

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE

UNITÀ TEMATICA **C**

DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI

Affari costituzionali

Giustizia, libertà e sicurezza

Uguaglianza di genere

Questioni giuridiche e di diritto parlamentare

Petizioni

**L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 80 DEL TFUE
sul principio di solidarietà ed equa
ripartizione della responsabilità, anche sul
piano finanziario, tra gli Stati membri nel
settore dei controlli alle frontiere,
dell'asilo e dell'immigrazione**

STUDIO



DIREZIONE GENERALE DELLE POLITICHE INTERNE

**DIREZIONE C: DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI
COSTITUZIONALI**

LIBERTÀ CIVILI, GIUSTIZIA E AFFARI INTERNI

L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 80 DEL TFUE

**sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della
responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati
membri nel settore dei controlli alle frontiere,
dell'asilo e dell'immigrazione**

STUDIO

Sintesi

Il presente studio valuta il campo di applicazione e le implicazioni dell'articolo 80 del TFUE relativo al principio di solidarietà nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione. Esamina le fonti primarie e secondarie del diritto europeo onde individuare le implicazioni dell'articolo 80 del TFUE in termini di obbligazioni e giurisdizione. Analizza i risultati di un questionario distribuito a funzionari pubblici di alto livello dell'Unione europea, raccoglie le loro opinioni in merito alla portata e all'eventuale applicazione dell'articolo in questione. Le conclusioni della ricerca evidenziano alcune soluzioni pratiche ai fini dell'introduzione di nuovi meccanismi di solidarietà nel settore delle politiche dell'Unione in materia di immigrazione e asilo.

Il presente documento è stato richiesto dalla commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo

AUTORI

A nome di Eurasyllum Ltd:

Ricerca e stesura della relazione:

Prof. Dr. Dirk Vanheule (project director)

Dr. Joanne van Selm

Dr. Christina Boswell

Assicurazione qualità:

Solon Ardittis

AMMINISTRATORE RESPONSABILE

Cristina Castagnoli

Amministratore

DG IPOL, Unità tematica, Diritti dei cittadini e affari costituzionali

Parlamento europeo

B-1047 Bruxelles

Indirizzo di posta elettronica: cristina.castagnoli@europarl.europa.eu

VERSIONI LINGUISTICHE

Originale: EN

INFORMAZIONI SULL'EDITORE

Per contattare l'unità tematica o ricevere la sua newsletter scrivere a:

poldep-citizens@europarl.europa.eu

Manoscritto ultimato nell'aprile 2011.

Bruxelles, © Parlamento europeo, 2011.

Il presente documento è disponibile all'indirizzo Internet:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

CLAUSOLA DI ESCLUSIONE DI RESPONSABILITÀ

Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo.

Riproduzione e traduzione autorizzate, salvo a fini commerciali, con menzione della fonte, previa informazione dell'editore e con invio di una copia a quest'ultimo.

INDICE

SINTESI	5
INTRODUZIONE	27
1. ANALISI DEL CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 80 del TFUE	29
1.1. Solidarietà e cooperazione nel diritto dell'Unione europea	29
1.2. Le origini dell'articolo 80 del TFUE	34
1.3. Il campo di applicazione dell'articolo 80 del TFUE	39
2. LA SOLIDARIETÀ DALLA TEORIA ALL'ATTUAZIONE	42
2.1. Motivi per la ripartizione delle responsabilità e la solidarietà	42
2.2. Tipi di ripartizione della responsabilità	45
2.3. Settori interessati	47
2.3.1. Il controllo delle frontiere esterne	47
2.3.2. La politica in materia di immigrazione	50
2.4. Solidarietà e ripartizione delle responsabilità nella politica dell'Unione	68
2.4.1. Solidarietà e ripartizione delle responsabilità negli strumenti programmatici	69
2.4.2. Altre dichiarazioni in materia di solidarietà e ripartizione delle responsabilità	83
2.4.3. La solidarietà e la ripartizione delle responsabilità nella pratica: programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013	87
3. POSIZIONI E VISIONI DEGLI STATI MEMBRI, DELLE ISTITUZIONI DELL'UE E DEI PRINCIPALI ATTORI INTERNAZIONALI	88
3.1. Introduzione	88
3.2. Questioni istituzionali per garantire la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità	89
3.3. Gestione delle frontiere	99
3.4. Asilo e protezione	103
3.5. Immigrazione	108
4. CONCLUSIONI	111
4.1. Principi generali	111
4.2. Considerazioni istituzionali	113
4.3. Aree di intervento specifiche	115
ALLEGATO I: ELENCO DELLE PERSONE INTERVISTATE *	124
ALLEGATO II: QUESTIONARIO SOTTOPOSTO ALL'ATTENZIONE DEI	

FUNZIONARI DEGLI STATI MEMBRI	127
ALLEGATO III: QUESTIONARIO SOTTOPOSTO ALLE ISTITUZIONI DELL'UE E ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI	137

SINTESI

Contesto e obiettivi dello studio

Il presente studio valuta il campo di applicazione e le implicazioni dell'articolo 80 del TFUE relativo al principio di solidarietà nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione. Esamina le fonti primarie e secondarie del diritto europeo onde individuare le implicazioni dell'articolo 80 del TFUE in termini di obblighi e giurisdizione. Analizza i risultati di un questionario distribuito a funzionari pubblici di alto livello dell'Unione europea, raccoglie le loro opinioni in merito alla portata e all'eventuale applicazione dell'articolo in questione. Le conclusioni della ricerca evidenziano alcune soluzioni pratiche ai fini dell'introduzione di nuovi meccanismi di solidarietà nel settore delle politiche dell'Unione in materia d'immigrazione e asilo.

Contenuti e metodologia

La *prima parte* della relazione esplora le implicazioni giuridiche dell'articolo 80 del TFUE basandosi sulle fonti primarie e secondarie del diritto europeo. La *seconda parte* affronta la pertinenza giuridica e politica e la fattibilità di proposte diverse relative all'attuazione di detto articolo. L'analisi è strutturata intorno a due componenti: l'individuazione di obiettivi teorici, incentivi e ostacoli alla condizione di responsabilità intra-UE nonché un inventario di possibili campi e modi di solidarietà ed equa condivisione della responsabilità. La *terza parte* analizza i risultati di un questionario sottoposto (di persona o per telefono) a funzionari di alto livello di Stati membri selezionati, istituzioni dell'Unione, organizzazioni internazionali e ONG. La quarta parte conclude lo studio e attinge da tutti i principali risultati degli elementi teorici ed empirici della ricerca, evidenziando alcune proposte relative all'attuazione di meccanismi di solidarietà nel campo delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo nonché alla loro applicazione nel caso delle attuali sfide poste dall'Africa del Nord in termini di protezione e confini.

CAPITOLO 1: ANALISI DEL CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 80 DEL TFUE

1. Solidarietà e cooperazione nel diritto dell'Unione europea

La solidarietà, un elemento costante del diritto dell'Unione, assume ruoli diversi in campi diversi che spaziano da funzioni costituzionali e istituzionali ad altre di carattere più sostanziale. La formulazione dell'articolo 80 del TFUE evidenzia che in questo caso è il ruolo istituzionale della solidarietà a essere oggetto di attenzione: ossia la solidarietà tra l'UE e gli Stati membri nell'ottica di consentire a tutti di realizzare gli obiettivi del trattato. La solidarietà è uno strumento proattivo ai fini dell'efficacia del trattato che rafforza la coesione economica e sociale all'interno dell'UE.

Il trattato di Lisbona ha riaffermato il principio della solidarietà. Rispetto all'articolo 10 CE, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE ha introdotto due modifiche, ossia la nozione di "rispetto reciproco", secondo cui le istituzioni non devono violare le prerogative dell'altra parte, e il dovere di cooperazione, che si applica ai compiti "derivanti dai trattati", definendo pertanto un dovere più aperto di quello discendente dall'adempimento degli obblighi del trattato di cui all'articolo 10 CE¹

La CGE ha da tempo riconosciuto la solidarietà basata sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri quale principio generale desunto dalla natura stessa delle Comunità e dal principio di cooperazione leale tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. Il dovere di cooperare significa più dell'assolvimento di specifici obblighi stabiliti nel diritto comunitario: significa anche adottare ogni opportuna misura a breve termine laddove la Comunità non è ancora riuscita a introdurre una legislazione in un'area assegnata da un trattato.

Gli obblighi positivi di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE hanno importanti conseguenze in ambiti quali le frontiere, l'asilo e l'immigrazione. Gli Stati membri devono adempiere i rispettivi obblighi derivanti dal TFUE e dalla legislazione secondaria adottata nel quadro di quest'ultimo, con efficacia cogente, specificità, precisione e chiarezza². Le sole pratiche amministrative non sono sufficienti. La solidarietà contempla almeno il dovere di cooperare attraverso l'attuazione, il controllo e la penalizzazione delle violazioni del diritto dell'Unione.

2. Le origini dell'articolo 80 del TFUE

L'origine dell'articolo 80 del TFUE risale a discussioni nate in seno alla Convenzione europea che hanno portato alla stesura del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa che ha ispirato il trattato di Lisbona.

È nel documento di lavoro preparatorio del gruppo di lavoro X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" che è stata sollevata la questione della solidarietà riguardo ad aspetti quali l'asilo, i profughi e gli sfollati. Una delle tre tematiche di base in questa area programmatica era:³

Si suggerisce di inscrivere nel trattato costituzionale il principio di solidarietà tra Stati membri, che implica in particolare un giusto equilibrio nella

¹ Chalmers, Davies e Monties, *European Union Law* (2010), pagg. 223-224.

² CGE, causa C-159/99, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 2001, pag. I -4007.

³ Gruppo di lavoro X della Convenzione, documento di lavoro 05, "Possible ways forward for the working group", pag. 3.

ripartizione degli oneri. Questo principio dovrebbe essere formulato in quanto principio generale applicabile alle politiche in materia di asilo, immigrazione e controlli delle frontiere?

La nozione di ripartizione degli oneri è stata ampliata, non limitandola più al solo aspetto dell'asilo ma estendendola alle aree della migrazione e delle frontiere, una scelta che non ha suscitato discussioni e che molti hanno espressamente accolto con favore.

Una delle raccomandazioni del gruppo riguardava la creazione di una base giuridica per il principio generale di solidarietà e un'equa ripartizione della responsabilità⁴. La stragrande maggioranza dei partecipanti ha approvato nel dibattito in plenaria le raccomandazioni riguardanti politiche in materia di asilo, immigrazione, controllo delle frontiere e visti, così come la consacrazione di un principio generale di solidarietà tra gli Stati membri⁵.

Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e il trattato di Lisbona

Il presidio ha proposto di inserire un articolo che sancisce un principio di solidarietà:

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

La gamma di emendamenti presentati indica la varietà di opinioni in merito alla nozione di solidarietà. Alcuni hanno chiesto di *omettere* il principio di solidarietà, suggerimento che, com'è ovvio, non è stato accolto. L'applicabilità della solidarietà in questioni legate all'immigrazione ha sollevato obiezioni meno drastiche che hanno suggerito di limitare i controlli delle frontiere e l'asilo "in quanto il principio non sembra praticabile in questa specifica area" dell'immigrazione⁶.

Secondo altre proposte, la solidarietà dovrebbe essere un principio fondamentale che deve trovare riscontro nelle politiche attraverso l'inserimento di meccanismi finanziari, se del caso⁷, l'eliminazione della clausola "anche sul piano finanziario" per timore che possa essere interpretato come base giuridica per contestare le normali procedure di bilancio dell'Unione o chiedere finanziamenti nazionali di azioni comunitarie in questi campi⁸, limitandolo alla solidarietà finanziaria⁹, ed escludendo espressamente una nuova attribuzione¹⁰. Altri hanno chiesto una più ampia descrizione della nozione di solidarietà¹¹.

⁴ Relazione finale del gruppo di lavoro X della Convenzione "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", CONV 426/02 (2 dicembre 2002), pag. 4.

⁵ Relazione di sintesi della sessione plenaria della Convenzione europea – 5 e 6 dicembre 2002, CONV 449/02.

⁶ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentato da Poul Schlüter.

⁷ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentato da Peter Hain con il sostegno di Lord Tomlinson; proposta di emendamento dell'articolo 164 presentata da Peter Hain.

⁸ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Lena Hjelm-Wallén e a.

⁹ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Dominique de Villepin.

¹⁰ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Teija Tiilikainen e a.; proposta di emendamento dell'articolo 164 presentata da Teija Tiilikainen e a.

¹¹ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Gianfranco Fini.

Infine, l'articolo III-169 del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa stipula:

Le politiche dell'Unione di cui alla presente sezione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù della presente sezione contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Eccetto la sostituzione della parola "sezione" con la parola "capo" nella versione italiana, il trattato di Lisbona ha mantenuto la formulazione nel nuovo articolo 63 ter, rinumerato da ultimo come articolo 80 del TFUE¹².

3. Campo di applicazione dell'articolo 80 del TFUE

L'articolo 80 del TFUE si applica alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri riguardo a tutte le questioni che rientrano nella sfera della politica in materia di frontiere, asilo e immigrazione, riprendendo la nozione generale di solidarietà e il concetto di ripartizione delle responsabilità quale espressione di detta solidarietà.

Affinché la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità siano efficaci occorre adottare altre misure (di carattere legislativo o politico). Le nozioni di "solidarietà" ed "equa ripartizione delle responsabilità" non sono definite in termini di obiettivi o di norme necessarie ai fini della loro realizzazione. Un approccio basato sugli Stati membri per comprenderne il significato implicherebbe l'equa distribuzione degli oneri in funzione della politica dell'UE in materia di frontiere, immigrazione e asilo. Quantificare l'equità non è impresa facile. Le esigenze e gli interessi degli Stati membri devono essere gli elementi principali ma non necessariamente collimano con gli obiettivi politici dell'UE, che dal canto proprio sono sensibilmente diversi a seconda dell'area tematica.

Le misure di solidarietà da inserire "[o]gniqualevolta necessario" si riferiscono ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si potrebbe obiettare che la formulazione delle politiche in questi ambiti richiede un doppio controllo: 1) stabilire se in quel particolare settore risultano necessarie azioni dell'Unione (articoli 77-79 del TFEU); e 2) determinare se gli Stati membri saranno in grado di attuarle da soli e se occorrono misure di solidarietà. La fedeltà che ci si aspetta dagli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'UE non sembra essere un fattore sufficiente; se risulta necessaria la solidarietà, può essere opportuno intervenire con azioni dell'Unione.

¹² Articolo 2, paragrafo 2, del trattato di Lisbona che aggiunge un capo sulle politiche in materia di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione al modifico TFUE.

CAPITOLO 2: SOLIDARIETÀ DALLA TEORIA ALL'ATTUAZIONE

1. Motivi per ripartire responsabilità e solidarietà

Sia nella pratica che negli studi pubblicati finora, la solidarietà e la ripartizione degli oneri nell'area dell'immigrazione e dell'asilo hanno riguardato principalmente i profughi e gli sfollati¹³. Gli Stati con un elevato numero di arrivi cercano di suddividere gli oneri per ovvi motivi di carattere finanziario, amministrativo, sociale e politico. Altri Stati potrebbe anche avere logici motivi ad aspirare a partecipare a un sistema che implichi la ripartizione dei profughi, o dei costi da sostenere per accoglierli, secondo criteri (almeno in parte) svincolati dalle politiche nazionali. Gli Stati potrebbero interpretare tale meccanismo come un **regime assicurativo** che alimenta aspettative in termini di numeri e costi. Tale schema potrebbe anche contribuire a **evitare dannose azioni unilaterali** adottate nell'ottica di ridurre gli oneri e che intrappolerebbero gli Stati membri in una spirale discendente di politiche sempre più restrittive, in cui se uno Stato opta per la chiusura è il suo vicino che si accolla i problemi. Nell'ipotesi peggiore, l'azione unilaterale può persino contemplare la reintroduzione dei controlli delle frontiere interne che potrebbe pregiudicare la protezione dei profughi, destabilizzare i sistemi politici degli Stati membri e, qualora si ripristinassero le frontiere interne, compromettere anche le disposizioni dell'Unione sulla libera circolazione.

Gli Stati possono anche avere interesse a cooperare per considerazioni di più ampio respiro di **solidarietà e reciproca cooperazione**. In molte aree della politica dell'Unione, gli Stati membri redistribuiscono le risorse per sostenere coloro che hanno meno ricchezza o capacità, o che hanno subito shock esogeni: questa impostazione è sempre stata fin dall'inizio un elemento centrale della cooperazione europea. La redistribuzione non è semplicemente una scelta altruista, ma può avere un effetto concreto per la prosperità e la sicurezza regionali, con esternalità positive a vantaggio di tutti gli Stati membri. Questo presuppone anche che la protezione dei profughi sia un "bene pubblico internazionale": laddove un paese tutela i rifugiati crea in genere effetti positivi per altri paesi¹⁴.

L'asilo è storicamente ritenuto un fattore idoneo per la ripartizione degli oneri in quanto l'accoglienza e la protezione degli sfollati sono ampiamente considerati un carico che pesa sui paesi di arrivo, teatro di un evento fortuito e di ampie proporzioni che può causare loro gravi problemi. L'elemento geografico è determinante ai fini della scelta della destinazione da parte di coloro che cercano protezione, nel senso che i motivi sottesi a un movimento di persone travalicano il controllo del paese di accoglienza e la tutela degli sfollati è ritenuto

¹³ Betts, A, Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 274-296; Boswell, C. (2001). Spreading the "Costs" of Asylum in Europe: Lessons from the UK and German Experience. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 316-335; Noll, G., Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 236-252; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(Special Issue), 253 – 273; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 – 273; van Selm-Thorburn, J. *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis* Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1998.

¹⁴ Suhrke, A, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4) (1998), 399-400.

un atto positivo, nonché dovuto, da un punto di vista etico e normativo, per cui i costi che comporta non possono né devono essere ridotti.

Questi fattori fanno dell'asilo e dell'esodo coatto ovvi candidati delle misure di solidarietà, che tuttavia non necessariamente si applicano ad altre aree della gestione dei flussi migratori. Se risulta sottinteso che la ripartizione della responsabilità riguardi fenomeni quali l'immigrazione e l'asilo, un'analisi dei possibili meccanismi e criteri da impiegare rivela vari aspetti complessi.

2. Tipi di ripartizione della responsabilità

Primo: un sistema di ripartizione dovrebbe mirare ad affrontare le **cause** o gli **effetti** delle disparità nella ripartizione degli oneri? Un sistema che affronti le cause si proporrebbe di adeguare i fattori che influenzano la distribuzione degli oneri, creerebbe un "piano di parità" tra gli Stati membri e porterebbe a una ripartizione più equa. Un sistema che affronti gli effetti può riguardare la distribuzione geografica o il re insediamento di sfollati o profughi, o operazioni finanziarie tra paesi tese a compensare quelli che sopportano un onere più elevato. Questa soluzione non è ancora stata attuata con sistematicità nella ripartizione degli oneri tra Stati dell'Unione. Un sistema di ripartizione degli oneri può anche contemplare elementi di entrambi i tipi di (ri)distribuzione. Il Fondo europeo per i rifugiati eroga fondi in funzione del numero di richiedenti asilo accolti (effetti) e assiste gli Stati con strutture meno avanzate di accoglienza e protezione per i rifugiati (cause).

Secondo: secondo quali principi o criteri gli oneri dovrebbero essere ripartiti? In base alla **giustizia** o al **risultato**? I sistemi basati sulla giustizia impiegano indicatori quali il PIL del paese di accoglienza, la popolazione o la dimensione del territorio affinché gli Stati vengano compensati ricevendo più della loro giusta quota in un'ottica di equità. Gli indicatori basati sul risultato sono maggiormente incentrati sulle conseguenze dell'ospitare rifugiati e richiedenti asilo, quali le ripercussioni esercitate dall'accoglienza e dall'assistenza sulla stabilità o le relazioni tra etnie diverse. Molti sistemi nazionali strutturati sulla distribuzione geografica dell'asilo riguardano principalmente considerazioni basate sui risultati: il meccanismo britannico è stato introdotto per ridurre la pressione sui servizi abitativi e sociali di Londra.

Molte proposte relative a sistemi di ripartizione delle responsabilità contengono elementi di soluzioni basate sulla giustizia o sui risultati, ma è importante operare un distinguo a livello concettuale: sorgono implicazioni in funzione del modello di distribuzione scelto, nonché degli oneri da ripartire.

Terzo: quale genere di costi, o "oneri", dovrebbero contemplare gli accordi di (ri)distribuzione? I costi sono **diretti**, **indiretti** e **immateriali**. I costi diretti sono quelli che sorgono per accogliere i rifugiati o i richiedenti asilo; i costi indiretti sono materiali ma non direttamente misurabili o espressamente registrati, e generati dalla società ospitante e da servizi pubblici, per esempio nel settore sanitario o dell'istruzione; i costi immateriali sono più diffusi, come nel caso dell'impatto sulle relazioni tra etnie e il sostegno a favore di partiti politici estremisti.

Quarto: sussiste una distinzione tra **ridistribuzione finanziaria** (trasferimenti pecuniari) e **ridistribuzione in natura** (la distribuzione geografica o il re insediamento di rifugiati e sfollati). In altre aree della gestione della migrazione potrebbe tuttavia essere prevista la consulenza di esperti, la fornitura di dotazioni o personale per prestare assistenza ai

controlli interni o alle frontiere, contrastare la criminalità organizzata o sviluppare strutture di accoglienza o detenzione.

Infine, un sistema può essere **monodimensionale** (basato sulla ridistribuzione di un singolo costo o di un esiguo insieme di costi) o **multidimensionale** (basato sulla ridistribuzione di un insieme di costi diversi, se possibile trasversale a settori differenti).

3. Settori analizzati

La tematica dell'asilo è stata affrontata in relazioni precedenti¹⁵ e ripresa nei paragrafi di cui sopra. Quanto segue è incentrato su come l'analisi indicata in precedenza si possa, se del caso, applicare al controllo delle frontiere e all'immigrazione.

Controllo delle frontiere esterne

Le ragioni alla base della ripartizione delle responsabilità

In alcuni casi gli Stati membri possono vedere nella cooperazione in questo settore un sistema di assicurazione per proteggersi dai flussi su rotte privilegiate di ingressi irregolari nei rispettivi territori. In termini geografici, tuttavia, significa che alcuni Stati membri saranno interessati in misura trascurabile da tali movimenti. L'esigenza di evitare azioni unilaterali dannose riguarda solo marginalmente il problema del controllo delle frontiere. Nondimeno, promuovere la stabilità collettiva attraverso la cooperazione reciproca può essere un elemento di enorme importanza per ripartire gli oneri in tale settore, considerato che gli ingressi irregolari di migranti in uno Stato membro possono scatenare notevoli effetti domino per altri paesi.

Tipi di ripartizione delle responsabilità

In questo settore per "responsabilità" si intende l'obbligo di assumere i costi relativi al rafforzamento delle frontiere esterne (**cause**) o sorti a causa della debolezza delle frontiere esterne (**effetti**). Un meccanismo di solidarietà nella gestione delle frontiere dovrebbe mirare alle cause, in altre parole, dovrebbe prefiggersi di prevenire gli ingressi illegali attraverso controlli più robusti. Si può sostenere che una significativa ripartizione degli oneri dovuti alle **conseguenze** imputabili a frontiere esterne deboli (come nel caso della ripartizione dei costi di accoglienza, detenzione o espulsione di migranti irregolari) rischierebbe di ridurre gli incentivi concessi a uno Stato membro per rafforzare i controlli delle frontiere e dovrebbe essere esclusa tranne nel caso di un improvviso flusso di massa di migranti irregolari. Un sistema di ripartizione delle responsabilità riguardo alle frontiere dovrebbe basarsi su **giustizia** e **risultati**: la situazione geografica è alla base di numerose disparità, ma l'obiettivo della ripartizione degli oneri in quest'area non è un'equa distribuzione dei costi, bensì, fattore ancora più importante, la loro riduzione.

La maggior parte dei costi correlati alla gestione delle frontiere è presumibilmente **diretta**: impiego di personale e dotazioni, sviluppo di infrastrutture. Vi sono anche costi **indiretti** e

¹⁵ Studio del PE "What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?", gennaio 2010, PE 419.620; Studio CE "Study On The Feasibility Of Establishing A Mechanism For The Relocation Of Beneficiaries Of International Protection", luglio 2010, JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056.

immateriali associati ad aspetti quali l'accoglienza, il successivo trattamento, l'impatto socioeconomico di migranti irregolari, ma sono controversi e possono essere controbilanciati da vantaggi indiretti e immateriali connessi all'arrivo di un più elevato numero di migranti irregolari.

I meccanismi di ripartizione dei costi potrebbero essere **finanziari o in natura**, applicabili attraverso una linea di bilancio destinata alle assegnazioni a favore di Stati membri che devono affrontare sfide particolarmente onerose riguardo alle frontiere o tramite la formazione di guardie di frontiera, l'impiego di personale in situazioni di emergenza (RABIT) o la fornitura di dotazioni. Queste forme di intervento sono già in atto nel contesto di Frontex.

Politica in materia di immigrazione

I requisiti di ingresso e di soggiorno

Nel caso dei **lavoratori migranti**, risulta che si applicheranno, e che si debba farlo, la discrezionalità e l'interesse nazionali, e che possa esserci una qualche armonizzazione di principi, ma non di decisioni effettive in materia di ammissioni¹⁶. Tuttavia, se si interpreta la solidarietà in termini positivi potrebbe delinearsi un obiettivo di una politica comune in materia di immigrazione, caratterizzata da una gestione efficiente dei flussi e da un trattamento equo dei cittadini di paesi terzi. La solidarietà mirerebbe così a ottenere il massimo beneficio possibile dall'immigrazione, ma questo si configura come una possibilità teorica anziché come un'esigenza pratica.

Il **ricongiungimento familiare** deve, per definizione, prevedere lo spostamento nello Stato in cui il familiare risiede, pertanto non può essere oggetto di un meccanismo di distribuzione geografica fisica in un diverso Stato dell'Unione. Inoltre, qualsiasi "onere" (se si può usare questo termine) deve essere ripartito in modo equo, di conseguenza non possono emergere afflussi di massa o gravi disparità nella **suddivisione dei costi tra vari paesi; non risulta quindi** un ambito appropriato per applicare una qualsivoglia forma di ripartizione degli oneri.

Diritti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri

Si potrebbe pensare a un sistema di ripartizione delle responsabilità nel settore dei diritti di cittadini di paesi terzi, in funzione di due possibili fattori: la preoccupazione di rafforzare la stabilità collettiva e migliorare le relazioni interetniche; e la volontà di porre un freno al cosiddetto "country shopping" da parte di cittadini di paesi terzi nell'ottica di migliorare le loro condizioni esercitando i diritti di mobilità intra-UE. Tale sistema potrebbe essere innanzitutto teso ad affrontare le disparità tra Stati membri in termini di diritti e prestazioni per i cittadini di paesi terzi portando gli standard a un livello che promuova l'integrazione. Il principale strumento per la ripartizione delle responsabilità consisterebbe nel far convergere la legislazione *a un livello più elevato*. Si può anche considerare l'opportunità di offrire aiuti supplementari agli Stati membri con strutture meno sviluppate nell'intento di garantire diritti e prestazioni ai cittadini di paesi terzi. Tale sistema potrebbe coprire i costi diretti e la ripartizione sarebbe gestita tramite un fondo riservato a programmi mirati. Nessun argomento riesce a essere convincente riguardo a un sistema di ripartizione delle

¹⁶ Potrebbero fare eccezione a questa situazione disposizioni che consentano la libera circolazione di coloro ammessi tramite questi sistemi una volta che sono residenti in uno Stato membro per uno specifico periodo. Cfr. la discussione sulla libera circolazione dei cittadini di paesi terzi *infra*.

responsabilità basato sul numero di cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi, dato che gli immigranti in questione possono comportare benefici nonché costi e nella maggior parte dei casi la decisione di consentire loro di rimanere è stato un atto volontario del paese ospitante.

Immigrazione clandestina e soggiorno irregolare

L'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, afferma che vengono adottate misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

La direttiva sui rimpatri del 2008 affronta l'aspetto specifico dell'*allontanamento e del rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare*, definendo procedure che disciplinano l'espulsione di immigranti clandestini. È analoga agli strumenti della politica in materia di asilo tesi a garantire norme minime in termini di trattamento e diritti. Un'importante differenza, tuttavia, è data dal fatto che sottesa al **rimpatrio** non vi è alcuna logica per stabilire un "piano di parità": l'armonizzazione è volta a garantire un livello minimo di diritti e trattamento dei rimpatriati e, per quanto possibile, a diffondere tra gli Stati membri buoni pratiche e non è tesa ad assicurare un'equa ripartizione dei costi.

In quest'area i costi potrebbero essere imputabili all'attuazione della direttiva: la maggior parte di essi è correlata a misure più rigide anziché a provvedimenti più miti. Gli aspetti più onerosi del rimpatrio riguardano le irruzioni, il trattenimento e gli allontanamenti forzati. L'adozione di politiche più morbide – che prevedano per esempio un ricorso meno diffuso alla detenzione – comporterebbe una riduzione di costi per gli Stati membri. Misure tese a garantire strutture di detenzione più umane, basate sulla promozione di beni collettivi costituirebbero un'eccezione. Forse l'istituzione di un fondo finalizzato allo sviluppo di infrastrutture di trattenimento e centri di allontanamento potrebbe contribuire a migliorare il trattamento riservato ai rimpatriati. Può tuttavia essere un aspetto discutibile che l'UE sostenga finanziariamente l'ampliamento di strutture di trattenimento, anche se la finalità è rendere le condizioni più umane. Per tale ragione, dubitiamo dell'opportunità di introdurre disposizioni di ripartizione delle responsabilità nell'area dei rimpatri.

Tra gli *altri aspetti dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare* che potrebbero formare oggetto di misure di ripartizione della responsabilità figurano vari tipi di controlli interni effettuati su immigranti clandestini, quali documenti di identità e verifiche, sanzioni ai datori di lavoro, e azioni volte a prevenire l'accesso irregolare a servizi sanitari, abitativi, sociali e nel settore dell'istruzione. Le sanzioni inflitte ai datori di lavoro hanno già formato oggetto della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, relativa a sanzioni, che gli Stati membri devono recepire entro il 20 luglio 2011.

Queste sanzioni nei confronti dei datori di lavoro sono caratterizzate da vari elementi da risultare più adatte all'armonizzazione rispetto ai rimpatri. Innanzitutto, l'obiettivo della legislazione è rafforzare il livello di controllo esercitato dagli Stati membri, anziché definire norme minime; un'attuazione efficace della direttiva può comportare costi aggiuntivi per gli Stati membri; le possibilità di occupazione irregolare sono ritenute fattori determinanti ai fini della scelta del paese da parte dei migranti clandestini. Un'armonizzazione delle sanzioni a carico dei datori di lavoro potrebbe di conseguenza porre gli Stati su un piano di parità, contribuendo a ridurre le disparità delle proporzioni della migrazione clandestina.

Il principale argomento addotto a favore della ripartizione delle responsabilità nell'ambito di tali sanzioni è quello di offrire assistenza ai paesi con sistemi meno sviluppati affinché costruiscano le loro capacità e introducano pratiche e politiche più solide. Questo approccio si può applicare in particolare ai "nuovi" paesi di immigrazione, con un'esperienza più limitata in termini di controllo interno dei flussi migratori. Non è chiaro se tesi analoghe si possano applicare ad altre potenziali misure adottate nell'area dei controlli interni.

Tipi di ripartizione delle responsabilità

Gli "oneri" correlati all'applicazione di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro sono i costi associati all'attuazione di controlli imposti dalla legislazione comune dell'Unione. Partendo dal presupposto che un sistema teso alla ripartizione di tali "oneri" sia riconducibile alla volontà di ridurre il fenomeno sul territorio dell'UE, il meccanismo si baserebbe su considerazioni relative agli **effetti** delle disparità nei costi, e si proporrebbe di intervenire sulle conseguenze (e non sulle **cause**) di qualsivoglia disparità nei costi (diretti) associati all'introduzione di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. Sarebbe **incentrato sui risultati** nell'ottica di distribuire le risorse in modo da attuare nel modo migliore dette sanzioni nei vari Stati membri, tramite aiuti finanziari, formazione e ripartizione delle buone pratiche.

Lotta alla tratta di esseri umani

Il sostegno alle vittime e l'individuazione e il perseguimento degli autori dei reati potrebbero essere due settori adeguati per la ripartizione delle responsabilità nell'ambito della tratta degli esseri umani. La prevenzione della tratta si iscrive nel modello più classico di finanziamento collettivo dell'UE di misure che rientrano nella sfera della politica estera. In entrambi i casi, ossia il sostegno alle vittime e il perseguimento dei colpevoli, il fattore principali alla base di una sistema di ripartizione della responsabilità dovrebbe essere quello di realizzare obiettivi comuni a livello di UE: il trattamento umano delle vittime di abusi di diritti umani e una riduzione del fenomeno della tratta di esseri umani nell'Unione. Non sussistono argomenti plausibili a favore di un tale sistema basato sull'assicurazione o sull'obiettivo di ridurre il cosiddetto "country shopping". La ripartizione delle responsabilità in termini di costi per fornire assistenza alle vittime dovrebbe essere mirata a offrire loro il massimo benessere possibile. Per quanto riguarda l'identificazione e il perseguimento dei criminali, i criteri per incanalare le risorse necessarie dovrebbero basarsi sulla massima efficacia degli arresti e dell'azione penale. Si deve tuttavia riservare un'attenzione particolare a certi Stati membri particolarmente vulnerabili al fenomeno della tratta a causa della loro posizione geografica o per l'inadeguatezza delle risorse o delle infrastrutture per affrontare il problema. Si può quindi ipotizzare una combinazione di criteri basati sui risultati e sulla giustizia da applicare per la ripartizione degli oneri.

In entrambi i casi, i costi coperti sono presumibilmente diretti. È verosimile che l'assistenza alle vittime della tratta venga fornita attraverso aiuti finanziari, mirati a enti governativi e ONG. Il sostegno alla lotta agli autori dei reati può essere in natura o assumere la forma di trasferimenti finanziari.

Integrazione dei cittadini di paesi terzi

Le misure di integrazione non sono la soluzione ovvia per risolvere il problema della ripartizione delle responsabilità, per una serie di motivi, tuttavia possono rivelarsi un valido strumento di solidarietà per coprire i costi legati a programmi di integrazione volti a promuovere l'obiettivo collettivo delle buone relazioni interetniche nell'Unione. Tale

approccio comporterebbe il sostegno di programmi di integrazione nell'ottica di conseguire l'obiettivo comune della coesione sociale. Un sistema di distribuzione potrebbe altresì mirare a compensare quei paesi a cui l'integrazione pone particolari sfide a causa della mancanza di infrastrutture o di esperienza nel settore, e/o di un basso PIL pro capite.

Tale meccanismo di ripartizione delle responsabilità assumerebbe la forma di trasferimenti finanziari tesi a coprire i costi diretti associati a una gamma di possibili misure e programmi, in conformità degli orientamenti definiti dall'UE (con margine per apportare modifiche in funzione delle circostanze nazionali socioculturali).

4. Solidarietà e ripartizione delle responsabilità nella politica dell'Unione

La solidarietà e la ripartizione delle responsabilità in materia di asilo, frontiere e migrazioni sono state menzionate in vari contesti prima del trattato di Lisbona.

Le conclusioni del Consiglio di Tampere del 1999, il programma dell'Aia del 2004, il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008 e il programma di Stoccolma del 2009 si basano l'uno sull'altro e sviluppano gradualmente il concetto di solidarietà partendo dalla questione dell'asilo per pervenire a un principio generale sotteso agli aspetti legati a frontiere, immigrazione e asilo. Anche le Presidenze si sono espresse a favore di una solidarietà e una cooperazioni maggiori.

Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le istituzioni dell'Unione hanno dato espressione al concetto di solidarietà. Tra le **misure in materia di gestione delle frontiere** figurano lo sviluppo della rete europea di pattuglie, un uso ottimizzato del Fondo europeo per le frontiere esterne per rafforzare le capacità delle guardie di frontiera e la struttura di EUROSUR, la costruzione di capacità, l'introduzione di nuova tecnologia, e un ulteriore sviluppo delle reti di funzionari di collegamento sull'immigrazione distaccati dagli Stati membri in paesi terzi potenziandone il coordinamento e la cooperazione con Frontex. L'**asilo**, il regolamento Dublino, temi quali la sospensione e la necessità di introdurre misure "correttive" o di "urgenza" tra cui la ricollocazione sono tutte problematiche poste al centro del dibattito. All'inizio del 2011 l'attenzione si è spostata sugli arrivi dal Nord Africa, in termini di gestione delle frontiere e di rafforzamento della cooperazione per gestire un afflusso anticipato di tunisini, libici e di migranti di altri paesi. Il programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori ha proposto la creazione di quattro fondi per potenziare la solidarietà: un Fondo per le frontiere esterne, la proroga del Fondo europeo per i rifugiati, un Fondo europeo per l'integrazione e un Fondo europeo per i rimpatri.

CAPITOLO 3: POSIZIONI E VISIONI DEGLI STATI MEMBRI, DELLE ISTITUZIONI DELL'UE E DEI PRINCIPALI ATTORI INTERNAZIONALI

1. Introduzione

Alla base delle interviste con funzionari pubblici selezionati vi sono due questionari¹⁷. I questionari trattano i soggetti di cui ai capitoli 1 e 2 riguardanti gli aspetti istituzionali volti a garantire la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità, gli aspetti materiali specifici per le aree programmatiche relativi a controlli delle frontiere, asilo/protezione e immigrazione (regolare e irregolare) e le implicazioni finanziarie della solidarietà.

Sono stati selezionati nove Stati membri¹⁸ che collettivamente potessero fornire un ritratto esaustivo dei diversi approcci alla solidarietà. Sono state condotte ulteriori interviste con funzionari provenienti da Commissione europea, commissione LIBE del Parlamento europeo, Frontex, UNHCR, OIM ed ECRE. Sono state riscontrate significative divergenze di opinione per quasi tutte le questioni sollevate.

2. Questioni istituzionali per garantire la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità

Nel considerare la **relazione tra l'articolo 80 del TFUE e gli articoli 77-79 del TFUE**, i funzionari degli Stati membri tendono a fare una distinzione tra la relazione **giuridica** e letterale in base al testo e la relazione **politica e legata alla situazione politica generale** che emerge nella realtà. I funzionari della Commissione europea ritengono sia necessario fare una distinzione tra la solidarietà nel contesto di un sistema europeo comune di immigrazione e di asilo e la solidarietà in quanto risposta alle attuali crisi e alle richieste di aiuto di ciascuno Stato membro. Allo stato attuale delle cose, la solidarietà è più una questione relativa a quest'ultima visione ed è pertanto principalmente connessa alla gestione delle frontiere e all'asilo.

L'interpretazione giuridica rappresenta essenzialmente una **relazione limitata**: l'articolo 80 sulla solidarietà e sull'equa ripartizione della responsabilità si limita alle questioni sollevate negli articoli 77-79 e potrebbe estendere l'interpretazione di tali articoli. Per alcuni, la solidarietà è un principio politico generale che può e dovrebbe essere utilizzato in tutti gli ambiti.

La solidarietà è un concetto la cui definizione viene ritenuta scarsa o vaga, che si tratti di una strategia intenzionale o di per sé ambigua. Alcuni considerano le azioni come l'elemento più importante in tal senso; altri associano tale importanza all'integrazione nei

¹⁷ Cfr. allegati II e III.

¹⁸ Belgio, Finlandia, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito. L'elenco dei funzionari intervistati e/o che hanno trasmesso risposte scritte al questionario viene riportato nell'Allegato I. Tutti i partecipanti alle interviste vis-à-vis e telefoniche hanno parlato in qualità di esperti, presentando esperienze e opinioni naturalmente influenzati dal vissuto del proprio paese o delle proprie organizzazioni, senza tuttavia rappresentare le posizioni ufficiali assunte dagli Stati membri o dalle agenzie. Il presente capitolo non cita direttamente nessuno degli intervistati, ma riporta i commenti esposti. Gli autori dello Studio in oggetto sono da ritenersi responsabili per qualsivoglia errore nella rappresentazione di tali commenti.

testi giuridici. Un funzionario osserva che la "solidarietà" sembra essere più un concetto morale che giuridico.

Alcuni funzionari sostengono che i principi di cui all'articolo 80 del TFUE facciano esclusivamente riferimento all'**azione dell'UE**. L'Italia ritiene che qualsiasi azione diversa da quella dell'UE, se esplicitamente correlata all'articolo 80, risulterebbe contraria al trattato, mentre i funzionari belgi e britannici sostengono che la ripartizione della responsabilità possa essere **bilaterale, multilaterale o paneuropea**. Finlandia, Lettonia e Polonia ritengono che l'articolo 80 trovi applicazione esclusivamente a livello europeo, ma non escludono eventuali azioni bilaterali o multilaterali tra gli Stati membri.

Le opinioni sulla **natura obbligatoria o volontaria** della solidarietà ai sensi dell'articolo 80 divergono: obbligatoria verso le istituzioni dell'UE, volontaria per gli Stati membri, volontaria ma con qualche elemento di obbligatorietà, a seconda del contesto oppure in base alla definizione e alle distinzioni giuridiche/politiche.

Per quanto concerne **la necessità o meno di includere nella legislazione la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità**, alcuni sostengono che la formula "ogniquale necessario" implichi un'assenza di obbligo di integrazione. Altri adottano un atteggiamento flessibile sostenendo che la solidarietà dovrebbe essere integrata, ma che sarebbe opportuno prevedere misure compensative qualora fosse l'unico mezzo per poter raggiungere un accordo. I funzionari dei Paesi Bassi e del Regno Unito mostrano un approccio pragmatico secondo cui la solidarietà dovrebbe essere inclusa qualora necessario, tenendo al contempo a mente che, per raggiungere una correlazione tra armonizzazione e solidarietà, tutti gli Stati membri devono attuare la totalità degli accordi. Gli Stati definibili 'in prima linea' adottano una posizione più decisa: l'Italia vede il principio di solidarietà come elemento essenziale alla base di tutto il diritto europeo nonché di tutte le attività nazionali, mentre Malta ritiene che l'articolo 80 necessiti dell'inclusione della solidarietà.

Il ruolo di altri attori internazionali viene visto da alcuni funzionari degli Stati membri come estremamente utile e importante per l'attuazione pratica di programmi inerenti alla ripartizione della responsabilità, alla solidarietà, alle politiche e ai progetti. In generale, fatta eccezione per la specifica posizione dell'UNHCR, gli intervistati prevedono quasi esclusivamente un ruolo di consulenza per gli attori internazionali coinvolti nel processo di definizione delle politiche dell'UE.

Gli Stati membri e le istituzioni ritengono che vi sia un ampio ventaglio di **strumenti** che potrebbero essere utilizzati per promuovere la solidarietà. Per tali questioni complesse risulta necessario un approccio globale o un insieme completo di strumenti nonché ulteriori altri dispositivi che consentano di affrontare diverse circostanze o sfide.

In diverse interviste emerge il concetto secondo cui la **geografia** dovrebbe assumere un ruolo più significativo nella comprensione dei problemi e nello sviluppo degli strumenti. Nelle interviste sono state menzionate **la legislazione, i programmi finanziari, le agenzie e le operazioni centralizzate**.

La legislazione può essere ritenuta un elemento strettamente correlato alla solidarietà. Tuttavia, l'armonizzazione di per sé non implica che vi sia solidarietà, anzi l'armonizzazione della legislazione potrebbe aumentare gli oneri a carico di alcuni Stati membri, ai quali

verrebbe richiesto un maggior impegno. Se la legislazione sia o meno uno strumento efficace per la solidarietà dipende molto da quanto in essa contenuto e dal relativo progredire più o meno rapido. Anche quando la legislazione viene approvata, la sua **attuazione** spesso non è congruente, quindi la solidarietà dovrebbe essere potenziata non solo da una migliore legislazione, ma anche da una sua applicazione più efficace e più coordinata.

Agli intervistati sono state poste domande sui **costi** sostenuti dagli organismi in cui operano, sui costi connessi alla solidarietà, sui benefici finanziari, sui costi sostenuti finora a seguito delle misure volte alla ripartizione della responsabilità e domande analoghe. Nessuno è stato in grado di fornire risposte specifiche né stime. Un funzionario della Commissione europea osserva che gli **strumenti finanziari** sono gli elementi di solidarietà più forti esistenti ad oggi, ma gli Stati membri in generale sottolineano che le somme dei vari fondi disponibili in questo campo sono esigue, sono più legate alla motivazione che compensative, sono insufficienti rispetto alle reali necessità e le pratiche burocratiche necessarie li rendono poco interessanti.

I funzionari sottolineano inoltre la mutua influenza nelle discussioni tra le misure economiche e le misure in natura, ad esempio la rilocalizzazione. Alcuni ritengono che la solidarietà si possa esprimere attraverso entrambe le tipologie di azione, altri suggeriscono che gli Stati membri, quando si trovano ad affrontare flussi importanti, sembrano generalmente meno interessati a un supporto di tipo finanziario e più intenti alla risoluzione del problema attraverso mezzi pratici.

Le **agenzie** che agevolano la cooperazione o la solidarietà a livello paneuropeo, come Frontex o l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, sono relativamente di nuova costituzione. Attualmente, le azioni di Frontex vengono ritenute molto promettenti e Frontex è altresì estremamente soddisfatta dei contributi che gli Stati membri stanziavano per le relative attività e operazioni. Le attività di Frontex non si basano legalmente sull'articolo 80 del TFUE, che è stato approvato solo dopo la costituzione dell'agenzia. Le agenzie operative, come Frontex o l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, dispongono di risorse finanziarie alle quali contribuiscono gli Stati membri: si tratta di un costo da sostenere per la solidarietà, ma nessuno degli Stati membri è in grado di valutare costi e benefici.

Per quanto riguarda le **operazioni centralizzate**, l'esperto dell'ECRE ha rilevato che queste ultime sono difficili da concepire e le reazioni degli Stati membri avvalorano tale punto di vista.

3. Gestione delle frontiere

Il bisogno di solidarietà in termini di gestione delle frontiere deriva dalla realtà del trattato di Schengen e dall'eliminazione delle frontiere interne, pertanto alcuni Stati membri hanno responsabilità maggiori rispetto ad altri, presentando frontiere terrestri e marittime più estese, più persone che le attraversano, con paesi confinanti non appartenenti all'UE più o meno "difficili" e così via. Tali Stati membri devono proseguire nelle misure di gestione delle frontiere anche se per loro il tasso di attraversamento è ridotto, poiché le rotte migratorie sono in continua evoluzione.

Per quegli Stati membri che non hanno frontiere esterne significative, i benefici derivanti dal fatto che gli Stati membri "in prima linea" gestiscano efficacemente le proprie si traducono in una riduzione degli arrivi di irregolari. I vantaggi della solidarietà nei problemi legati al controllo delle frontiere formano una catena: una maggiore uniformità nei controlli

e nella gestione delle frontiere significa maggior sicurezza sulle frontiere esterne. Di conseguenza, è possibile garantire una maggiore sicurezza interna e le risorse che in precedenza venivano utilizzate dagli Stati membri per controllare e rendere sicure le proprie frontiere e il proprio territorio possono essere impiegate altrove. I risultati derivano da un processo in corso da circa due decenni: uno dei vantaggi risultanti per i cittadini e gli altri soggetti che risiedono legalmente nell'area UE/Schengen è la libertà di circolazione. Si riscontrano tuttavia dei costi per gli Stati membri, soprattutto al sud, soggetti a una pressione migratoria ancora superiore e costretti ad affrontarla per conto dell'intera UE.

Le implicazioni dell'articolo 80 e della solidarietà nella gestione delle frontiere possono anche essere considerate sensibili dal punto di vista politico e, di conseguenza, come un settore di intervento difficile: le questioni relative alle frontiere sono difficili da considerare separatamente rispetto alle questioni di più ampia migrazione e asilo. Gli Stati che necessitano di un sostegno osservano che coloro a cui viene richiesto un contributo non dovrebbero pretendere dal sistema asilo e migrazione oltre le frontiere, ma dovrebbero affrontare i problemi esistenti in termini di arrivi alle frontiere o di intercettazioni precedenti a questi ultimi. Un programma di breve termine per l'assistenza nella gestione delle frontiere potrebbe includere fattori condizionali a lungo termine. Si potrebbe obiettare che ciò rappresenta una sorta di "effetto valanga" in termini di pratica della solidarietà: le azioni attuate in un'area danno luogo alla necessità di svolgere altre azioni in altre aree.

Gli Stati membri intervistati sembrano soddisfatti del lavoro di coordinamento condotto finora da **Frontex**, sicuramente nei limiti delle sue attuali competenze (che sono in fase di revisione). Frontex mette a disposizione supporto centralizzato e coordina le risorse; tutto ciò viene fornito dagli Stati membri benché si ritenga che in futuro Frontex dovrebbe essere in grado di provvedere alle proprie acquisizioni materiali (ad esempio, imbarcazioni o elicotteri) e di metterle a disposizione degli stati che ne hanno bisogno. Frontex potrebbe pertanto essere rafforzata in quanto attore di diritto. Allo stesso tempo, l'agenzia non può assumersi la responsabilità esclusiva della gestione delle frontiere. È compito degli Stati membri e i contributi di Frontex possono solo aggiungersi al lavoro di questi ultimi. Tali Stati membri, che avevano validi argomenti per richiedere assistenza a Frontex, hanno fornito suggerimenti volti al miglioramento del meccanismo in questione: maggior flessibilità nel modo in cui Frontex agisce a livello operativo; tempi di reazione più rapidi; maggiore efficacia e intervento in ambiti quali la documentazione di ciò che non è ancora documentato.

Per quanto concerne gli **strumenti finanziari**, sembrerebbe che in situazioni di emergenza i fondi disponibili non siano sufficienti per rispondere alle reali necessità. Il **Fondo per le frontiere esterne** copre gli investimenti fondamentali (veicoli, edifici), ma non le spese per il personale; tale aspetto risultare problematico.

4. Asilo e protezione

Analogamente a quanto avviene per i problemi di cooperazione alle frontiere, si può osservare che in assenza di frontiere interne le misure per gestire l'asilo e la protezione nei confronti dei rifugiati all'interno dell'UE, oltre a una più vasta partecipazione alle missioni umanitarie altrove, dovrebbero necessariamente rientrare nella solidarietà.

La pratica ha mostrato differenze significative nei modi in cui gli Stati membri gestiscono i

propri obblighi internazionali nell'ambito della protezione dei rifugiati e, nell'ottica di uno sforzo di armonizzazione e al fine di rendere più omogenea la situazione per i richiedenti asilo e i rifugiati in tutti gli Stati membri, sono state previste quattro direttive. Alcuni funzionari ritengono che tali misure, se correttamente attuate, potrebbero costituire una forma di solidarietà. Tuttavia, alcune delle direttive hanno ottenuto maggiori successi rispetto ad altre e molte trovano applicazione in modi diversi. L'attuazione può essere maggiormente incentrata sulla solidarietà piuttosto che sul raggiungimento di un accordo. La buona fede degli Stati membri che non adempiono ancora ai propri obblighi, ma che fanno appello alla solidarietà è stata una questione sollevata da alcuni intervistati.

Un funzionario sottolinea l'ampio divario tra i tassi di riconoscimento nei vari Stati dell'UE, sottolineando che le differenze sembrano essere correlate alle diverse politiche degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi, a causa di questioni come i legami storici o culturali, o la presenza di comunità (minoranze), piuttosto che, ad esempio, a problemi sistematici nell'applicazione della legge. Il sistema europeo comune di asilo dovrebbe portare a una situazione in cui ciascun singolo richiedente asilo abbia le stesse possibilità di vedere accolta la propria richiesta di protezione in ciascuno Stato membro. Al momento vi è la necessità di livellare le discrepanze esistenti tra i vari approcci.

La solidarietà nei casi di emergenza sembra essere in qualche modo più facile da ottenere, in particolare se l'emergenza riguarda un certo numero di Stati membri contemporaneamente, oppure se è correlata a un evento umanitario di livello mondiale, o ne fa parte.

La discussione è resa più complessa da un provvedimento, il regolamento di Dublino, che assegna la responsabilità a uno specifico Stato membro (nella maggior parte dei casi lo Stato membro in cui il richiedente asilo è arrivato): tale regolamento infatti non costituisce un provvedimento per la ripartizione della responsabilità, bensì per la sua attribuzione. Allo stato attuale, la **geografia** rappresenta il fattore decisivo per stabilire dove risieda la responsabilità principale per quanto riguarda le istanze, le procedure, la protezione e l'integrazione dei richiedenti asilo. Gli attuali dibattiti, di conseguenza, sono dominati dalla questione che considera se il regolamento di Dublino richieda o meno una sorta di meccanismo "di ripartizione" compensatorio e, in caso affermativo, se debba trattarsi di uno strumento finanziario oppure pratico, come la rilocalizzazione.

È emersa la **rilocalizzazione** come misura di solidarietà suggerita per compensare gli impatti del regolamento di Dublino, oltre che per la sua applicazione in caso di emergenza, o nelle situazioni in cui le capacità di uno Stato membro non sono sufficienti. Gli intervistati hanno chiaramente evidenziato le differenze tra la rilocalizzazione dei richiedenti asilo (che riguarderebbe qualsiasi programma collegato a Dublino) e dei rifugiati (come nel caso del progetto pilota EUREMA per assistere Malta). La rilocalizzazione è un vantaggio di pochi individui, sembra accettabile esclusivamente come iniziativa bilaterale, piuttosto che come obbligo paneuropeo, e può comportare tensioni tra i vari Stati membri.

Il **trattamento congiunto**, secondo alcuni collegato alla rilocalizzazione, secondo altri attuabile solo in assenza di un collegamento esplicito ad essa, era all'ordine del giorno per essere discusso, in particolare a partire dalla stesura del programma di Stoccolma. Non vi è alcun consenso su ciò che il trattamento congiunto dovrebbe o potrebbe essere, e ciò potrebbe anche minare il principio fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro si assume le proprie responsabilità in termini di asilo. Potrebbe prendere maggiormente piede un approccio diverso, come l'introduzione di colloqui o la concessione di altre risorse (ad esempio, informazioni sul paese di origine o servizi di interpretariato).

Benché gli Stati membri abbiano punti di vista diversi sulla rilocalizzazione come espressione di solidarietà, per un numero crescente di essi, tra cui Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Regno Unito, i rispettivi funzionari intervistati sostengono l'espressione di solidarietà globale attraverso il **reinsediamento**, anche a livello dell'UE. Un programma di reinsediamento, tuttavia, potrebbe uscire dall'ambito di applicazione dell'articolo 80.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo si trova ancora allo stadio iniziale e i punti di vista nei confronti del suo potenziale contributo alla solidarietà nelle questioni riguardanti l'asilo vanno dalla speranza allo scetticismo. I funzionari degli Stati membri cercano diversi vantaggi supplementari dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, ma il bilancio è relativamente limitato e le aspettative dovrebbero forse essere gestite in modo migliore onde evitare delusioni.

A **livello finanziario**, il Fondo europeo per i rifugiati è lo strumento finanziario di più lunga data, ma i funzionari degli Stati membri sostengono che i livelli di finanziamento offerti siano insufficienti per qualsiasi impatto reale e che il grado di burocrazia coinvolto sia demotivante. Il FER viene ad oggi utilizzato non necessariamente per promuovere la solidarietà in quanto tale, ma piuttosto per offrire un finanziamento collettivo dei progetti nazionali.

5. Immigrazione

L'immigrazione sembra essere il settore in cui vi è stato il minor orientamento reale verso la solidarietà in tutta l'UE e il più basso livello di interesse o necessità apparente per gli Stati membri a cooperare. Questo è sicuramente il caso dell'immigrazione legale. Tuttavia, un intervistato ricorda i legami tra immigrazione regolare e altri canali di ingresso in cui sono coinvolti gli individui: senza impegni per consentire l'immigrazione legale, ad esempio attraverso la solidarietà, un comportamento "sleale" da parte di alcuni Stati membri potrebbe portare a un aumento del numero di richiedenti asilo, generando così vere e proprie sfide per i sistemi procedurali e per i diritti di quelle persone che necessitano di protezione.

In termini di **visti**, l'adozione di norme comunitarie è stata in gran parte completata attraverso regolamenti anziché direttive e poco spazio di manovra per gli Stati membri. In caso di variazioni possibili, esiste spesso una clausola facente riferimento a una prassi uniforme. Ciò rende ogni altra forma di solidarietà in questo ambito inutile. Gli Stati membri possono rappresentarsi l'un l'altro negli affari consolari dei paesi terzi, il che significa che gli Stati membri più piccoli possono risparmiare. I vantaggi sono non tanto finanziari quanto politici e giuridici. Gli Stati membri non sono pronti a consentire la completa gestione delle decisioni sui visti da parte della Commissione o di un'autorità centralizzata.

Dal **punto di vista finanziario**, gli Stati membri che si trovano a dover gestire un maggior numero di richieste di visto, ad esempio perché hanno più sedi consolari in diversi paesi, non dovrebbero sostenere costi più elevati, perché i richiedenti il visto versano tasse amministrative per quest'ultimo.

Per i funzionari svedesi, le attività inerenti alla solidarietà in materia di immigrazione si concentrano **sull'allontanamento e sul rimpatrio degli immigrati irregolari**, attività, queste, sviluppatesi anche grazie alle operazioni di Frontex. È stato osservato un maggior impeto verso la solidarietà nel rimpatrio forzato di quanto non ve ne sia nella promozione del rimpatrio volontario. L'inclinazione verso la solidarietà nel rimpatrio forzato potrebbe essere indicativa del fatto che la solidarietà viene richiesta più facilmente per affrontare o indurre un'azione negativa piuttosto che un'azione positiva.

Tra gli ambiti di solidarietà nel rimpatrio di immigrati irregolari vi sono i **voli comuni** e gli **accordi di riammissione**. I voli comuni comportano efficienze di costo, ma sollevano altresì questioni inerenti al sostegno nell'ottenimento della documentazione per alcuni immigrati. Per quanto concerne la riammissione, un funzionario ritiene che vi sia maggiore flessibilità nel trovare un accordo quando gli Stati membri agiscono soli, mentre un altro sostiene che l'UE, collettivamente, sia più influente. Il rimpatrio implica altresì aspetti finanziari, in primo luogo conformemente al Fondo per i rimpatri.

CAPITOLO 4: CONCLUSIONI

1. Principi generali

La definizione di "solidarietà" o assenza della stessa è stato un tema comune per l'intero studio: emergono pareri discordanti sul significato di solidarietà. A quale specifico livello di accordo sul significato di tale principio basilare è necessario per rendere l'articolo 80 effettivo? Quale parte della solidarietà richiede una migliore definizione per tutti gli Stati membri e per tutte le istituzioni europee al fine di ottenerne una piena comprensione e raggiungere un accordo sul relativo sviluppo: il principio di per sé, il contenuto o le relative finalità? È più opportuno lasciare alcuni elementi della definizione aperti al contesto, sia temporale sia situazionale (inclusendo aspetti quali geografia, ambito di applicazione, numero di Stati membri coinvolti nel bisogno di solidarietà e nella relativa estensione, politica, ecc.)?

Un elemento essenziale nel concetto di solidarietà è la "fiducia", che presuppone la lealtà. La solidarietà è necessaria perché rimuovere le frontiere interne significa aver fiducia nei vicini, aver fiducia in coloro che devono gestire in modo appropriato le frontiere esterne e aver altresì fiducia in coloro che non dispongono di punti di accesso significativi all'Unione, in modo che vengano assistiti adeguatamente nel garantirne la gestione. Fiducia nel fatto che tutti gli Stati membri coinvolti rispettino regolamenti e direttive, cosicché qualsiasi bisogno in termini di solidarietà, specificatamente per quanto concerne l'asilo, si basi su fattori esogeni. Una condizione essenziale alla base della fiducia è la lealtà da parte degli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

2. Aree di intervento specifiche

Un sistema di responsabilità nell'ambito del **controllo delle frontiere** dovrebbe essere basato su preoccupazioni inerenti alla stabilità collettiva/prevenzione e alla sicurezza e dovrebbe agire principalmente in modo da prevenire le cause di ingresso irregolare (piuttosto che le relative conseguenze).

Similmente, il principio della ripartizione dovrebbe basarsi sulla riduzione dei livelli di ingresso irregolare (e, in misura minore, sulla compensazione dei paesi in termini di equità). Dovrebbe coprire solo i costi diretti inerenti alla gestione delle frontiere e non i costi successivi di accoglienza, salvo in caso di afflusso improvviso.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la solidarietà in materia di controlli alle frontiere potrebbe comportare (a) un Fondo, ad esempio un Fondo per le frontiere rivisto oppure (b) trasferimenti in natura, tra cui lo sviluppo delle capacità.

Nell'ambito dell'**immigrazione illegale**, un sistema di ripartizione della responsabilità dovrebbe basarsi sulle preoccupazioni riguardanti l'obiettivo globale di riduzione dell'immigrazione illegale, specialmente nei "nuovi" paesi di immigrazione che dispongono di politiche e pratiche sul controllo della migrazione meno sviluppate. Le argomentazioni secondo cui l'armonizzazione ridurrebbe le disparità nei livelli di immigrazione individuale tra i paesi sono meno convincenti.

La ripartizione della responsabilità dovrebbe riguardare i costi di definizione di misure nazionali sulle sanzioni contro i datori di lavoro affinché vi sia conformità con le norme europee minime, come riportato nella direttiva sulle sanzioni, o una possibile legislazione futura che introduca misure più rigide.

È poco probabile che un sistema di ripartizione della responsabilità sia appropriato per altri settori di controllo interno (accesso all'istruzione, salute, assistenza, ecc.), in quanto questi ultimi sono più critici in termini di assistenza di base e di diritti umani e pertanto risulterebbe più problematico renderli oggetto di misure per accrescere il controllo.

Il sistema della solidarietà in quest'ambito dovrebbe coprire i costi diretti sostenuti dagli stati nell'applicazione delle sanzioni, nonostante si potrebbe riconoscere implicitamente un più ampio ventaglio di costi associati alla riduzione del livello di impiego irregolare (pur non trattandosi di un oggetto legittimo di compensazione).

Il sistema potrebbe assumere la forma di una redistribuzione delle risorse finanziarie alle autorità che applicano sanzioni ai datori di lavoro oppure essere una sorta di assistenza "in natura" con un rafforzamento delle capacità.

In termini di **asilo e protezione**, un'idea per la solidarietà è lo sviluppo anticipato di schemi basati sull'esperienza passata piuttosto che la definizione di soluzioni *ad hoc* caso per caso. Potrebbero esservi due diversi schemi di solidarietà.

Lo schema 1 potrebbe applicarsi ai casi in cui il sistema di asilo non funzioni adeguatamente e lo Stato membro in oggetto si trovi a dover gestire un numero di richiedenti asilo superiore alla propria capacità oppure non sia in grado di attuare le direttive in tal senso a causa della capacità e di questioni numeriche. Di conseguenza, i richiedenti asilo cercherebbero di attuare movimenti secondari per consentire l'applicazione del regolamento di Dublino, ma gli effetti di quest'ultimo sullo Stato membro in questione spesso diventerebbero difficili da sostenere.

Per questo tipo di situazione, si potrebbe pensare a uno schema in cui lo Stato membro interessato possa far appello all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e fornire assistenza per il trattamento. I funzionari che si occupano dell'asilo nei vari Stati membri, sotto l'egida dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, tratterebbero allora le rivendicazioni conformemente a una procedura dell'UE prefissata e sviluppata per quei casi in cui si necessita di un intervento di tali funzionari per lo svolgimento di procedure a livello europeo, portando così all'accettazione o al respingimento dello status di protezione europeo. Per le persone a cui tale status viene garantito, lo Stato membro "ospitante" sarebbe obbligato a seguire i ricorsi accettati di un numero equivalente di rifugiati calcolato in media rispetto ai tre anni precedenti, più una percentuale predeterminata (ad esempio 30%). Gli altri Stati membri coinvolti nella determinazione del caso dovrebbero quindi accettare il restante 70%, conformemente a un tasso di ripartizione prestabilito.

Lo schema 2 potrebbe applicarsi ai casi in cui il sistema di asilo non rappresenti un problema, ma in cui vi sia un numero di richiedenti asilo accettato che superi la capacità (già minima) di uno Stato membro in termini di integrazione. Conformemente a tale schema, potrebbe essere applicato un programma di rilocalizzazione quale EUREMA. Tuttavia, ciò comporterebbe lavoro aggiuntivo per sviluppare la capacità di integrazione, in modo tale da mantenere basso il numero di persone rilocalizzate e risolvere gradualmente la situazione.

Gli schemi proposti sono teorici in questa fase e rappresentano semplicemente un punto di

inizio per una possibile discussione. Tuttavia, si ritiene sia necessaria una solidarietà a livello di gestione delle frontiere e di protezione, nello specifico per quanto concerne la gestione delle partenze dal Nord Africa, per cui è richiesta una soluzione ancor più tempestiva.

Per quanto concerne **la tratta degli esseri umani**, la ripartizione della responsabilità dovrebbe offrire un sostegno sia alle vittime sia in termini di identificazione/persecuzione dei perpetratori. Il terzo ambito identificato nel capitolo 2, quello della prevenzione, si addice al modello più classico di finanziamento collettivo europeo delle misure che rientrano nella politica esterna.

In entrambi i casi (vittime e autori dei reati), l'idea principale alla base della ripartizione della responsabilità dovrebbe essere il raggiungimento degli obiettivi comuni dell'UE (il trattamento umano delle vittime di violazioni dei diritti dell'uomo) e ridurre il fenomeno della tratta a livello dell'UE. Non vi sono argomentazioni plausibili basate sull'assicurazione o sull'obiettivo di ridurre il cosiddetto "country shopping". Nel caso del sostegno alle vittime, qualsiasi ripartizione dei costi dovrebbe essere attuata al fine di massimizzare il benessere delle vittime.

Nel caso dell'identificazione e delle persecuzione dei perpetratori, i criteri per canalizzare le risorse dovrebbero basarsi sulla volontà di massimizzare la comprensione e la persecuzione dei perpetratori. Tuttavia, è opportuno prestare un'attenzione particolare alle sfide e alle risorse degli stati membri (ad esempio una vulnerabilità particolare in quanto paese di transito in ragione della situazione geografica e un PIB pro capite basso). Per una ripartizione degli oneri, è pertanto auspicabile una commistione di risultati e di criteri basati sulla giustizia.

In entrambi i casi, è probabile che i costi siano diretti. Ad oggi, la questione dei costi supplementari e minimi non è stata sollevata, ma ciò potrebbe avvenire in caso di sostegno alle vittime della tratta qualora venga adottata una legislazione esaustiva a livello dell'UE. È probabile che il sostegno alle vittime della tratta avvenga mediante un trasferimento finanziario diretto agli enti governativi e alle ONG. Il sostegno nella lotta contro i perpetratori potrebbe assumere la forma di trasferimenti sia finanziari sia in natura.

In termini di **diritti di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri**, il sistema dovrebbe basarsi su concetti quali stabilità collettiva/relazioni interetniche e sul desiderio di limitare quello che viene definito "country shopping" per ottenere migliori diritti e vantaggi laddove i cittadini di paesi terzi godono di diritti di mobilità più ampi. La solidarietà nell'ambito dell'immigrazione e della politica di integrazione dovrebbe porsi come primo obiettivo l'identificazione delle cause di disparità nelle disposizioni tra i diversi Stati membri nonché il miglioramento delle norme per raggiungere un livello tale atto ad affrontare opportunamente le questioni di stabilità. Pertanto, lo strumento principale potrebbe essere la convergenza legislativa (ad un livello normativo più elevato). Quest'ultima si basa su argomentazioni comuni a quelle che si applicano all'armonizzazione dell'asilo (creare una parità di condizioni, soprattutto grazie alle possibilità di libera circolazione tra gli Stati membri).

Un'ulteriore argomentazione potrebbe essere il sostegno supplementare per i paesi che dispongono di strutture meno sviluppate che non garantiscono diritti e vantaggi opportuni ai cittadini di paesi terzi. Ciò consentirebbe la copertura dei costi diretti grazie a una

ripartizione mediante un fondo (attualmente il Fondo di integrazione) a supporto di programmi specifici.

Per quanto riguarda l'**integrazione dei cittadini di paesi terzi**, il sistema di ripartizione dovrebbe altresì mirare a compensare i paesi che si trovano ad affrontare sfide specifiche in termini di integrazione a causa di una mancanza di infrastrutture, di esperienza e/o di un PIL pro capite basso. Un tale schema di ripartizione della responsabilità assumerebbe la forma di trasferimenti finanziari per coprire i costi diretti associati a un ventaglio di possibili misure e programmi. Questi ultimi dovrebbero risultare conformi alle linee guida definite dall'UE (prevedendo tuttavia possibili variazioni in base alle condizioni socioculturali nazionali).

INTRODUZIONE

Contesto e obiettivi dello studio

L'articolo 80 del capo 2 del titolo V della parte III del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che riguarda le *"Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione"*, stipula che:

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

La finalità della presente relazione, commissionata dal Parlamento europeo a seguito di una procedura di gara d'appalto ristretta, è individuare e valutare le implicazioni, il campo di applicazione e le prospettive di questo nuovo articolo 80, che sembra rafforzare il precedente articolo 63, paragrafo 2, lettera b), TCE, che prendeva in considerazione soltanto i rifugiati e gli sfollati. Lo studio si prefigge, in particolare, di fornire idee informate e guide pratiche su possibili modalità di attuazione dell'articolo 80 del TFUE onde attribuire efficacia in queste aree programmatiche al principio di solidarietà. A differenza delle precedenti relazioni che esploravano gli aspetti della solidarietà tra Stati dell'UE nel settore della politica in materia di profughi e asilo, il presente studio estende l'analisi ad altre aree concernenti il controllo alle frontiere e la migrazione clandestina, la tratta di esseri umani, l'immigrazione e l'integrazione.

Contenuti e metodologia

La *prima parte* del documento esamina le implicazioni dell'articolo 80 del TFUE in termini di obblighi e giurisdizione ai fini dell'ulteriore sviluppo della politica e del diritto europei in materia di immigrazione, controlli alle frontiere e asilo. L'analisi è condotta innanzitutto studiando le fonti primarie e secondarie del diritto europeo: legislazione e giurisprudenza europee, piani programmatici, comunicazioni e osservazioni dottrinali. Scopo della disamina è delineare l'attuale situazione riguardo alla gamma negoziata di competenze e responsabilità, rispettivamente, dell'Unione e degli Stati membri, riguardo alla solidarietà e alla ripartizione delle responsabilità. Viene rivolta particolare attenzione al ruolo trasversale della solidarietà in quanto principio del TFUE nel suo complesso e alle conseguenze dell'approccio basato su una governance a più livelli da applicare all'asilo e all'immigrazione (ossia l'impatto del diritto nazionale, internazionale e sovranazionale).

La *seconda parte* dello studio esamina la pertinenza giuridica e politica e la fattibilità di proposte diverse relative all'attuazione dell'articolo 80 del TFUE, ed è strutturata intorno a due componenti:

il primo consiste nell'individuare gli obiettivi teorici, gli incentivi nonché gli ostacoli a una ripartizione delle responsabilità intra-UE. In termini di incentivi, la teoria economica ha sviluppato diversi modelli che mirano a far accettare la solidarietà e spaziano da approcci basati sull'analisi costi-benefici (la relazione tra l'accettare il costo della ripartizione degli

oneri e i benefici attesi) a quelli basati sulle norme (distribuzione all'insegna della parità; accettazione delle responsabilità per salvaguardare certi principi dei diritti umani).

In secondo luogo viene proposto un inventario dei possibili modi e campi in cui attuare la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità, basato sulla letteratura esistente e sui documenti programmatici a livello di Stati membri (per esempio le domande da parte di Italia e Malta) e a livello di UE pendendo in considerazione tutte le aree chiave della migrazione e dell'asilo di cui articolo 77-79 del TFUE.

La terza parte della relazione è su *"Posizioni e visioni degli Stati membri, delle istituzioni dell'UE e dei principali attori internazionali"* e analizza i risultati di un questionario sottoposto (di persona o per telefono) a funzionari di alto livello di Stati membri selezionati, istituzioni dell'Unione (Parlamento europeo, Commissione e Frontex), organizzazioni internazionali (IOM e UNCHR) e ONG (ECRE). Il questionario, che mira a individuare gli obiettivi, gli incentivi e gli ostacoli negli Stati membri riguardo alle politiche di solidarietà, immigrazione, frontiere e asilo, affronta aspetti istituzionali (per esempio il livello di approccio e gli strumenti politici da usare, il ricorso all'intervento dell'Unione, il grado di sovranità nazionale) e questioni materiali (campi specifici in cui occorre adottare la ripartizione delle responsabilità e misure che portano al suo conseguimento). Tratta anche il problema dei costi e delle implicazioni finanziarie.

La quarta parte della relazione è incentrata su *"Conclusioni e idee su possibili modalità di attuazione dell'articolo 80 del TFUE"*. Raccoglie tutte le principali conclusioni degli elementi teorici ed empirici dell'assegnazione di cui sopra e delinea alcune idee riguardo a meccanismi di solidarietà nel campo delle politiche europee in materia di immigrazione e asilo, tenendo conto del quadro legislativo dell'UE, degli eventuali dispositivi nell'ambito della ripartizione delle responsabilità, delle implicazioni finanziarie nonché delle posizioni di Stati membri, istruzioni chiave e principali attori dell'Unione. Questa parte dello studio affronta anche brevemente la solidarietà applicata alle attuali sfide poste dalla gestione delle frontiere e dalla protezione a causa dei conflitti in Nord Africa e della migrazione da tale regione.

La relazione è stata elaborata tra gennaio e marzo 2011 e ha comportato una fase iniziale di analisi e ricerca a tavolino focalizzate in particolare sullo studio delle fonti primarie e secondarie del diritto europeo, tra cui legislazione e giurisprudenza europee, piani programmatici, comunicazioni e osservazioni dottrinali. La seconda fase ha riguardato la distribuzione di un questionario a funzionario di alto grado in Stati membri selezionati (Belgio, Finlandia, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito), nelle istituzioni dell'UE (Parlamento europeo, Commissione e Frontex) e a principali parti interessate (IOM, UNCHR e ECRE). Le interviste ai funzionari delle istituzioni dell'Unione e alle principali parti interessate sono state svolte di persona a Bruxelles nel febbraio 2011, mentre quelle a funzionari negli Stati membri selezionati sono state condotte per telefono nello stesso periodo.

Il gruppo di ricerca

La relazione è stata redatta dall'Eurasylum Ltd a seguito di una procedura di gara d'appalto ristretta lanciata nel novembre 2010 dal Parlamento europeo. Il gruppo istituito dalla società in questione era formata da Dirk Vanheule (project director), dal Joanne van Selm, Christina Boswell, e da Solon Ardittis.

1. ANALISI DEL CAMPO DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 80 DEL TFUE

L'articolo 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) istituzionalizza il principio di solidarietà nelle politiche in materia di controllo alle frontiere, asilo e immigrazione dell'unione europea. Stipula che:

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Detta disposizione si riferisce alle politiche delineate al capo 2 ("Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione") del titolo V della parte 3 del TFUE, contenente gli articoli 77-80.

Il presente capitolo esamina le implicazioni giuridiche dell'articolo 80 del TFUE in termini di obblighi e giurisdizione ai fini dell'ulteriore sviluppo della politica e del diritto europei in materia di immigrazione, controlli alle frontiere e asilo.

1.1. Solidarietà e cooperazione nel diritto dell'Unione europea

La solidarietà è un elemento costante nel diritto dell'Unione, ma con sfumature diverse. Malcolm Ross individua cinque aree in cui la Corte di giustizia ha invocato o approfondito il concetto di solidarietà per forgiare l'*acquis* del diritto dell'Unione¹⁹. La solidarietà assume un peso diverso in questi campi, da funzioni costituzionali e istituzionali ad altre più concrete, come emerge dalla tabella di seguito.

Collocazione/Fonte	Ruolo della solidarietà	Espressione e importanza
Articolo 10 CE/Articolo 4 TUE	Obblighi attivi di garantire l'efficacia del diritto dell'Unione	Applicabile alle istituzioni dell'UE e nazionali, soprattutto a giudici nazionali, trascende il 1° e il 3° pilastro dell'UE; usato dalla CGE quale base per principi costituzionali fondamentali che garantiscono la protezione di diritti individuali

¹⁹ M. Ross, "Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU" in Ross e Borgmann-Prebil (eds), *Promoting Solidarity in the European Union* (OUP, 2010), pag. 41.

Diritti fondamentali: giurisprudenza della CGE e disposizione della carta dell'UE	Valore significativo in relazione a diritti sociali	Accesso individuale (e utilizzo) della giustizia sociale, per esempio assistenza sanitaria, servizi pubblici
Libertà di mercato	Modifica l'imperativo del mercato	Analisi del merito (rule of reason) in relazione alla giustificazione di ostacoli al mercato unico; riconoscimento delle solidarietà nazionali e sostegno della solidarietà quale concetto dell'UE
Cittadinanza dell'Unione	Costruzione di diritti	Sviluppo del principio di parità di trattamento nei diritti fondamentali di cittadinanza; gli Stati membri devono dimostrare solidarietà finanziaria nei confronti di quei cittadini dell'Unione sufficientemente integrati nella società ospitante
Norme in materia di concorrenza; articoli 81-86 CE/articoli 101-106 TFUE	Delimita i confini	Usata per spiegare il significato di "economica" per definire l'"impresa"; sistemi di solidarietà esclusi dalle norme dell'UE in materia di concorrenza; invocata anche come giustificazione per applicare ex articolo 86, paragrafo 2, ai servizi di interesse economico generale e pertanto per non applicare il pieno rigore delle norme di concorrenza

La solidarietà istituzionale riguarda la solidarietà espressa tra istituzioni, sia a livello di UE che di Stati membri e può assumere forme diverse di cooperazione e assistenza. La solidarietà di natura più sostanziale attiene a sistemi esistenti o previsti di solidarietà tra singoli, spesso facilitata grazie all'intervento dello Stato (per esempio assicurazione sociale, redistribuzione finanziaria tramite imposte sui redditi), che determina il livello di integrazione nella società.

Per quanto concerne l'articolo 80 del TFUE, il ruolo istituzionale della solidarietà tra Stati membri è importante e discende dalla formulazione della disposizione stessa: "principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario." La solidarietà in un contesto istituzionale dell'UE afferisce alla solidarietà tra l'Unione europea e gli Stati membri e la cui portata e la cui struttura consentono a questi attori di raggiungere gli obiettivi definiti nei trattati dell'Unione.

Il principio di solidarietà non è sconosciuto nel quadro del diritto dell'Unione. L'articolo 10 CE e, attualmente, l'articolo 4 del TFUE esemplificano i livelli di attività e impegno che la classica solidarietà richiede. La solidarietà è uno strumento proattivo che consente di dare efficacia al trattato: "La solidarietà è un elemento che interessa le istituzioni dell'Unione, nazionali e locali nonché i precedenti pilastri dell'UE offrendo l'esempio più "compatto" di legami giuridici transnazionali per dare attuazione a questo tipo di ruolo unificatore. Non si tratta di un tentativo di replicare lo statalismo con un ordinamento giuridico dell'Unione ma di un insieme di ordinamenti caratterizzati dalla solidarietà quale valore e strumento essenziale per mantenere i conflitti e le disparità entro limiti gestibili"²⁰.

La CGE ha da tempo riconosciuto la solidarietà basata sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri quale principio generale desunto dalla natura stessa delle Comunità. Tutti gli Stati membri devono contribuire allo sviluppo armonioso dell'Unione, pertanto il principio di solidarietà rafforza la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione. La Corte ha altresì riconosciuto il principio di cooperazione leale tra le istituzioni CE e gli Stati membri e tra questi ultimi, sulla base di quanto indicato dall'articolo 10²¹.

Conformemente all'articolo 10, gli Stati membri, in virtù di un obbligo positivo, "adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal [presente] trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità." Al contempo, l'obbligo negativo di cui al secondo paragrafo richiedeva agli Stati membri di astenersi "da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato". Tale disposizione esprimeva il dovere di leale cooperazione (dovere di sincera cooperazione), cui gli Stati membri erano soggetti nei rapporti con la Comunità e tra loro stessi; è l'espressione della solidarietà comunitaria²². La disposizione in questione è stata applicata principalmente nei confronti degli Stati membri, tuttavia la CGE ha anche chiarito che le istituzioni comunitarie erano soggette al dovere di leale cooperazione nell'ambito delle loro relazioni con gli Stati membri e tra di loro²³.

Il dovere di cooperazione comportava più dell'assolvimento di specifici obblighi stabiliti in una disposizione del diritto comunitario. Anche in assenza di detto dovere, la condotta di uno Stato membro potrebbe costituire una violazione nel quadro degli ulteriori requisiti riconosciuti dalla CGE; lo stesso dicasi nel caso in cui le loro azioni costituiscano un abuso di poteri²⁴.

²⁰ Ross, *ibid.*, pag. 42.

²¹ A. Kaczorowska, *European Union Law* (2008) pag. 235.

²² Lenaerts e Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (2a ed.), pag. 115.

²³ Lenaerts e Van Nuffel, *ibid.*, pag. 116 e i riferimenti nella nota 170.

²⁴ Lenaerts e Van Nuffel, *ibid.*, pag. 117.

Il dovere di cooperazione prevedeva quindi una leale cooperazione tra Stati membri e Commissione e le istituzioni di altri Stati membri responsabili dell'attuazione del diritto comunitario. Laddove la Comunità era stata investita dei poteri per condurre una particolare politica senza tuttavia riuscire a conseguire l'obiettivo prefissato a causa di divergenze di opinione in seno al Consiglio, il dovere di leale cooperazione imponeva agli Stati membri di adottare le necessarie misure provvisorie e transitorie. Tali misure erano di natura conservativa, nel senso che far sì che le misure comunitarie anticipate diventassero effettive in un momento successivo. Analogamente, se la Commissione doveva presentare proposte al Consiglio, gli Stati membri, nelle vesti in "fiduciari dell'interesse comune", potevano agire soltanto in quanto parte del processo di collaborazione con la Commissione e non potevano di certo definire misure incompatibili con le *obiezioni, le riserve o le condizioni che la Commissione avrebbe potuto formulare*²⁵.

Il trattato di Lisbona ha riaffermato il principio della solidarietà. L'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE) stipula che "[l']Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". L'articolo 3, paragrafo 3, TUE stabilisce che l'Unione europea "promuove la coesione economica, sociale e territoriale, *e la solidarietà tra gli Stati membri*"(corsivo aggiunto).

L'articolo 4, paragrafo 3, TUE è il successore dell'articolo 10 CE e riprende il concetto di dovere di cooperazione. Lo studio di Chalmers, Davies e Monties paragona tale nozione al "principio di lealtà" degli Stati Uniti, ossia il requisito secondo cui ogni livello e unità di governo deve agire in modo da garantire il funzionamento corretto del sistema di governance nel suo insieme²⁶. Secondo quanto stabilito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, l'Unione e gli Stati membri "[i]n virtù del principio di leale cooperazione, (...) si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati". Gli Stati membri "adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione". Inoltre "gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione".

La disposizione si applica agli Stati membri e alle istituzioni dell'Unione che devono cooperare con organi nazionali al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'UE²⁷. Rispetto all'articolo 10 CE, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE introduce due modifiche: la nozione di "rispetto reciproco", secondo cui le istituzioni non devono violare le prerogative dell'altra parte, e il dovere di cooperazione, che si applica ai compiti "derivanti dai trattati", definendo pertanto un dovere più aperto di quello discendente dall'adempimento degli obblighi del trattato di cui all'articolo 10 CE²⁸.

Detta "disposizione di lealtà" riguarda obblighi positivi e negativi²⁹. Per quanto attiene all'obbligo negativo, le istituzioni dell'Unione non devono semplicemente astenersi dal prendere misure in contrasto con le leggi sostanziali dell'Unione, ma devono anche evitare

²⁵ Lenaerts e Van Nuffel, *ibid.*, pagg. 120-121.

²⁶ Chalmers, Davies e Monties, *European Union Law* (2010), pag. 223.

²⁷ CGE, C-2/88, Zwartveld, Racc. 1990, pag. I-3365.

²⁸ Chalmers, Davies e Monties, *European Union Law* (2010), pagg. 223-224.

²⁹ Chalmers, Davies e Monties, *European Union Law* (2010), pagg. 224-225.

di adottare misure che ostacoli più indirettamente l'efficacia delle politiche dell'Unione. Gli Stati membri hanno il dovere di astenersi da qualsiasi misura che possa frustrare la realizzazione degli obiettivi nell'azione comune. L'obbligo positivo impone di introdurre alcune misure che contribuiscano al conseguimento delle politiche dell'Unione e tese a garantire la certezza giuridica del diritto dell'UE, proteggere attivamente il diritto dell'UE, punire le violazioni del diritto dell'UE e che consentano agli Stati membri di notificare alla Commissione se vi sono problemi di applicazione o attuazione del diritto dell'Unione.

Lo studio di Chalmers e a. sottolinea che l'articolo 4, paragrafo 3, TUE travalica quello che può essere una disposizione ambiziosa e coinvolge tutte le istituzioni pertinenti nell'effettivo sostegno della politica dell'Unione: "Delinea le aspettative riguardo a quello che uno Stato deve essere in grado di affrontare per sostenere gli obblighi derivanti dalla sua adesione. Definisce le responsabilità discendenti dal rispetto ma, soprattutto, stabilisce le aspettative concernenti gli impegni e le risorse che gli Stati devono avere e impegnare, a prescindere che si tratti di sistemi giudiziari efficienti, politiche proattive, adeguatamente dotate e non corrotte o di un chiaro e universale Stato di diritto, ai fini dell'adesione all'Unione europea"³⁰.

Se applicati al campo dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, gli obblighi positivi di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE comportano già un numero consistente di conseguenze. Il dovere di garantire la certezza giuridica per il diritto dell'Unione impone agli Stati membri di attuare i rispettivi obblighi, a seguito dell'entrata in vigore del TFUE e della legislazione secondaria adottata nel quadro di quest'ultimo, con un'efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente tale certezza del diritto³¹. Le mere pratiche amministrative non sono sufficienti. Il diritto dell'Unione deve inoltre essere amministrato attivamente e con la garanzia dell'adozione di tutte le misure atte ad assicurare la piena efficacia e applicazione del diritto dell'Unione, relativamente ai diritti e alle libertà fondamentali. Le violazioni del diritto dell'Unione devono quindi essere sanzionate; gli effetti delle punizioni devono essere incisivi, proporzionati e dissuasivi. La solidarietà contempla almeno il dovere di cooperare attraverso l'attuazione, il controllo e la penalizzazione delle violazioni del diritto dell'Unione. Affinché esista la solidarietà e la politica dell'Unione in materia di controlli alle frontiere, asilo e migrazione sia efficace, gli Stati membri devono essere incoraggiati ad assolvere i loro obblighi conformemente al TFUE.

Discende inoltre dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE che l'Unione e gli Stati membri si assistono reciprocamente nell'espletamento dei compiti che derivano dal TFUE (articoli 77-79 del trattato). Questo implica che all'Unione e agli Stati membri incombe il dovere di assistenza reciproca in questioni correlate a controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, a prescindere dagli obblighi specifici discendenti dal TFUE. Il principio della leale cooperazione è un obbligo che guida la condotta dell'Unione degli Stati membri.

³⁰ Chalmers, Davies e Monties, *European Union Law* (2010), pag. 225.

³¹ CGE, causa C-159/99, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 2001, pag. I -4007.

1.2. Le origini dell'articolo 80 del TFUE

L'articolo 80 del TFUE è una disposizione del trattato di nuova introduzione che non esisteva nel precedente diritto dell'Unione. La ripartizione delle responsabilità era contemplata in una forma piuttosto embrionale e solo riguardo all'asilo, nell'ex articolo 63, paragrafo 2, lettera b), CE. Ai sensi di detta disposizione, il Consiglio doveva adottare, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, misure in materia di rifugiati e sfollati tra cui "promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che accolgono rifugiati e sfollati e subiscono le conseguenze di tale accoglienza".

Le origini dell'articolo 80 del TFUE sono da ricercare nelle discussioni in seno alla Convenzione europea, che ha portato al progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, che ha da ultimo ispirato il trattato di Lisbona.

Le discussioni in seno al gruppo di lavoro della Convenzione

Le discussioni all'interno della Convenzione sono state preparate nell'ambito di gruppi di lavoro. Il gruppo di lavoro X "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" ha esaminato i possibili emendamenti presentati in materia di controllo alle frontiere, asilo e immigrazione. In un documento di lavori preparatori sui possibili modi di procedere per tale gruppo di lavoro, la questione della solidarietà è stata affrontata riguardo all'asilo, ai rifugiati e agli sfollati. Una delle tre domande fondamentali in questa area programmatica, che avrebbe potuto essere trattata, era la seguente³²: *"Si suggerisce di inscrivere nel trattato costituzionale il principio di solidarietà tra Stati membri, che implica in particolare un giusto equilibrio nella ripartizione degli oneri. Questo principio dovrebbe essere formulato in quanto principio generale applicabile alle politiche in materia di asilo, immigrazione e controlli delle frontiere?"* Di conseguenza, la nozione di ripartizione degli oneri o, secondo una formulazione più positiva³³, la ripartizione delle responsabilità,³⁴ un tipico elemento per rispondere alle esigenze di protezione e asilo, veniva estesa alle altre due aree della politica in materia di migrazione e frontiere che rientrano nell'ambito della giurisdizione CE.

In dibattiti successivi il tema dell'ampliamento del principio di solidarietà non è stato messo discussione; l'idea, spesso basata su particolari esigenze, è stata accolta con favore:

- "Le pressioni alle nostre future frontiere esterne aumenteranno e su tutti gli Stati membri incomberà la responsabilità di proteggerle. Il nuovo trattato deve riconoscere questo obiettivo e fornire le misure atte a promuovere la solidarietà

³² Gruppo di lavoro X sulla Convenzione, documento di lavoro 05, "Possible ways forward for the working group", pag. 3. Cfr. nello stesso senso il documento di lavoro 34 del gruppo di lavoro X 'Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts' Beitrag von Prof. Jürgen Meyer, pag. 3 secondo il quale era necessario riconoscere questo principio per conseguire gli obiettivi di Tampere.

³³ Cfr. Gruppo di lavoro X della Convenzione, documento di lavoro 15, Comments by Mrs Evelin Lichtenberger, Member of the Convention on the Working document 05 "Possible ways for the Working Group", pag. 2: "Innanzitutto è importante comprendere che né i rifugiati né gli immigranti rappresentano oneri e che, per contro, sono i benvenuti nell'Unione europea; è quindi fuorviante, in questo contesto, parlare di ripartizione degli oneri."

³⁴ Cfr. il documento di lavoro 20 del gruppo di lavoro X della Convenzione, Comments to WD 05 by Mr Ben Fayot, Member of the Convention, pag. 3, riguardo ad asilo, rifugiati e sfollati: "Dato il fallimento del trattato di Amsterdam in questo campo, sarà opportuno ricorrere alla codecisione con VMQ in seno al Consiglio e introdurre nel trattato costituzionale il principio di solidarietà, nell'ottica di promuovere la *ripartizione della solidarietà* anziché degli oneri." (corsivo originale). nel progetto di relazione del gruppo di lavoro, i due termini ripartizione degli "oneri" e della "responsabilità" erano menzionati come alternativi; cfr. gruppo di lavoro X della Convenzione, documento di lavoro 18, rev. 1, Projet révisé de rapport final, pag. 5.

e un'equa ripartizione degli oneri, ma non soltanto sotto il profilo finanziario. Dobbiamo essere consapevoli del fatto che alcuni nuovi Stati membri condivideranno una lunga frontiera con paesi terzi. (...) Desidero richiamare la vostra attenzione sulla risoluzione del PE sull'impatto dell'ampliamento dell'Unione europea per quanto riguarda la cooperazione nel settore della giustizia e degli affari interni, secondo cui, ... *il controllo delle frontiere esterne dell'UE non può essere affidato semplicemente allo Stato membro situato all'estremo limite settentrionale, orientale, meridionale od occidentale, ma deve essere oggetto di un sostegno comunitario, di carattere sia tecnico che finanziario*" (corsivo originale)³⁵;

- "La pressione in corrispondenza delle nostre frontiere esterne non cesserà. Dobbiamo avere reciprocamente fiducia nella capacità di tutti gli Stati membri di proteggere le frontiere esterne e dobbiamo accettare il fatto che si tratti di una responsabilità comune. È quindi importante essere in grado di offrire assistenza a quegli Stati membri che, a causa della loro posizione geografica, sono particolarmente vulnerabili alla minaccia dell'immigrazione clandestina. È pertanto necessario disporre di una base del trattato che consenta di elaborare misure atte a promuovere la solidarietà tra Stati membri. È un concetto già presente nel trattato per quanto riguarda i rifugiati e gli sfollati, ma occorre estenderlo alla gestione delle frontiere esterne"³⁶;
- "Oltre a questo processo di armonizzazione, è chiaro che la costruzione della fiducia reciproca richiede anche azioni volte a promuovere la cooperazione, lo scambio di informazioni e la formazioni. Possono essere previsti anche meccanismi di solidarietà finanziaria, per esempio in relazione al controllo delle frontiere esterne comuni. Sul lungo periodo, potrebbe essere necessario valutare l'istituzione di una guardia di frontiera europea comune"³⁷
- "In linea generale, l'affermazione di un principio di solidarietà, tra cui quella finanziaria, tra gli Stati membri in materia di immigrazione, asilo e controllo alle frontiere esterne va anche approvata, in quanto conforme alla logica comunitaria e in grado di garantire un'equa distribuzione degli sforzi compiuti tra tutti gli Stati membri"³⁸.

Nella sua relazione finale del 2 dicembre 2002. il gruppo di lavoro ha formulato alcune raccomandazioni, di cui una in materia di "Asilo, rifugiati e sfollati", riconoscimento di un principio generale di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità. "Pur riconoscendo la responsabilità degli Stati membri, [occorre] sancire nel trattato il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità (comprese le implicazioni finanziarie) tra gli Stati

³⁵ Gruppo di lavoro x della Convenzione, documento di lavoro 31, Letter by Prof. Dr. Mihael Brejc, Vice-President of the National Assembly of Slovenia, Alternate Member of the European Convention', pagg. 2-3.

³⁶ Gruppo di lavoro X della Convenzione, documento di lavoro 22, Comments by Baroness Scotland of Asthal and Mr. Antti Peltomäki, Alternate Members of the Convention, to the WD 05, pag. 4.

³⁷ Gruppo di lavoro X della Convenzione, documento di lavoro 14, Proposition de M. Antonio Vitorino, Commissaire, Membre de la Convention, "Vers un traité unique pour la mise en place de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ?", pagg. 14-15.

³⁸ Gruppo di lavoro X della Convenzione, documento di lavoro 13, Note de M. Jacques FLOCH, membre suppléant de la Convention, sur le document de travail 05 du 6 novembre 2002: "Pistes de réflexion pour le Groupe de travail", pag. 5.

membri, applicabile come principio generale alle politiche dell'Unione su asilo, immigrazione e controllo delle frontiere. Una base giuridica specifica dovrebbe permettere l'adozione delle politiche dettagliate necessarie a realizzare concretamente questo principio."³⁹

Nel dibattito in plenaria concernente tale relazione, la stragrande maggioranza dei partecipanti ha approvato le raccomandazioni riguardanti le politiche in materia di asilo, immigrazione, controllo delle frontiere e visti, che mirano segnatamente a favorire la formulazione di basi giuridiche più generali, l'applicazione del voto a maggioranza qualificata e della codecisione, così come la consacrazione di un principio generale di solidarietà tra gli Stati membri⁴⁰

Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa e il trattato di Lisbona

Il Presidio ha proposto l'inserimento di un articolo 13 (successivamente rinumerato in III-164 e da ultimo diventato articolo III-169 del progetto di trattato), che stabilisce un principio di solidarietà: "Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale volta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio".

Sono stati presentati alcuni emendamenti, proposte che offrono un'indicazione della varietà di visioni sulla nozione di solidarietà.

Alcuni di tali emendamenti chiedevano di *omettere* il principio di solidarietà. Uno era ispirato dalla convinzione che la Comunità non dovrebbe avere competenza nel campo dell'asilo e della migrazione, temi da lasciare all'azione bilaterale o multilaterale tra Stati membri⁴¹. Nondimeno altri, più in linea con la giurisdizione esistente dell'Unione in materia di migrazione e asilo, proponevano di non menzionare la solidarietà. Questo suggerimento poggiava sull'idea dell'inapplicabilità di una nozione di solidarietà: "Termini generici quali 'solidarietà' (o 'leale cooperazione') sono imprecisi e impossibili da interpretare sotto il profilo giudiziario. Sebbene la solidarietà non rivesta significato giuridico in certi giurisdizioni, diversa è la situazione nel caso della Common Law"⁴². Altri ritenevano che il riferimento esplicito di un obbligo di solidarietà nell'area programmatica del controllo alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione fosse superfluo. Una delle proposte di emendamento, per esempio, osservava che non era necessario inserire una clausola di solidarietà: la base a giustificazione della solidarietà discende dalle disposizioni generali del trattato e si applica a tutte le politiche dell'Unione, pertanto è superfluo menzionare la solidarietà nel settore della giustizia e degli affari interni. Tramite la legislazione secondaria si possono introdurre speciali disposizioni in materia di solidarietà⁴³. Com'è ovvio, nessuna di queste proposte è stata adottata.

A un livello meno radicale, alcuni si sono pronunciati a favore di una parziale omissione di certe aree programmatiche dall'applicabilità del principio di solidarietà. L'applicabilità della solidarietà in questioni legate all'immigrazione ha sollevato obiezioni meno drastiche che

³⁹ Relazione finale del gruppo di lavoro X della Convenzione "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", CONV 426/02 (2 dicembre 2002), pag. 4.

⁴⁰ Relazione di sintesi della sessione plenaria della Convenzione europea – 5 e 6 dicembre 2002, CONV 449/02.

⁴¹ Proposta di emendamento della parte due dell'articolo 12 presentata dall'on. Timothy Kirkhope.

⁴² Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da David Heathcoat-Amory e dall'Earl of Stockton.

⁴³ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Joschka Fischer; proposta di emendamento dell'articolo III-164 presentata da Joschka Fischer.

hanno suggerito di limitare la *ratione materiae* ai controlli delle frontiere e all'asilo "in quanto il principio non sembra praticabile in questa specifica area" dell'immigrazione⁴⁴.

Una proposta di emendamento ha messo in dubbio il fatto che la solidarietà rappresenti un principio di orientamento della politica o costituisca un principio fondamentale con una sua collocazione nell'ambito della politica, sostenendo che le politiche dell'Unione "*rifletteranno* il principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità" (corsivo aggiunto). Gli atti adottati contempleranno, se del caso, misure opportune "che possano includere disposizioni finanziarie, al fine di garantire un'equa ripartizione di responsabilità tra Stati membri"⁴⁵. Le proposte di emendamento in oggetto si sono rivelate in linea con la raccomandazione secondo cui il principio di ripartizione delle responsabilità deve essere iscritto nel trattato. Eppure, al contempo, i rispettivi autori hanno rilevato che l'intento alla base dell'introduzione di tale principio "non è (...) presumibilmente il fatto che il bilancio dell'Unione europea debba sopportare l'intero costo dei sistemi in materia d'immigrazione e asilo degli Stati membri, o sviluppare un meccanismo che consenta di ripartire tutti i costi tra gli Stati membri, cosa non realistica. Il ruolo dell'Unione è promuovere la solidarietà"⁴⁶. Alcune proposte di emendamenti hanno suggerito di eliminare dall'articolo la clausola "anche sul piano finanziario", partendo dal presupposto che l'articolo sarebbe stato interpretato come base giuridica mettendo in questione le normali procedure di bilancio dell'Unione o come un'esortazione a finanziare a livello nazionale le azioni comunitarie nei settori del controllo alle frontiere, dell'asilo e della migrazione⁴⁷ o privo della benché minima spiegazione⁴⁸.

Alcuni degli emendamenti proposti si riferivano alla *natura* da attribuire *alla solidarietà*. È stato affermato che la solidarietà si limitava a quella in campo finanziario⁴⁹ prendendo le mosse dall'assunto che all'epoca, il principio di equilibrio degli sforzi concordato dagli Stati membri fosse previsto per i casi di afflussi di massa di richiedenti asilo e nel quadro degli obiettivi di una gestione integrata delle frontiere esterne. Questo è già stato tradotto nella creazione di un Fondo europeo per i rifugiati. Secondo l'autore dell'emendamento, il concetto prevalente era quello di solidarietà finanziaria e la clausola doveva essere riformulata in termini così espliciti.

Altri ritenevano che il principio di solidarietà "dovesse innanzitutto e soprattutto trovare attuazione attraverso il finanziamento comunitario e l'attività comune su base volontaria tra gli Stati membri. Sarà esclusa la ridistribuzione fisica forzata dei richiedenti asilo già arrivati sul territorio di uno Stato membro"⁵⁰.

I membri olandesi della Convenzione hanno chiesto di eliminare le parole "anche sul piano finanziario in quanto "i Paesi Bassi non sono d'accordo riguardo alla proposta sulla

⁴⁴ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Poul Schlüter.

⁴⁵ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Peter Hain con il sostegno di Lord Tomlinson; proposta di emendamento dell'articolo 164 presentata da Peter Hain.

⁴⁶ Proposta di emendamento dell'articolo 164 presentata da Peter Hain.

⁴⁷ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Lena Hjelm-Wallén e a.

⁴⁸ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da G.M. de Vries e da T.J.A.M. de Bruijn.

⁴⁹ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Dominique de Villepin. "Les politiques de l'Union visées au présent chapitre et leur mise en oeuvre sont régies par le principe de solidarité *financière* entre les Etats membres" (corsivo aggiunto).

⁵⁰ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Teija Tiilikainen e a.; proposta di emendamento dell'articolo 164 presentata da Teija Tiilikainen e a.

solidarietà finanziaria, soprattutto laddove entrano in gioco i controlli alle frontiere esterne"⁵¹.

Un'altra proposta ha tuttavia accolto il principio di distribuire gli oneri finanziari tra tutti gli Stati membri, ritenendo però che per una definizione migliore si potrebbe sostituire "anche sul piano finanziario" con "adeguata ripartizione degli oneri"⁵².

Alcuni emendamenti hanno anche chiesto una più ampia descrizione di solidarietà, tra cui la possibilità per il Consiglio di adottare specifiche misure dell'Unione per alleviare gli oneri degli Stati membri che devono confrontarsi con una situazione di afflussi imprevisti di cittadini di paesi terzi⁵³. È stato inoltre suggerito di inserire nell'articolo 12 (sulla politica in materia d'immigrazione) un riferimento relativo alla ripartizione degli oneri secondo cui l'Unione adotta una politica comune in materia d'immigrazione basata sull'equa e unita ripartizione/distribuzione degli oneri⁵⁴.

Infine, l'articolo III-169 del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa stipula: "Le politiche dell'Unione di cui alla presente sezione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù della presente sezione contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio."

Eccetto la sostituzione della parola "sezione" con la parola "capo" nella versione italiana, il trattato di Lisbona ha mantenuto la formulazione nel nuovo articolo 63 ter, rinumerato da ultimo come articolo 80 del TFUE⁵⁵: Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio."

Conclusioni

I documenti accessibili al pubblico sulla stesura del progetto di trattato che istituisce una costituzione per l'Europa e il trattato di Lisbona non riportano una definizione esaustiva ed esplicita delle nozioni di "solidarietà" e "ripartizione delle responsabilità".

⁵¹ Proposta di emendamento dell'articolo 164 presentata da G.M. de Vries e da T.J.A.M. de Bruijn.

⁵² Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Ján Figel e a.

⁵³ Proposta di emendamento dell'articolo 13 presentata da Gianfranco Fini. Analogamente: proposta di emendamento dell'articolo 12 presentata da Peter Hain con il sostegno di Lord Tomlinson.

⁵⁴ Proposta di emendamento dell'articolo 12 presentata da Gianfranco Fini. Vi sono anche altri esempi di misure sulla ripartizione degli oneri, compresa in altre disposizioni sostanziali. Cfr., per esempio, la proposta di emendamento dell'articolo 12 presentata da Peter Hain con il sostegno di Lord Tomlinson, che suggeriva di includere quale obiettivo di un sistema europeo comune in materia di asilo, "facilitare la nuova collocazione nell'Unione, se del caso, di persone ritenute bisognose di protezione internazionale" e "ridurre le differenze nelle procedure in materia di asilo e le condizioni di accoglienza nello Stati membri che risulta in una distribuzione iniqua dei richiedenti asilo". Ha altresì chiesto di introdurre una disposizione secondo cui la legislazione così adottata "sarà integrata da un'efficacia cooperazione operativa coordinata dalla commissione di cui all'articolo 5 e da un'efficacia cooperazione amministrativa in conformità dell'articolo 7." Cfr. anche proposta di emendamento dell'articolo 10 presentata da Meglena Kuneva, che suggerisce la creazione di un servizio di guardia di frontiera europea comune "in linea con il principio di solidarietà finanziaria" di cui all'articolo 13.

⁵⁵ Articolo 2, paragrafo 2, del trattato di Lisbona che aggiunge un capo sulle politiche in materia di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione al modificato TFUE.

Nondimeno, sulla base dei testi presentati in seno al gruppo di lavoro della Convenzione e delle proposte di emendamento, è possibile trarre alcune conclusioni riguardo al campo di applicazione e al contenuto dell'articolo 80 del TFUE.

L'inserimento del principio è stato considerato un passo importante ai fini della realizzazione delle politiche dell'Unione in materia di gestione delle frontiere, asilo e immigrazione. Benché la solidarietà sia una delle principali caratteristiche dell'Unione europea e si presuma che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri debbano cooperare al conseguimento delle politiche dell'Unione, gli autori dell'articolo 80 del TFUE hanno ritenuto che sua minima integrazione esplicita possa ribadire l'importanza del principio in questo campo o possa persino avere un valore aggiunto. Il principio non può essere ignorato nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche.

L'applicabilità giuridica della solidarietà e della ripartizione delle responsabilità ha sollevato una serie di dubbi, tuttavia una proposta di emendamento volta a eliminare i principi dal progetto di Costituzione non è stata accolta. È difficile concludere da questo se, secondo gli autori, i principi fossero applicabili; dipenderà dall'interpretazione delle disposizioni, conformemente alla classica dottrina sugli effetti diretti del diritto dell'Unione. Anche in mancanza dell'applicabilità, i principi rimangono le linee guida nello sviluppo e nell'attuazione della politica dell'Unione in materia.

La solidarietà e la ripartizione delle responsabilità si potrebbero eventualmente applicare a tutti gli aspetti che attengono alla gestione di frontiere, asilo e immigrazione. Sebbene le radici siano da ricercare nelle precedenti nozioni di "ripartizione degli oneri" nel quadro del diritto in materia di asilo, e la loro pertinenza ai fini della gestione delle frontiere fosse espressamente riconosciuta, gli autori si sono espressi a favore di un'applicabilità generale dei principi in questione. Le proposte di emendamento volte a limitare la solidarietà a questioni più specifiche nell'area programmatica relativa a gestione delle frontiere, asilo e migrazione non sono state accolte.

La natura della solidarietà e delle responsabilità da condividere è di più ampio respiro rispetto a quella della distribuzione degli oneri finanziari che discende dalle politiche in materia di gestione delle frontiere, asilo e immigrazione. L'idea della ripartizione degli oneri finanziari è stata probabilmente percepita come uno dei modi più logici per dimostrare la solidarietà e condividere le responsabilità, ma non è di certo l'unico canale per conseguire tale obiettivo, in quanto sono percorribili altre forme di cooperazione, sostegno concreto e persino di intervento dell'Unione.

L'attribuzione finale delle spese finanziarie collegate all'attuazione della solidarietà e della ripartizione delle responsabilità, tra cui le implicazioni finanziarie, ha sollevato timori e preoccupazioni; alcuni hanno sostenuto che l'inserimento di obblighi finanziari non comporta che il bilancio dell'Unione debba farsi carico di tutte le conseguenze di carattere finanziario.

1.3. Il campo di applicazione dell'articolo 80 del TFUE

L'articolo 80 del TFUE si applica a tutte le questioni che rientrano nell'ambito della politica in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione; è una puntualizzazione del principio più generale di solidarietà e, correlato a questo, di quello di cooperazione su cui si

fonda l'Unione europea. La solidarietà sembra essere la nozione di carattere più generico, mentre la ripartizione delle responsabilità è una sua espressione.

La disposizione si applica alle istituzioni dell'Unione e agli Stati membri e i principi espressi disciplinano le regole alla base dello sviluppo della politica dell'UE.

Tali principi rivestono tuttavia grande importanza anche per quanto riguarda l'attuazione, laddove le azioni degli Stati membri sono ampiamente interdipendenti e comportano il ricorso alla cooperazione. Se si considera l'obbligo generale degli Stati membri di prestare cooperazione, l'assenza di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità a livello degli Stati membri può essere incompatibile con gli obblighi discendenti ai paesi in forza dell'articolo 80 del TFUE, come nel caso in cui la mancanza di solidarietà comporti anche una violazione di un dovere più specifico derivante dalla legislazione secondaria dell'UE⁵⁶. Ma al di là di tali episodi, vi possono essere esempi in cui le pratiche e le misure di politica nazionale adottate in materia di gestione delle frontiere, asilo e immigrazione al di fuori della rigida attuazione del diritto dell'UE possono rivelarsi in contrasto rispetto alla nozione di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità⁵⁷.

In correlazione a questo aspetto si pone la questione dell'applicabilità e dell'effetto diretto. Affinché la solidarietà e la condivisione di responsabilità siano efficaci occorre adottare altre misure (di carattere legislativo o politico). È discutibile se queste due clausole abbiano un effetto diretto; resta da valutare in quale misura possano assumere peso nell'ambito di una controversia giuridica. Tracciando un confronto con gli obblighi più generali di cooperazione (ex articolo 10 TCE), la CGE ha affermato che la disposizione non genera di per sé effetti diretti, ma può essere usata quale ulteriore argomentazione nel caso in cui si presuma che lo Stato membro abbia violato un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso⁵⁸.

Per quanto attiene al loro contenuto, le nozioni di "solidarietà" ed "equa ripartizione delle responsabilità" non sono definite in termini di obiettivi o di norme necessarie ai fini della loro realizzazione. Si possono usare approcci diversi per cercare di definire l'esatto significato dei concetti. Un approccio basato sugli Stati membri implicherebbe che la distribuzione degli oneri in relazione allo sviluppo e all'attuazione della politica dell'UE in materia di frontiere, immigrazione e asilo avvenga secondo equità. Sebbene possa non essere un'impresa facile quantificare l'equità, l'accento verrebbe posto sui bisogni degli Stati membri, ma esigenze e interessi nazionali non necessariamente sono in linea con gli obiettivi politici definiti a livello di UE. Tale conflitto sarà visibile al massimo nelle questioni legate all'asilo, in cui gli obiettivi programmatici dell'UE volti a offrire protezione possono essere incompatibili con gli interessi degli Stati membri di limitare sul loro territorio il numero di richiedenti asilo, rifugiati riconosciuti e persone bisognose di protezione sussidiaria. I criteri usati dall'Unione e dai singoli Stati membri per stabilire che cosa sia equo in termini di ripartizione delle responsabilità e quale tipo di solidarietà ci si debba attendere possono essere estremamente diversi. Gli Stati membri, per esempio, possono chiedere solidarietà e ripartizione delle responsabilità ai fini di un controllo delle frontiere più efficace e incisivo, senza assumersi le proprie responsabilità o dare prova di solidarietà nel momento in cui devono offrire protezione ai richiedenti asilo.

⁵⁶ Di norma si riporta l'esempio del rifiuto da parte di alcuni Stati membri di prendere le impronte digitali degli immigrati che circolano clandestinamente.

⁵⁷ Ci si potrebbe per esempio chiedere se una campagna generale sulla regolarizzazione possa andare contro i principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità.

⁵⁸ Lenaerts e Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union* (2a ed.), pag. 116.

Dato che l'articolo 80 del TFUE si applica alle politiche adottate nel quadro del capo 2, si dovrebbe tener conto degli obiettivi politici definiti in quest'ultimo per stabilire i livelli di solidarietà e di equità nella ripartizione delle responsabilità. Tuttavia, anche in quel caso, gli obiettivi politici nel campo della gestione delle frontiere, del controllo dell'immigrazione e dell'offerta di asilo sono molto diversi, mentre, nella pratica, le misure adottate in un'area programmatica possono avere un impatto sull'attuazione della politica in un altro settore. La solidarietà e le responsabilità devono essere esaminate in modo trasversale, considerando le aree politiche menzionate negli articoli 77-79 del TFUE. Da questa prospettiva, occorrerebbe prestare attenzione anche all'articolo 67, paragrafo 2, del TFUE, secondo cui l'Unione – che realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri – "garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una *politica comune* in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla *solidarietà* tra Stati membri ed *equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi*" (corsivo aggiunto). Pertanto, una politica comune basata sulla solidarietà deve essere equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi.

Oltre a questa formulazione della solidarietà quale principio guida ai fini dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche, l'articolo 80 del TFUE contempla anche la disposizione secondo cui "[o]gniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del (...) capo [2] contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio". Il termine "necessario" si riferisce a due principi più fondamentali del diritto dell'Unione, ossia la sussidiarietà e la proporzionalità.

In virtù del principio di sussidiarietà, quale definito all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, l'Unione interviene soltanto "se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione". Il principio di sussidiarietà si applica all'adozione di misure e politiche in materia di frontiere, asilo e immigrazione di cui agli articoli 77-79 del TFUE. Qualora l'attuazione di tali politiche richieda il ricorso a misure aggiuntive di solidarietà, queste ultime possono essere adottate in forza dell'articolo 80. Si potrebbe quindi sostenere che per l'elaborazione di politiche nei settori della gestione delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione occorra un doppio controllo: 1) stabilire se in quel particolare settore risultano necessarie azioni dell'Unione (articoli 77-79 del TFEU); e 2) determinare se gli Stati membri saranno in grado di attuarle da soli e se occorran misure di solidarietà. La fedeltà che ci si aspetta dagli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'UE non sembra essere un fattore sufficiente; se risulta necessaria la solidarietà, può essere opportuno intervenire con azioni dell'Unione.

Le misure di solidarietà da adottare devono inoltre essere proporzionate. In virtù del principio di proporzionalità dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE, "il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati". La proporzionalità prevede che "una misura debba essere appropriata e necessaria ai fini del conseguimento dei suoi obiettivi. (...) [o]ccorre stabilire se gli strumenti impiegati per realizzare l'obiettivo corrispondono all'importanza di quest'ultimo e se sono necessari ai fini della sua realizzazione"⁵⁹. Data l'ampia gamma di interpretazioni attribuibili al concetto di solidarietà, come illustrato nel capitolo 3, e i vari gradi di intensità

⁵⁹ T. Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press: 2006), pag. 139.

con cui la Corte di giustizia esamina le misure alla luce del principio di proporzionalità, è estremamente difficile stabilire se una misura sia proporzionata.

Un'ultima questione relativa all'articolo 80 del TFUE attiene alla pertinenza di tale disposizione riguardo alla competenza dell'UE. È presente un esplicito riferimento alle misure e agli obiettivi politici di cui agli articoli 77-79 del TFUE, tuttavia si potrebbe analizzare se l'articolo 80 del TFUE si applica anche a misure che, *strictu sensu*, non rientrano nel campo di applicazioni degli articoli 77-79 del TFUE. Si dovrebbe altresì valutare se la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità si applica ad altre aree politiche (per esempio le relazioni esterne) che possono interessare politiche in materie di gestione delle frontiere, immigrazione e asilo.

2. LA SOLIDARIETÀ DALLA TEORIA ALL'ATTUAZIONE

2.1. Motivi per la ripartizione delle responsabilità e la solidarietà

Gli studi sulla solidarietà e sulla ripartizione delle responsabilità nell'area della migrazione e dell'asilo sono stati incentrati principalmente sui rifugiati e gli sfollati.⁶⁰ In effetti, il concetto di "ripartizione degli oneri" vanta una lunga tradizione nell'ambito della protezione dei rifugiati. Il preambolo della Convenzione relativo allo status dei rifugiati del 1951 afferma che dalla concessione del diritto d'asilo "possono derivare obblighi eccezionalmente gravosi per determinati paesi", il che implica il ricorso alla "cooperazione internazionale". La Germania occidentale si è impegnata in una politica di ripartizione degli oneri ancora prima di allora, distribuendo i rifugiati in vari *Land* in proporzione alla rispettiva popolazione⁶¹. Altri paesi, tra cui Austria, Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito hanno introdotto sistemi più o meno globali tesi alla distribuzione geografica dei richiedenti asilo. Nell'UE i dibattiti sulla ripartizione degli oneri risalgono alla prima metà degli anni '90, nell'ottica di garantire un equo onere di sforzo nell'accogliere i richiedenti asilo e coloro che cercano protezione temporanea.

Qual è stata la logica sottesa all'elaborazione di tali sistemi di ripartizione degli oneri? Chiaramente, i paesi che devono affrontare un livello sproporzionatamente elevato di afflussi o di costi correlati ai rifugiati hanno una motivazione cooperare indotta dai propri interessi. Un sistema di ripartizione degli oneri comporterebbe alleviare questi paesi dal peso di alcuni dei costi sociali, amministrativi e finanziari associati all'accoglienza dei rifugiati e alla protezione dei richiedenti asilo. La proposta avanzata nel 1994 dalla Germania sulla ripartizione degli oneri generati da coloro che necessitano di protezione temporanea cercava, per esempio, di garantire una più equa distribuzione geografica degli sfollati tra i vari Stati membri, in funzione del PIL, della popolazione e della dimensione del territorio di ciascun paese ospitante. Non deve stupire se gli Stati membri che, secondo tale meccanismo, avrebbero dovuto accogliere un numero più elevato di rifugiati fossero restii a impegnarsi riguardo a quanto proposto.

⁶⁰ Betts, A, Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 274-296; Boswell, C. (2001). Spreading the "Costs" of Asylum in Europe: Lessons from the UK and German Experience. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 316-335; Noll, G., Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003); 236-252; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16 (Special Issue), 253 – 273; Thielemann, E. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 – 273; van Selm-Thorburn, J. *Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis* Amsterdam: Martinus Nijhoff, 1998.

⁶¹ Schwarz, T., The Reception of Refugees in the Federal Republic of Germany: An Example of a Decentralized System, *Refugees in the Region*, Cardiff, 1999.

Sussistono tuttavia alcune possibili ragioni per cui anche gli Stati che rischiavano di "perdere" da tale accordo possono nondimeno avere ragionevoli motivi per cooperare.

Innanzitutto, tali schemi possono fungere da *sistema di assicurazione*⁶², stabilendo una serie di aspettative riguardo al numero di rifugiati che un paese dovrebbe accogliere o a quali costi dovrebbe sopportare. Se si analizzano gli schemi relativi ai richiedenti protezione applicati negli Stati dell'UE negli ultimi due decenni, si osserva una significativa fluttuazione riguardo ai paesi che accolgono il numero più elevato di rifugiati e richiedenti protezione. Per esempio, l'Austria ha ricevuto oltre 27.000 richiedenti asilo nel 1991, anno in cui il conflitto bosniaco ha raggiunto il culmine, ma due anni dopo ne accoglieva meno di 5.000. Per contro, la Francia ha ricevuto nel 1996 circa 17.400 domande di asilo, rispetto alle 61.000 presentate nel 2004. Questo comporta che anche se un paese accoglie oggi un numero relativamente inferiore di richiedenti protezione, può riceverne di più in futuro, rendendo necessario adottare un principio di precauzione e aderire a un sistema di ripartizione degli oneri.

Il secondo possibile motivo si riferisce alla necessità di *evitare dannose azioni unilaterali* per ridurre gli oneri. Se i singoli Stati tentano di diminuire la loro quota di afflussi indesiderati, è presumibile che introducano misure volte a rendere più difficile ai richiedenti protezione entrare o soggiornare sul loro territorio, o vedersi concedere la protezione auspicata. Per quanto tali misure possano essere positive in uno Stato, i paesi vicini possono ritrovarsi a dover sopportare un carico maggiore. Questa situazione può creare una spirale discendente di politiche sempre più restrittive. Nell'ipotesi peggiore, l'azione unilaterale può persino indurre uno Stato a reintrodurre i controlli alle frontiere interne nell'ottica di contenere gli afflussi dai paesi limitrofi. Una simile dinamica pregiudicherebbe la protezione dei rifugiati e destabilizzerebbe anche potenzialmente i sistemi politici degli Stati membri, impegnati in un'incessante serie di riforme politiche. Le misure di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne comprometterebbero anche le disposizioni dell'Unione sulla libera circolazione.

Un meccanismo di ripartizione degli oneri potrebbe quindi essere visto come uno strumento per ridurre gli incentivi a favore di questa specie di spirale discendente. Tale sistema implicherebbe una distribuzione geografica dei rifugiati – o dei costi per accoglierli – definita secondo criteri svincolati (almeno in parte) dalle politiche nazionali. Questa impostazione ridurrebbe gli incentivi a modificare le disposizioni interne in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, protezione o controllo delle frontiere, e potrebbe anche rafforzare la tutela dei diritti dei rifugiati, introducendo norme minime sul versante dell'accoglienza o della protezione.

Questo argomento della spirale discendente ha assunto maggior peso in quanto spostarsi tra gli Stati dell'Unione è diventato più facile. L'abolizione dei controlli sulla circolazione interna tra Stati membri agevola chiaramente i flussi clandestini, sollevando preoccupazioni riguardo al possibile "country shopping" tra Stati dell'Unione. Infatti, il timore che i paesi reagiscano inasprendo le rispettive disposizioni nel campo dell'asilo in una sorta di offerta

⁶² Thielemann, E., Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16(3) (2003), 253 - 273.

competitiva volta a scoraggiare i migranti è stato uno dei fattori che hanno indotto a muoversi verso una politica comune e un regime comune in materia di asilo.

Un terzo motivo per cui gli Stati possono avere interesse a cooperare riguarda considerazioni di più ampio respiro di *solidarietà e reciproca cooperazione*. In molte aree della politica dell'Unione, gli Stati membri redistribuiscono le risorse per sostenere coloro che hanno meno ricchezza o capacità, o che hanno subito shock esogeni. Simili meccanismi sono stati elementi fondamentali della cooperazione europea sin dall'inizio, portando stabilità a paesi o regioni vulnerabili all'interno dell'Unione. La ridistribuzione non è semplicemente una scelta altruista, ma può avere un effetto concreto per la prosperità e la sicurezza regionali, con esternalità positive a vantaggio di tutti gli Stati membri. Ancora una volta, è possibile attribuire più incisività a questo genere di argomentazione abolendo i controlli interni sulla circolazione tra Stati membri: si può supporre che maggiori opportunità di circolare illegalmente tra Stati possano ripercuotersi negativamente sulla stabilità regionale in generale, aumentando i rischi di pratiche scellerate di contrabbando, tratta e altre forme di crimine organizzato a dimensione transfrontaliera.

Questo terzo motivo sotteso alla ripartizione degli oneri implica che la protezione dei rifugiati sia un "bene pubblico internazionale": laddove un paese tutela i rifugiati, crea in genere effetti positivi per altri paesi⁶³. Una sicurezza e una stabilità maggiori grazie alla protezione costituiscono un vantaggio collettivo per i paesi della regione di destinazione.

Sono tutte argomentazioni invocate in sede di discussioni dell'UE incentrate sulla solidarietà e la ripartizione degli oneri dei richiedenti asilo. Sono servite da sostegno per proposte relative alla ripartizione fisica degli oneri (o distribuzione geografica) e alla ripartizione finanziaria degli oneri (in particolare il Fondo europeo per i Rifugiati). In quale misura dette argomentazioni sarebbero applicabili a un'eventuale ripartizione delle responsabilità rispetto ad altre categorie di migranti e/o altri aspetti della gestione della migrazione?

Occorre sottolineare che fin dall'inizio l'asilo è stato storicamente ritenuto un settore appropriato per la ripartizione degli oneri, a causa di certe caratteristiche delle situazioni dei rifugiati. L'accoglienza e la protezione degli sfollati sono di norma interpretate come un carico che grava sui paesi ospitanti, e un onere su vasta scala che può inaspettatamente presentarsi a seguito di un conflitto o di atti generalizzati di violenza. Questi arrivi possono suscitare nei paesi di accoglienza il timore dell'emergere di problemi molto gravi. Di solito, inoltre, si ritiene che i maggiori livelli di afflussi abbiano come destinazione paesi geograficamente vicini o accessibili, e/o con una storia di migrazione da una regione particolare. In questo senso, il fatto che un paese sopporti un onere particolarmente elevato travalica ampiamente le capacità di controllo di quello Stato, giustificando quindi l'offerta di assistenza da parte di altri Stati. Infine, la protezione di rifugiati e sfollati è vista come un atto positivo, di fatto necessario, da un punto di vista etico e normativo. Questo implica che i costi generati non possano e non debbano subire una notevole riduzione, il che implica ancora una volta l'opportunità di introdurre un qualche sistema di ripartizione dei costi (anziché eliminarli).

Tutti questi fattori fanno dell'asilo e dell'esodo coatto ovvi candidati delle misure di solidarietà, che tuttavia non necessariamente si applicano ad altre aree della gestione dei flussi migratori.

⁶³ Suhrke, A, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action. *Journal of Refugee Studies*, 11(4) (1998), 399-400.

2.2. Tipi di ripartizione della responsabilità

È logico e intuibile che in materia di immigrazione e asilo si debba applicare una qualche forma di ripartizione delle responsabilità, tuttavia, una volta districati i possibili meccanismi e criteri, la questione assume contorni estremamente più complessi. Occorre intanto considerare gli obiettivi precisi di un sistema così strutturato. A tal riguardo, è opportuno porre due domande.

Innanzitutto, un sistema di ripartizione dovrebbe mirare ad affrontare le *cause* o gli *effetti* delle disparità nella ripartizione degli oneri? Un meccanismo studiato per affrontare le cause delle disparità dovrebbe principalmente prefiggersi di adeguare i fattori che influenzano la distribuzione degli oneri. Per esempio, l'armonizzazione a livello di UE della politica in materia di asilo può essere interpretata come un metodo per far fronte alla distribuzione iniqua, creando un "piano di parità" di disposizioni nei vari Stati membri. L'assunto in questo caso è che i paesi con regimi di asilo relativamente generosi attirano un maggior numero di richiedenti asilo, pertanto una convergenza delle legislazioni in questo ambito porterebbe a una distribuzione geografica più giusta. Questo tipo di misura "preventiva" è stato definito in parte della letteratura come "ripartizione indiretta degli oneri", nel senso che porta indirettamente a una distribuzione più equa⁶⁴.

Ai sistemi volti a affrontare le cause delle disparità, o la ripartizione indiretta degli oneri, occorrerebbe opporre meccanismi tesi a ridistribuire gli effetti, o le conseguenze, derivanti da inique distribuzioni dei costi. Questi ultimi meccanismi possono riguardare la distribuzione geografica o il reinsediamento di sfollati o profughi, o operazioni finanziarie tra paesi tese a compensare quelli che sopportano un onere più elevato. I sistemi di distribuzione geografica o reinsediamento non sono mai stati applicati sistematicamente alla ripartizione degli oneri all'interno dell'UE, benché il programma di evacuazione umanitaria per il Kosovo avesse introdotto un meccanismo su base volontaria finalizzato alla distribuzione geografica degli sfollati tra i vari Stati dell'UE⁶⁵.

Un sistema di ripartizione degli oneri può anche contemplare elementi di entrambi i tipi di (ri)distribuzione. Il Fondo europeo per i rifugiati, per esempio, eroga risorse in funzione del numero di richiedenti asilo accolti e sfollati accolti (effetti) e assiste gli Stati con strutture meno avanzate di accoglienza e protezione per i rifugiati (cause).

Il secondo tipo di considerazione riguarda il criterio di distribuzione o il principio secondo cui si dovrebbe procedere alla ripartizione degli oneri. La ripartizione degli oneri può poggiare su due tipi di considerazione, ossia può essere *basata sulla giustizia* o *sui risultati*. I meccanismi basati sulla giustizia procedono alla distribuzione in funzione di indicatori statici quali il PIL del paese di accoglienza, la popolazione o la dimensione del territorio.

⁶⁴ Occorre sottolineare che molta parte della letteratura concernente i fattori che influenzano la scelta del paese da parte dei richiedenti asilo e degli sfollati solleva dubbi sul fatto che le politiche nazionali in materia d'asilo siano un fattore determinante. In effetti, sussistono elementi a comprova che l'esistenza di reti di migranti e di una storia di legami coloniali o di altro genere con i paesi di origine siano componenti di gran lunga più decisive. Cfr. Hatton, T. J., *The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?* *The Economic Journal*, 199(535) (2009), 183-213; Koser, K., & Pinkerton, C., *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*. Londra: Home Office Research, Development and Statistics, 2002; Thielemann, E., *Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration*. *Center for Comparative Immigration Studies Working Paper*, 112, 2004.

⁶⁵ Cfr. Selin, J van, *Kosovo's Refugees in the European Union* (London: Continuum, 2000).

L'idea è compensare i paesi di accoglienza maggiormente rispetto alla loro quota equa come fattore di parità. Per contro, gli indicatori basati sui risultati sono maggiormente incentrati sulle conseguenze dell'ospitare rifugiati e richiedenti asilo, quali le ripercussioni esercitate dall'accoglienza e dall'assistenza sulla stabilità o le relazioni tra etnie diverse. Molti sistemi nazionali strutturati sulla distribuzione geografica dell'asilo riguardano principalmente considerazioni basate sui risultati: Per esempio, il meccanismo britannico di distribuzione geografica è stato introdotto soprattutto per ridurre le pressioni sui servizi sociali e di alloggio nell'area di Londra. Alcuni regimi internazionali di re insediamento sono anche espressamente studiati per alleviare le tensioni etniche nella regione di origine, come nel caso dell'evacuazione dei rifugiati kosovari dall'Ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

Molte proposte di sistemi di ripartizione degli oneri contengono elementi di entrambi i tipi di considerazioni, tuttavia è importante tener presente la distinzione a livello di concetto, in quanto ha implicazioni sui modelli di ripartizione scelti, nonché sugli oneri da distribuire. Per esempio, se l'obiettivo principale di un sistema di ripartizione degli oneri consiste nell'alleviare la pressione sulle relazioni tra etnie, è opportuno ridurre al minimo gli oneri che devono sopportare soprattutto i paesi vulnerabili o instabili, anche se non accolgono il numero maggiore di rifugiati. In un caso di questo tipo le operazioni finanziarie non sarebbero inoltre appropriate: il sistema necessiterebbe di una qualche forma di ripartizione fisica degli oneri. Per contro, un sistema basato su considerazioni di giustizia contemplerebbe una ridistribuzione dei costi in relazione a un calcolo degli "oneri" interessati (per esempio il numero di rifugiati, il PIL e la popolazione del paese di accoglienza) e potrebbe conseguire il proprio obiettivo tramite una compensazione finanziaria.

Una volta risolti questi due aspetti, il sistema di ripartizione degli oneri scelto dovrà determinare quali tipi di costi, o di "oneri", si debbano includere negli accordi di (ri)distribuzione. In questo ambito, è possibile distinguere tra *costi diretti*, *indiretti* e *immateriali*. I costi diretti sono quelli che sorgono per accogliere i rifugiati o i richiedenti asilo; i costi indiretti sono materiali ma non direttamente misurabili, coprono una gamma di costi generati dalla società ospitante e da servizi pubblici, ma non espressamente registrati o misurati, per esempio nel settore sanitario o dell'istruzione; infine, i costi immateriali sono più diffusi, come nel caso dell'impatto sulle relazioni tra etnie e il sostegno a favore di partiti politici estremisti.

Nella categoria dei costi diretti, si può operare un'ulteriore distinzione tra *costi minimi* e *"volontari", o supplementari*, che sorgono a seguito dell'accoglienza dei richiedenti asilo. I costi minimi sono quelli necessari per conformarsi agli strumenti giuridici dell'UE in materia di asilo, mentre quelli volontari rappresentano le disposizioni supplementari adottate unilateralmente dallo Stato membro interessato. Questo aspetto può assumere più importanza nel caso dell'asilo, settore in cui esiste un notevole *acquis* che copre la maggior parte delle aree della politica in materia.

È possibile operare un'ulteriore distinzione tra ridistribuzione *finanziaria* o *ridistribuzione in natura*, di cui la prima, ovviamente, contempla trasferimenti in denaro, mentre nel contesto dell'asilo e dell'esodo coatto, la ridistribuzione in natura interessa di norma la distribuzione geografica o ricollocazione di rifugiati e sfollati. In altre aree della gestione della migrazione potrebbe tuttavia essere prevista la consulenza di esperti, la fornitura di dotazioni o personale per prestare assistenza ai controlli interni o alle frontiere, contrastare la criminalità organizzata o sviluppare strutture di accoglienza o detenzione.

Infine, è possibile distinguere i sistemi in funzione della gamma di costi da ridistribuire, più nello specifico, se il sistema è *monodimensionale* o *multidimensionale*. Alcuni sistemi possono essere basati sulla ridistribuzione di un singolo costo o di un esiguo insieme di costi (monodimensionale) o basati sulla ridistribuzione di un insieme di costi diversi, se possibile trasversale a settori differenti (multidimensionale)⁶⁶.

2.3. Settori interessati

Gli articoli 77-79 del TFUE definiscono alcune aree di cooperazione incentrate su tre settori principali: la gestione delle frontiere esterne, l'asilo e la protezione, e la politica in materia di immigrazione. La questione dell'asilo è già stata affrontata in relazioni precedenti⁶⁷. L'analisi che segue sarà pertanto incentrata sul modo in cui, se del caso, le disamine riportate nelle pagine antecedenti sul tema dell'asilo possano essere applicate ad altri settori interessati. Saranno valutati i motivi sottesi alla ripartizione delle responsabilità e i diversi tipi di meccanismi al riguardo e verrà esaminato in quale modo queste considerazioni possano trovare potenziale applicazione a misure nell'ambito della politica in materia di controllo delle frontiere esterne e dell'immigrazione.

2.3.1. Il controllo delle frontiere esterne

Molte delle misure di cui all'articolo 77 del TFUE riguardano regolamenti, con più o meno implicazioni sul versante delle risorse (a parte i costi giuridici/amministrativi generati dalla codifica dei regolamenti nella legislazione nazionale, nonché dalla loro attuazione nelle procedure per l'applicazione della normativa e burocratiche). La principale eccezione a questo principio è data da "qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne" (articolo 77, paragrafo 2, lettera d), TFUE). La disamina su questo aspetto sarà pertanto incentrata sullo studio di un sistema integrato per la gestione delle frontiere esterne.

Le ragioni alla base della ripartizione delle responsabilità

Quale potrebbe essere il motivo sotteso alla solidarietà e alla ripartizione delle responsabilità in questo ambito? In primo luogo, in alcuni casi gli Stati membri possono interpretare tale cooperazione come un regime di assicurazione. Negli ultimi decenni i percorsi preferenziali per entrare clandestinamente negli Stati membri hanno evidenziato notevoli inversioni di tendenza. Certe rotte possono improvvisamente diventare scelte privilegiate di migranti e contrabbandieri, sempre più certi che il controllo alle frontiere presenta un anello debole (per esempio, entrare in Austria e Germania per un breve periodo dopo la caduta della cortina di ferro nel 1989, entrare nel Regno Unito tramite il tunnel del Canale nel 2000-2003 o entrare in Spagna attraverso Ceuta e Melilla nell'estate del 2004). Questa tendenza può poi registrare una flessione, a causa di un intensificarsi dei controlli da parte dei servizi di contrasto. Più in generale, la scelta del percorso per attraversare frontiere esterne e penetrare negli Stati membri è pesantemente influenzata dalle reti di migranti, che diffondono informazioni alla famiglia, agli amici e ai contatti nei

⁶⁶ Thielemann, E., *The Future of the Common European Asylum System: In Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach*. Stoccolma: Swedish Institute for European Policy Studies (2008).

⁶⁷ Studio del PE "What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers?", gennaio 2010, PE 419.620; Studio CE "Study On The Feasibility Of Establishing A Mechanism For The Relocation Of Beneficiaries Of International Protection", luglio 2010, JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056.

luoghi di origine sui possibili canali per entrare nell'UE⁶⁸ nonché dai servizi offerti da contrabbandieri e trafficanti, il cui lavoro consiste anche nel facilitare gli ingressi clandestini⁶⁹. Per questi motivi, è possibile che gli Stati membri che non devono attualmente far fronte a un notevole onere sul versante dei controlli alle frontiere esterne possano ritenere opportuno investire nella ripartizione dei costi, perché potrebbero ritrovarsi ad affrontare fenomeni simili nel futuro.

L'argomento può riguardare paesi potenzialmente soggetti alle sfide dei controlli alle frontiere, non vi sono chiaramente alcuni Stati che saranno relativamente non interessati da tali inversioni di tendenze a causa della loro posizione geografica. I paesi privi di frontiere terrestri esterne (Austria, Repubblica ceca, Lussemburgo) e quelli con frontiere marine più facilmente gestibili (per esempio i paesi nordici) possono essere meno incentivati a fare propria una logica basata sul concetto di assicurazione.

Il secondo possibile motivo per evitare dannose azioni unilaterali riguarda soltanto marginalmente questo caso. Sussistono precise ragioni umanitarie e correlate ai diritti umani per evitare una spirale discendente nei livelli di protezione garantita ai rifugiati, tuttavia tali considerazioni non si applicano al controllo delle frontiere esterne. Gli Stati membri saranno in effetti propensi a promuovere misure più rigide e incisive in questo campo. A dire il vero, è possibile che con l'introduzione di provvedimenti più restrittivi emergano aspetti relativi ai diritti umani, per esempio nel caso in cui i controlli alle frontiere pregiudichino potenzialmente il principio di non respingimento o contemplino misure detentive eccessivamente aspre. Ma nel complesso, l'obiettivo della gestione delle frontiere esterne è contenere i flussi clandestini, non garantire la protezione. Le misure unilaterali volte a inasprire i controlli alle frontiere esterne non comprometteranno inoltre la circolazione tra Stati dell'UE, pertanto non si rischia in modo particolare di minare i principi sottesi alla libera circolazione, come nell'ipotesi di misure unilaterali tese a prevenire il "country shopping" in materia di asilo.

Il terzo motivo citato nel presente studio era la promozione della stabilità collettiva tramite la cooperazione reciproca, che può rivelarsi una ragione di estrema rilevanza ai fini della ripartizione degli oneri nel settore della gestione delle frontiere esterne. L'ingresso clandestino di migranti in uno Stato membro può produrre un notevole effetto domino per altri paesi, soprattutto se si considera la sempre maggiore facilità con cui si circola sul territorio dell'UE. Per esempio, gli Stati dell'Europa del nord quali la Germania e il Regno Unito hanno un profondo interesse a prestare assistenza agli Stati dell'Europa del sud riguardo al rafforzamento dei controlli delle frontiere, in quanto i migranti possono penetrare in Italia o in Spagna per poi spostarsi alla ricerca di un'occupazione in Germania o nel Regno Unito.

È stata quindi individuata una motivazione potenzialmente forte che induce a cooperare per potenziare la stabilità collettiva nonché un possibile interesse a cooperare nel quadro di un regime di assicurazione. Quali tipi di ripartizione delle responsabilità questi due obiettivi potrebbero promuovere nel miglior modo possibile?

⁶⁸ Cfr. Elrick, T., e Ciobanu, O., *Migration Networks and Policy Impacts: Insights from Romanian-Spanish Migrations. Global Networks*. (2009); e Koser, K., e Pinkerton, C., *The Social Networks of Asylum Seekers and the Dissemination of Information about Countries of Asylum*. Londra: Home Office Research, Development and Statistics, 2002.

⁶⁹ Koslowski, R., *The Mobility Money Can Buy: Human Smuggling and Border Control in the European Union*. In P. Andreas e T. Snyder (Eds.), *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe* (pagg. 203-218). Lanham, Md: Rowman and Littlefield (2002).

Tipi di ripartizione delle responsabilità

Innanzitutto, occorre chiarire che cosa si intenda in questa sede per "responsabilità" in tale settore. Si può interpretare la responsabilità come l'obbligo di assumere certi oneri correlati al controllo delle frontiere e che possono riguardare i costi affrontati per rafforzare le frontiere esterne o quelli generati da frontiere esterne deboli. Emerge con chiarezza che il sistema di solidarietà applicato alla gestione delle frontiere deve essere finalizzato principalmente ad affrontare il primo aspetto del fenomeno, ossia le cause anziché gli effetti delle disparità nel controllo delle frontiere. In altre parole, occorre cercare di prevenire gli ingressi clandestini tramite controlli più rigidi. Si può sostenere che una significativa ripartizione degli oneri dovuti alle *conseguenze* imputabili a frontiere esterne deboli (come nel caso della ripartizione dei costi di accoglienza, detenzione o espulsione di migranti irregolari) rischierebbe di ridurre gli incentivi concessi allo Stato membro beneficiario per rafforzare i controlli delle frontiere. Questa impostazione non escluderà una serie di eccezioni. Per esempio, un improvviso flusso di massa di migranti clandestini potrebbe offrire ottimi motivi per fornire un sostegno urgente collettivo teso a contribuire ai costi per la realizzazione di centri di accoglienza.. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, l'elemento principale dovrebbe essere la prevenzione degli ingressi tramite per un potenziamento dei controlli alle frontiere anziché l'adozione di interventi correttivi nell'ottica di aiutare gli Stati membri ad affrontare le conseguenze dovute agli ingressi irregolari.

Un simile sistema di ripartizione delle responsabilità dovrebbe fondarsi su considerazioni basate sulla giustizia o sui risultati? La probabile risposta è che dovrebbe contemplare una combinazione di entrambe. Gli Stati membri devono affrontare sfide di livelli differenti nel controllo delle rispettive frontiere esterne e gran parte di questa diversità è imputabile a fattori geografici che trascendono il loro controllo. Risulta pertanto sensato che altri Stati membri dimostrino solidarietà generale e li aiutino a sopportare i costi. L'obiettivo della ripartizione dei costi in questo ambito non è tuttavia semplicemente garantire un'equa distribuzione di un dato livello di costi, ma, aspetto ancora più importante, ridurre tali costi. Questo distingue il controllo delle frontiere esterne dal settore della protezione dei rifugiati. Come si è visto, nel caso dei rifugiati gli Stati sono tenuti a offrire un certo livello di protezione conformemente alle norme in materia di diritti umani e al diritto sui rifugiati. La ripartizione dei costi mira pertanto a riassegnare un determinato livello di oneri, ampiamente non riducibile. Per quanto riguarda l'attraversamento clandestino delle frontiere, la ripartizione delle responsabilità dovrebbe innanzitutto tendere a una riduzione del volume degli ingressi irregolari, e potrebbe quindi essere interpretata soprattutto come un sistema orientato sui risultati, che pur tiene conto dell'aspetto dell'equità.

La domanda successiva riguarda i tipi di costi da ridistribuire. Potrebbe trattarsi di costi diretti, indiretti o immateriali? La maggior parte dei costi correlati alla gestione delle frontiere è presumibilmente diretta e contempla l'impiego di personale e dotazioni nonché lo sviluppo di infrastrutture di controllo delle frontiere, i cui costi possono essere oggetto di valutazione da parte delle autorità pertinenti. Vi sono ovviamente anche costi indiretti e immateriali associati ad aspetti quali l'accoglienza, il successivo trattamento, e l'impatto socioeconomico di migranti irregolari una volta che si trovano sul territorio di uno Stato membro. Il suggerimento è di escludere tali costi da un regime di ripartizione delle responsabilità, in quanto inducono ad affrontare le conseguenze, anziché le cause, degli ingressi clandestini. L'aspetto del calcolo dei costi dei migranti clandestini è inoltre una questione estremamente controversa, considerati i potenziali incentivi economici di molti

settori che spingono a ricorrere a lavoratori irregolari. Possono quindi anche emergere vantaggi indiretti e immateriali associati all'arrivo di un numero maggiore di migranti clandestini, una considerazione, questa, che rende l'inclusione dei costi indiretti e immateriali altamente complessa e problematica.

Non risulta pertinente in questo ambito la distinzione tra costi minimi e supplementari ("volontari"). Anche supponendo la presenza di norme o procedure comuni minime da applicare al controllo delle frontiere esterne, qualsiasi misura supplementare adottata unilateralmente da uno Stato membro dovrebbe ritenuta necessaria e auspicabile. Considerate le immense sfide poste da un rigido controllo delle frontiere, non è semplicemente plausibile che un paese possa impiegare risorse superflue in questo settore, andando al di là di quanto fosse necessario per prevenire gli ingressi clandestini.

I meccanismi di ripartizione dei costi potrebbero essere finanziari o in natura. La ridistribuzione finanziaria potrebbe comportare l'introduzione di una linea di bilancio da destinare alle dotazioni a favore di Stati membri che devono affrontare sfide particolarmente onerose sul versante della gestione delle frontiere (in termini di personale, formazione, acquisto di attrezzature o sviluppo delle infrastrutture). Gli Stati membri hanno tuttavia anche manifestato la disponibilità a condividere i costi in natura, per esempio offrendo corsi di formazione alle guardie di frontiera, dando disponibilità di personale da utilizzare nei casi di emergenza (RABIT) o fornendo dotazioni. Queste forme di intervento sono già in atto nel contesto di Frontex.

Volendo sintetizzare queste considerazioni, si può affermare che la ripartizione delle responsabilità in questo settore della gestione delle frontiere esterne potrebbe essere giustificata da preoccupazioni relative alla stabilità collettiva e al desiderio di prevenire la migrazione clandestina nell'UE, considerata nel suo insieme, nonché dall'esigenza, per alcuni Stati membri, di introdurre un sistema di assicurazione. Un simile meccanismo sarebbe logicamente finalizzato a prevenire le cause degli ingressi irregolari, anziché a compensare gli Stati membri per le loro conseguenze. Analogamente, i principi di distribuzione sottesi a detto sistema poggerebbero innanzitutto sull'obiettivo di ridurre i livelli di ingresso irregolare e non sul fatto di risarcire i paesi in base a un criterio di equità. Sarebbe probabilmente sensato che il sistema coprisse soltanto i costi diretti correlati alla gestione delle frontiere, escludendo quelli connessi alla successiva accoglienza o al trattamento dei migranti clandestini. Può tuttavia delinearsi l'eccezione nel caso di improvviso afflusso, laddove potrebbe essere prevista una qualche forma di sostegno ai fini dell'accoglienza e del trattamento. Infine, la ripartizione potrebbe avere carattere finanziario o interessare operazioni in natura.

2.3.2. La politica in materia di immigrazione

L'articolo 79 del TFUE afferma che l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.

I requisiti di ingresso e di residenza

L'articolo 79, paragrafo 2, lettera a), del TFUE, implica una qualche armonizzazione dei criteri di ingresso e soggiorno dei migranti residenti legalmente. Tra le possibili categorie di migrante considerate figurano quella di coloro che entrano allo scopo di cercare un lavoro dipendente o autonomo (migranti per motivi di lavoro) e quella di coloro il cui scopo è

l'unione o il ricongiungimento familiare.

Nel caso dei *migranti per motivi di lavoro*, l'articolo 79, paragrafo 5, del TFUE, stipula chiaramente che le disposizioni non incidono sul diritto degli Stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi. È possibile quindi presumere che l'eventuale armonizzazione delle condizioni riguarda i criteri di ingresso (quale la mancanza di manodopera o la domanda di lavoro stagionale), ma che gli Stati membri sono liberi di interpretare e applicare questi ultimi nelle decisioni concernenti l'ingresso e la residenza. È quanto avvenuto nel caso del sistema della "Carta blu" deciso dal Consiglio nel maggio 2009 che stabilisce una serie di condizioni comuni per l'ingresso e il soggiorno di migranti altamente qualificati, lasciando tuttavia alla discrezione dei singoli Stati membri le decisioni relative all'ingresso. Questo comporta una qualche armonizzazione dei principi, ma non delle effettive decisioni in materia di ingressi⁷⁰.

Aspetto ancora più importante è la mancanza di chiarezza riguardo a come la migrazione per motivi di lavoro possa essere oggetto di misure di ripartizione delle responsabilità, visto che la decisione concernente l'ingresso di cittadini di paesi terzi per questo scopo rientra in generale nell'interesse economico del paese ospitante. A differenza di quanto avviene nel caso dell'asilo o della migrazione clandestina, gli Stati membri accolgono i migranti per motivi di lavoro in quanto ritengono che la loro presenza risulterà positiva per certi settori del mercato del lavoro nazionale o aumenterà il capitale umano. Probabilmente, potrebbero formare oggetto della ripartizione dei benefici: dato che gli immigranti che vantano certe competenze sono spesso molto richiesti negli Stati membri, si potrebbe ipotizzare un sistema che preveda la ripartizione tra i vari Stati membri dei benefici derivanti dall'ospitare questi cittadini dei paesi terzi. Risulta tuttavia altamente inverosimile che gli Stati membri o gli stessi immigranti possano accettare un simile sistema. Difficilmente gli Stati membri che attirano con successo, per esempio, ingegneri o esperti nel campo delle TIC, aderiranno a un sistema che preveda la distribuzione geografica di tali immigranti in altri paesi. E gli stessi lavoratori specializzati devono chiaramente avere il diritto di scegliere liberamente il paese di destinazione. Per queste ragioni, non riteniamo che la migrazione per motivi di lavoro sia il settore adeguato per applicare la ripartizione degli oneri.

La questione assume tuttavia sfumature diverse se si considerano i termini "solidarietà" e "ripartizione delle responsabilità" in modo svincolato dalla nozione di ripartizione degli oneri, secondo cui questi ultimi hanno di norma un'accezione negativa (imposizione di obblighi, conseguenze imputabili a una politica fallimentare e via dicendo). Alla solidarietà è possibile anche dare un'interpretazione più positiva, intendendola come un dovere di cooperazione per conseguire un obiettivo comune, che in questo caso è la politica comune in materia di immigrazione, caratterizzata da un'efficiente gestione dei flussi e da un equo trattamento dei cittadini di paesi terzi. La solidarietà dovrebbe quindi mirare a ottenere il massimo possibile dai vantaggi menzionati in precedenza legati all'immigrazione di tali cittadini. Questa impostazione comporterebbe obblighi positivi e negativi. I primi impongono di collaborare nel creare un contesto di immigrazione conforme agli obiettivi programmatici posti dall'Unione. Per esempio, gli Stati membri, per attirare nell'Unione lavoratori altamente qualificati, potrebbero lanciare campagne comuni di assunzione, tenendo conto

⁷⁰ Potrebbero fare eccezione a questa situazione disposizioni che consentano la libera circolazione di coloro ammessi tramite questi sistemi una volta che sono residenti in uno Stato membro per uno specifico periodo. Cfr. la discussione sulla libera circolazione dei cittadini di paesi terzi *infra*.

dei rispettivi mercati del lavoro nazionali, del principio europeo di preferenza e dell'impatto sui paesi di origine. Gli obblighi negativi impongono invece agli Stati membri di astenersi dal prendere misure che potrebbero creare distorsioni nei flussi verso e all'interno dell'Unione europea, vietando in questo modo di adottare misure nazionali che rendano di gran lunga più interessante la migrazione verso uno Stato membro e generino al contempo effetti negativi su altri Stati membri. Teoricamente è possibile strutturare la solidarietà in questi termini, ma la fattibilità pratica, giuridica e politica degli obblighi negativi può sollevare qualche dubbio. Dal punto di vista pratico, occorrerebbe misurare gli effetti (e le distorsioni) delle misure in materia di immigrazione. Sotto il profilo giuridico, sarebbe necessario introdurre una serie di norme vincolanti sulla migrazione legale (per esempio precise condizioni di lavoro, retribuzioni, prestazioni sociali ecc.) il cui mancato rispetto da parte degli Stati membri consenta di rilevare una violazione del principio di solidarietà. Non è ancora questa la situazione nel caso della migrazione per motivi di lavoro e si potrebbe valutare, in termini giuridici e politici, in quale misura si possa adottare tale sistema.

Il ricongiungimento familiare riguarda il trasferimento di cittadini di paesi terzi in uno Stato dell'Unione allo scopo di contrarre matrimonio o di ricongiungersi con i suoi parenti prossimi. Il ricongiungimento familiare deve, per definizione, prevedere lo spostamento nello Stato in cui il familiare risiede, pertanto non può essere oggetto di un meccanismo di distribuzione geografica fisica in un diverso Stato dell'Unione. Inoltre, è ipotizzabile che gli "oneri" (se si può usare questo termine) associati all'ingresso di persone che intendono raggiungere coniugi o familiari saranno equamente distribuiti nella popolazione di immigranti – un soggetto può avere soltanto un coniuge e un limitato numero di parenti e figli. L'ingresso a scopo di ricongiungimento familiare non suscita pertanto alcuna preoccupazione riguardo all'affluenza di massa o a gravi disparità nella distribuzione dei costi tra i vari paesi, di conseguenza non risulta un settore in cui si possa applicare una qualche forma di ripartizione degli oneri.

Diritti dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente negli Stati membri

L'articolo 79, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, stipula che l'Unione adotta le misure relative alla definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri. Un'estensione di tali diritti può in linea di principio generare costi aggiuntivi per i paesi ospitanti. La liberalizzazione delle condizioni che regolamentano la libertà di circolazione e di soggiorno in un altro Stato dell'Unione potrebbe inoltre comportare per il paese di accoglienza sia costi che benefici. Consideriamo le implicazioni di entrambe le serie di disposizioni per verificare se garantiscano un qualche tipo di sistema di ripartizione delle responsabilità.

I diritti dei cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente negli Stati membri sono già stati oggetto di una normativa relativa ai soggiornanti di lungo periodo (direttiva 2003). La direttiva stabilisce vari diritti sociali e giuridici riconosciuti a coloro che soggiornano legalmente da oltre cinque anni in uno Stato membro, tra cui i diritti all'istruzione, al lavoro, nonché alla protezione e ai servizi sociali. Contempla anche un diritto alla libertà di circolazione a certe condizioni (cfr. *infra*). Nella misura in cui la normativa in questione, o qualsiasi futura legislazione che estenda il campo di applicazione o i soggetti di questi diritti, implica per gli Stati membri costi aggiuntivi, è ipotizzabile l'introduzione di un sistema di ripartizione delle responsabilità atto a garantire un'indennità a quei paesi più interessati dal fenomeno. La direttiva non ha tuttavia conseguenze radicali per le politiche e le pratiche nazionali adottate dagli Stati membri, pertanto difficilmente genererà notevoli costi *aggiuntivi* a carico degli Stati membri. In effetti è improbabile che gli Stati accettino

termini sostanzialmente più generosi di quelli attualmente concessi da singoli paesi. Tali diritti sarebbero inoltre riconosciuti, per definizione, a coloro che sono presenti legalmente sul territorio in virtù di una precedente decisione del paese ospitante. A una cospicua percentuale di questi verrebbe concesso lo status di soggiornante in forza di un atto volontario del paese ospitante, in molti casi quale riconoscimento dei benefici economici apportati. È di conseguenza difficile capire in quale modo un'estensione dei diritti dei cittadini di paesi terzi debba o possa formare oggetto di obiezioni riguardo alla redistribuzione di risorse da parte di paesi con un numero relativamente maggiore di migranti.

Vi sono due eccezioni al riguardo. Innanzitutto è possibile che paesi con strutture meno sviluppate per realizzare i diritti dei cittadini di paesi terzi richiedano una qualche forma di sostegno a opera di altri Stati membri. La motivazione sottesa alla ripartizione di responsabilità sarebbe in tal caso la terza illustrata in precedenza, quella della solidarietà e della cooperazione nei confronti di paesi bisognosi di assistenza. L'offerta di tale aiuto potrebbe in effetti essere interpretata come un bene pubblico collettivo per l'UE: potrebbe contribuire a promuovere i diritti umani e le buone relazioni tra etnie negli Stati membri che hanno minore esperienza nel campo dell'integrazione di lungo periodo degli immigranti. Qualora questa tesi venga accolta, può essere opportuno considerare una forma di ripartizione delle responsabilità nell'ottica della realizzazione dei diritti dei cittadini di paesi terzi, sulla base della capacità del paese ospitante di garantire i diritti in questione. Nella disamina che segue, lo studio esplorerà le possibili forme che tale sistema potrebbe assumere.

La seconda eccezione potrebbe delinearsi laddove sussistessero gravi disparità nel livello dei diritti concessi a cittadini di paesi terzi, e, fattore importante, possibilità per questi ultimi di circolare liberamente. In questo caso si potrebbe ipotizzare una logica sottesa alla ripartizione delle responsabilità analoga a quella alla base dell'armonizzazione delle disposizioni in materia di asilo: segnatamente, una convergenza di diritti nell'intento di evitare il "country shopping" da parte di cittadini di paesi terzi, alcuni dei quali potrebbero desiderare trasferirsi in un paese che offre diritti politici, sociali o economici più generosi.

Questo ci porta alla questione dei *diritti di libera circolazione dei cittadini di paesi terzi*. Attualmente tali diritti sono equamente circoscritti, ma è possibile che la futura normativa estenda queste disposizioni per facilitare una più diffusa mobilità dei cittadini di paesi terzi. Questo significherebbe che gli immigranti soggiornanti legalmente in un paese potrebbero trasferirsi in un altro Stato membro e accedere ai servizi sociali, all'istruzione o al mondo del lavoro di quest'ultimo. La libera circolazione così strutturata potrebbe comportare sia costi che benefici per i paesi ospitanti. In termini di benefici, è possibile che i migranti con competenze e qualifiche ricercate, o quelli in grado di colmare la scarsità di manodopera, vengano accolti con favore dai loro nuovi paesi ospitanti. Per esempio, un esperto nel settore delle TIC che sia entrato in Germania grazie al sistema della carta blu e abbia poi deciso di trasferirsi in Francia potrebbe generare benefici per quest'ultimo paese (e comportare una perdita per la Germania). Sul versante dei costi, i migranti che soggiornano legalmente e che non sono visti come un vantaggio economico – perché, per esempio, non presentano competenze o qualifiche adeguate o dipendono in misura superiore alla media dai servizi previdenziali o sociali – potrebbero essere considerati un peso per il nuovo paese ospitante. Un aumento della libera circolazione di cittadini di paesi terzi potrebbe quindi comportare sia costi che benefici per i paesi ospitanti.

Un criterio utile per analizzare questa problematica consiste nel considerare i motivi che potrebbero indurre i cittadini di paesi terzi a trasferirsi da un paese dell'UE a un altro. Una prima possibile motivazione è di carattere economico, ossia la disponibilità di posti di lavoro in un altro Stato membro. Questo tipo di mobilità non dovrebbe di norma essere considerato un onere finanziario per il paese di accoglienza, sebbene non si possa escludere che la mobilità su vasta scala di migranti per motivi di lavoro possa creare tensioni sociali o politiche. Data l'attenzione rivolta dall'UE alla promozione della libera circolazione di lavoratori tra Stati membri, è difficile comprendere in quale modo una mobilità intra-UE indotta da motivi economici possa essere ritenuta problematica e formare quindi oggetto di una ripartizione delle responsabilità. Una seconda motivazione che può indurre i cittadini di paesi terzi a spostarsi all'interno dell'UE potrebbe essere correlata alle condizioni sociali o previdenziali offerte in un altro paese, quale un migliore accesso a istruzione, sanità o previdenza. Questa seconda ipotesi potrebbe comportare un livello maggiore di costi per gli Stati di accoglienza. Come indicato in precedenza, l'offerta di diritti o benefici più generosi può creare una sorta di "country shopping" analogo a quello percepito nel settore dell'asilo. Quest'ultimo scenario potrebbe rendere la libera circolazione dei cittadini di paesi terzi un'area in cui applicare i principi di solidarietà e ripartizione delle responsabilità. La prossima sezione è incentrata su quali sistemi possano risultare appropriati.

Tipi di ripartizione delle responsabilità

Nel caso dei diritti dei cittadini di paesi terzi, gli "oneri" in questione possono essere definiti come i costi associati alla concessione di diritti e sostegno a immigranti di lungo periodo (attualmente sono coloro che soggiornano in uno Stato dell'Unione da oltre 5 anni). Come visto, il criterio per accordare il sostegno non deve basarsi sul numero di cittadini di paesi terzi soggiornanti, e questo per due motivi. Innanzitutto, la presenza di molti cittadini di paesi terzi può rivelarsi positiva per il paese ospitante (soprattutto nel caso di soggetti con elevato capitale umano o con ricercate competenze professionali). Il numero di cittadini di paesi terzi è quindi poco rivelatore in quanto ai costi associati alla loro accoglienza. Un secondo motivo, a differenza del caso dei rifugiati o dei soggiornanti illegalmente, è il loro soggiorno legale di lungo periodo che comporta una decisione volontaria da parte dello Stato di concedere loro la residenza. Considerate alcune eccezioni (quale il ricongiungimento familiare), lo Stato ha preso la decisione di autorizzare il soggiorno e deve essere ritenuto ampiamente responsabile di detta decisione, il che implica l'introduzione di un sistema di ripartizione delle responsabilità non basato sugli *effetti* delle disparità nei costi associati alla presenza di cittadini di paesi terzi.

Potrebbe un simile sistema affrontare le *cause* di tali disparità? In altre parole, si potrebbe giustificare un sistema che fornisca risorse tese a controbilanciare i fattori che determinano uno squilibrio dei costi associati ai diritti dei cittadini dei paesi terzi? Come indicato in precedenza, tali considerazioni possono essere pertinenti nel caso di diritti estesi di mobilità riconosciuti a cittadini di paesi terzi. Una delle possibili cause di disparità nei costi riguardava la divergenza di diritti e di sostegno a favore di soggiornanti di lungo periodo previsti nei vari Stati membri, il che potrebbe incentivare la mobilità di cittadini di paesi terzi tra Stati membri. Poiché i cittadini di paesi terzi si spostano in un altro Stato membro attratti da migliori disposizioni in campo sociale e previdenziale, per esempio, questa scelta può comportare costi addizionali per il nuovo paese ospitante. In tali casi, si può prevedere l'introduzione di misure atte ad affrontare la causa di tali disparità, il che implicherebbe l'armonizzazione di disposizioni tra Stati membri onde garantire livelli simili di diritti e sostegno nei confronti dei cittadini di paesi terzi.

La convergenza delle norme è rafforzata da una seconda argomentazione a favore:

l'esigenza di aiutare i paesi dotati di strutture meno sviluppate a ospitare i cittadini di paesi terzi. Ancora una volta, sulla scia della tipologia delineata in precedenza, questa è una considerazione basata essenzialmente sui *risultati* anziché sulla giustizia. L'idea è che garantire il buon trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo è un bene collettivo di tutti gli Stati membri, che può contribuire a promuovere la stabilità nazionale e sane relazioni tra etnie. Sussiste quindi una buona giustificazione collettiva a favore di un'armonizzazione dei diritti dei cittadini di paesi terzi. Tale armonizzazione dovrebbe tendere a innalzare i livelli di trattamento dei cittadini di paesi terzi nei "nuovi" paesi di immigrazione affinché questi ultimi si conformino agli Stati con sistemi di diritti e prestazioni più adeguatamente sviluppati. Come abbiamo sottolineato, questo non solo promuoverebbe gli obiettivi di sicurezza collettivi, ma consentirebbe anche di prevenire una sempre maggiore circolazione dei cittadini di paesi terzi alla ricerca di condizioni migliori.

Entrambi gli argomenti sono chiaramente a favore di una convergenza (verso l'alto) delle norme. L'attenzione verrebbe quindi rivolta alla legislazione tesa ad armonizzare i diritti in settori quali l'occupazione, l'istruzione, la sanità, la previdenza, nonché i diritti politici e civili, tra cui quelli concernenti l'acquisizione della cittadinanza.

Oltre a questo processo di armonizzazione, gli Stati dell'Unione potrebbero prendere in considerazione di introdurre sistemi volti a fornire sostegno a paesi con strutture meno sviluppate per assistere i cittadini di paesi terzi. Tale redistribuzione potrebbe potenzialmente interessare sia i costi diretti (per esempio quelli legati alle prestazioni pubbliche) che i costi indiretti (come nel caso del riconoscimento ai cittadini di paesi terzi dei diritti generali alla sanità o all'istruzione). Ovviamente, la disponibilità di risorse per coprire i costi indiretti sarebbe un aspetto più controverso, in quanto la spesa non sarebbe oggetto di una valutazione. Potrebbe quindi rivelarsi più appropriato attenersi alla categoria ristretta dei costi diretti.

Gli strumenti finanziari potrebbero essere un canale per ripartire il sostegno. Per esempio, potrebbe essere utile istituire un fondo simile al FER, a titolo del quale i governi o le ONG registrate possano chiedere contributi per sostenere programmi tesi a rafforzare i diritti di cittadini di paesi terzi.

Per sintetizzare la discussione, si potrebbe pensare a un sistema di ripartizione delle responsabilità nel settore dei diritti di cittadini di paesi terzi, in funzione di due possibili fattori: la preoccupazione di rafforzare la stabilità collettiva e migliorare le relazioni interetniche; e la volontà di porre un freno al cosiddetto "country shopping" da parte di cittadini di paesi terzi nell'ottica di migliorare le loro condizioni esercitando i diritti di mobilità intra-UE. Tale sistema potrebbe essere innanzitutto teso ad affrontare le disparità tra Stati membri in termini di diritti e prestazioni per i cittadini di paesi terzi portando gli standard a un livello che promuova l'integrazione. Il principale strumento per la ripartizione delle responsabilità consisterebbe nel far convergere la legislazione *a un livello più elevato*. Si può anche considerare l'opportunità di offrire aiuti supplementari agli Stati membri con strutture meno sviluppate nell'intento di garantire diritti e prestazioni ai cittadini di paesi terzi. Tale sistema potrebbe coprire i costi diretti e la ripartizione sarebbe gestita tramite un fondo riservato a programmi mirati. Nessun argomento riesce a essere convincente riguardo a un sistema di ripartizione delle responsabilità basato sul numero di cittadini di paesi terzi in Stati membri diversi, dato che gli immigranti in questione possono comportare benefici nonché costi e nella maggior parte dei casi la decisione di consentire loro di

rimanere è stato un atto volontario del paese ospitante.

Immigrazione clandestina e soggiorno irregolare

L'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, afferma che vengono adottate misure nel settore dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare.

La direttiva sui rimpatri del 2008 ha già affrontato l'aspetto specifico dell'*allontanamento e del rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare*, definendo procedure che disciplinano l'espulsione di immigranti clandestini, tra cui l'istituzione di un periodo massimo di trattenimento (6 mesi), di un periodo massimo durante il quale al rimpatriato può essere vietato l'ingresso nel paese ospitante (5 anni), la definizione di norme sul trattamento di famiglie e figli, l'introduzione di disposizioni per finanziare il rimpatrio di un soggetto, e la conformità con il principio del non respingimento. Queste regole rappresentano una soglia minima che gli Stati membri sono obbligati a rispettare nell'attuazione degli allontanamenti. Singoli Stati possono introdurre norme molto più liberali rispetto a quelle stabilite nella direttiva; in questo senso, la legislazione è analoga agli strumenti di politica in materia di asilo, tesi a garantire livelli minimi di trattamento e diritti dei richiedenti asilo.

Un'importante differenza, tuttavia, è data dal fatto che sottesa al rimpatrio non vi è alcuna logica per stabilire un "piano di parità": l'armonizzazione delle disposizioni concernenti l'asilo era almeno in parte mirata al ravvicinamento delle norme nel settore dell'asilo e delle condizioni di accoglienza previste negli Stati membri onde scoraggiare il cosiddetto "country shopping", ma è una logica non applicabile ai rimpatri. Non sussiste alcun elemento a sostegno del fatto che i migranti clandestini siano influenzati dalle disposizioni nazionali sul trattenimento o l'allontanamento nel momento in cui scelgono il paese dell'Unione in cui trasferirsi. È pertanto improbabile che una disparità nella politica e nella pratica nazionali in materia di rimpatri abbia un effetto sulla distribuzione geografica nei vari Stati membri dei migranti clandestini. A completamento di tale posizione si può aggiungere che la logica di ricorrere all'armonizzazione per evitare azioni unilaterali finalizzate a scoraggiare i migranti non sembra applicabile al caso in questione. Il fatto è che l'armonizzazione in questo ambito è volta a garantire un livello minimo di diritti e trattamento dei rimpatriati e, per quanto possibile, a diffondere tra gli Stati membri buone pratiche e non è tesa ad assicurare un'equa ripartizione dei costi.

Potrebbe sussistere una motivazione a favore di una qualche ripartizione delle responsabilità dei costi sorti a seguito dei rimpatri? Dato che uno degli obiettivi dell'armonizzazione è garantire il rispetto di certi requisiti minimi, è possibile che l'attuazione della direttiva in oggetto comporti costi aggiuntivi per alcuni Stati membri. È tuttavia interessante sottolineare che nel settore dei rimpatri la maggior parte dei costi è correlata a misure più rigide anziché a provvedimenti più miti. Gli aspetti più onerosi del rimpatrio riguardano le irruzioni, il trattenimento e gli allontanamenti forzati. L'adozione di politiche più morbide – che prevedano per esempio un ricorso meno diffuso alla detenzione – comporterebbe una riduzione di costi per gli Stati membri.

L'introduzione di misure tese a garantire strutture di trattenimento più umane potrebbe costituire un'eccezione. Se si accoglie la tesi secondo cui gli Stati membri applicano tali misure per facilitare l'allontanamento di migranti clandestini, si può sostenere l'opportunità di investire risorse affinché tali strutture rispettino certi criteri, soprattutto nei casi in cui devono ospitare famiglie e minori. La giustificazione alla base della logica sottesa a questo sistema di ripartizione delle responsabilità sarebbe la promozione di beni collettivi, ossia

una politica umana e rispettosa dei diritti umani in materia di allontanamento nell'Unione. La direttiva sui rimpatri è stata criticata da alcuni paesi terzi in quanto eccessivamente rigida e persino xenofoba. Forse l'istituzione di un fondo finalizzato allo sviluppo di infrastrutture di trattenimento e centri di allontanamento potrebbe contribuire a migliorare il trattamento riservato ai rimpatriati. Detto questo, può tuttavia essere un aspetto discutibile che l'UE sostenga finanziariamente l'ampliamento di strutture di trattenimento, anche se la finalità è rendere le condizioni più umane. Per tale ragione, dubitiamo dell'opportunità di introdurre disposizioni di ripartizione delle responsabilità nell'area dei rimpatri.

Tralasciando la questione dell'allontanamento e del rimpatrio, esistono *altri aspetti dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare* che potrebbero formare oggetto di misure di ripartizione delle responsabilità? Quest'area della politica potrebbe contemplare vari generi di controlli interni su immigrati clandestini, quali verifiche e carte di identità, sanzioni nei confronti dei datori di lavoro e altri provvedimenti atti a prevenire l'accesso irregolare a sanità, istruzione, alloggi o servizi sociali. Di tutte queste misure, le sanzioni inflitte ai datori di lavoro hanno già formato oggetto della direttiva 2009/52/CE, del 18 giugno 2009, relativa a sanzioni, che gli Stati membri devono recepire entro il 20 luglio 2011. La direttiva è strutturata su tre elementi principali: i datori di lavoro saranno soggetti a nuovi obblighi di carattere amministrativo da assolvere prima di assumere cittadini di paesi terzi; la mancata conformità comporterà l'applicazione con procedure armonizzate di misure punitive, sanzioni finanziarie e sanzioni penali; e ogni Stato membro dovrà effettuare ispezioni, sulla base di una valutazione dei rischi, e identificare periodicamente i settori di attività in cui si concentra nel loro territorio l'impiego di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Queste sanzioni nei confronti dei datori di lavoro sono caratterizzate da vari elementi da risultare più adatte all'armonizzazione rispetto ai rimpatri. Innanzitutto, l'obiettivo della legislazione è rafforzare il livello di controllo esercitato dagli Stati membri, anziché definire norme minime; al riguardo, mira a incoraggiare gli Stati a destinare maggiori risorse a questo ambito del controllo della migrazione anziché aumentare le limitazioni (e quindi meno risorse, come nel caso della direttiva sul rimpatrio). Un'attuazione efficace della direttiva può creare costi aggiuntivi per gli Stati membri. Inoltre le opportunità di lavoro irregolare sono considerate un fattore determinante nella scelta del paese da parte dei migranti clandestini. Si può pertanto presupporre che un'armonizzazione delle sanzioni a carico dei datori di lavoro potrebbe porre gli Stati su un piano di parità, contribuendo a ridurre le disparità tra Stati dei livelli della migrazione clandestina.

Non è chiaro se tesi analoghe si possano applicare ad altre potenziali misure adottate nell'area dei controlli interni. Per esempio, l'esclusione di migranti irregolari dall'accesso a vari servizi sociali o pubblici è di gran lunga una questione più controversa dell'esclusione dal mondo del lavoro, in quanto può compromettere la possibilità dei migranti di fruire dei servizi sociali di base. Sanità, istruzione e servizi sociali in genere possono essere ritenuti diritti umani più fondamentali dell'accesso all'occupazione (soprattutto nella misura in cui interessano i diritti di minori). Come nel caso della direttiva sul rimpatrio, è verosimile che le misure dell'Unione tese a escludere l'accesso a tali servizi assumano la forma di condizioni minime finalizzate a garantire un trattamento umano e il rispetto dei diritti umani dei migranti anziché la forma di provvedimenti tesi ad applicare appieno il principio di esclusione.

Dati questi presupposti, le prossime sezioni saranno incentrate sull'area più ristretta delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro ed esamineranno le possibili motivazioni che possono indurre i vari Stati a sottoscrivere accordi di ripartizione delle responsabilità e quale forma possano assumere questi ultimi.

Motivazioni a sostegno della ripartizione delle responsabilità nell'ambito delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro

Abbiamo visto che l'armonizzazione della legislazione in questo ambito può contribuire a evitare il cosiddetto "country shopping". L'idea alla base è che i migranti clandestini possano essere indotti a cercare lavoro negli Stati membri che applicano politiche più morbide in relazione alle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. L'armonizzazione creerebbe quindi condizioni più paritarie, annullando potenzialmente le disparità tra paesi riguardo alle tendenze della migrazione clandestina. Sulla carta sembra un approccio plausibile, ma nella pratica è improbabile che le sanzioni a carico dei datori di lavoro abbiano un impatto molto pesante sul mercato del lavoro illegale degli Stati membri. I mercati del lavoro di alcuni Stati membri sono caratterizzati da un elevato grado di informalità, e vi sono interessi molto forti e radicati che giocano a sfavore dell'imposizione di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro⁷¹. Si può affermare che vi sono "nuovi" paesi di immigrazione con politiche in questo campo meno elaborate, nei quali una normativa dell'Unione più vigorosa può effettivamente cambiare la situazione di certi settori dell'economia. In generale, tuttavia, non riteniamo che le misure comuni sulle sanzioni a carico dei datori di lavoro comporterebbero una diversa distribuzione dei migranti clandestini tra i vari Stati membri. A ulteriore sostegno di tale tesi, gli studi condotti suggeriscono che le reti di migranti e le relazioni bilaterali e/o coloniali sono i fattori più significativi nella scelta del paese da parte dei migranti (cfr. paragrafi *supra*). Una considerazione finale è che le misure per contrastare l'occupazione irregolare non dovrebbero mirare alla ripartizione delle responsabilità tra paesi, ma alla riduzione o all'eliminazione degli oneri. Non sembra opportuno interpretare l'armonizzazione delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro come uno strumento per porre rimedio al diverso livello di migrazione clandestina nei paesi: l'obiettivo dovrebbe essere ridurre il livello complessivo e non distribuirlo.

Detto questo, emerge un argomento dei "beni collettivi" a favore della solidarietà in questo ambito. Alcuni Stati membri cercano di elaborare politiche e pratiche efficaci nel campo delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, e beneficerebbero di una qualche forma di solidarietà offerta da parte di altri Stati membri a sostegno dei loro sforzi. Ancora una volta, questa situazione potrebbe riguardare maggiormente i "nuovi" paesi di immigrazione privi di sistemi adeguati per il controllo della migrazione clandestina, un fenomeno relativamente recente. In questi casi, gli Stati membri con maggiore esperienza nell'ambito del controllo dei flussi migratori possono ravvisare una serie di vantaggi nel destinare risorse alla costruzione di capacità in tali paesi. La costruzione di capacità può essere interpretata come un modo di ridurre in generale gli incentivi che stimolano i migranti clandestini, in particolare quelli che passano attraverso i paesi dell'Europa centrale e orientale. Da studi condotti emerge che molti migranti clandestini entrano nei paesi attraversando le frontiere orientali dell'Unione per poi spostarsi verso gli Stati membri occidentali. Molti di questi migranti finiscono tuttavia per vivere e lavorare nel paese di

⁷¹ Cfr. Baldwin-Edwards, M., e Arango, J., Where Free Markets Reign: Immigrants in the Twilight Zone. In M. Baldwin-Edwards e J. Arango (Eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe* (pagg. 1-15). Londra: Routledge (1999); Sciortino, G, Between Phantoms and Necessary Evils: Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. *IMIS-Beitraege*, 24, 17-43 (2004).

"transito", usato come tappa del loro percorso o destinazione finale. Le misure per rafforzare le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro nei PECO potrebbero essere ritenute un valido strumento per dissuadere i potenziali migranti a entrare nell'Unione attraverso tali paesi.

Infine, un simile sistema potrebbe essere considerato alla stregua di un regime di assicurazione? Sono meno gli elementi a sostegno di questo principio ai fini di una ripartizione delle responsabilità. A differenza dell'asilo o degli ingressi clandestini, non sono emerse nel tempo significative e inattese fluttuazioni del livello dell'occupazione irregolare in paesi differenti. Le fluttuazioni nei paesi di destinazione degli sfollati o dei migranti clandestini possono essere pesantemente diverse a causa di episodi di conflitti armati o di cambiamenti nelle rotte privilegiate dai contrabbandieri. Per contro, il fenomeno dell'occupazione irregolare registra cambiamenti gradualmente, in risposta alle condizioni economiche e all'applicazione delle leggi. Gli Stati membri non si preoccupano quindi in genere di sottoscrivere disposizioni collettive quale forma di assicurazione.

In breve, secondo noi il principale argomento a favore della ripartizione delle responsabilità nell'ambito delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro è quello di offrire assistenza ai paesi con sistemi meno sviluppati affinché costruiscano le loro capacità e introducano pratiche e politiche più solide. Questo approccio si può applicare in particolare ai "nuovi" paesi di immigrazione, con un'esperienza più limitata in termini di controllo interno dei flussi migratori.

Tipi di ripartizione delle responsabilità

Nel contesto delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, gli "oneri" in questione comprendono i costi associati all'attuazione di controlli imposti dalla legislazione comune dell'Unione. Questo aspetto dovrebbe essere distinto da un sistema teso alla ripartizione dei costi generati dall'immigrazione clandestina in quanto tale (che, in effetti, possono essere meglio caratterizzati come benefici economici anziché come costi⁷²). I costi associati all'introduzione di sanzioni più rigide nei confronti dei datori di lavoro possono gravare sulle autorità (in termini di registrazioni relative ai datori di lavoro, controlli e irruzioni, nonché possibile detenzione dei colpevoli) e sui datori di lavoro stessi (costi dei controlli del personale). Vi sono anche costi economici aggiuntivi associati alle ridotte possibilità di assumere in certi settori manodopera flessibile e a basso costo (sebbene questi vantaggi economici dell'occupazione irregolare non siano in generale riconosciuti come legittime ragioni per tollerare l'illegalità nei paesi europei).

Partendo dal presupposto che un sistema di condivisione di questi "oneri" sia motivato dalla volontà di ridurre il fenomeno nell'Unione, detto sistema sarebbe basato sugli effetti delle disparità dei costi. In altre parole, tenterebbe di intervenire sulle conseguenze (anziché sulle cause) di qualsiasi disparità di costi associata all'introduzione di sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. Al tempo stesso, un siffatto sistema sarebbe basato sui risultati e non sulla giustizia. La logica sottesa sarebbe una distribuzione delle risorse che permetta di conseguire al meglio l'obiettivo di garantire l'applicazione delle sanzioni a carico dei datori di lavoro in vari Stati membri.

⁷² Jahn, A., e Straubhaar, T., A Survey on the Economics of Illegal Immigration. *South European Society and Politics*, 3(3), 16-42 (1998).

Quale tipo di costi potrebbe essere coperto? Come abbiamo visto, l'applicazione delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro comporta per gli Stati vari costi diretti concernenti la raccolta e l'analisi di dati nonché relativi all'impiego di personale preposto all'esecuzione della legge incaricato di effettuare controlli nei locali. I costi indiretti possono comprendere i costi per l'azione penale e la detenzione dei condannati. Vi sono alcuni costi indiretti e immateriali che possono gravare sui datori di lavoro, tra cui i costi per la verifica della documentazione, per i ritardi accumulati nella ricerca di personale adatto e, potenzialmente, i costi associati al divieto di assumere manodopera più flessibile e più a basso costo (irregolare). Come indicato, questi ultimi costi economici possono essere gravosi per le imprese, ma di rado sono considerati un motivo legittimo per desistere dall'applicare le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro. Nondimeno, sarebbe opportuno tenerne conto nel valutare i possibili costi associati all'applicazione delle sanzioni a carico dei datori di lavoro, soprattutto nel caso degli Stati membri con un PIL pro capite inferiore alla media. Nel complesso, comunque, gli elementi più logici da contemplare in un sistema di ripartizione degli oneri sono i costi diretti sopportati dai governi nell'esecuzione delle sanzioni.

Per quanto riguarda i costi minimi e supplementari e/o volontari, sarebbe probabilmente opportuno limitare la ripartizione delle responsabilità a quei costi minimi associati all'attuazione della normativa dell'Unione, un'impostazione che renderebbe il sistema più trasparente e legittimo diminuendo le possibilità per gli Stati membri di chiedere risarcimenti per costi che potrebbero essere ritenuti superflui.

La ridistribuzione potrebbe assumere la forma di operazioni finanziarie e/o di assistenza in natura? Si potrebbe prevedere una combinazione di entrambe. Le operazioni finanziarie potrebbero essere un modo per risarcire gli Stati dei costi associati ai sistemi di dati e al personale necessari per procedere a controlli più rigidi. A differenza delle aree dell'asilo e dei diritti dei cittadini di paesi terzi, è possibile che tali costi siano a carico soprattutto (e forse esclusivamente) delle istituzioni pubbliche, anziché del settore privato o volontario. Qualsiasi partecipazione di ONG o società private può inoltre essere strettamente regolamentata dallo Stato. Rispetto a quanto avviene nel caso del FER, è improbabile che gli attori non pubblici possano presentare domanda per richiedere fondi, in quanto di ogni operazione finanziaria si occuperebbero direttamente le autorità interessate. I trasferimenti in natura possono assumere la forma di corsi di formazione o di condivisione di buone pratiche.

In breve, il motivo sotteso all'introduzione di un sistema volto a promuovere la solidarietà sul versante dell'immigrazione clandestina e del soggiorno irregolare potrebbe essere l'obiettivo collettivo di ridurre la migrazione clandestina, soprattutto nei "nuovi" paesi di immigrazione con politiche e pratiche in materia di controllo della migrazione meno adeguate. Tale sistema potrebbe verosimilmente contemplare le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, con una qualche forma di ripartizione delle responsabilità nell'ottica di sostenere gli Stati membri a conformarsi alle norme minime dell'Unione (quali stabilite nella direttiva sulle sanzioni, o nella futura legislazione che introdurrà misure più rigide). È un meccanismo probabilmente meno appropriato per altre aree di controllo interno (per esempio l'accesso a istruzione, sanità o servizi sociali) che sono più critiche per quanto riguarda i servizi sociali e i diritti umani fondamentali. Potrebbe quindi rivelarsi più problematico contemplare queste aree in provvedimenti tesi atte a rafforzare il controllo dei flussi migratori. Un sistema di ripartizione delle responsabilità nel quadro delle sanzioni a carico dei datori di lavoro potrebbe coprire i costi diretti sopportati dagli Stati membri per l'applicazione delle sanzioni, sebbene si possa anche implicitamente riconoscere che esiste un'ampia gamma di costi associati alla riduzione dell'occupazione irregolare. Le misure

potrebbero assumere la forma di redistribuzione di risorse finanziarie alle autorità incaricate di applicare le sanzioni a carico dei datori di lavoro o di assistenza in natura per la costruzione di capacità.

La lotta alla tratta di esseri umani

Il prossimo possibile ambito di ripartizione delle responsabilità è contenuto all'articolo 79, paragrafo 2, lettera d), del TFUE, che riguarda lotta contro la tratta degli esseri umani, in particolare donne e minori. È un settore già affrontato nel piano d'azione del 2005, che contemplava misure tese a una più adeguata comprensione della tratta di esseri umani e delle sue proporzioni nonché provvedimenti volti a prevenire il traffico, ridurre la domanda, condurre indagini e azioni penali più efficienti, offrire protezione e sostegno alle vittime, nonché un rimpatrio e una reintegrazione sicuri. Questa impostazione copre ovviamente un ampio ventaglio di misure. Il piano suggerisce di attribuire priorità nel breve periodo alle seguenti azioni:

- la nomina di relatori nazionali, specialmente a scopo di monitoraggio;
- la creazione o il miglioramento di meccanismi nazionali per l'identificazione e l'orientamento delle vittime verso i servizi di assistenza;
- la creazione o il miglioramento dei sistemi di tutela dei minori;
- il sostegno, anche finanziario, a organizzazioni non governative (ONG) attive nel campo;
- la formazione delle parti interessate;
- il miglioramento del coordinamento delle indagini e dei procedimenti giudiziari;
- l'ulteriore sviluppo della cooperazione sulle misure anti-tratta con i paesi partner esterni all'UE.

Una prima importante distinzione suddivide le misure tra quelle tese a sostenere e proteggere le vittime della tratta, quelle volte a prevenire il fenomeno e quelle finalizzate a individuare gli autori dei reati, a condurre indagini su di loro e a perseguirli penalmente. Queste tre dimensioni di protezione, prevenzione e procedimento penale possono comportare la necessità di adottare principi fondamentali e meccanismi molto contrastanti ai fini di un sistema di ripartizione delle responsabilità.

Innanzitutto, tra le misure in materia protezione delle vittime della tratta figurano l'individuazione delle vittime e l'offerta di servizi di sostegno, comprese la consulenza di ONG attive nel campo e la formazione delle parti interessate. Chiaramente, i fondi destinati a tali misure varieranno in funzione delle proporzioni della tratta di esseri umani nel paese interessato. È pertanto probabile che gli Stati membri che ospitano un elevato numero di vittime della tratta di esseri umani debbano affrontare costi maggiori correlati alla protezione, al sostegno e all'assistenza forniti.

Inoltre, le esigenze di protezione delle vittime non devono essere considerate esclusivamente nell'ambito dei limiti degli Stati membri. Il rilascio di un permesso di soggiorno a una vittima può soddisfarne i bisogni in termini di soggiorno, ma può non essere sufficiente a garantire la sicurezza personale. Un'adeguata protezione dagli autori del traffico umano potrebbe prevedere, per esempio, il reinserimento della vittima in un altro Stato membro. La realizzazione di tale sistema richiede la solidarietà tra gli Stati membri.

Le misure sulla prevenzione della tratta di esseri umani non sono elaborate in dettaglio nel piano d'azione, tuttavia si potrebbe prevedere di indirizzarle potenzialmente sia ai paesi ospitanti che a quelli di origine. I paesi ospitanti potrebbero valutare le cause alla base di tale fenomeno esaminando, per esempio, la domanda sul versante della prostituzione. L'inasprimento della regolamentazione dell'industria del sesso potrebbe disincentivare in parte i trafficanti dall'importare migranti a fini di prostituzione. Tali misure potrebbero sollevare considerazioni analoghe a quelle esaminate nella sezione sulle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro (*supra*). I provvedimenti adottati nei paesi di origine possono essere rivolti alle potenziali vittime della tratta di esseri umani e fornire informazioni sui rischi connessi alla conclusione di accordi con presunti contrabbandieri o trafficanti. Le misure in questione potrebbero essere sostenute collettivamente dagli Stati membri, ma è improbabile che possano rientrare in accordi più elaborati in materia di ripartizione delle responsabilità. Potrebbero assumere la forma di attività di cooperazione più classiche con paesi terzi. La solidarietà tra Stati membri prenderebbe una forma oltremodo indiretta, tramite i loro contributi generali al bilancio dell'UE.

La terza area riguarda gli aspetti orientati al controllo della lotta alla tratta di esseri umani, tra cui interventi tesi a intensificare la sorveglianza attraverso relatori nazionali, un migliore coordinamento delle indagini e dei procedimenti giudiziari e una cooperazione rafforzata con i paesi terzi. È verosimile che il livello massimo dei costi di sorveglianza, indagini e procedimenti giudiziari a carico dei trafficanti si osservi non soltanto in quei paesi con un elevato numero di vittime della tratta, ma anche in quegli Stati che fungono da tappa di transito. Possiamo pertanto presumere che i paesi particolarmente interessati dal problema saranno quelli con frontiere esterne a est e a sud più permeabili.

La sezione che segue analizzerà i possibili motivi e meccanismi nell'ambito dei sistemi di ripartizione delle responsabilità nei settori di protezione delle vittime, nonché di controllo e perseguimento dei criminali.

Le ragioni alla base della ripartizione delle responsabilità

Innanzitutto analizzeremo le motivazioni sottese alla ripartizione delle responsabilità onde ridistribuire i costi associati alla protezione delle vittime della tratta di esseri umani. Rispetto al caso dell'asilo e della migrazione clandestina, qui non emerge alcuna ovvia garanzia che giustifichi la cooperazione in questo ambito. Come nel caso dell'occupazione irregolare, possiamo affermare che i fattori determinanti le proporzioni della tratta a scopo di sfruttamento dei lavoratori non evidenziano notevoli o inattese fluttuazioni. È più probabile che le dimensioni della tratta di esseri umani verso un particolare Stato membro siano in funzione della domanda di tale attività (ossia la prostituzione) nei paesi ospitanti e dipendano da fattori strutturali più striscianti, quali il comportamento e la cultura della società ospitante e la regolamentazione dell'industria del sesso. Non sussiste pertanto alcuna forte argomentazione a favore di un sistema di ripartizione delle responsabilità finalizzato alla ridistribuzione dei costi e basato sulla necessità di proteggere gli Stati contro un inatteso acuirsi del problema.

La tesi secondo cui la ripartizione delle responsabilità dovrebbe contemplare un'armonizzazione della normativa onde prevenire il cosiddetto "country shopping" non trova applicazione nel caso delle misure tese a proteggere le vittime dalla tratta di esseri umani. Tali disposizioni non influenzeranno le scelte dei trafficanti o delle loro vittime riguardo al paese di destinazione privilegiato.

La solidarietà tesa a promuovere i beni collettivi dovrebbe essere la motivazione alla base

della ripartizione delle responsabilità sul versante dei costi di protezione e sostegno delle vittime: in questo caso, garantire il trattamento umano di vittime di gravi abusi dei diritti umani. Occorre osservare che deve essere nell'interesse di tutti gli Stati membri garantire nell'UE un'adeguata protezione e un sostegno alle vittime.

Le motivazioni sottese alla ripartizione degli oneri nel controllo della tratta degli esseri umani risultano notevolmente simili. Come indicato in precedenza, è improbabile che nel tempo il problema presenti variazioni di una portata tale da costringere gli Stati membri ad affrontare il fenomeno, pertanto non sussiste alcuna ovvia motivazione basata sulla necessità di un sistema di garanzia. Inoltre, se si accoglie la tesi secondo cui i diversi livelli di tratta di esseri umani negli Stati membri sono correlati a fattori strutturali, è altrettanto improbabile che un'armonizzazione delle norme influenzi pesantemente la scelta della destinazione da parte dei trafficanti. È quindi difficile che gli Stati aderiscano a un processo di convergenza delle politiche nell'ottica di creare un "piano di parità", com'è avvenuto nel caso dell'asilo.

La principale motivazione alla base della ripartizione delle responsabilità nella lotta alla tratta di esseri umani dovrebbe essere la riduzione nell'Unione del problema complessivo. Ancora un volta, come nel caso della ripartizione dei costi dovuti alla protezione delle vittime, la logica dovrebbe essere quella di perseguire obiettivi collettivi dell'Unione a beneficio di tutti gli Stati membri.

Tipi di ripartizione delle responsabilità

Qualsiasi sostegno offerto agli Stati membri sul versante dei costi per la protezione e l'assistenza di vittime della tratta di esseri umani dovrebbe, per definizione, riguardare gli effetti, anziché le cause, del fenomeno della tratta⁷³, e sarebbe studiato per conseguire determinati risultati, ossia la protezione e il sostegno delle vittime, e non per essere assegnato agli Stati membri per una questione di equità. Secondo la tipologia stabilita in precedenza, quindi, i criteri della ripartizione delle responsabilità sarebbero elaborati per mitigare gli effetti della tratta di esseri umani e per promuovere certi risultati condivisi.

Tra i costi principali associati al potenziamento della protezione e al sostegno delle vittime della tratta di esseri umani figurano il sostegno ai servizi sociali e l'alloggio, la consulenza e, se del caso, i programmi di protezione dei testimoni, nonché trasferimento e reintegrazione nei luoghi di origine. È probabile che la maggior parte di questi costi formi oggetto di una verifica diretta. Le eccezioni potrebbero essere i costi che consentono di accedere a servizi sanitari generali, sebbene possano essere relativamente bassi rispetto ai costi diretti da affrontare.

A oggi manca una legislazione dell'Unione strutturata in materia di norme per la protezione e l'assistenza alle vittime della tratta, e di conseguenza non si pone in questo caso la questione dei costi volontari o minimi. Si potrebbe tuttavia prevedere un futuro scenario in cui l'Unione elabori un insieme esaustivo di norme minime nel trattamento delle vittime della tratta di esseri umani e in cui possa essere ragionevole incentrare la ripartizione delle responsabilità sul soddisfacimento dei costi minimi associati all'attuazione della legislazione in materia.

⁷³ La prevenzione della tratta di esseri umani formerebbe oggetto di una diversa serie di misure.

È possibile che i costi vengano coperti con risorse finanziarie anziché in natura. Tutti gli Stati membri devono essere dotati di personale e servizi nell'ambito del settore pubblico e/o volontario destinati a fornire sostegno e consulenza alle vittime di questi generi di abusi dei diritti umani. E nella misura in cui possono essere necessarie competenze aggiuntive (per esempio di carattere linguistico), l'intervento principale consisterà nel fornire le risorse per finanziare i pertinenti corsi di formazione. Come nel caso del FER, qualsiasi trasferimento di fondi può essere diretto sia a organi statali che a ONG attive in questo settore.

Per quanto attiene alla ripartizione delle responsabilità sul versante dei costi da affrontare nel contrastare la tratta di esseri umani, ancora una volta occorrerebbe muoversi su entrambi i fronti, ossia affrontare cause ed effetti. L'obiettivo di individuare, condurre indagini e agire per via penale nei confronti degli autori della tratta è teso a punire coloro che commettono tali reati, a impedire che esercitino queste attività in futuro e, si auspica, a fornire un deterrente riguardo ad altri trafficanti. Anche i criteri per la distribuzione dei costi associati a queste attività devono essere definiti secondo una combinazione formata da alcune considerazioni basate sui risultati e da altre basate sulla giustizia. Per quanto attiene ai risultati, come abbiamo visto, la principale ragione sottesa alla ripartizione delle responsabilità in questo ambito dovrebbe essere la riduzione del livello globale del fenomeno. Il sostegno deve quindi essere fornito in modo da garantire al massimo la possibilità di conseguire tale traguardo. È tuttavia altresì chiaro che alcuni Stati membri devono far fronte a costi particolari nella lotta per contrastare la tratta di esseri umani, in parte a causa di ragioni che trascendono il loro controllo. È presumibile che soprattutto i paesi con frontiere esterne a est o a sud, e, in special modo, quelli con un PIL pro capite inferiore alla media debbano affrontare un onere particolarmente gravoso, e potrebbero quindi avere diritto a un sostegno maggiore per una questione di equità.

Tra i costi che potrebbero essere ripartiti in questo settore della lotta alla tratta di esseri umani figurerebbero: attività di raccolta e controllo di informazioni da parte delle agenzie di contrasto, controlli di polizia, irruzioni e arresti, azioni penali nei confronti degli autori dei reati, costi di espulsione o detenzione a seguito dell'azione penale. È probabile che la maggior parte di questi costi sia di tipo diretto.

Non sembra che in questo caso emerga la distinzione tra costi minimi e supplementari. Le attività giudiziarie e di polizia per individuare e perseguire i criminali richiedono una spesa adeguata per pervenire a una condanna. Uno Stato membro dispone di un campo di manovra limitato per concedersi il lusso di costi superflui o "volontari" che potrebbero trascendere una media attesa.

Gli aiuti potrebbero assumere la forma di versamenti in denaro o assistenza in natura. I primi potrebbero contemplare trasferimenti ad autorità pubbliche per contribuire ai costi in campo giudiziario e della polizia, mentre i secondi potrebbero riguardare la costruzione di capacità nell'ottica di coadiuvare i sistemi giudiziario e di polizia in paesi che vantano meno esperienza nell'affrontare il fenomeno della tratta di esseri umani. Si potrebbe anche prevedere il trasferimento o il prestito tra Stati membri di consulenti esperti su particolari aspetti della tratta di esseri umani o riguardo alle reti di trafficanti.

Tutte queste considerazioni possono essere sintetizzate nel modo seguente. Il sostegno alle vittime e l'individuazione e il perseguimento degli autori dei reati potrebbero essere due settori adeguati per la ripartizione delle responsabilità nell'ambito della tratta degli esseri umani. La terza area individuata, quella della prevenzione, si iscrive nel modello più classico di finanziamento collettivo dell'UE di misure che rientrano nella sfera della politica

estera. In entrambi i casi, ossia il sostegno alle vittime e il perseguimento dei colpevoli, il fattore principale alla base di un sistema di ripartizione della responsabilità dovrebbe essere quello di realizzare obiettivi comuni a livello di UE: il trattamento umano delle vittime di abusi di diritti umani e una riduzione del fenomeno della tratta di esseri umani nell'Unione. Non sussistono argomenti plausibili a favore di un tale sistema basato sull'assicurazione o sull'obiettivo di ridurre il cosiddetto "country shopping". Nel caso del sostegno alle vittime, la ripartizione delle responsabilità dovrebbe mirare al massimo benessere delle vittime. Per quanto riguarda l'identificazione e il perseguimento dei criminali, i criteri per incanalare le risorse necessarie dovrebbero basarsi sulla massima efficacia degli arresti e dell'azione penale. Si deve tuttavia riservare un'attenzione particolare alle sfide e alle risorse cui devono far fronte certi Stati membri particolarmente vulnerabili al fenomeno della tratta a causa della loro posizione geografica o a causa dell'inadeguatezza delle risorse o delle infrastrutture per affrontare il problema. Si può quindi ipotizzare una combinazione di criteri basati sui risultati e sulla giustizia da applicare per la ripartizione degli oneri.

In entrambi i casi, i costi coperti sono presumibilmente diretti. Al momento non sussiste la questione dei costi supplementari e minimi, ma potrebbe presentarsi nel caso del sostegno alle vittime della tratta di esseri umani, nel caso in cui si adotti in materia una normativa esaustiva dell'Unione. È verosimile che l'assistenza alle vittime della tratta venga fornita attraverso aiuti finanziari, mirati a enti governativi e ONG. Il sostegno alla lotta agli autori dei reati può essere in natura o assumere la forma di trasferimenti finanziari.

Integrazione dei cittadini di paesi terzi

L'ultimo aspetto che trattiamo è quello dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi. L'articolo 79, paragrafo 4, del TFUE stipula che l'Unione può "stabilire misure volte a incentivare e sostenere l'azione degli Stati membri al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio".

Il concetto di integrazione è notoriamente delicato, ma è di norma utilizzato per contemplare misure nei seguenti ambiti:

- lotta alla discriminazione e al razzismo e/o alla xenofobia;
- diritti sociali, economici e politici dei cittadini di paesi terzi;
- partecipazione positiva al mercato del lavoro, all'istruzione, ai sistemi sanitari;
- capacità linguistica; e
- interazione sociale e partecipazione civica⁷⁴.

Ovviamente le misure adottate in queste aree comportano una serie di costi iniziali a carico degli Stati membri associati all'attuazione della normativa, al finanziamento della formazione in campo linguistico, all'esecuzione di progetti sociali nelle comunità e così via. Tali costi non necessariamente saranno proporzionati al numero di cittadini di paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo. Le sfide correlate all'integrazione degli immigranti possono dipendere da una serie di altri fattori quali il capitale umano/culturale degli immigranti, la storia di migrazione e l'integrazione di particolari gruppi di migranti nel paese ospitante, nonché l'atteggiamento dei cittadini del paese ospitante nei confronti degli

⁷⁴ Cfr, per esempio, il Manuale europeo sull'integrazione (2004).

immigranti. Per esempio, i paesi con scarsissima esperienza sul versante dell'integrazione degli immigranti possono avere un numero relativamente ridotto di cittadini di paesi terzi da integrare, ma dover far fronte a ostacoli correlati al comportamento della società ospitante. In altri casi, i paesi possono essere da decenni luoghi di accoglienza di un elevato numero di immigranti, ma trovarsi a dover affrontare problemi radicati e collegati alla segregazione sociale e geografica di particolari gruppi. Per queste ragioni, è estremamente difficile valutare in quale misura i costi che gli Stati membri affrontano riguardo all'integrazione siano caratterizzati da "disparità".

Una possibile interpretazione alternativa della ripartizione delle responsabilità riguarda i potenziali costi aggiuntivi generati dall'attuazione delle misure dell'Unione in materia di integrazione. Abbiamo visto in precedenza che l'attuazione di disposizioni sui diritti dei cittadini di paesi terzi può comportare costi a carico degli Stati membri. E nella misura in cui l'Unione sviluppa un'ulteriore armonizzazione della politica – per esempio per quanto attiene a corsi di formazione linguistica o cittadinanza, programmi o progetti nel settore dell'istruzione tesi a promuovere l'interazione sociale – non è da escludere un aumento dei costi aggiuntivi. Occorre tuttavia sottolineare che al momento gli Stati membri sono restii a introdurre misure volte ad armonizzare gli approcci nazionali. È stato invece posto l'accento sullo scambio di informazioni nel campo delle buone pratiche, per esempio tramite i punti di contatto nazionali sull'integrazione, e sul finanziamento di progetti nazionali a titolo del programma INTI. L'articolo 79, paragrafo 4, del TFUE, rileva in effetti che le misure volte a favorire l'integrazione escluderanno "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

Per questi motivi, risulta opportuno limitare la disamina alla solidarietà nel promuovere una migliore integrazione negli Stati membri anziché a un sistema di ripartizione delle responsabilità basato sul numero di cittadini di paesi terzi o sui costi associati all'attuazione della normativa dell'Unione.

Le ragioni alla base della ripartizione delle responsabilità

Come rilevato in precedenza, non è chiaro in quale senso la distribuzione tra gli Stati membri degli "oneri" associati all'integrazione dei cittadini di paesi terzi possa essere ritenuta sproporzionata. È difficile in effetti quantificare il livello di tali costi in un dato Stato membro, inoltre è improbabile che registrino fluttuazioni inattese o su vasta scala, in quanto sono generati da una combinazione di problemi sociali strutturali e di livelli e tipi di immigrazione dei precedenti decenni. E anche qualora si ritenga che possano delinearsi tali fluttuazioni – per esempio nel caso di una sommossa, un evento che attira l'attenzione e rivela gravi problematiche di integrazione – non è sottinteso che tali "costi" possano essere compensati grazie al trasferimento di risorse da altri Stati membri. Per questi motivi, è improbabile che un regime di ripartizione degli oneri sia visto come un sistema di assicurazione per gli Stati membri.

È possibile che la ripartizione delle responsabilità in questo settore possa essere considerata uno strumento per creare nell'Unione un piano di parità riguardo alle disposizioni nazionali. Nella discussione sui diritti dei cittadini di paesi terzi, abbiamo osservato che una norma più generosa sull'accesso al mercato del lavoro o ad altri diritti, combinata con la possibilità di circolare liberamente, potrebbe favorire il cosiddetto "country shopping" da parte dei cittadini di paesi terzi. Analogamente, se un certo paese ospitante è noto per il suo atteggiamento particolarmente intollerante nei confronti dei migranti musulmani, per esempio, è possibile che i cittadini di paesi terzi siano propensi a trasferirsi in un altro Stato dell'Unione. Un'eventuale espansione dei diritti di mobilità per i

cittadini di paesi terzi e soggiornanti di lungo periodo, rafforza ulteriormente la tesi a favore della ripartizione delle responsabilità nell'ottica di uniformare le disparità nei vari Stati membri delle condizioni di integrazione.

Questa logica dell'armonizzazione solleva un problema, ossia che è improbabile che gli interventi politici nazionali o a livello di Unione abbiano un effetto diretto e concreto sui processi di integrazione. Com'è noto, l'integrazione è un aspetto difficile da "gestire" tramite strumenti giuridici e politici, pertanto è difficile che una convergenza verso l'alto di norme, per esempio, contro la discriminazione, riesca a modificare in misura significativa l'offerta di servizi sociali per i migranti, al punto da indurre questi ultimi a decidere di cambiare paese in cui stabilirsi.

Che cosa si può affermare riguardo al terzo possibile motivo relativo alla promozione di beni pubblici collettivi? Sembra un argomento più plausibile a favore di una ripartizione delle responsabilità dell'Unione sul versante dei costi associati alla promozione dell'integrazione. Come abbiamo visto nella disamina sui diritti dei cittadini di paesi terzi, sostenere il benessere degli immigranti e promuovere buone relazioni tra etnie possono essere interpretati come beni comuni di tutti gli Stati membri dell'Unione. È un'impostazione particolarmente valida, considerati i possibili effetti di "riversamento" tra Stati membri in termini di sfide poste dall'integrazione. Per esempio, le espressioni pubbliche di sentimenti antimusulmani possono avere ripercussioni al di là delle frontiere nazionali, in quanto possono creare disordini da parte di gruppi di migranti o contrari ai migranti. In questo senso, i problemi di integrazione in un paese possono generare un effetto a onde e indurre a intervenire con azioni comuni per affrontare il fenomeno.

Tipi di ripartizione delle responsabilità

Poiché la logica fondamentale sottesa alla ripartizione delle responsabilità è promuovere beni collettivi, quale tipo di meccanismi può essere il più appropriato per conseguire questo obiettivo? Come abbiamo visto, in questo contesto gli "oneri" possono essere intesi come i costi da sopportare per introdurre misure e programmi volti a promuovere l'integrazione. I paesi che devono affrontare sfide particolarmente pesanti sul versante dell'integrazione possono aver bisogno di investire più risorse per ottenere questi risultati. Come abbiamo osservato, è tuttavia molto difficile valutare le cause delle disparità in tali sfide, che possono essere riconducibili a particolari condizioni storiche, sociali e strutturali, nonché al livello e al genere di immigrazione. Non sarebbe pertanto ragionevole ricorrere a un sistema di ripartizione delle responsabilità nell'intento di affrontare le cause delle disparità. Per contro, tale meccanismo servirebbe a incanalare le risorse per far fronte agli *effetti* delle disparità dei costi, sotto forma di costi attualmente sopportati dagli Stati per l'adozione di misure tese a facilitare l'integrazione dei soggetti già soggiornanti.

Questo sistema potrebbe poggiare su una combinazione di considerazioni basate sui risultati e sulla giustizia. I risultati sono importanti nella misura in cui uno degli obiettivi essenziali della ripartizione delle responsabilità è l'integrazione degli immigranti negli Stati membri dell'Unione intesa quale bene condiviso. Il meccanismo mirerebbe quindi a promuovere certi risultati di integrazione.

Si potrebbe tuttavia valutare l'importanza di queste considerazioni rispetto a quelle afferenti alla giustizia o all'equità: garantire che i paesi che sopportano costi

particolarmente onerosi ricevano un ulteriore sostegno nella loro azione. I paesi con un PIL pro capite basso o con una modesta esperienza e/o conoscenza in materia di politiche di integrazione possono beneficiare del sostegno mirato.

Poiché le politiche comuni in questo campo non sono molto sviluppate, sembrerebbe inopportuno che simile sistema copra soltanto i costi necessari correlati alle misure dell'Unione. È nondimeno probabile che il sostegno a favore di programmi di integrazione richiederebbe di attenersi a certe linee guida comuni dell'UE relative a misure appropriate, come riportato per esempio nel Manuale europeo sull'integrazione e in altri documenti dell'Unione.

Questo sistema coprirebbe costi diretti, indiretti e immateriali? Partendo dal presupposto che la ripartizione degli oneri ha assunto la forma di un fondo a favore di programmi di integrazione (analogamente a INTI), sarebbe sensato che contemplasse costi diretti che possono essere controllati e giustificati nei bilanci associati a particolari progetti.

Il regime sarebbe probabilmente incentrato su operazioni finanziarie anziché su trasferimenti in natura. A dire il vero, sussiste un ampio margine di manovra per condividere competenze ed esperienza tra gli Stati membri nel settore della politica in materia di integrazione. Le misure di integrazione sono tuttavia considerare in genere strettamente correlate allo specifico contesto socioculturale dei paesi ospitanti. A tal proposito, può essere ritenuta un'interferenza la promozione di corsi di formazione o il ricorso a personale per la diffusione tra gli Stati membri delle buone pratiche sull'integrazione. È probabile che i governi preferiscano condividere queste ultime attraverso scambi multilaterali, nel cui ambito i funzionari avanzano proposte su un piano di parità.

In sintesi, le misure di integrazione non sono la soluzione ovvia per risolvere il problema della ripartizione delle responsabilità, per una serie di motivi esposti in precedenza, tuttavia possono rivelarsi un valido strumento di solidarietà per coprire i costi legati a programmi di integrazione volti a promuovere l'obiettivo collettivo delle buone relazioni interetniche nell'Unione. Tale approccio comporterebbe il sostegno di programmi di integrazione nell'ottica di conseguire l'obiettivo comune della coesione sociale. Un sistema di distribuzione potrebbe altresì mirare a compensare quei paesi a cui l'integrazione pone particolari sfide a causa della mancanza di infrastrutture o di esperienza nel settore, e/o di un basso PIL pro capite.

Tale meccanismo di ripartizione delle responsabilità assumerebbe la forma di trasferimenti finanziari tesi a coprire i costi diretti associati a una gamma di possibili misure e programmi, in conformità degli orientamenti definiti dall'UE (con margine per apportare modifiche in funzione delle circostanze nazionali socioculturali). È possibile che sul lungo periodo gli Stati membri debbano sostenere alcune forme di convergenza politica (a parte quello che deve essere adottato nei settori dell'antidiscriminazione e dei diritti di cittadini di paesi terzi). In questo caso, gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione un'armonizzazione (verso l'alto) di certe disposizioni quale strumento per creare un piano di parità tra Stati in merito al livello minimo di trattamento accordato ai cittadini di paesi terzi.

2.4. Solidarietà e ripartizione delle responsabilità nella politica dell'Unione

La presente sezione esaminerà il riconoscimento accordato nel quadro della politica dell'Unione ad aspetti quali la solidarietà e la ripartizione di responsabilità. La portata del

nostro studio non consente tuttavia di procedere a un'analisi approfondita di ogni misura proposta nel campo della solidarietà.

2.4.1. Solidarietà e ripartizione delle responsabilità negli strumenti programmatici

Sebbene il riferimento esplicito nel TFUE alla solidarietà e all'equa ripartizione di responsabilità in tutte le aree della politica in materia di migrazione sia recente, le nozioni sono state menzionate e usate prima dell'adozione del trattato di Lisbona.

Le conclusioni di Tampere (1999)

Il 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio europeo ha tenuto a Tampere una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, avvalendosi appieno delle possibilità offerte dal trattato di Amsterdam, la cui sfida consisteva nel garantire che la libertà, che comprende il diritto alla libera circolazione in tutta l'Unione, possa essere goduta in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Questo ha richiesto a propria volta l'elaborazione da parte dell'Unione di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di controlli coerenti alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Il Consiglio europeo ha riconosciuto che queste politiche comuni devono basarsi su principi che siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea.

Uno degli obiettivi era un'Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà⁷⁵.

Il Consiglio ha anche evidenziato che la cooperazione non dovrebbe essere limitata al livello dell'UE, tra Stati membri, ma che è "essenziale che in questi settori l'Unione sviluppi anche una capacità di agire e di essere riconosciuta come partner di rilievo sulla scena internazionale. Ciò richiede una stretta cooperazione con i paesi partner e le organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, l'OSCE, l'OCSE e le Nazioni Unite"⁷⁶.

Per quanto riguarda in modo specifico una politica comune in materia di asilo e migrazione, in diverse occasioni sono state menzionate le nozioni di cooperazione, solidarietà, assunzione e ripartizione delle responsabilità.

- L'Unione europea ha bisogno di un approccio generale al fenomeno della migrazione che abbracci le questioni connesse alla politica, ai diritti umani e allo sviluppo dei paesi e delle regioni di origine e transito. Ciò significa che occorre combattere la povertà, migliorare le condizioni di vita e le opportunità di lavoro, prevenire i conflitti e stabilizzare gli Stati democratici, garantendo il rispetto dei diritti umani, in particolare quelli delle minoranze, delle donne e dei bambini. Il Consiglio ha ritenuto che "[a] tal fine, l'Unione e gli Stati membri sono invitati a contribuire, nelle rispettive sfere di competenza ai sensi dei trattati, a una

⁷⁵ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 4.

⁷⁶ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 8.

maggior coerenza delle politiche interne ed esterne dell'Unione stessa. Un altro elemento fondamentale per il successo di queste politiche sar  il partenariato con i paesi terzi interessati, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo comune"⁷⁷.

- Il Consiglio europeo ha esortato il Consiglio "a intensificare gli sforzi per giungere a un accordo sulla protezione temporanea degli sfollati, basato sulla solidariet  tra gli Stati membri." Pi  in particolare, il Consiglio europeo ha ritenuto che occorresse prendere in considerazione l'opportunit  di mettere a disposizione qualche forma di riserva finanziaria per la protezione temporanea nelle situazioni di afflusso massiccio di rifugiati. La Commissione   stata invitata a studiare le possibilit  al riguardo"⁷⁸.
- Il Consiglio europeo ha inoltre riconosciuto la necessit  di un ravvicinamento delle legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi, in base a una valutazione comune sia degli sviluppi economici e demografici all'interno dell'Unione sia della situazione nei paesi di origine". Tali decisioni "dovrebbero tenere conto non solo della capacit  di accoglienza dei singoli Stati membri ma anche dei loro legami storici e culturali con i paesi di origine"⁷⁹.
- Il Consiglio europeo ha chiesto lo sviluppo di un'attiva politica comune in materia di visti e documenti falsi, che preveda anche una "pi  stretta cooperazione fra i consolati dell'UE nei paesi terzi e, se necessario, la creazione di servizi comuni dell'UE preposti al rilascio dei visti"⁸⁰.
- Infine, il Consiglio europeo ha chiesto "una pi  stretta cooperazione e assistenza tecnica fra i servizi degli Stati membri preposti al controllo delle frontiere, per esempio mediante programmi di scambio e trasferimenti di tecnologia, in particolare alle frontiere marittime, e la rapida integrazione degli Stati candidati in tale cooperazione"⁸¹.

Il livello di solidariet  e ripartizione delle responsabilit  previsto in tali conclusioni era modesto: gli Stati membri avrebbero dovuto cooperare o contribuire allo sviluppo di particolari aspetti della politica in materia. La formulazione   leggermente pi  rigida riguardo agli sfollati e ai controlli alle frontiere.

Il Programma dell'Aia (2004)

Il programma pluriennale dell'Aia, adottato in occasione del Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, ha stabilito 10 priorit  dell'Unione nell'ottica di rafforzare lo spazio di libert , sicurezza e giustizia nel periodo 2005-2009⁸².

⁷⁷ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 11.

⁷⁸ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 16.

⁷⁹ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 20.

⁸⁰ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 22.

⁸¹ Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, paragrafo 24. In tale contesto, il Consiglio ha espresso soddisfazione per il memorandum d'intesa tra l'Italia e la Grecia che prevede di rafforzare la cooperazione tra i due paesi nel Mare Adriatico e nello Ionio per quanto riguarda la lotta alla criminalit  organizzata, al contrabbando e alla tratta di essere umani.

⁸² Il programma dell'Aia per il rafforzamento della libert , della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea approvato dal Consiglio europeo al vertice del 5 novembre 2004, 16054/04, GAI 559.

Si basava su un approccio pragmatico e sui lavori in corso risultanti dal programma di Tampere, sugli attuali piani d'azione e su una valutazione delle misure della prima generazione. Il Consiglio riconosceva esplicitamente che "è altresì fondato sui principi generali di sussidiarietà, proporzionalità, solidarietà e rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni degli Stati membri".

Per quanto riguarda, in generale, la politica in materia di asilo, migrazione e frontiere, il Consiglio ha ribadito la necessità di un approccio globale, che abbracci tutte le fasi della migrazione, relativo alle cause di fondo delle migrazioni, alle politiche in materia di ingresso e ammissione e alle politiche in materia di integrazione e rimpatrio. Ha affermato che la seconda fase di sviluppo di una politica comune in materia di asilo, migrazione e frontiere, iniziata il 1° maggio 2004, "[d]ovrebbe fondarsi sulla solidarietà e su una ripartizione equa delle responsabilità, comprese le implicazioni finanziarie, e su una più stretta cooperazione pratica fra gli Stati membri: assistenza tecnica, formazione, scambio di informazioni, monitoraggio di una adeguata e tempestiva attuazione e applicazione degli strumenti nonché ulteriore armonizzazione della legislazione"⁸³.

Tale formulazione sembra sottintendere che la solidarietà e la ripartizioni delle responsabilità contempla non solo la solidarietà finanziaria, ma anche una più stretta cooperazione pratica tra gli Stati membri. La solidarietà sarebbe interpretata in senso più ampio di una semplice redistribuzione degli oneri.

Per quanto attiene ad aree politiche più specifiche, la nozione di solidarietà, intesa nel suo significato più ampio di ripartizione degli oneri e cooperazione, è presente, in modo implicito o esplicito, in varie sedi:

- Per quanto attiene il regime europeo comune in materia di asilo⁸⁴, il Consiglio ha invitato la Commissione "a presentare uno studio sull'opportunità, sulle possibilità e difficoltà nonché sulle implicazioni giuridiche e pratiche del trattamento comune delle domande di asilo all'interno dell'Unione. Uno studio distinto da effettuare in stretta consultazione con l'UNHCR dovrebbe inoltre esaminare il merito, l'opportunità e la fattibilità del trattamento comune delle domande di asilo all'esterno del territorio dell'UE, a integrazione del regime europeo comune in materia di asilo e conformemente alle norme internazionali pertinenti".

Del pari, il Consiglio ha invitato la Commissione "a istituire (...) strutture appropriate che coinvolgano i servizi nazionali competenti in materia di asilo degli Stati membri al fine di facilitare la cooperazione fattiva e concreta". In tale contesto gli Stati membri sarebbero aiutati, tra l'altro, a introdurre una procedura unica per la valutazione delle domande di protezione internazionale e a procedere congiuntamente alla raccolta, alla valutazione e all'utilizzo di informazioni sui paesi di origine, nonché a far fronte alle particolari sollecitazioni cui sono sottoposti i regimi d'asilo e le capacità di accoglienza a causa, tra l'altro, della posizione geografica. "Una volta istituita una procedura comune in materia di asilo, le strutture dovrebbero trasformarsi, sulla scorta di una

⁸³ *Ibid.*, pagina 1.2.

⁸⁴ *Ibid.*, paragrafo 1.3.

valutazione, in un Ufficio europeo incaricato di fornire sostegno a tutte le forme di cooperazione tra gli Stati membri attinenti al regime europeo comune in materia di asilo."

Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione "a riservare fondi comunitari esistenti per assistere gli Stati membri nel trattamento delle domande d'asilo e nell'accoglienza di categorie di cittadini di paesi terzi."

- Nel campo della migrazione legale e della lotta al lavoro illegale⁸⁵, il Consiglio europeo ha sottolineato che la determinazione del volume di ammissione dei lavoratori migranti rientra nelle competenze degli Stati membri. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione "a presentare entro il 2005 un programma politico in materia di migrazione legale che includa procedure di ammissione che consentano di reagire rapidamente alla domanda fluttuante di manodopera straniera nel mercato del lavoro."
- Il Consiglio europeo ha sottolineato "l'esigenza di un maggiore coordinamento fra le politiche nazionali di integrazione e le iniziative dell'EU in materia. Al riguardo dovrebbero essere stabiliti i principi fondamentali comuni alla base di un quadro europeo coerente in materia di integrazione." Il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione "a promuovere lo scambio strutturale di esperienze e informazioni sull'integrazione, supportato dalla creazione di un sito web su Internet ampiamente accessibile"⁸⁶.
- Per quanto concerneva la dimensione esterna dell'asilo e della migrazione⁸⁷, il Consiglio europeo ha espresso "la sua più profonda preoccupazione per le tragedie umane che si verificano nel Mediterraneo in seguito ai tentativi di entrare clandestinamente nel territorio dell'UE. Sollecita tutti gli Stati a intensificare la collaborazione per evitare ulteriori perdite di vite umane." Il Consiglio ha riconosciuto "la necessità che l'UE contribuisca, in uno spirito di responsabilità condivisa, a un sistema di protezione internazionale più accessibile, equo ed efficace nell'ambito di un partenariato con i paesi terzi, e dia accesso alla protezione e a soluzioni durature in una fase quanto più possibile precoce." I paesi delle regioni di origine e di transito saranno incoraggiati a perseverare negli sforzi che compiono per rafforzare la loro capacità di protezione dei rifugiati. Al riguardo il Consiglio europeo esorta tutti i paesi terzi ad accedere e aderire alla convenzione di Ginevra relativa ai rifugiati.
- Sul fronte dello sviluppo di una politica in materia di rimpatrio e riammissione⁸⁸, il Consiglio europeo ha chiesto, tra l'altro, "una più stretta cooperazione e una maggiore assistenza tecnica reciproca; l'avvio della fase preparatoria di un Fondo europeo per i rimpatri; programmi comuni integrati specifici di rimpatrio nazionali e regionali; l'istituzione di un Fondo europeo per i rimpatri entro il 2007 che tenga conto della valutazione".
- Un riferimento assolutamente esplicito alla solidarietà si ritrova nelle dichiarazioni del Consiglio europeo sui controlli alle frontiere e lotta contro

⁸⁵ *Ibid.*, paragrafo 1.4.

⁸⁶ *Ibid.*, paragrafo 1.5.

⁸⁷ *Ibid.*, paragrafo 1.6.2.

⁸⁸ *Ibid.*, paragrafo 1.6.4.

l'immigrazione clandestina⁸⁹: "Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di una celere soppressione dei controlli alle frontiere interne, di un'ulteriore progressiva instaurazione del sistema integrato di gestione delle frontiere esterne e del rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'Unione e della sorveglianza delle medesime. Al riguardo si sottolinea che è necessaria la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità con le relative implicazioni finanziarie tra gli Stati membri." Il Consiglio europeo ha accolto con favore l'istituzione dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, avvenuta il 1° maggio 2005. Il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne spetta alle autorità di frontiera nazionali. Tuttavia, per offrire un aiuto agli Stati membri che hanno esigenze specifiche di controllare e sorvegliare tratti di frontiere esterne lunghi o problematici, e qualora gli Stati membri siano confrontati a circostanze particolari e imprevedute a causa di pressioni migratorie eccezionali su tali frontiere, il Consiglio europeo ha invitato "il Consiglio a istituire squadre di esperti nazionali in grado di fornire una rapida assistenza tecnica e operativa agli Stati membri che lo richiedono, previa opportuna analisi del rischio da parte dell'Agenzia di gestione delle frontiere esterne e operando nell'ambito di quest'ultima (...); il Consiglio e la Commissione a istituire un Fondo comunitario per la gestione delle frontiere al più tardi entro il 2006".

La solidarietà, sotto le vesti di cooperazione, è stata menzionata quando il Consiglio europeo ha invitato gli Stati membri "a migliorare le analisi comuni delle rotte migratorie e delle pratiche in materia di tratta e di traffico nonché delle reti criminali attive in questo settore, anche nell'ambito dell'Agenzia di gestione delle frontiere esterne e collaborando strettamente con l'Europol e l'Eurojust. (...) A tale riguardo il Consiglio europeo accoglie favorevolmente le iniziative degli Stati membri per la cooperazione in mare, su base volontaria, in particolare per operazioni di salvataggio conformemente al diritto nazionale e internazionale, possibilmente includendo una futura cooperazione con paesi terzi."

- Il Consiglio europeo ha sottolineato la necessità di sviluppare ulteriormente una politica in materia di visti⁹⁰: "Dovrebbero essere istituiti, a lungo termine, uffici comuni per il rilascio dei visti, tenendo conto delle discussioni tenutesi sull'istituzione di un servizio europeo per l'azione esterna. Il Consiglio europeo accoglie con favore le iniziative dei singoli Stati membri che, su base volontaria, cooperano mettendo in comune personale e mezzi per il rilascio dei visti." Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a proporre le modifiche necessarie per rafforzare ulteriormente le politiche in materia di visti e a presentare una proposta sull'istituzione di centri comuni per l'introduzione delle domande di visto, incentrata tra l'altro sulle eventuali sinergie collegate allo sviluppo del VIS.

⁸⁹ *Ibid.*, paragrafo 1.7.1.

⁹⁰ *Ibid.*, paragrafo 1.7.3.

Nel maggio 2005, la Commissione ha presentato un piano d'azione in cui obiettivi e priorità del programma sono stati tradotti in azioni concrete⁹¹. Il grado di attuazione del programma dell'Aia a livello di Unione e Stati membri è stato oggetto di un'analisi nell'ambito della valutazione della Commissione del giugno 2009⁹², che contiene anche alcuni riferimenti alla solidarietà e alla ripartizione delle responsabilità nei vari campi della politica in materia di frontiere, asilo e immigrazione.

- La Commissione ha dichiarato che il regime comune europeo di asilo⁹³ "afferma con forza i nostri valori, il nostro rispetto per la dignità umana e il nostro impegno per una responsabilità condivisa". La Commissione ha inoltre osservato che "l'esperienza ha costantemente messo in evidenza la necessità di una cooperazione pratica, l'UE ha cercato un modo coerente ed efficace per affrontare queste sfide e ha proposto di creare un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo."
- La massimizzazione dei vantaggi economici dell'immigrazione legale nel quadro del programma dell'Aia è stata accompagnata da sforzi comuni per combattere l'immigrazione irregolare e coloro che traggono profitto dalla tratta e dal traffico di esseri umani⁹⁴. La Commissione ha osservato che "l'immigrazione irregolare nell'UE non sta aumentando, ma sono gli Stati membri del Mediterraneo a sopportarne sempre più il peso. Particolarmente preoccupante è il numero di quanti giungono in Europa dopo aver rischiato la vita in mare."
- Per quanto riguarda l'area della gestione delle frontiere⁹⁵, la Commissione ha menzionato Frontex, l'agenzia che coordina la cooperazione tra gli Stati membri per i controlli di frontiera, quale risposta strumentale all'attraversamento e alla gestione delle frontiere.
- Nelle sue conclusioni sugli insegnamenti tratti e i temi per l'azione futura⁹⁶, la Commissione ha evidenziato la necessità di coordinare riflessione e azione: "I grandi problemi che l'Europa deve affrontare, che si tratti di crisi di breve durata o di tendenze a lungo termine, richiedono un coordinamento della pianificazione e dell'azione. La giustizia, la libertà e la sicurezza informano tutti i singoli aspetti del programma dell'Aia. Una coerenza nei diversi settori di azione è indispensabile non soltanto nella sfera tradizionale della giustizia e degli affari interni ma anche nell'insieme delle politiche comunitarie." Inoltre "gli Stati membri, il Consiglio e la Commissione devono collaborare per rafforzare i partenariati con i paesi terzi. È indispensabile assicurare continuità di coerenza tra le politiche europee interne ed esterne nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza per ottenere risultati concreti e raccogliere le sfide della globalizzazione. L'UE deve anticipare le sfide anziché attendere che si presentino alle nostre frontiere e deve promuovere norme, come quelle che si applicano per la protezione dei dati, che possano essere considerate a livello internazionale

⁹¹ Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni - Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, COM(2005)0184 def.

⁹² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Giustizia, libertà e sicurezza in Europa dal 2005: valutazione del programma e del piano d'azione dell'Aia, COM(2009)0263 def.

⁹³ *Ibid.* paragrafo III.1.3.

⁹⁴ *Ibid.*, paragrafo III.1.4.

⁹⁵ *Ibid.*, paragrafo III.1.5.

⁹⁶ *Ibid.*, paragrafo V.

come esempi da seguire. La dimensione esterna delle politiche JLS deve essere pienamente integrata e deve corrispondere perfettamente all'azione e alle politiche esterne, come la cooperazione allo sviluppo."

Il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (2008)

Nel Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo⁹⁷, approvato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2008, il Consiglio europeo ha dato un nuovo orientamento alla politica dell'Unione in materia di immigrazione e asilo. Il Patto delinea il grado di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità che l'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero offrire. "L'Unione europea non dispone tuttavia dei mezzi per accogliere degnamente tutti i migranti che sperano di trovarvi una vita migliore. Un'immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione. L'organizzazione dell'immigrazione deve pertanto tener conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali."

Agli Stati membri si chiede di prendere in considerazione le nuove sfide sorte a seguito della creazione di uno spazio comune di libera circolazione: "Il comportamento di uno Stato può avere ripercussioni sugli interessi degli altri. L'accesso al territorio di uno Stato membro può essere seguito dall'accesso al territorio di altri Stati membri. È pertanto imperativo che ciascuno Stato membro tenga conto degli interessi dei partner nel definire e attuare le proprie politiche di immigrazione, integrazione e asilo." Il Patto ritiene "che sia giunto il momento di dare nuovo impulso, in uno spirito di reciproca responsabilità e di solidarietà tra gli Stati membri ma anche di partenariato con i paesi terzi, alla definizione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo che tenga conto nel contempo dell'interesse collettivo dell'Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro".

Negli aspetti politici previsti nelle rispettive aree programmatiche è possibile trovare una trasposizione più concreta. Nel campo dell'immigrazione clandestina, il Consiglio europeo chiede agli Stati membri di attuare una politica d'immigrazione scelta, in particolare in funzione dell'insieme delle esigenze del mercato del lavoro, e concertata, tenendo conto dell'impatto che essa può avere sugli altri Stati membri." Pertanto, anche il settore dell'immigrazione legale dovrebbe essere oggetto di un certo tipo di solidarietà.

Per quanto attiene all'immigrazione clandestina "[c]iascuno Stato membro (...) riconosce le decisioni in materia di rimpatrio adottate da un altro Stato membro". È previsto lo sviluppo della "cooperazione tra gli Stati membri facendo ricorso, su base volontaria e per quanto necessario, a disposizioni comuni per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare (identificazione biometrica dei clandestini, voli comuni ...)".

Sebbene il Consiglio europeo abbia rammentato che il controllo delle frontiere esterne spetta a ciascuno Stato membro per la parte di frontiera che gli è propria, "[q]uesto controllo, che dà accesso a uno spazio comune di libera circolazione, è esercitato in uno spirito di corresponsabilità, per conto dell'insieme degli Stati membri. Le condizioni di (...) Stati membri esposti, per la loro situazione geografica, a un afflusso di immigranti o che

⁹⁷ Consiglio, Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, 13440/08.

dispongono di mezzi limitati devono poter contare sulla solidarietà effettiva dell'Unione europea."

A tal fine, il Consiglio europeo ha convenuto:

- a) invitare gli Stati membri e la Commissione a mobilitare tutti i mezzi disponibili per assicurare un controllo più efficace delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree;
- b) di generalizzare entro il 1° gennaio 2012, grazie al sistema d'informazione sui visti (VIS), il rilascio dei visti biometrici, di rafforzare senza indugio la cooperazione tra i consolati degli Stati membri, di ripartire equamente per quanto possibile i loro mezzi e di creare progressivamente, su base volontaria, per quanto riguarda i visti, servizi consolari comuni;
- c) di dotare l'agenzia FRONTEX, nel rispetto del ruolo e delle responsabilità proprie degli Stati membri, dei mezzi per esercitare pienamente la sua missione di coordinamento del controllo della frontiera esterna dell'Unione europea, far fronte a situazioni di crisi e condurre, su richiesta degli Stati membri, le necessarie operazioni temporanee o permanenti, conformemente, in particolare, alle conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008. Sulla scorta dei risultati della valutazione di tale agenzia, il suo ruolo e i suoi mezzi operativi saranno rafforzati e potrà essere decisa la creazione di uffici specializzati tenendo conto delle diverse situazioni, in particolare per le frontiere terrestri orientali e marittime meridionali: tale creazione non dovrà in alcun caso pregiudicare l'unicità dell'agenzia FRONTEX. A termine potrà essere esaminata la creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera;
- d) di tener meglio conto, in spirito di solidarietà, delle difficoltà incontrate dagli Stati membri soggetti a un afflusso eccessivo di migranti e, a tal fine, invitare la Commissione a presentare proposte (...).

Le misure specifiche di solidarietà in materia di asilo contemplate nel Patto sono:

- l'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze tra gli Stati membri, nonché di sviluppare cooperazioni concrete tra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande d'asilo. Tale Ufficio, che non avrà il potere di esaminare le domande, né il potere di decisione, favorirà, in base alla conoscenza comune dei paesi d'origine, l'uniformazione delle prassi, delle procedure e, di conseguenza, delle decisioni nazionali;
- l'istituzione, in caso di crisi in uno Stato membro che deve far fronte a un afflusso massivo di richiedenti asilo, di procedure che consentano, da una parte, di mettere a disposizione di tale Stato, a fini di sostegno, funzionari di altri Stati membri e, dall'altra, di manifestare un'effettiva solidarietà a tale Stato attraverso una migliore mobilitazione dei programmi comunitari esistenti. Per gli Stati membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute in particolare alla loro situazione geografica o demografica, la solidarietà deve anche avere come obiettivo di favorire, su base volontaria e coordinata, una migliore ripartizione dei beneficiari di una protezione internazionale da questi Stati membri verso altri, vigilando affinché i sistemi d'asilo non siano soggetti ad abusi. Conformemente a tali principi, la

Commissione, in consultazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, se necessario, agevola tale ripartizione volontaria e coordinata. Per tale ripartizione, si dovrebbero mettere a disposizione dei crediti specifici, a titolo degli strumenti finanziari comunitari esistenti, secondo le procedure di bilancio.

Nelle sue conclusioni sul seguito da dare al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 3 giugno 2010, il Consiglio ha rilevato i progressi compiuti e individuato le aree in cui occorre che l'UE e gli Stati membri intervengano con azioni più incisive e mirate e l'UE svolga un ruolo:⁹⁸

- una politica ben organizzata in materia di immigrazione della manodopera, e nel rispetto dei requisiti nazionali del mercato del lavoro e del principio della preferenza dell'UE, continuerà a svolgere un ruolo importante per ovviare alle carenze di manodopera e per affrontare le sfide demografiche. Pertanto, gli Stati membri e la Commissione devono continuare, nel rispetto delle competenze degli Stati membri riguardo alla gestione dei rispettivi mercati del lavoro e, se del caso, in cooperazione con paesi terzi, a migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e il riconoscimento delle qualifiche, in linea con la promozione di una politica globale in materia di migrazione della manodopera;
- la lotta all'immigrazione clandestina, al traffico e alla tratta di esseri umani in tutti i suoi aspetti deve essere intensificata in uno spirito di responsabilità e solidarietà comuni. Sono priorità principali il rimpatrio e la riammissione effettivi di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, in particolare tramite opportuni accordi e cooperazione con i paesi chiave d'origine e di transito. Gli Stati membri e Frontex dovrebbero continuare a rafforzare la cooperazione pratica, tra l'altro ricorrendo a voli comuni e operazioni di rimpatrio organizzate e cofinanziate da Frontex e assicurando la disponibilità di risorse da impiegare, se del caso, in operazioni congiunte concrete.
- Nel campo dell'asilo occorrerebbe concentrare l'attenzione sulla conclusione delle discussioni legislative in corso per quanto riguarda un sistema europeo comune di asilo, con l'obiettivo della sua istituzione nel 2012, e sull'intensificazione della cooperazione pratica nell'UE per assicurare una migliore e più coerente applicazione della normativa. In questo contesto l'obiettivo deve essere garantire alle persone bisognose di protezione internazionale l'accesso a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci, sulla base di standard elevati di protezione che, al tempo stesso, siano in grado di prevenire gli abusi. Il Consiglio invita pertanto tutti i soggetti interessati a sostenere pienamente l'avvio quanto più rapido possibile delle operazioni dell'UESA. Per dar prova di solidarietà con gli Stati membri che devono affrontare una pressione specifica e sproporzionata sui loro sistemi di asilo, dovrebbe essere promossa una migliore ricollocazione dei beneficiari di protezione internazionale, su base volontaria e coordinata, e altre misure di solidarietà, quali aiuti finanziari, assistenza tecnica e supporto all'UESA, sulla scorta dell'analisi in corso. Tutti i protagonisti dovrebbero valutare

⁹⁸ Conclusioni del Consiglio sul seguito da dare al Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (10674/10).

l'assegnazione delle risorse e dei mezzi necessari per spianare la strada a un'efficace attuazione del programma europeo di reinsediamento;

Il programma di Stoccolma (2009)

Il programma di Stoccolma⁹⁹ adottato dal Consiglio nel dicembre 2009 definisce le priorità dell'Unione europea (UE) nello spazio di giustizia, libertà e sicurezza per l'attuale periodo 2010-14. Sviluppato sulla base dei risultati dei due programmi di Tampere e dell'Aia che lo hanno preceduto, mira a rispondere alle future sfide e a rafforzare ulteriormente lo spazio di giustizia, libertà e sicurezza con azioni incentrate sugli interessi e le esigenze dei cittadini.

Il programma stabilisce alcune priorità politiche. Per quanto attiene alle tematiche legate alla migrazione: "occorre che l'accesso all'Europa sia più efficace ed efficiente per gli uomini d'affari, i turisti, gli studenti, gli scienziati, i lavoratori, le persone che necessitano di protezione internazionale e tutti coloro che devono accedere al territorio dell'Unione per un interesse legittimo. L'Unione e i suoi Stati membri devono nel contempo garantire la sicurezza dei propri cittadini. Le politiche sulla gestione integrata delle frontiere e in materia di visti dovrebbero essere concepite in funzione di questi obiettivi."

Solidarietà e responsabilità sono espressamente menzionate nel quadro della priorità politica "Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e asilo":¹⁰⁰

"uno degli obiettivi politici chiave dell'Unione è lo sviluppo di una politica migratoria dell'Unione lungimirante e articolata, fondata sulla solidarietà e la responsabilità. Occorre passare all'effettiva attuazione degli strumenti giuridici pertinenti e servirsi appieno delle agenzie e degli uffici competenti del settore. Il fenomeno migratorio, se efficacemente gestito, può essere di beneficio per tutti i soggetti interessati. Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo è una base chiara su cui impostare i futuri sviluppi in materia. L'Europa dovrà dotarsi di una politica flessibile che risponda alle priorità e alle esigenze degli Stati membri e permetta ai migranti di mettere pienamente a frutto il loro potenziale. Rimane l'obiettivo di stabilire un sistema comune di asilo nel 2012 e le persone che necessitano di protezione internazionale devono avere un accesso garantito a procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci. Inoltre, affinché l'Unione possa sempre contare su sistemi credibili e sostenibili in materia d'immigrazione e di asilo, occorre prevenire, controllare e contrastare l'immigrazione clandestina, dato che la pressione esercitata dai flussi migratori clandestini sull'Unione e, in particolare, sugli Stati membri alle frontiere esterne, tra cui quelle meridionali, sta aumentando, come detto nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2009."

Questa descrizione sembra confermare la più ampia comprensione della nozione di solidarietà nel campo dell'asilo e dell'immigrazione: gli obiettivi politici devono essere conseguiti grazie a un'attuazione efficace, all'impiego di agenzie e uffici, tenendo conto delle priorità e delle necessità degli Stati membri e prestando attenzione alle pressioni, particolarmente gravose in alcuni Stati membri, a seguito di flussi migratori clandestini.

⁹⁹ Consiglio, Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

¹⁰⁰ *Ibid.*, paragrafo 1.1.

Il programma di Stoccolma riconosce anche espressamente l'importanza della dimensione esterna della politica dell'Unione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e rileva che "*è necessario integrare maggiormente queste politiche nell'ambito delle politiche generali dell'Unione*". Questa integrazione può anche richiedere di inserire la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità nella politica estera.

Il programma di Stoccolma elenca gli strumenti che rivestono, in linea generale, importanza ai fini di un'attuazione efficace del programma pluriennale¹⁰¹. Tali strumenti evidenziano anche la necessità di una cooperazione e di una solidarietà maggiori nell'attuazione della politica dell'UE:

- la fiducia reciproca tra autorità e servizi nei vari Stati membri e tra decisori è il presupposto di una cooperazione efficace in questo settore;
- maggiore attenzione alla piena ed efficace applicazione, valutazione ed esecuzione degli strumenti esistenti;
- elaborazione di nuove iniziative legislative soltanto previa verifica del rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, al termine di un'accurata preparazione che comprenda, fra l'altro, la realizzazione preliminare di valutazioni d'impatto, individuando i fabbisogni e le conseguenze finanziarie e ricorrendo alla consulenza degli Stati membri;
- regimi di formazione europea sistematici offerti a tutte le persone; al riguardo sono responsabili in primo luogo gli Stati membri; l'Unione deve però offrire loro supporto e sostegno finanziario e disporre inoltre di meccanismi propri per integrare gli sforzi nazionali.

Per quanto riguarda più specificamente particolari aree politiche, il programma inserisce i seguenti elementi di solidarietà e ripartizione delle responsabilità.

- Occorre che l'UE elabori contro la tratta di esseri umani una sua politica consolidata "allo scopo di potenziare ulteriormente l'impegno e gli sforzi profusi dall'Unione e dagli Stati membri per prevenire e combattere questo reato. Fanno parte integrante di questa politica la costruzione e il rafforzamento di partenariati con paesi terzi, il miglioramento del coordinamento e della cooperazione sia all'interno dell'Unione sia con i meccanismi della sua dimensione esterna"¹⁰².
- Nel settore della gestione integrata delle frontiere esterne, il Consiglio europeo ha esortato a sviluppare ulteriormente tale aspetto, rafforzando, tra l'altro, il ruolo di Frontex nell'ottica di aumentarne la capacità di rispondere con maggiore efficacia al flusso migratorio in cambiamento. Il Consiglio europeo ha affermato di attendersi che il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir) continui gradualmente a svilupparsi alle frontiere meridionali e orientali, affinché sia messo in atto un sistema che si avvalga di moderne tecnologie e coadiuvi gli Stati membri, promuovendo l'interoperabilità e norme uniformi in materia di sorveglianza delle frontiere, e sia assicurata la necessaria cooperazione tra gli Stati membri e con Frontex per la tempestiva condivisione dei dati di

¹⁰¹ *Ibid.*, paragrafo 1.2.

¹⁰² *Ibid.*, paragrafo 4.2.

sorveglianza richiesti¹⁰³. Il Consiglio europeo ha altresì invitato gli Stati membri e la Commissione ad analizzare come coordinare, integrare e razionalizzare meglio i diversi tipi di controllo alle frontiere esterne, tenendo presente il duplice obiettivo di facilitare l'accesso e potenziare la sicurezza.

- Sul fronte della politica in materia di visti, si potrebbe incoraggiare la ripartizione di responsabilità potenziando la cooperazione consolare regionale, mediante programmi regionali di cooperazione consolare che prevedano tra l'altro l'istituzione di centri comuni per la presentazione delle domande di visto, ove necessario su base volontaria¹⁰⁴. La Commissione è stata invitata a presentare uno studio che vagli la possibilità di istituire un meccanismo comune europeo di rilascio dei visti di breve durata.

Il titolo "Un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo" sottolinea l'importanza della responsabilità e della solidarietà in questo ambito:

Il Consiglio europeo chiede di elaborare un quadro politico dell'Unione esauriente e sostenibile in materia di migrazione e asilo che, in uno spirito di solidarietà, consenta di gestire in modo adeguato e intraprendente l'oscillazione dei flussi migratori e di affrontare situazioni analoghe a quella attuale alle frontiere esterne meridionali. Occorrono seri sforzi per costruire e rafforzare il dialogo e il partenariato tra l'Unione e paesi terzi, regioni e organizzazioni per riuscire a dare una risposta più forte ed empirica a questo tipo di situazioni, tenendo presente che gli immigrati clandestini penetrano nell'Unione anche attraverso altre frontiere o un uso improprio dei visti. Un importante obiettivo è evitare il ripetersi di tragedie in mare. Quando sfortunatamente si verificano queste situazioni tragiche, occorre valutare come registrare meglio e, se possibile, identificare i migranti che cercano di raggiungere l'Unione.

Riconosce che occorre ricercare soluzioni pratiche per aumentare la coerenza tra politiche migratorie e altri settori di politica a livello europeo, ad esempio relazioni esterne e sviluppo, commercio, occupazione, salute, istruzione. In particolare il Consiglio europeo invita la Commissione ad esaminare le procedure che in più ampia misura collegano lo sviluppo della politica migratoria allo sviluppo della strategia post Lisbona. Riconosce che, all'interno dell'Unione, le risorse finanziarie dovrebbero diventare via via più flessibili e coerenti, sia in termini di portata che di applicabilità, per sostenere l'evoluzione della politica in materia di asilo e migrazione.

Sono stati elencati alcuni obiettivi più concreti:

- Una politica concertata, in linea con le necessità del mercato del lavoro nazionale: il parere è che l'Unione debba promuovere la creazione di sistemi di ammissione flessibili che rispondano alle priorità, alle esigenze, al numero e al volume stabiliti da ciascuno Stato membro e che consentano ai migranti di sfruttare appieno le loro abilità e competenze. Per facilitare un migliore coordinamento tra domanda e offerta di lavoro, vengono condotte politiche d'immigrazione coerenti e valutazioni più efficaci, in termini di integrazione, delle competenze richieste sui mercati del lavoro europei. Questi sistemi devono tenere debitamente conto delle competenze degli Stati membri, in particolare

¹⁰³ *Ibid.*, paragrafo 5.1.

¹⁰⁴ *Ibid.*, paragrafo 5.2.

per gestire i rispettivi mercati del lavoro, e del principio di preferenza dell'Unione¹⁰⁵.

- Per quanto riguarda le questioni correlate all'integrazione, la Commissione è invitata a sostenere gli sforzi degli Stati membri attraverso lo sviluppo di un meccanismo di coordinamento che coinvolga la Commissione e gli Stati membri, partendo da un quadro di riferimento comune, che dovrebbe migliorare le strutture e gli strumenti di scambio di conoscenze a livello europeo¹⁰⁶
- L'Unione e gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per rimpatriare i cittadini di paesi terzi in soggiorno illegale. Le risorse finanziarie necessarie dovrebbero essere destinate a tal fine¹⁰⁷. Gli Stati membri devono dare piena attuazione delle disposizioni dell'Unione ai sensi delle quali una decisione di rimpatrio emanata da uno Stato membro è applicabile in tutta l'Unione e sull'applicazione effettiva del principio di riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio attraverso la registrazione nel SIS dei divieti di ingresso e l'agevolazione dello scambio di informazioni. Inoltre, la Commissione, Frontex e gli Stati membri possono fornire assistenza, su base volontaria, agli Stati membri che subiscono pressioni specifiche e sproporzionate, al fine di assicurare l'efficacia delle loro politiche di rimpatrio nei confronti di taluni paesi terzi. Al conseguimento di questi obiettivi contribuisce anche la maggiore cooperazione pratica tra Stati membri, ad esempio mediante il noleggio periodico di aerei per voli di rimpatrio congiunti, finanziato da Frontex.

Nel programma di Stoccolma, i riferimenti più espliciti alla solidarietà si riferiscono all'asilo, all'interno di uno spazio comune di protezione e solidarietà¹⁰⁸. Il programma opera una distinzione tra le nozioni di "spazio comune di protezione" e "responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri".

Il primo mira a un più elevato grado di armonizzazione. L'UESA rappresenterà "uno strumento importante nello sviluppo e nell'attuazione del CEAS e dovrebbe contribuire al rafforzamento di tutte le forme di cooperazione pratica tra Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero pertanto svolgere un ruolo attivo nei lavori dell'UESA"¹⁰⁹. La Commissione è stata invitata a finalizzare il suo studio sulla fattibilità e le implicazioni giuridiche e pratiche dell'introduzione di un trattamento comune delle domande d'asilo.

"Responsabilità condivise e solidarietà tra Stati membri"¹¹⁰ nelle questioni correlate all'asilo sono interpretate in un senso più stretto, come una reazione ai carichi di particolari pressioni:

Occorre promuovere un'effettiva solidarietà con gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni.

¹⁰⁵ *Ibid.*, paragrafo 6.1.3.

¹⁰⁶ *Ibid.*, paragrafo 6.1.5.

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragrafo 6.1.6.

¹⁰⁸ *Ibid.*, paragrafo 6.2.

¹⁰⁹ *Ibid.*, paragrafo 6.2.1.

¹¹⁰ *Ibid.*, paragrafo 6.2.2.

Ciò andrebbe realizzato seguendo un approccio ampio ed equilibrato. Si dovrebbero quindi analizzare e sviluppare ulteriormente meccanismi di condivisione volontaria e coordinata delle responsabilità tra Stati membri. In particolare, poiché una delle chiavi per un CEAS credibile e sostenibile è lo sviluppo, da parte degli Stati membri, di capacità sufficienti nei sistemi di asilo nazionali, il Consiglio europeo esorta gli Stati membri a sostenersi vicendevolmente nello sviluppo di tali capacità. L'UESA dovrebbe ricoprire un ruolo centrale nel coordinamento di queste misure di sviluppo di capacità.

Il Consiglio europeo ha pertanto invitato la Commissione ad esaminare la possibilità:

- di sviluppare il summenzionato meccanismo per la condivisione delle responsabilità tra Stati membri, assicurando nel contempo che non si abusi dei sistemi di asilo e che non siano compromessi i principi del CEAS;
- di creare strumenti e meccanismi di coordinamento che permettano agli Stati membri di sostenersi vicendevolmente nello sviluppo di capacità e che si basino sugli sforzi compiuti dagli Stati membri per accrescere le loro capacità per quanto riguarda i sistemi di asilo nazionali;
- di usare in modo più efficace i sistemi finanziari esistenti nell'Unione con l'intento di rafforzare la solidarietà interna,
- per l'UESA, di valutare e sviluppare procedure che agevolino il distacco di funzionari allo scopo di assistere gli Stati membri che sono sottoposti a particolari pressioni da parte dei richiedenti asilo.

Non si deve inoltre trascurare la dimensione esterna dell'asilo: "Promuovere la solidarietà all'interno dell'Unione è fondamentale ma non sufficiente per realizzare una politica comune in materia d'asilo che sia credibile e sostenibile. È perciò importante perfezionare strumenti per esprimere solidarietà ai paesi terzi, allo scopo di incentivare e di contribuire allo sviluppo di capacità da impiegare per gestire i flussi migratori e le situazioni in cui la condizione di rifugiato si protrae in tali paesi" ¹¹¹

Il piano d'azione della Commissione

Nel suo piano d'azione "Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" la Commissione ha proposto una tabella di marcia per l'attuazione di priorità politiche definite nel programma di Stoccolma per lo sviluppo di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia nel periodo¹¹². La Commissione raccomanda "un'azione incentrata sulla solidarietà e la responsabilità. (...) Nei prossimi anni occorrerà concentrarsi sul consolidamento di un'autentica politica comune di immigrazione e di asilo. (...) Al contrario, mai come ora è necessario sviluppare queste politiche in una prospettiva di lungo termine incentrata sul rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana, e rafforzare la solidarietà, in particolare tra gli Stati membri cui compete collettivamente garantire un sistema umano ed efficiente".

¹¹¹ *Ibid.*, paragrafo 6.2.3.

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei – Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma, COM(2010)0171 def.

Posizioni delle Presidenze

Il 30 novembre 2010 la Presidenza belga e le quattro successive – di Ungheria, Polonia, Danimarca e Cipro – hanno formulato una dichiarazione comune sull'immigrazione e l'asilo¹¹³

Per quanto attiene alla questione dell'asilo, le presidenze hanno affermato che è "essenziale assicurare uno spazio comune di protezione basato sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri. Per tale motivo, ciascuno Stato membro ha la responsabilità di attuare pienamente l'*acquis* dell'UE."

Occorre raggiungere un più elevato grado di armonizzazione delle nostre legislazioni. Gli Stati membri si sono dichiarati contrari all'attuazione di misure di solidarietà del regolamento "Dublino" rivisto che introducono una sorta di meccanismo di sospensione. Una nuova proposta di meccanismo di urgenza da parte della Commissione dovrebbe permettere al Consiglio di avere una maggiore influenza sulla decisione; il periodo dovrebbe essere limitato e il nuovo meccanismo dovrebbe essere attivato solo quando uno Stato membro ha attuato l'*acquis* e deve affrontare una pressione estrema a causa di circostanze impreviste.

Allo sviluppo in questo ambito contribuiscono non soltanto iniziative legislative, ma anche pratici meccanismi rafforzati di cooperazione e solidarietà. A tal proposito, la Presidenza belga ha osservato che "[e]sistono forti aspettative riguardo all'istituzione dell'UESA da cui ci si aspetta un contributo all'ulteriore sviluppo della cooperazione pratica tra sistemi di asilo e organismi competenti in materia di asilo negli Stati membri, in modo da consentire un migliore allineamento tra le loro prassi nonché sostenere debitamente e rafforzare le capacità dei sistemi nazionali più esposti e vulnerabili." Accanto a questo compito importante, l'UESA dovrebbe anche concentrarsi sul sostegno alla formazione, sulle informazioni sui paesi di origine e sull'aumento delle capacità, oltre a rafforzare la dimensione esterna della politica in materia di asilo dell'EU.

La Presidenza belga ha sottolineato che "[o]ccorre tener presente che gli sforzi compiuti in materia di migrazione e asilo possono essere vanificati dal cattivo funzionamento di uno solo degli anelli della catena. Per tale motivo è assolutamente importante continuare a dar prova di vera solidarietà sostenendo gli Stati membri sottoposti a una pressione particolare. Una preconditione essenziale a tal fine è offrire sostegno "a condizione che l'*acquis* in materia di asilo sia rispettato da tutti. Affinché il sistema europeo comune di asilo possa funzionare efficacemente, qualsiasi meccanismo di solidarietà dovrà essere accompagnato da un chiaro impegno degli Stati membri interessati a sviluppare e migliorare ulteriormente e il loro sistema di asilo, comprese le procedure di primo grado e in appello, le loro capacità ricettive e anche le loro strategie per il rimpatrio di richiedenti le cui domande sono respinte."

2.4.2. Altre dichiarazioni in materia di solidarietà e ripartizione delle responsabilità

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le istituzioni dell'UE sono state esortate a esprimersi sulla pertinenza delle nozioni di solidarietà e ripartizione delle responsabilità

¹¹³ Dichiarazione comune di Belgio, Ungheria, Polonia, Danimarca e Cipro su immigrazione e asilo, 17223/10.

nonché sul significato dell'articolo 80 del TFUE. Gli estratti di seguito riportati non sono esaustivi riguardo a tutte le discussioni sviluppate in materia, ma esemplificano alcuni dei dibattiti in corso.

Gestione delle frontiere

In occasione della sua riunione del 25 e 26 febbraio 2010, il Consiglio GAI ha adottato 29 misure tese a rafforzare la protezione delle frontiere esterne e a lottare contro l'immigrazione clandestina¹¹⁴, di cui cinque riguardavano la solidarietà¹¹⁵:

Per quanto riguarda la solidarietà e la gestione integrata delle frontiere esterne da parte degli Stati membri, il Consiglio ha convenuto di:

17. chiedere a FRONTEX e agli Stati membri interessati di sviluppare ulteriormente la rete europea di pattuglie per generalizzare i pattugliamenti marittimi congiunti bilaterali, in particolare tra Stati membri limitrofi alle frontiere marittime meridionali e orientali, tenendo conto dell'esperienza maturata con i pattugliamenti congiunti di polizia nell'ambito della decisione di Prüm, nonché di assicurare la piena integrazione della rete europea di pattuglie nella rete EUROSUR;
18. incoraggiare gli Stati membri a ottimizzare il ricorso ai programmi annuali 2007-2013 del Fondo europeo per le frontiere esterne al fine di migliorare le capacità delle rispettive guardie di frontiera e lo sviluppo di EUROSUR, anche attraverso la creazione e lo sviluppo di centri nazionali unici di coordinamento e tenendo conto della situazione specifica degli Stati membri;
19. promuovere la solidarietà con gli Stati membri sottoposti a particolari sollecitazioni attraverso lo sviluppo delle capacità e la cooperazione pratica nei settori dell'asilo, della migrazione e del controllo delle frontiere, muovendo dalle loro proprie responsabilità in tali settori e in linea con le pertinenti conclusioni del Consiglio europeo;
20. sottolineare, in riferimento all'introduzione di nuove tecnologie alle frontiere esterne, la necessità di coordinare, integrare e razionalizzare maggiormente i diversi tipi di controlli, di assicurare l'interoperabilità dei sistemi interessati e di avvalersi di criteri costi-benefici per qualsiasi decisione relativa all'istituzione di nuovi sistemi;
21. sviluppare ulteriormente le reti di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione distaccati dagli Stati membri in paesi terzi e migliorarne il coordinamento, se necessario in cooperazione con FRONTEX.

Il 14 marzo 2011 il Consiglio ha definito la base giuridica relativa all'attività pratica di quest'ultimo punto, modificando le norme relative alla rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione al fine di consentire la cooperazione tra Frontex e le reti ILO.. Gli emendamenti decisi promuovono lo scambio di informazioni e di esperienza tramite un sistema sicuro in rete chiamato ICONet, una rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri ed evidenziano la possibilità di

¹¹⁴ Consiglio GAI.

¹¹⁵ Cfr. anche documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione delle 29 misure volte a rafforzare la protezione delle frontiere esterne e a combattere l'immigrazione clandestina adottate dal Consiglio Giustizia e affari interni, riunione del Consiglio svoltasi il 25 e 26 febbraio 2010 a Bruxelles, SEC(2010)1480 def. del 26 novembre 2010.

usare fondi comunitari. Le reti, inoltre, razionalizzeranno il sistema di resoconto garantendo un'adeguata informazione del Parlamento europeo in quanto colegislatore in questo settore.¹¹⁶

Asilo

Nella sua risoluzione del 2009 su una politica d'immigrazione comune per l'Europa¹¹⁷ il Parlamento europeo ha affermato che "si rammarica profondamente che gli Stati membri abbiano dimostrato un grado di solidarietà insufficiente di fronte alla crescente sfida dell'immigrazione". Ha invitato "a riesaminare urgentemente il programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013 e i suoi quattro strumenti finanziari così che possano riflettere le nuove realtà derivanti dalla crescente pressione migratoria ed essere usati per affrontare le necessità stringenti, come nel caso di situazioni di afflussi migratori massicci" (paragrafo 77).

Prendendo atto dell'impegno degli Stati membri nel patto europeo sull'immigrazione e l'asilo in merito alla necessità di solidarietà, il parlamento "accoglie favorevolmente in particolare l'inclusione di un meccanismo di condivisione degli oneri che consenta la ridistribuzione intra-UE dei beneficiari di protezione internazionale dagli Stati membri che si trovano a sostenere pressioni specifiche e sproporzionate sui propri sistemi nazionali di asilo, dovute in particolare alla situazione geografica e demografica, verso altri Stati membri e invita gli Stati membri ad attuare tali impegni". La solidarietà volontaria non era tuttavia considerata sufficiente, infatti il Parlamento "insiste sull'introduzione di tali (...) strumenti obbligatori" e "invita la Commissione ad attuare tale meccanismo e a proporre immediatamente un'iniziativa legislativa al fine di istituire un simile meccanismo a livello europeo su base permanente" (paragrafo 78).

Per quanto attiene al meccanismo di Dublino, ha accolto favorevolmente "la rifusione del regolamento di Dublino e le disposizioni proposte in vista di un meccanismo di sospensione dei trasferimenti a titolo del sistema di Dublino qualora si tema che, a seguito di detti trasferimenti, i richiedenti possano non beneficiare di norme di protezione adeguate negli Stati membri competenti, in particolare per quanto attiene alle condizioni di accoglienza e di accesso alle procedure di asilo, come anche in casi in cui detti trasferimenti creerebbero ulteriori oneri per quegli Stati membri che sono sottoposti a pressioni specifiche e sproporzionate a causa, in particolare, della loro situazione geografica o demografica" (paragrafo 79). Anche in questo caso, è stata sottolineata la necessità di adottare uno strumento vincolante: "in mancanza di un duplice strumento vincolante per tutti gli Stati membri, tali disposizioni potrebbero rivelarsi una dichiarazione politica piuttosto che uno strumento efficace atto a sostenere realmente uno Stato membro".

Più di recente, nel 2011, in una reazione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in *M.S.S./Grecia e Belgio*¹¹⁸ sulla violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo riguardo all'accoglienza e al trasferimenti di richiedenti asilo nel quadro del

¹¹⁶ Cfr. Consiglio dell'unione Europea *versione provvisoria* comunicato stampa, 3075^a sessione del Consiglio, Bruxelles, 14 marzo 2011:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/119886.pdf?

¹¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 aprile 2009 su una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti (2008/2331(INI)), P6_TA(2009)0257.

¹¹⁸ CdU, 21 gennaio 2011, *M.S.S./Grecia e Belgio*, n. 30696/09.

regolamento di Dublino, il Parlamento europeo ha affrontato la questione del regime europeo di asilo e le misure urgenti dell'Unione a favore dell'Italia e di altri Stati membri interessati da eccezionali flussi migratori¹¹⁹. Il commissario Malmström ha chiesto di avviare negoziati tra il PE e il Consiglio per la revisione del regolamento di Dublino e ha espresso l'auspicio che si riesca a pervenire a un compromesso equilibrato, tra cui un meccanismo di urgenza per la sospensione dei trasferimenti in situazioni particolari.

Nei loro interventi, gli eurodeputati hanno chiesto che venisse offerto sostegno alla Grecia e all'Italia considerata la crisi umanitaria che i paesi dovevano affrontare all'epoca. Hanno sottolineato che si trattava chiaramente di una "questione europea" e che l'Italia e la Grecia dovevano sopportare un volume sproporzionato di richiedenti asilo rispetto a tutti gli altri Stati membri. È stata riconosciuta la necessità di introdurre un più adeguato sistema europeo di asilo, sono state sollecitate solidarietà, cooperazione e buona comunicazione tra gli Stati membri dell'Unione riguardo alle sfide poste dall'immigrazione ed è stato chiesto di offrire un sostegno efficace alla Grecia e agli altri Stati membri che devono far fronte a uno straordinario afflusso di persone.

Nella seconda parte del dibattito, sulle misure urgenti dell'Unione a favore dell'Italia e di altri Stati membri interessati da eccezionali flussi migratori, il commissario Malmström ha ricordato l'elevato numero di migranti tunisini in ingresso in Italia. All'Italia l'assistenza potrebbe essere fornita da varie fonti, tra cui il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo europeo per le frontiere, nonché sotto forma di consulenza da parte di Frontex e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Ha sottolineato che non soltanto l'attuale situazione doveva essere affrontata con rapidità, ma che l'Unione deve anche considerare aspetti quali le possibilità di migrazione legale esistenti nell'Unione, il sostegno allo sviluppo economico in Tunisia e ad attività nell'ottica di creare posti di lavoro, in particolare nella parte meridionale della regione, nonché l'assistenza fornita al paese nel suo passaggio verso la democrazia. Il commissario ha affermato che la Tunisia dovrebbe pattugliare con efficienza le proprie frontiere e rimpatriare quei migranti che hanno raggiunto il territorio dell'Unione senza tuttavia avere bisogno della protezione internazionale.

I deputati al Parlamento europeo hanno esortato l'adozione di un'azione immediata per rispondere a un'emergenza umanitaria. Un deputato ha proposto un piano Marshall per la Tunisia e l'Egitto in cambio della loro piena cooperazione a bloccare ulteriori esodi di massa delle rispettive popolazioni, l'impiego di una missione RABIT di Frontex, e un immediato rimpatrio di coloro che non avevano diritto alla protezione internazionale. Ha anche affermato che la Commissione dovrebbe attuare l'articolo 80 del TFUE secondo cui la politica in materia di immigrazione è chiaramente basata sul principio di solidarietà e sull'equa ripartizione delle responsabilità. Altri eurodeputati hanno convenuto che il trattato ha parlato di responsabilità condivise riguardo alle questioni legate all'immigrazione e che nessuno Stato membro dovrebbe essere lasciato a sé stesso, o hanno chiesto maggiori competenze operative per Frontex e Europol in materia di immigrazione, una ripartizione degli oneri tra Stati membri e l'assistenza finanziaria per casi urgenti a favore dell'Italia.

Nelle sue osservazioni conclusive, il commissario Malmström ha ribadito la disponibilità della Commissione a ricorrere a tutti gli strumenti di cui dispone per assistere l'Italia in questa situazione di emergenza. Ha affermato di essere d'accordo sul fatto che la

¹¹⁹ Cfr. Consiglio, Comunicazione sulla seduta del Parlamento europeo del 15 febbraio 2011 a Strasburgo: discussione comune sulla situazione del regime europeo comune in materia di asilo in seguito alla recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo, e misure dell'UE immediate a sostegno dell'Italia e di altri Stati membri interessati da flussi migratori di dimensioni eccezionali, 6788/11.

ripartizione degli oneri legati all'immigrazioni sia in effetti una responsabilità europea che richiede soluzioni europee.

2.4.3. La solidarietà e la ripartizione delle responsabilità nella pratica: programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013

Il programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori è stato elaborato per migliorare la gestione dei flussi migratori a livello dell'Unione europea e per rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri¹²⁰.

Ha quattro dimensioni. La prima riguarda la gestione integrata delle frontiere esterne e la creazione di un Fondo per le frontiere esterne; la seconda concerne la politica in materia di asilo, con la proroga del Fondo europeo per i rifugiati; la terza attiene all'integrazione sociale, civica e culturale dei cittadini di paesi terzi, con l'istituzione di un Fondo europeo per l'integrazione; la quarta riguarda la lotta all'immigrazione clandestina e il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nel territorio dell'UE, con l'istituzione di un Fondo europeo per i rimpatri.

Il Fondo per le frontiere esterne è stato istituito con decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007; ha una dotazione finanziaria di 1.820 milioni di euro per il periodo 2007-2013 e i suoi obiettivi sono quattro:

- organizzazione amministrativa efficiente, nonché attività di controllo, sorveglianza e meccanismi di registrazione alle frontiere esterne;
- gestione efficiente dei flussi di persone alle frontiere esterne e, in particolare, consultazione efficace dei sistemi d'informazione SIS e VIS;
- applicazione uniforme della normativa dell'UE;
- miglioramento delle attività organizzate dai servizi consolari.

Il Fondo europeo per i rifugiati III è stato istituito con decisione n. 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007. Ha una dotazione finanziaria di 614 milioni di euro per il periodo 2008-2013 ed è mirato a persone che hanno lo status di rifugiato quale definito dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, beneficiano di una forma temporanea o sussidiaria di protezione o sono state reinsediate in uno Stato membro. Sono comprese anche coloro che hanno chiesto lo status di rifugiato o una di queste forme di protezione.

Il Fondo europeo per l'integrazione è stato istituito con decisione 2007/435/CE del Consiglio, del 25 giugno 2007. Ha una dotazione finanziaria di 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013. Detto Fondo sostiene azioni a carattere nazionale, transnazionale e a livello dell'UE tese a facilitare l'integrazione di cittadini di paesi terzi nei paesi ospitanti e rivolte in particolare ai nuovi arrivati.

Il Fondo europeo per i rimpatri è stato istituito con decisione n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007. Ha una dotazione finanziaria di 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013 ed è finalizzato a persone che beneficiano (o

¹²⁰ Cfr. comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce un programma quadro sulla solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007-2013, Bruxelles, COM(2005)0123 def.

hanno chiesto) della protezione internazionale o temporanea o a coloro che soggiornano illegalmente in un paese dell'Unione europea.

3. POSIZIONI E VISIONI DEGLI STATI MEMBRI, DELLE ISTITUZIONI DELL'UE E DEI PRINCIPALI ATTORI INTERNAZIONALI

3.1. Introduzione

Al fine di identificare gli obiettivi degli Stati membri e delle organizzazioni pertinenti in termini di discussioni, pratica della solidarietà, equa ripartizione della responsabilità e incentivi per una maggiore attività in tale ambito, sono stati utilizzati un questionario e delle interviste.

Dati i vincoli temporali dello studio, sono stati selezionati nove Stati membri che collettivamente potessero fornire un ritratto esaustivo dei diversi approcci alla solidarietà e che rappresentassero livelli alti, medi e bassi di responsabilità effettive in ambiti quali controlli alle frontiere, asilo e immigrazione. Tra questi si annoverano:

- Belgio
- Finlandia
- Italia
- Lettonia
- Malta
- Polonia
- Paesi Bassi
- Svezia
- Regno Unito

È stato richiesto agli esperti nei Ministeri e negli enti governativi di competenza di tali Stati membri di partecipare a interviste (telefoniche) per rispondere a un questionario inerente all'attuazione dell'articolo 80 del TFUE. L'elenco dei funzionari intervistati e/o che hanno trasmesso risposte scritte al questionario viene riportato nell'Allegato I. È opportuno notare che nella tempistica prevista per lo studio, gli approcci agli Stati membri sono spesso risultati nell'identificazione di funzionari che potessero principalmente occuparsi di questioni inerenti all'asilo piuttosto che alla gestione delle frontiere e all'immigrazione, di pari interesse per lo Studio in oggetto. Ciò riflette probabilmente l'interesse delle discussioni sulla solidarietà nell'UE fino ad oggi.

Sono state condotte ulteriori interviste (nella maggior parte dei casi di persona) con funzionari provenienti dalle seguenti organizzazioni:

- Commissione europea
- Commissione LIBE del Parlamento europeo
- Frontex
- UNHCR
- IOM
- ECRE

Tutti i partecipanti alle interviste di persona e telefoniche hanno parlato in qualità di esperti, presentando esperienze e opinioni naturalmente influenzati dal vissuto del proprio

paese o delle proprie organizzazioni, senza tuttavia rappresentare le posizioni ufficiali assunte dagli Stati membri o dalle agenzie. Il presente capitolo non cita direttamente nessuno degli intervistati, ma riporta i commenti esposti. Gli autori dello Studio in oggetto sono da ritenersi responsabili per qualsivoglia errore nella rappresentazione di tali commenti.

I Questionari (riportati integralmente negli Allegati II e III) trattano i soggetti di cui ai Capitoli 1 e 2 riguardanti gli aspetti istituzionali volti a garantire la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità, gli aspetti materiali specifici per le aree programmatiche relativi a controlli delle frontiere, asilo/protezione e immigrazione (regolare e irregolare) e le implicazioni finanziarie della solidarietà.

3.2. Questioni istituzionali per garantire la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità

Nella valutazione delle questioni istituzionali relative alla solidarietà e all'equa ripartizione della responsabilità nelle politiche su frontiere, asilo e migrazione, sono stati affrontati sei temi chiave. Tra questi:

- **la relazione** tra l'articolo 80 del TFUE e gli articoli 77-79 del TFUE;
- **il livello** a cui la solidarietà è richiesta o risulta adeguata, sia essa bilaterale, multilaterale o paneuropea;
- **l'applicabilità** dell'articolo 80 del TFUE all'Unione e/o agli Stati membri;
- l'eventuale carattere **volontario o obbligatorio** della solidarietà e della ripartizione della responsabilità;
- il ruolo di **altri attori internazionali**;
- gli **strumenti** che potrebbero essere utilizzati per promuovere la solidarietà.

Nel considerare la **relazione tra l'articolo 80 del TFUE e gli articoli 77-79 del TFUE**, i funzionari degli Stati membri tendono a fare una distinzione tra la relazione **giuridica** e letterale in base al testo e la relazione **politica e legata alla situazione politica generale** che emerge nella realtà. Al contempo, i funzionari della Commissione europea ritengono sia necessario fare una distinzione tra la solidarietà nel contesto di un sistema europeo comune di immigrazione e di asilo (giuridica ma anche politica) e la solidarietà in quanto risposta alle attuali crisi e alle richieste di aiuto di ciascuno Stato membro (principalmente politica e legata alla situazione politica generale). Allo stato attuale delle cose, la solidarietà è più una questione relativa a quest'ultima visione ed è pertanto connessa alla gestione delle frontiere e all'asilo.

Per i funzionari in Belgio, Lettonia, Polonia e Svezia, così come per Simon Busuttil, membro del Parlamento europeo e della relativa Commissione LIBE, l'interpretazione giuridica rappresenta essenzialmente una relazione limitata: l'articolo 80 sulla solidarietà e sull'equa ripartizione della responsabilità si limita alle questioni sollevate negli articoli 77-79 e potrebbe estendere l'interpretazione di tali articoli. Il linguaggio del trattato mette in

evidenza il legame tra i suddetti articoli e alcuni esperti degli Stati membri lo ritengono una netta limitazione dell'ambito di applicazione dell'articolo 80.

Tra gli intervistati, soltanto uno ritiene che, dal momento i titoli di capitolo nel TFUE non impongono limitazioni agli articoli a cui fanno riferimento, non vi sia alcuna argomentazione esplicita in termini di restrizione del campo di applicazione dell'articolo 80 del TFUE per le questioni di cui agli articoli 77-79. Al contempo, l'esperto dell'ECRE asserisce che l'articolo 80 del TFUE dovrebbe essere letto congiuntamente all'articolo 4 del TUE (principio di leale cooperazione tra gli Stati membri, misure appropriate per garantire gli obblighi derivanti dal diritto europeo e astensione da qualsivoglia misura che possa in qualche modo mettere in discussione il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione). L'esperto dell'ECRE ritiene che la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità si applichino altresì alla politica estera dell'UE in termini di migrazione, nonostante vi sia il timore che la solidarietà nel trattamento esterno possa risultare pregiudizievole per i rifugiati.

Se da un lato i funzionari belgi affermano l'esistenza di limitazioni nell'applicazione dell'articolo 80 sia in termini politici e di situazione politica generale sia in termini giuridici, dall'altro i funzionari del Regno Unito ritengono che, nonostante non promuoverebbero un'estensione della definizione di solidarietà, opterebbero per una visione dell'applicazione dell'articolo 80 più pratica e pragmatica ed estenderebbero l'assistenza dove utile e necessario, indipendentemente dal fatto la solidarietà e il supporto siano coperti ai sensi degli articoli 77-79 o meno. I funzionari olandesi mostrano una posizione simile e osservano che l'inserimento della solidarietà nei testi giuridici non sia importante quanto condurre azioni di supporto qualora queste ultime siano di interesse nazionale. I funzionari polacchi affermano che, nonostante in termini giuridici l'articolo 80 si riferisca direttamente soltanto agli articoli 77-79, la solidarietà, in quanto tale, non si limita a tali articoli e che dovrebbe esservi una certa flessibilità, in quanto si tratta di uno dei principi di base del sistema giuridico europeo. Quest'ultimo punto è stato reiterato dall'esperto dell'ECRE. Malta dichiara che, anche se l'articolo 80 è limitato alle attività di cui agli articoli 77-79, non si dovrebbe essere troppo restrittivi nel considerarne il reale significato, in quanto tali articoli includono un elenco abbastanza esaustivo di aree programmatiche e che il coinvolgimento della solidarietà nel processo di armonizzazione può risultare profondo. L'articolo 80, dal punto di vista degli intervistati, assume pertanto un carattere alquanto completo. L'Italia ritiene che la solidarietà sia un concetto di più ampio respiro che copre diversi aspetti delle attività e della cooperazione a livello europeo e che debba di conseguenza essere considerata come principio essenziale alla base delle relazioni tra Stati membri, permeando l'intero diritto europeo nonché le legislazioni e le politiche nazionali.

Un funzionario belga osserva che, un anno dopo l'entrata in vigore del trattato, gli Stati membri sotto pressione fanno appello all'articolo 80 non solo in termini legislativi, ma anche per incoraggiare altri Stati membri a sostenerli nella pratica.

I funzionari britannici dichiarano inoltre che non esiste una definizione chiara e attuale di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità e che ciò rappresenta uno dei problemi principali alla base di qualsiasi discussione sull'attuazione dell'articolo 80, non da ultimo perché i vari Stati membri e la Commissione europea, ad esempio, operano con un diverso concetto di 'solidarietà'. Un funzionario olandese asserisce similmente che la 'solidarietà' sembra più un concetto morale che giuridico e che nel contesto morale ha di principio un'accezione positiva, contrariamente al contesto giuridico in cui diventa più un obbligo che una questione di sostegno positivo agli stati amici.

L'esperto dell'ECRE identifica l'assenza di un obiettivo esplicito di solidarietà come il

maggior ostacolo al suo raggiungimento e ritiene che lo stesso valga per il legame tra la solidarietà nelle diverse aree di attività migratoria (ad esempio, dalla prospettiva dell'ECRE, se uno Stato membro sapesse dell'esistenza di processi di rilocalizzazione dei richiedenti asilo, probabilmente non promuoverebbe la chiusura delle proprie frontiere, impedendo così l'accesso ai rifugiati in cerca di protezione).

Un esperto suggerisce altresì un'interpretazione giuridica e linguistica dell'articolo 80 che limita il relativo intervento all'applicazione alle questioni sollevate negli articoli 77-79. Ritiene tuttavia che l'applicazione pratica della 'solidarietà' dovrebbe essere di più ampio respiro e trovare applicazione per un più ampio ventaglio di questioni sul lungo termine, incluse la migrazione e l'integrazione indotte dallo sviluppo e dal cambiamento climatico. In tali contesti, così come nelle problematiche odierne che gli Stati membri dell'UE si trovano ad affrontare, vi è la necessità non solo di una solidarietà più ampia e globale, ma anche di una solidarietà regionale e locale. Pertanto, per l'UE, il principio di sussidiarietà svolge un ruolo importante.

Per quanto concerne **il livello a cui la solidarietà è richiesta**, e a questo punto anche la sussidiarietà, i funzionari svedesi e olandesi ritengono che i principi dell'articolo 80 del TFUE siano limitati alle sfere di cui agli articoli 77-79 del TFUE e che quindi si riferiscano esclusivamente all'azione dell'UE, mentre i funzionari belgi e britannici sostengono che la ripartizione della responsabilità possa essere bilaterale, multilaterale o paneuropea. Finlandia, Lettonia e Polonia ritengono che l'articolo 80 trovi applicazione esclusivamente a livello europeo, ma non escludono eventuali azioni bilaterali o multilaterali tra gli Stati membri, una posizione, questa, espressa altresì da un funzionario belga, che osserva sforzi infruttuosi, da parte di alcuni Stati membri e di alcune istituzioni, nel far riferimento all'articolo 80 nelle nuove legislazioni in cui viene talvolta prediletto un approccio volontario alla cooperazione. Tuttavia, una nota cautelare suggerisce che se l'articolo 80 viene menzionato esplicitamente in motivazioni volte alla solidarietà, allora l'azione dovrebbe essere paneuropea. Ciò dovrebbe avvenire onde evitare un'UE a più velocità e, conseguentemente, la creazione di sottogruppi nell'area in cui sono state rimosse le frontiere interne. Malta ritiene che, nonostante la solidarietà bilaterale e multilaterale possa essere utile, l'articolo 80 impone un obbligo sull'UE nella sua totalità, il che significa che tali attività bilaterali e multilaterali non rispetterebbero gli obblighi del trattato. L'approccio dell'Italia alla questione inerente alla possibile accettabilità o meno delle misure di solidarietà bilaterali e multilaterali rivela che qualsiasi forma di solidarietà che non sia paneuropea risulterebbe contraria al trattato.

Secondo un funzionario della Commissione europea, l'articolo 80 del TFUE prevede una base giuridica per le misure che rientrano nel campo di applicazione degli articoli 77-79, a condizione, tuttavia, che tali misure siano necessarie. In ogni caso, l'idea che le nuove misure europee in termini di asilo possano essere adottate solo ed esclusivamente se gli Stati membri sono in grado di assumersi le responsabilità da esse introdotte non può essere accettata favorevolmente. Tale idea è attualmente supportata non solo dagli Stati membri mediterranei, ma anche dagli Stati membri settentrionali e occidentali più conservatori. Per la Commissione europea, la 'mutualizzazione' della politica in materia di asilo deriva dal trattato di Amsterdam e gli Stati membri devono accettare le responsabilità previste dallo stesso. Similmente, secondo lo stesso funzionario della Commissione europea, la posizione di Malta secondo cui ciascuna misura in termini di asilo deve prendere in considerazione il concetto di solidarietà non è attualmente condivisa. Tutte le misure

devono essere considerate a livello globale e, ove necessario, sarebbe opportuno attuare meccanismi di solidarietà. In tal senso, l'articolo 80 può essere ritenuto una base giuridica per eventuali schemi di rilocalizzazione oppure per introdurre la possibilità di una sospensione nel meccanismo di Dublino. Il bisogno di solidarietà (o il rischio di effetti negativi in caso di mancata integrazione di misure compensative) in ogni singolo strumento legislativo non può essere utilizzato per arrestare lo sviluppo (es. l'obiezione di Malta all'espansione della direttiva sui permessi di soggiorno di lungo periodo alle persone che necessitano di sussidiarietà, in ragione del suo possibile impatto negativo, è estremamente indicativa).

Simon Busuttil, eurodeputato, ritiene che i principi dell'articolo 80 dovrebbero essere applicabili alle azioni degli Stati membri a livello nazionale in termini di controlli di frontiera, asilo e immigrazione, in quanto le azioni individuali degli Stati membri in tali ambiti possono avere soltanto effetti su questi ultimi. Ciò è altresì compatibile con la lettura dell'articolo 4 del TUE sul principio della cooperazione leale, che richiede agli Stati membri di sostenersi l'un l'altro nella realizzazione dei propri compiti derivanti dai trattati.

I funzionari belgi esprimono inoltre diverse opinioni sull'**applicabilità** o meno dell'articolo 80 **agli Stati membri o all'UE** e altre visioni raccolte dai vari funzionari degli Stati membri intervistati sono parimenti frammentate. Il funzionario lettone ritiene che la giustizia e gli affari interni siano una questione di responsabilità condivise, in cui gli Stati membri dispongono di competenze in base alle quali, giuridicamente, questi ultimi non sono obbligati a nulla di quanto previsto dall'articolo 80, ma lo è piuttosto l'Unione, nonostante gli Stati membri possano essere soggetti a un vincolo politico per la partecipazione alle attività. I funzionari britannici sostengono che l'articolo 80 sia rivolto all'Unione e alle relative leggi, non agli Stati membri, ma riconosce che, in pratica, questi ultimi possono scegliere di non fare tale distinzione. Un funzionario belga ritiene che l'articolo 80 sia rivolto all'Unione e che pertanto si applichi ad essa, ma altresì, o meglio conseguentemente, agli Stati membri qualora attuino il diritto dell'Unione, una visione, questa, ripresa da un funzionario olandese intervistato. I funzionari svedesi sostengono che i principi dell'articolo 80 siano applicabili agli Stati membri soltanto quando questi ultimi attuano le politiche e le leggi dell'Unione. L'Italia ritiene che l'articolo sia rivolto sia agli Stati membri sia all'UE. La Polonia, da parte sua, sostiene che a seconda delle misure attuate in base all'articolo 80 del TFUE possano sussistere degli obblighi sia per l'UE sia per gli Stati membri. Anche Malta ne vede l'applicazione sia per l'UE sia per gli Stati membri, ma osserva che le iniziative necessitano di un coordinamento dell'Unione europea e di un ruolo attivo da parte di quest'ultima.

Due esperti ritengono che l'articolo 80 si applichi al contempo agli Stati membri e all'UE e osservano che il termine "attuazione" rappresenta un problema testuale per tale posizione.

I funzionari maltesi sostengono che la **natura obbligatoria o volontaria** della solidarietà ai sensi dell'articolo 80 sia una questione piuttosto complessa che implica un obbligo di coordinamento da parte dell'UE, ma anche svariati vincoli per gli Stati membri. Secondo tale visione, le istituzioni dell'UE devono incoraggiare e promuovere il concetto, nonostante la partecipazione da parte degli Stati membri possa essere volontaria. In alcune circostanze, pertanto, la mancata partecipazione in un'attività coordinata conformemente a quanto previsto dall'articolo 80 potrebbe non rappresentare una violazione degli obblighi del trattato. Per l'Italia, la situazione è tale da richiedere un cambiamento: la partecipazione nella ripartizione della responsabilità è attualmente volontaria, ma dovrebbe diventare più vincolante se non si vuole perdere l'essenza stessa dell'UE. Laddove la partecipazione è volontaria, non esiste una vera e propria solidarietà. Anche i funzionari

polacchi ritengono che la solidarietà debba essere obbligatoria, nonostante contemplino la necessità di una certa flessibilità in essa su quanto sia effettivamente da considerarsi un obbligo. Per la Lettonia, dipende dal contesto e dal contenuto di specifici accordi. I funzionari belgi vedono la solidarietà tra Stati membri come volontaria, a meno che diversamente specificato nella legislazione approvata, ma anche in tal caso sollevano la questione su quali sanzioni possano o meno essere applicate.

Secondo i funzionari britannici, la determinazione del carattere volontario o obbligatorio della solidarietà si basa innanzitutto sulla definizione vera e propria di solidarietà, definizione che non è ancora stata identificata con precisione. Se esiste un obbligo ai sensi dell'articolo 80, si tratta di un obbligo giuridico, con un certo margine di incertezza e di adattamento politico dovuto all'ambiguità dell'espressione. Si potrebbe pertanto affermare che gli Stati membri hanno l'obbligo morale di agire maggiormente a livello nazionale. In altre parole, la questione della 'solidarietà' può implicare la presenza di obblighi da entrambe le parti: gli Stati membri hanno l'obbligo morale di sviluppare strutture e sistemi propri in termini di migrazione, frontiere e asilo e, nel caso in cui necessitino di un supporto mediante la solidarietà, gli altri Stati membri possono avere l'obbligo giuridico e/o normativo di assisterli. Similmente, l'impossibilità di osservare gli obblighi del trattato può influire sulla questione della solidarietà da entrambe le parti: gli Stati membri devono agire secondo quanto indicato dalle direttive e dalla legislazione e al giorno d'oggi, in alcune circostanze, l'impossibilità di adempiere agli obblighi previsti comporta la richiesta di solidarietà. Tuttavia, tali inosservanze non dovrebbero essere ricompensate. Il funzionario olandese ritiene che la solidarietà, in relazione alle attività dell'UE in tale ambito, può essere intesa in vari modi: la solidarietà è, in linea di principio, un atto volontario, tuttavia gli Stati membri propongono volontariamente di includere alcuni obblighi nell'acquis per ragioni di solidarietà, ignorando quindi ulteriori questioni di solidarietà e identificando atti legali per attuare la legislazione.

I funzionari svedesi esprimono una visione simile, ma mostrano una posizione più forte per quanto concerne la natura obbligatoria della solidarietà: gli Stati membri hanno il dovere di rispettare i principi dell'articolo 80 nell'attuazione delle politiche e della legislazione dell'Unione e la mancata partecipazione da parte di uno qualsiasi di essi nella condivisione della responsabilità e nell'espressione della solidarietà nelle succitate procedure potrebbe costituire una violazione di un atto vincolante dell'Unione se tale solidarietà è richiesta in quanto obbligo del trattato.

Secondo Simon Busuttil, eurodeputato, tutti gli Stati membri hanno il dovere di rispettare il principio di solidarietà definito nel trattato. Le sfide e i problemi in termini di frontiere, immigrazione e asilo, inoltre, non sono di competenza di specifici Stati membri. Si tratta infatti di una sfida europea che richiede soluzioni europee e pertanto tutti gli Stati membri hanno il dovere di svolgere il proprio ruolo. Anche se la considerazione più importante verte sulla necessità di una volontà politica per ottenere dei risultati, l'esperienza dimostra che con i meccanismi volontari gli Stati membri non hanno sempre adempiuto ai propri obblighi.

Secondo un funzionario della Commissione europea, quest'ultima è in grado di avviare procedure di infrazione contro gli Stati membri, ma è contestabile il fatto che un tale approccio possa essere vantaggioso o meno che meno concepibile, specialmente in periodi di crisi. L'approccio della Commissione è stato quindi fornire assistenza finanziaria e al contempo esercitare una certa pressione sugli Stati membri affinché questi ultimi si

assumessero le proprie responsabilità derivanti dalla legge europea sull'asilo. Allo stesso tempo, la Commissione sta lavorando sull'adozione di strumenti di asilo di seconda generazione, che dovrebbero ulteriormente sopperire alle necessità riscontrate negli Stati membri. Per monitorare la corretta attuazione della politica dell'UE e per identificare i bisogni in termini di solidarietà, inoltre, potrebbe essere introdotto un meccanismo di valutazione delle performance degli Stati membri di tipo Schengen. Ciò consentirebbe di misurare, ad esempio mediante l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, come gli Stati membri attuano la politica europea sull'asilo (es. quali mezzi mettono a disposizione) e di sottoporli a una "pressione reciproca". Ad oggi, tuttavia, la questione resta controversa.

Per quanto concerne la necessità o meno di includere la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità nell'intera legislazione, ancora una volta le opinioni espresse dai diversi funzionari divergono. La formula dell'articolo 80 cita 'ogniqualevolta necessario', pertanto alcuni funzionari degli Stati membri ritengono non vi sia alcun obbligo di integrazione. Altri, quali la Lettonia, adottano un atteggiamento flessibile sostenendo che la solidarietà dovrebbe essere integrata, ma piuttosto che consentire alla sua mancata inclusione di ostacolare il percorso verso possibili accordi, sarebbe opportuno prevedere misure compensative in un altro strumento e permettere così di prendere decisioni politiche. I funzionari dei Paesi Bassi e del Regno Unito mostrano un approccio pragmatico secondo cui la solidarietà dovrebbe essere inclusa qualora necessario, tenendo al contempo a mente che, per raggiungere una correlazione tra armonizzazione e solidarietà, tutti gli Stati membri devono attuare tutti gli accordi, obbligatoriamente. Gli Stati definibili 'in prima linea' adottano una posizione più decisa: l'Italia vede il principio di solidarietà come elemento essenziale alla base di tutto il diritto europeo nonché di tutte le attività nazionali. Malta, dal canto suo, ritiene che l'articolo 80 necessiti dell'inclusione della solidarietà e che, pertanto, gli Stati membri, e l'UE nel suo insieme, siano obbligati a integrarla in tutte le misure pertinenti (articoli 77-79) lasciando poco spazio all'interpretazione. I funzionari svedesi osservano che se le proposte non includessero adeguate misure di solidarietà, i requisiti dell'articolo 80 potrebbero impedirne l'approvazione. I funzionari degli Stati membri sottolineano altresì che è il Parlamento europeo a richiedere l'integrazione della solidarietà nella nuova legislazione, il che significa che l'eventuale mancata inclusione della stessa potrebbe rappresentare un ostacolo all'adozione degli strumenti.

Il ruolo di altri attori internazionali viene visto da alcuni funzionari degli Stati membri come estremamente utile e importante per l'attuazione pratica di programmi inerenti alla ripartizione della responsabilità, alla solidarietà, alle politiche e ai progetti e la necessità di cooperazione è un elemento sottolineato da molti. Il funzionario olandese osserva lo status ufficiale dell'UNHCR in base a una Dichiarazione al trattato dell'UE, incluso l'obbligo istituzionale della Commissione di coinvolgere l'UNHCR nelle questioni relative all'asilo. I funzionari svedesi osservano che attori internazionali quali UNHCR e OIM non solo sostengono l'attuazione dei progetti, dei programmi e delle politiche dell'UE, ma influenzano altresì il contesto in cui la solidarietà si esprime, aiutando così a plasmare le precondizioni per la sua realizzazione. Ciò viene confermato anche da Simon Busuttil, eurodeputato, secondo cui, nello specifico, gli attori internazionali possono aiutare a determinare quali immigrati possono beneficiare del meccanismo di rilocalizzazione proposto o meno. Tali attori possono inoltre essere di supporto in termini di consulenza su come attuare la solidarietà tra gli Stati membri. Tuttavia, l'esperienza dimostra che gli attori internazionali tendono a dare maggiore priorità al reinsediamento da paesi terzi piuttosto che alla rilocalizzazione intra-UE.

In generale, e con le eccezioni di cui sopra, tutti gli intervistati prevedono quasi esclusivamente un ruolo di consulenza nel processo di definizione delle politiche.

Secondo un funzionario della Commissione europea, il consolidamento della Convenzione di Ginevra e il principio di non respingimento nella legge europea sull'asilo giustificano la partecipazione dell'UNHCR. L'UNHCR è altresì il partner privilegiato per quanto concerne il reinsediamento, la rilocalizzazione, il trattamento comune (esterno) e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e svolge ancora un ruolo importante nelle procedure di determinazione dello status nella maggior parte degli Stati membri.

L'esperto dell'ECRE sottolinea il ruolo delle ONG nell'integrazione, il reinsediamento, il trasferimento, l'accoglienza e l'assistenza giuridica, specificatamente nei nuovi Stati membri, osservando che spesso esse dipendono dai finanziamenti del FER e dalla volontà dei rispettivi governi di sovvenzionare le attività proposte. Dal punto di vista della migrazione, uno degli esperti sostiene che il potenziale delle organizzazioni internazionali non venga sempre riconosciuto appieno dall'UE. Anche se il ruolo delle organizzazioni internazionali nel processo legislativo è riconosciuto (es. nelle consultazioni, nelle audizioni del PE, ecc.), queste ultime non sono incluse nella definizione delle politiche (nonostante siano spesso coinvolte nella loro attuazione) e vedono la propria competenza in tali ambiti sottoutilizzata. La partecipazione degli Stati membri e dell'Unione in organizzazioni quali OIM e UNHCR pare possa essere utilizzata in modo più strategico a completo vantaggio e come contributo alla solidarietà. I funzionari svedesi osservano che tali organizzazioni possono coinvolgere la totalità dei propri stati membri al fine di creare le condizioni necessarie per una solidarietà più ampia e fruttuosa, anche attraverso l'approccio globale in materia di migrazione dell'UE.

Per l'UNHCR, l'organizzazione ha un mandato specifico e un ruolo connesso alla Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e alla direttiva procedure, dove coinvolta nella comunicazione con le autorità degli Stati membri (preambolo 13) e con i richiedenti asilo (art. 10), nelle informazioni sul COI (art. 8), nell'accesso ai richiedenti asilo e nella presentazione di pareri (art. 21). Ha altresì un ruolo pratico svolto mediante rapporti di lavoro, finanziamento di progetti e accordi di lavoro con Frontex (funzionario di collegamento a Varsavia; scambi informali), assistendo l'agenzia dell'UE nel processo di integrazione dei doveri in termini di protezione. L'UNHCR è tuttavia dispiaciuta del fatto che i Fondi per le frontiere e per i rimpatri non siano ad essa accessibili così come del fatto che il FER non finanzia il funzionario di collegamento a Malta.

Infine, per quanto concerne le questioni istituzionali, gli Stati membri e le istituzioni ritengono che vi sia un ampio ventaglio di **strumenti** che potrebbero essere utilizzati per promuovere la solidarietà. L'esperto lettone sottolinea che, data la complessità di gestione della migrazione, dell'asilo e delle frontiere, sarebbe auspicabile un approccio globale o un insieme completo di strumenti. Altri, quali l'intervistato italiano, osservano la necessità di disporre di strumenti diversi a seconda dei casi o delle sfide così come di valutazioni atte a identificare quanto più appropriato.

Come osservato da un esperto, tutti gli strumenti utilizzati concernono essenzialmente il potenziamento delle capacità e ciò è dimostrato a livello collettivo o nazionale. I funzionari finlandesi osservano altresì il carattere fondamentale dell'apprendimento reciproco delle buone prassi nell'impegno verso una maggiore solidarietà.

Secondo un funzionario della Commissione europea, esistono svariate idee volte a garantire

la solidarietà, tra cui il trattamento congiunto delle rivendicazioni o la revisione di Dublino, che include la ripartizione della responsabilità. Tuttavia, spesso emergono tensioni con alcuni Stati membri per quanto concerne l'adozione e l'attuazione effettive di tali misure. Le ragioni sono diverse. Gli Stati possono pubblicamente esprimere la propria solidarietà, come con l'Italia, quando colpita dall'afflusso in massa dal Nord Africa, eppure, al contempo, chiedono al paese in questione di applicare un controllo delle frontiere più rigoroso. Alcuni Stati si oppongono alla rilocalizzazione, in quanto temono che quest'ultima possa essere un effetto di richiamo per più richiedenti asilo. Tali Stati preferiscono esprimere solidarietà ai paesi con un elevato afflusso di richiedenti asilo esclusivamente attraverso misure finanziarie. Altri ritengono che gli Stati membri che fanno appello alla solidarietà e al supporto dovrebbero innanzitutto garantire l'effettiva attuazione delle norme dell'UE. La solidarietà non dovrebbe essere una ricompensa per gli Stati membri che non attuano correttamente la politica dell'UE. Vi sono inoltre ostacoli giuridici alla solidarietà e alla ripartizione della responsabilità: la rilocalizzazione è possibile soltanto per le persone che cercano una protezione sussidiaria; i richiedenti asilo in cerca dello status di rifugiati rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento di Dublino, che definisce i limiti della rilocalizzazione.

Secondo lo stesso funzionario della Commissione europea, vi è il rischio che gli Stati membri reagiscano in un modo protezionistico vedendo l'inefficacia della politica dell'UE. Infine, le richieste di reintroduzione dei controlli delle frontiere interne o delle eccezioni alla politica in materia di visti potrebbero avere una certa influenza sullo sviluppo futuro della politica dell'UE. Dovrebbero pertanto essere identificate delle soluzioni per i momenti in cui la politica dell'UE risulta sotto pressione, ad esempio attraverso la possibilità di sospendere temporaneamente il regolamento di Dublino e i meccanismi in atto al fine di ridurre gli oneri degli Stati responsabili.

In diverse interviste emerge il concetto secondo cui la **geografia** dovrebbe assumere un ruolo più significativo nella comprensione dei problemi e nello sviluppo degli strumenti. I funzionari britannici, ad esempio, ritengono che il sostegno e la solidarietà siano essenziali per aumentare le capacità individuali degli Stati membri nell'affrontare problematiche inerenti alle frontiere, all'asilo e alla migrazione, spesso generate da fattori immutabili quali la geografia.

Nelle interviste sono state menzionate altresì **la legislazione, i programmi finanziari, le agenzie e le operazioni centralizzate**.

I funzionari belgi e svedesi considerano la **legislazione**, che porta a rafforzare il sistema comune europeo di asilo (CESE) e l'armonizzazione, strettamente connessa alla solidarietà: l'una non può esistere senza l'altra e si alimentano a vicenda. D'altra parte, i funzionari maltesi osservano che l'armonizzazione di per sé non implica che vi sia solidarietà, anzi l'armonizzazione della legislazione potrebbe aumentare gli oneri a carico di alcuni Stati membri, ai quali verrebbe richiesto un maggior impegno. I funzionari del Regno Unito osservano che la reale efficacia della legislazione come strumento di solidarietà dipende in gran parte da ciò che essa esprime realmente. Uno degli esperti osserva tuttavia che raramente i tempi della legislazione sono sufficientemente rapidi da offrire una risposta adeguata e immediata ai nuovi problemi che emergono in questo campo. Alcuni funzionari svedesi sottolineano come l'adozione e la comune applicazione della legislazione siano strumenti fondamentali per lo sviluppo della solidarietà. L'esperto dell'ECRE osserva che anche quando la legislazione viene approvata, la sua **attuazione** spesso non è congruente, quindi la solidarietà dovrebbe essere potenziata non solo da una migliore legislazione, ma anche da una sua applicazione più efficace e più coordinata. L'UNHCR richiama l'attenzione

sul fatto che i tassi di riconoscimento per i richiedenti asilo sono molto diversi, nonostante gli Stati membri ricorrano alle stesse direttive procedurali e di riconoscimento.

Secondo Simon Busuttil, eurodeputato, la legislazione è lo strumento più importante. L'UE ha bisogno di uno strumento legislativo in grado di regolamentare gli oneri intracomunitari ripartendoli a livello europeo. Le agenzie rivestono comunque un ruolo importante, in particolare l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, che coordina la rilocalizzazione dei rifugiati all'interno dell'UE, e Frontex, che si occupa del salvataggio degli immigrati e del coordinamento dello sbarco dei richiedenti asilo messi in salvo. Anche i sistemi di finanziamento sono importanti nel sostenere gli Stati membri che affrontano oneri sproporzionati in termini di gestione dei flussi di migrazione e che accettano di accogliere gli immigrati attraverso il meccanismo della rilocalizzazione.

Le questioni legate alla solidarietà e alla ripartizione della responsabilità presentano numerosi **aspetti finanziari**. I costi monetari possono rappresentare una motivazione per la richiesta o per la concessione della solidarietà: un'azione congiunta potrebbe portare a un aumento dell'efficienza, o almeno a non duplicare o moltiplicare l'utilizzo delle risorse. Uno degli obiettivi della solidarietà potrebbe essere quindi una più equa ripartizione dei costi di gestione delle frontiere, delle politiche per l'asilo e l'immigrazione oppure una riduzione complessiva di tali costi, sia per l'UE nel suo insieme sia singolarmente per gli Stati membri.

Agli intervistati sono state poste domande sui costi sostenuti dagli organismi in cui operano, sui costi connessi alla solidarietà, sui benefici finanziari, sui costi sostenuti finora a seguito delle misure volte alla ripartizione della responsabilità e domande analoghe. Nessuno è stato in grado di fornire risposte specifiche né stime. Molti sottolineano che sarebbe impossibile individuare il punto di inizio o di fine di tali spese, sia che si tratti di situazioni di emergenza sia che si tratti di questioni relative alle frontiere, all'asilo o riguardanti la migrazione in generale, anche se cercare di valutare l'impatto della solidarietà tramite la misurazione dei costi dopo che la si è attuata e confrontarli con i costi che si sarebbero avuti adottando un approccio non solidale è come chiedere una stima di un'ipotesi (ovvero di qualcosa che non è possibile conoscere). Alcuni intervistati suggeriscono che i dipartimenti finanziari o di bilancio potrebbero avere più idee, ma ne dubitano e ritengono improbabile che si tratterebbe del genere di dati richiesti dal nostro questionario.

Per quanto riguarda gli **strumenti finanziari**, anche se un funzionario della Commissione europea ha segnalato che rappresentano al momento i più importanti elementi di solidarietà esistenti, gli Stati membri in generale sottolineano che le somme dei vari fondi disponibili in questo campo sono esigue, sono più legate alla motivazione che compensative, sono insufficienti rispetto alle reali necessità e le pratiche burocratiche necessarie li rendono poco interessanti. Un funzionario osserva che esiste una certa esitazione tra la Commissione che gestisce i fondi e gli Stati membri sul perché vi sia un così alto grado di burocrazia coinvolta nella propria amministrazione: mentre il personale degli Stati membri che lavora sulle questioni di migrazione, asilo e integrazione ritiene che la documentazione necessaria sia eccessiva, quello della Commissione fa notare come i ministeri delle finanze degli Stati membri abbiano definito regole e procedure severe. Trovare un punto d'accordo sembra difficile.

I funzionari sottolineano inoltre la mutua influenza nelle discussioni tra le misure economiche e altre misure più pratiche, come la rilocalizzazione. Alcuni ritengono che la solidarietà si possa esprimere attraverso entrambe le tipologie di azione, altri suggeriscono che gli Stati membri, quando si trovano ad affrontare flussi importanti, sembrano generalmente meno interessati a un supporto di tipo finanziario (solidarietà economica) e più intenti alla risoluzione del problema attraverso mezzi pratici. Si tratta di un aspetto confermato dai funzionari maltesi, i quali osservano che per loro la solidarietà pratica, come il progetto pilota (EUREMA) di rilocalizzazione da Malta verso l'interno dell'UE, e l'azione di controllo delle frontiere svolto da Frontex sono di primaria importanza. Il problema principale per Malta è rappresentato dall'integrazione a lungo termine, che non può essere risolta con un sostegno di tipo esclusivamente economico.

Secondo Simon Busuttil, eurodeputato, la solidarietà non può consistere unicamente in un sostegno finanziario. Tale supporto è tuttavia di vitale importanza per gli Stati membri che devono affrontare oneri sproporzionati in termini di obblighi ai sensi della legislazione europea sull'asilo (ad esempio, sugli standard di accoglienza). Il sostegno finanziario può inoltre contribuire a incentivare gli Stati membri a partecipare alla solidarietà, ospitando i richiedenti asilo nell'ambito degli schemi di rilocalizzazione all'interno dell'UE.

Attualmente sono attivi quattro diversi fondi (Fondo europeo per i rifugiati, Fondo per le frontiere, Fondo per i rimpatri e Fondo per l'integrazione), ma gli strumenti finanziari, la loro strategia e la loro attuazione sono, al momento della stesura del presente documento, in fase di revisione. La Commissione ha avviato una procedura di riflessione sulla forma e sul contenuto dei prossimi strumenti finanziari in questo ambito, diffondendo un documento di pubblica consultazione e valutando i principali vantaggi degli attuali strumenti per la ripartizione della responsabilità. Come osserva uno degli intervistati, l'ammontare complessivo dei fondi disponibile in questo settore è attualmente pari a circa 0,7-0,8% del totale del bilancio dell'UE.

Inoltre i finanziamenti di emergenza del Fondo per le frontiere e del Fondo per i rifugiati riescono a coprire, in un anno fiscale, un numero limitato di emergenze e ogni Stato membro che si trovi ad affrontare situazioni di emergenza dopo aver usufruito di tali fondi non potrà accedere a ulteriori fondi analoghi, altrimenti i finanziamenti per i progetti non di emergenza si esaurirebbero.

Le **agenzie** che agevolano la cooperazione o la solidarietà a livello paneuropeo, come Frontex o l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, sono relativamente di nuova costituzione. La sensazione è che fino ad oggi le azioni di Frontex siano molto promettenti e che si possa fare ancora molto in tal senso. I funzionari del Regno Unito dichiarano che i britannici desiderano avere un ruolo più centrale in Frontex, rispetto a quello che è loro riservato attualmente; sottolineano inoltre che tali agenzie svolgono un ruolo importante nello sviluppo della solidarietà.

Frontex è ampiamente soddisfatta dei contributi erogati dagli Stati membri per le proprie operazioni e attività, nonostante l'agenzia debba a volte intraprendere lunghe e impegnative trattative per ottenere le risorse materiali, in particolare le attrezzature, di cui necessita per alcune specifiche operazioni. È per questa ragione che la proposta di modifica del Regolamento di Frontex comprende la possibilità per l'agenzia di acquisire risorse proprie, al fine di avere una maggiore autonomia. Attualmente, alla fine di ogni anno, Frontex deve informare gli Stati membri in merito alle operazioni in programma per l'anno successivo, per consentire a questi ultimi di pianificare in anticipo i contributi (si tengono conferenze bilaterali con gli Stati membri). Ciononostante si verificano situazioni

imprevedibili (ad esempio, la situazione attuale nell'Africa settentrionale), che non possono essere pianificate e che richiedono un'azione tempestiva.

Le attività intraprese da Frontex sono espressione della solidarietà verso gli Stati membri in difficoltà, ad esempio verso l'Italia, con i massicci arrivi di cittadini tunisini nei mesi di febbraio e marzo del 2011. Esse tuttavia non si basano legalmente sull'articolo 80 del TFUE, che è stato approvato solo dopo la costituzione di Frontex.

Le agenzie operative, come Frontex o l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, dispongono di risorse finanziarie alle quali contribuiscono gli Stati membri: si tratta di un costo da sostenere per la solidarietà, ma nessuno degli Stati membri è in grado di valutare costi e benefici; in generale si ritiene che finora i contributi siano adeguati. Uno degli intervistati, non soddisfatto dell'operato di Frontex, osserva che l'Unione pagherebbe per le sue attività insoddisfacenti senza che emergano vantaggi comuni.

Per quanto riguarda le **operazioni centralizzate**, l'esperto dell'ECRE ha rilevato che queste ultime sono difficili da concepire e le reazioni degli Stati membri avvalorano tale punto di vista. I funzionari belgi non sono sicuri che queste operazioni siano necessariamente in grado di rafforzare la "solidarietà" ed esprimono il dubbio che rappresentino piuttosto un modo per sviluppare maggiormente il CESE e con esso la creazione di un'integrazione più politica, o addirittura il federalismo. I funzionari del Regno Unito ritengono che le operazioni centralizzate si spingano troppo in là, dato che il tema centrale della solidarietà, a loro avviso, dovrebbe essere quello di accrescere le capacità nazionali così che (ricevendo supporto laddove necessario) ogni Stato membro possa gestire individualmente i propri oneri.

I funzionari belgi suggeriscono che sarebbe interessante pensare a strumenti volti all'ampliamento della solidarietà, in modo da potersi fermare e pensare a una visione migliore di ciò che gli "oneri" rappresentano e dei fattori coinvolti, sviluppando per tale valutazione una formula analitica e analizzando altresì fino a che punto si dovrebbe spingere la solidarietà nell'occuparsi degli oneri.

3.3. Gestione delle frontiere

Alcuni degli intervistati ritengono che l'esigenza di solidarietà nella gestione delle frontiere discenda implicitamente e naturalmente dal trattato di Schengen e dall'eliminazione delle frontiere interne; da questo ragionamento deriva a sua volta l'idea che le politiche in questo campo siano chiare e non richiedano alcuna legislazione esplicita. L'eliminazione delle frontiere interne e il conseguente spostamento dell'attenzione sulle frontiere esterne dell'UE nella loro totalità implica naturalmente che alcuni Stati membri abbiano responsabilità maggiori rispetto ad altri (disponendo di frontiere terrestri e marittime più estese, con più persone che le attraversano, con paesi confinanti non appartenenti all'UE più o meno "difficili" e così via). Tali Stati membri devono proseguire nelle misure di gestione delle frontiere anche se per loro il tasso di attraversamento è ridotto, poiché le rotte migratorie sono in continua evoluzione.

Tale ragionamento implica inoltre che, mentre molti si concentrano sulla solidarietà nell'ambito dell'asilo come questione principale quando si richiede la ripartizione della responsabilità, in realtà per alcuni funzionari l'aspetto prioritario nella riflessione sulla

solidarietà è la gestione delle frontiere. Schengen è una realtà, di conseguenza anche la necessità di cooperare e di condividere gli oneri e le responsabilità è una realtà, mentre senza solidarietà nell'ambito dell'asilo tutti gestiranno comunque la situazione in qualche modo.

Per quegli Stati membri che non hanno frontiere esterne significative, i benefici derivanti dal fatto che gli Stati membri "in prima linea" gestiscano efficacemente le proprie si traducono in una riduzione degli arrivi di irregolari che viaggiano attraverso l'Unione europea priva di frontiere. Come osservano i funzionari svedesi, la presenza di frontiere esterne estese e un elevato numero di arrivi non implicano necessariamente alte pressioni sull'immigrazione, sull'asilo o sui servizi sociali per lo Stato membro che ha la responsabilità nazionale di controllare le suddette. Pressione migratoria e pressioni di altro genere sono spesso avvertite in altri Stati più distanti: per quanto riguarda la Svezia, il 95% dei richiedenti asilo sono entrati nell'UE attraverso un altro Stato.

Un funzionario belga osserva che i vantaggi della solidarietà nei problemi legati al controllo delle frontiere formano una catena: una maggiore uniformità nei controlli e nella gestione delle frontiere significa maggior sicurezza sulle frontiere esterne; come conseguenza dell'aumentata sicurezza sui confini esterni è possibile garantire una maggior sicurezza interna. A questo punto, le risorse che in precedenza venivano utilizzate dagli Stati membri per controllare e rendere sicure le proprie frontiere e il proprio territorio ora non sono più necessarie a tali fini, quindi possono essere impiegate altrove. Dal momento che il processo è stato in corso per circa due decenni, i risultati sono visibili e naturalmente uno dei vantaggi risultanti per i cittadini e gli altri soggetti che risiedono legalmente nell'area UE/Schengen è la libertà di circolazione. Si riscontrano tuttavia dei costi per gli Stati membri, soprattutto al sud, soggetti a una pressione migratoria ancora superiore e costretti ad affrontarla per conto dell'intera UE.

Secondo la Commissione europea, tuttavia, la solidarietà nei controlli alle frontiere implica altresì la corretta applicazione. Malta, ad esempio, non ha ancora richiesto un'azione Rabbit, ma per usufruire del supporto di Frontex dovrà rispettare le norme che regolamentano la ricerca, il salvataggio e lo sbarco ai sensi del codice Schengen.

Per una solidarietà continuativa e per ulteriori miglioramenti bisogna chiedersi come sia possibile ripartire le responsabilità (l'esigenza di farlo è evidente) tra molti, dando per scontato che le frontiere esterne dell'UE siano quelle dell'intera UE e non del singolo Stato membro considerato. Si tratta evidentemente di un'area in cui la **geografia** ricopre un ruolo significativo.

Le implicazioni dell'articolo 80 e della solidarietà nella gestione delle frontiere possono anche essere considerate sensibili dal punto di vista politico e, di conseguenza, come un settore di intervento difficile: ad esempio è laborioso tracciare un sistema matematico o individuare un criterio preciso per determinare quale sarebbe una ripartizione equilibrata delle responsabilità in termini di frontiere. Gli Stati membri possono svolgere il loro ruolo nell'individuare le rispettive esigenze per quanto riguarda i propri confini nazionali. Si osserva che, per risolvere il problema della gestione delle frontiere, gli Stati a cui viene chiesto di contribuire in termini di solidarietà e di misure di supporto non dovrebbero mettere in discussione il sistema per quanto riguarda l'asilo e la migrazione oltre le frontiere, ma dovrebbero di contro affrontare i problemi concreti in termini di arrivi o di intercettazioni prima di questi ultimi. In altre parole, dovrebbero trovare una soluzione ai fatti concreti, per poi valutare in seguito se lo Stato membro che ha richiesto assistenza nella gestione delle frontiere sia in qualche modo colpevole di aver stimolato il problema a

causa di politiche di migrazione e di asilo scadenti (o della loro applicazione non corretta). In alcuni casi si verifica semplicemente un'emergenza provocata da fattori esterni e dalla situazione geografica, in altri casi si riscontrano difficoltà strutturali nel modo in cui lo Stato membro gestisce l'intera serie di problemi legati all'immigrazione e alla protezione. Un programma di breve termine per l'assistenza nella gestione delle frontiere potrebbe includere fattori condizionali a lungo termine, come il miglioramento dei sistemi di asilo, o misure per gestire il ritorno degli immigrati irregolari.

I fattori chiave per la solidarietà alle frontiere sono considerati come una "ripartizione" politica degli oneri e come solidarietà dal punto di vista finanziario.

Il funzionario italiano suggerisce che, da un certo punto di vista, la solidarietà alle frontiere può rappresentare l'area più semplice, o almeno quella meglio definita, delle tre di cui si occupa l'articolo 80. In effetti la gestione efficace di un attraversamento della frontiera, considerato semplicemente come l'arrivo e l'ingresso (o meno) in un territorio (compresa l'intercettazione), avviene allo stesso modo in tutta l'UE (e altrove). Altri mettono in discussione la chiarezza di tutto questo, considerando la relativa catena di conseguenze. Se tuttavia si adotta come punto di partenza la semplice cooperazione pratica, è possibile offrire come aiuto un'imbarcazione o del personale, per esempio attraverso Frontex. Inoltre i vantaggi appaiono immediati, sotto forma di una riduzione degli arrivi o di un miglior controllo, nelle operazioni congiunte. Con la rimozione delle frontiere interne nell'area di Schengen, inoltre, gli Stati membri si rendono conto del fatto che il controllo delle frontiere esterne non è semplicemente una questione nazionale, bensì un'attività che deve essere portata a termine dall'UE nel suo insieme. Di conseguenza è diffusamente accettato il fatto che l'attività possa essere svolta collettivamente o collaborando.

La solidarietà nella gestione delle frontiere, tuttavia, in particolare mediante pattugliamenti congiunti e intercettazioni marittime, solleva delle questioni sul modo in cui sia possibile estendere la solidarietà nelle aree dell'asilo e dell'immigrazione: ad esempio, se si effettuano pattugliamenti marittimi congiunti e si intercettano persone, quale Stato membro ha la responsabilità di tali recuperi? Per questo tipo di problemi sono necessarie chiare linee guida preventive che definiscano aspetti apparentemente semplici come la ripartizione o la gestione delle frontiere. Si potrebbe obiettare che ciò rappresenta una sorta di "effetto valanga" in termini di pratica della solidarietà: le azioni attuate in un'area danno luogo alla necessità di svolgere altre azioni in altre aree.

Può essere una delle ragioni per cui i funzionari svedesi sottolineano che il controllo delle frontiere continua ad essere un problema nazionale di ciascuno Stato membro e che la ripartizione delle responsabilità in quest'area potrebbe essere gestita in modo più efficace sviluppando e applicando le leggi.

In termini di cooperazione attraverso lo sviluppo di agenzie a livello dell'UE, nella maggior parte dei casi i funzionari degli Stati membri intervistati sembrano essere soddisfatti del lavoro di coordinamento condotto finora da **Frontex**, sicuramente nei limiti delle sue attuali competenze (che sono in fase di revisione). Frontex mette a disposizione supporto centralizzato e coordina le risorse; tutto ciò viene fornito dagli Stati membri benché si ritenga che in futuro Frontex dovrebbe essere in grado di provvedere alle proprie acquisizioni materiali (ad esempio, imbarcazioni o elicotteri) e di metterle a disposizione degli Stati che ne hanno bisogno, anziché fare affidamento sui contributi materiali degli

Stati membri. È uno dei modi in cui si potrebbe rafforzare Frontex, facendone un attore con diritto proprio, ovvero un ente sviluppato in grado di svolgere un efficace ruolo di coordinamento concentrandosi sul problema della gestione delle frontiere, ambito in cui, in precedenza, gli Stati membri dovevano assumere il ruolo di guida e in cui la loro capacità di farlo era spesso compromessa dall'esigenza di bilanciare i problemi riguardanti le frontiere con altre questioni politiche. Allo stesso tempo, l'agenzia non può assumersi la responsabilità esclusiva della gestione delle frontiere: è compito degli Stati membri e i contributi di Frontex possono solo aggiungersi al lavoro di questi ultimi.

Frontex offre servizi di valutazione del rischio, formazione delle guardie di frontiera e un ambiente per la collaborazione e la cooperazione degli Stati membri, oltre a svolgere il proprio ruolo nel coordinamento delle operazioni, quando necessario, soprattutto in caso di grandi flussi di immigrati (regolari) e di richiedenti asilo verso uno o più Stati membri che, con i propri sistemi, non sono in grado di affrontarli.

Tali Stati membri, che avevano validi argomenti per richiedere assistenza a Frontex, hanno fornito suggerimenti volti al miglioramento del meccanismo in questione. L'Italia ritiene che serva maggior flessibilità nel modo in cui Frontex agisce a livello operativo, per consentire dei tempi di reazione più rapidi e una maggiore efficienza. Malta osserva che Frontex potrebbe svolgere un ruolo in alcuni ambiti associati alla gestione delle frontiere, che però non sono ancora stati presi in considerazione. Uno di questi ambiti consisterebbe nel documentare ciò che non è ancora documentato, contribuendo a tracciare la provenienza degli immigrati irregolari e facilitandone così il rimpatrio. Un esperto belga osserva altresì che, nonostante il lavoro e gli sforzi di Frontex, permane una situazione in cui le sue azioni non sempre soddisfano in modo ottimale l'interesse comune degli Stati membri. Alcuni esperti svedesi sottolineano che, poiché gli Stati membri hanno pochi motivi per richiedere l'intervento di Frontex, i principali vantaggi riscontrati si situano nel settore del networking e della condivisione di conoscenze ed esperienze.

È opportuno inoltre evidenziare che all'inizio del mese di marzo 2011, la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha approvato una relazione dell'eurodeputato Simon Busuttil sulla regolamentazione di Frontex. La commissione ha sostenuto in particolare una proposta per istituire un sistema di guardie di frontiera a livello dell'UE, oltre che per incrementare in modo sostanziale le risorse umane e tecniche a disposizione di Frontex.

Per quanto riguarda gli **strumenti finanziari**, nelle situazioni di emergenza le risorse disponibili non sono sufficienti a soddisfare le reali esigenze e devono pertanto essere di importo superiore e più flessibili, in base allo Stato che ha motivo di farvi ricorso. Uno dei funzionari della Commissione europea intervistati sottolinea l'importanza di rafforzare la solidarietà a livello finanziario. Il **Fondo per le frontiere esterne** copre gli investimenti fondamentali (veicoli, edifici), ma non le spese per il personale; tale aspetto risultare problematico: se il personale che si occupa della gestione delle frontiere nazionali non viene pagato adeguatamente, ad esempio, potrebbero esservi conseguenze sull'applicazione della politica di gestione delle frontiere. Si tratta di capire come controllare il suddetto aspetto e sarebbe auspicabile condurre un'analisi del fondo e dei suoi meccanismi, includendo anche l'adeguatezza dei mezzi. Lo stanziamento di risorse provenienti dal Fondo per le frontiere si basa parzialmente sull'analisi del rischio di Frontex per l'anno successivo, a cura della Commissione, oltre che sui problemi in corso riscontrati sul campo. Si osserva che gli Stati membri dell'Europa meridionale e orientale sono ovviamente quelli soggetti a maggiore pressione, di conseguenza ricevono la maggior parte dei finanziamenti. Il Fondo per le frontiere e il bilancio di Frontex rappresentano i costi finanziari principali dell'Unione e

quindi degli Stati membri in quanto contribuenti al bilancio dell'UE.

Naturalmente vi sono dei costi non finanziari connessi alla gestione delle frontiere. Dal punto di vista politico rimangono le questioni politiche e ignote relative al fatto che i problemi legati ai grandi afflussi siano correlati o meno all'aspetto specifico dell'appartenenza all'UE, ad esempio, benché nella maggior parte dei casi i flussi vengano percepiti dallo Stato che li riceve in termini di fattori che "spingono" gli immigrati a partire, anziché dell'attrazione determinata dal fatto di essere Stati di frontiera dell'UE. È altresì necessario considerare quali sarebbero i costi connessi alla mancata dimostrazione di solidarietà: dal momento che le frontiere interne sono state rimosse, non è semplice erigerle nuovamente sia in termini pratici sia perché significherebbe rinnegare uno dei successi dell'Unione nel suo insieme, quindi la solidarietà nella gestione delle frontiere, indipendentemente da quali potrebbero essere i costi, deve evitare di rinnegare tale aspetto.

Allo stesso modo vi sono dei vantaggi di tipo non finanziario: benché attualmente non sussistano responsabilità condivise per quanto riguarda il controllo delle frontiere, nell'ambito del mandato di Frontex è possibile condurre operazioni congiunte. Nel quadro di tali operazioni, le guardie di frontiera degli Stati membri o di paesi associati all'accordo di Schengen (SAC) forniscono supporto allo Stato membro ospite che sta subendo pressioni sulle proprie frontiere esterne. I costi finanziari correlati a tale sforzo di ripartizione delle responsabilità risiedono nell'inviare personale in un altro Stato membro che ne ha bisogno, anziché utilizzare le proprie capacità interne per il lasso di tempo in oggetto. Condividere esperienze tra le guardie di frontiera, imparare gli uni dagli altri e venire a contatto con le realtà di altre frontiere possono tuttavia essere viste come forme di compensazione per lo schieramento di personale (un vantaggio non finanziario). Quando i funzionari partecipano a queste attività per poi tornare in servizio nei rispettivi Stati membri portano con sé un valore aggiunto. I funzionari svedesi osservano che, lavorando per la solidarietà, si dovrebbe cercare un valore aggiunto a livello europeo. Preferibilmente un valore aggiunto misurabile.

3.4. Asilo e protezione

Analogamente a quanto avviene per i problemi di cooperazione alle frontiere, si può osservare che in assenza di frontiere interne le misure per gestire l'asilo e la protezione nei confronti dei rifugiati all'interno dell'UE, oltre a una più vasta partecipazione alle missioni umanitarie altrove, dovrebbero necessariamente rientrare nella solidarietà. Tutti gli Stati membri hanno firmato la Convenzione sullo status dei rifugiati nel 1951 e, nel 1967, il relativo Protocollo. Tutti gli Stati membri sono quindi obbligati a livello nazionale a valutare le richieste di asilo e a proteggere le persone che godono dello status di rifugiato.

Nel corso di vari decenni la pratica ha mostrato differenze significative nei modi in cui gli Stati membri gestiscono tale obbligo, così, nell'ottica di uno sforzo di armonizzazione e al fine di rendere più omogenea la situazione per i richiedenti asilo e per i rifugiati in tutti gli Stati membri, sono state definite alcune direttive sulla qualifica dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria, sulle procedure per determinare lo status di rifugiato, sull'accoglienza dei richiedenti asilo e sulla protezione temporanea. Alcuni funzionari, in particolare quello britannico e quello finlandese, osservano che tali misure, se applicate correttamente, costituirebbero di per sé una forma di solidarietà. Altri segnalano che la

solidarietà e l'armonizzazione legislativa vanno di pari passo. Secondo il loro punto di vista, l'armonizzazione non è equiparabile alla solidarietà. Se invece gli Stati membri hanno la stessa legislazione e, in linea di principio, adottano lo stesso tipo di operazioni e di approcci, possono offrire solidarietà reciproca su una base egualitaria: si ha così una maggior cooperazione e di conseguenza si può ottenere maggiore armonizzazione.

Il funzionario olandese sottolinea l'ampio divario tra i tassi di riconoscimento nei vari Stati dell'UE, sottolineando che le differenze sembrano essere correlate alle diverse politiche degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi, a causa di questioni come i legami storici o culturali, o la presenza di comunità (minoranze), piuttosto che, ad esempio, a problemi sistematici nell'applicazione della legge. Il sistema europeo comune di asilo dovrebbe portare a una situazione in cui ciascun singolo richiedente asilo abbia le stesse possibilità di vedere accolta la propria richiesta di protezione in ciascuno Stato membro. Una delle fasi per arrivare a questa situazione è l'armonizzazione della legislazione: tuttavia, dopo il completamento di questa fase a proposito delle questioni fondamentali e in presenza di divergenze ancora evidenti, una fase successiva comporterebbe di concentrarsi non solo sulle informazioni riguardanti il paese di origine, ma anche sugli atteggiamenti nei confronti dei paesi di origine, livellando le discrepanze negli approcci.

Le direttive esistenti hanno ottenuto diversi livelli di risultato sia nell'applicazione sia nella pratica e gli Stati membri hanno opinioni diverse in merito al loro successo. Il funzionario britannico, ad esempio, osserva che la direttiva sulle qualifiche viene considerata come portatrice di un contributo più utile rispetto a quella sull'accoglienza, mentre le ricerche dell'UNHCR mostrano che la direttiva sulle procedure viene applicata in modi diversi nei vari Stati membri e che sta facendo sorgere delle preoccupazioni.

I collegamenti tra l'applicazione delle direttive (che possono rappresentare il rispetto delle responsabilità reciprocamente concordate nei confronti degli Stati membri oltre che nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati) e l'applicazione della solidarietà sono molto profondi. Attualmente le principali richieste di solidarietà sono correlate ai flussi di emergenza o al coinvolgimento di Stati che, per diversi motivi, non stanno ancora rispettando completamente i contenuti delle direttive.

La solidarietà nei casi di emergenza sembra essere in qualche modo più facile da ottenere, in particolare se l'emergenza riguarda un certo numero di Stati membri contemporaneamente, oppure se è correlata a un evento umanitario di livello mondiale, o ne fa parte.

Le richieste di solidarietà nelle situazioni in cui le responsabilità, attraverso l'applicazione delle direttive, non vengono ancora rispettate, danno luogo a dubbi sull'efficacia delle modalità con cui l'UE e gli Stati membri agiscono per sviluppare il sistema europeo comune di asilo. I funzionari degli Stati membri, nel corso delle interviste, si sono mostrati disposti a mettere in discussione la buona fede degli Stati membri che pur non adempiendo ai propri obblighi richiedono solidarietà, come indicato in precedenza. Un funzionario sottolinea tuttavia che, benché ci sia la tendenza a "rimproverare" gli Stati membri che non applicano l'acquis dell'UE, in fin dei conti è interesse di tutti gli Stati membri assicurarsi che quest'ultimo venga messo in pratica, e quindi offrire solidarietà finanziaria e supporto operativo. Analogamente, l'esperto dell'ECRE ha suggerito che per alcuni Stati membri la ripartizione delle responsabilità e della solidarietà sembra essere considerata come uno strumento che consente di non assumersi alcuna responsabilità su sé stessi. In questi casi sembra venir meno l'elemento fondamentale che funge da base per la cooperazione e la solidarietà in un'Unione europea priva di frontiere: la fiducia.

Tuttavia, anche nei casi in cui si può decisamente affermare che le direttive vengono applicate, restano notevoli le differenze in termini di risultati, ad esempio, nei tassi di riconoscimento variabili per i beneficiari della protezione, come ha sottolineato il rappresentante dell'UNHCR intervistato. Il membro dell'ECRE intervistato osserva inoltre che in alcuni casi gli Stati membri sviluppano delle misure a livello nazionale per evitare l'applicazione delle direttive, ad esempio nuove forme di protezione nazionale con procedure di attuazione blande, per evitare di concedere lo stato di rifugiato o la protezione sussidiaria ai sensi della direttiva sulle qualifiche.

Contemporaneamente la discussione è resa più complessa da un provvedimento, il regolamento di Dublino, che assegna la responsabilità a uno specifico Stato membro (nella maggior parte dei casi lo Stato membro in cui il richiedente asilo è arrivato): tale regolamento infatti non costituisce un provvedimento per la ripartizione della responsabilità, bensì per la sua attribuzione. Allo stato attuale, la **geografia** rappresenta il fattore decisivo per stabilire dove risiede la responsabilità principale per quanto riguarda le istanze, le procedure, la protezione e l'integrazione dei richiedenti asilo. Gli attuali dibattiti sulla solidarietà in merito all'asilo, di conseguenza, sono dominati dalla questione che considera se il regolamento di Dublino richieda o meno una sorta di meccanismo "di ripartizione" compensatorio e, in caso affermativo, se debba trattarsi di uno strumento finanziario oppure pratico, come la rilocalizzazione.

Inoltre benché il regolamento di Dublino venga talvolta considerato come la chiave di volta del sistema europeo comune di asilo, almeno uno degli intervistati rileva che esso non può costituire la base del sistema in termini pratici, poiché non è abbastanza efficiente, è costoso per i vantaggi relativamente scarsi che consente di ottenere ed è attualmente in contrapposizione agli sforzi tesi a incrementare la solidarietà. Resta comunque il problema fondamentale del futuro del sistema europeo comune di asilo, ovvero il fatto che una richiesta di asilo deve ricevere la stessa risposta indipendentemente dallo Stato membro in cui viene esaminata. Finora non si può affermare che questo avvenga. I funzionari svedesi hanno anche espresso preoccupazione per un'eventuale sospensione del sistema di Dublino: una tale sospensione potrebbe infatti determinare un maggior afflusso di richiedenti asilo verso gli Stati membri ai quali non vengono rinviati i casi interessati da tale regolamento, oltre a provocare un aumento di movimenti secondari degli stessi.

È emersa la **rilocalizzazione** come misura di solidarietà suggerita per compensare gli impatti del regolamento di Dublino, oltre che per la sua applicazione in caso di emergenza, o nelle situazioni in cui le capacità di uno Stato membro non sono sufficienti. Gli intervistati hanno chiaramente evidenziato le differenze tra la rilocalizzazione dei richiedenti asilo (che riguarderebbe qualsiasi programma collegato a Dublino) e dei rifugiati (come nel caso del progetto pilota EUREMA per assistere Malta). Si osserva una distinzione tra l'accettazione della responsabilità di determinare lo status ma di non essere in grado di integrare il numero di rifugiati ammessi e il rifiuto completo della responsabilità di determinare lo status. Il funzionario svedese afferma che non vi sono prove riconosciute del fatto che il sistema di Dublino di per sé contribuisca in misura significativa a una distribuzione disomogenea dei richiedenti asilo tra gli Stati membri e che i problemi che alcuni Stati membri si trovano ad affrontare in termini di volumi degli afflussi possono essere gestiti meglio ricorrendo a mezzi diversi dalla rilocalizzazione.

I funzionari polacchi ricordano la loro partecipazione al progetto pilota EUREMA, ma sottolineano altresì che, generalmente, i rifugiati non desiderano essere rilocalizzati in Polonia, bensì negli Stati dell'Europa occidentale. In un'analisi più a lungo termine, i funzionari britannici sostengono che la rilocalizzazione debba costituire un sistema di supporto bilaterale da applicare caso per caso, non esteso a livello di tutta l'UE e non vincolante per gli Stati membri. I funzionari belgi mostrano una certa apertura nei confronti di tale idea ma osservano che, nel contesto attuale, qualsiasi rilocalizzazione in Belgio sarebbe inaccettabile dal punto di vista politico.

Sia gli esperti dell'UNHCR sia quelli dell'ECRE ricordano i problemi che potrebbero sorgere in relazione alla rilocalizzazione. L'esperto dell'ECRE fa riferimento al fatto che, anche se la rilocalizzazione potrebbe essere vantaggiosa per gli individui, potrebbe però creare tensioni tra gli Stati membri, in particolare nei casi in cui gli Stati membri più grandi e più ricchi dovessero assumersi la responsabilità di Stati più piccoli che rifiutano di investire nello sviluppo di politiche o di sistemi di asilo propri. Il funzionario dell'UNHCR, nel frattempo, ricorda il ruolo svolto dall'agenzia nella sorveglianza e nella facilitazione della rilocalizzazione. Osserva tuttavia che le soluzioni durature sono possibili solo per piccoli numeri e che si basano sulla partecipazione volontaria; inoltre i requisiti pratici (congiungimenti familiari, conoscenza della lingua) potrebbero limitarne la portata. Suggerendo che sarebbe molto gradito un approccio più sistematico, il funzionario dell'UNHCR esprime la delusione dell'UNHCR per il fatto che, nei casi in cui si è provveduto alla rilocalizzazione dei rifugiati all'interno dell'UE, non vi sia stato alcun rafforzamento del potenziale di integrazione per quei rifugiati rimasti nello Stato in cui erano giunti. Una volta portata a termine la rilocalizzazione, può risultare difficile per lo Stato membro investire nei propri sistemi e nelle proprie capacità anziché attendersi che la rilocalizzazione continui, pur apprezzando l'assistenza e la solidarietà ricevute.

Il **trattamento congiunto**, secondo alcuni collegato alla rilocalizzazione, secondo altri attuabile solo in assenza di un collegamento esplicito ad essa, era all'ordine del giorno per essere discusso, in particolare a partire dalla stesura del programma di Stoccolma. L'UNHCR sostiene, come ha sempre fatto a partire dal 2003, che il trattamento congiunto dovrebbe essere preso in considerazione e discusso seriamente, riconoscendo allo stesso tempo il fatto che sono molte le questioni ancora aperte, ad esempio sui luoghi in cui il trattamento congiunto dovrebbe essere attuato e sui meccanismi di ricorso. I funzionari degli Stati membri esprimono preoccupazione in merito al fatto che il trattamento congiunto comporta l'assunzione di responsabilità per lo status concesso ai richiedenti asilo a seguito dell'elaborazione delle richieste da parte dei funzionari incaricati oltre che per il fatto che i funzionari responsabili dell'asilo sarebbero destinati a elaborare le richieste seguendo le procedure di un altro Stato membro (giacché, nonostante le direttive, le procedure non sono identiche). Considerano infine che l'adozione di tali decisioni legislative da parte di non-connazionali, benché cittadini UE, risulterebbe difficile.

Il concetto di trattamento congiunto potrebbe anche minare il principio fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro si assume le proprie responsabilità in termini di asilo e potrebbe indurre gli Stati membri ad aggirare i gli obblighi sanciti nell'ambito di accordi internazionali, anche se potrebbe prendere maggiormente piede un approccio diverso, come l'introduzione di colloqui o la concessione di altre risorse (ad esempio, informazioni sul paese di origine o servizi di interpretariato). Non si è osservato un consenso diffuso o una generale comprensione su ciò che significherebbe o potrebbe effettivamente significare l'espressione "trattamento congiunto". È stato anche osservato che sembra più uno slogan che qualcosa di concreto o di davvero significativo.

Secondo un funzionario della Commissione europea, il trattamento congiunto (internamente ed esternamente) è previsto dal programma di Stoccolma. La sua applicazione potrebbe tuttavia rivelarsi complicata. Gli Stati membri esprimono spesso preoccupazioni sulla propria sovranità. Il modo in cui sta operando attualmente l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in Grecia fornirà alla Commissione un'opportunità per capire quali sono i problemi pratici. D'altra parte è possibile sottolineare che in caso di problemi nel controllo delle frontiere, il fatto che le guardie di frontiera di uno Stato membro possano aiutare le guardie di frontiera di un altro Stato membro e collaborare all'identificazione degli immigrati non è considerato un ostacolo dagli Stati membri coinvolti.

Benché gli Stati membri abbiano punti di vista diversi sulla rilocalizzazione come espressione di solidarietà, per un numero crescente di essi, tra cui Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Polonia, Svezia e Regno Unito, i rispettivi funzionari intervistati sostengono l'espressione di solidarietà globale attraverso il **reinsediamento**, anche a livello dell'UE. Un programma di reinsediamento, tuttavia, potrebbe uscire dall'ambito di applicazione dell'articolo 80. La risposta finlandese al questionario sottolinea, ciononostante, che in quanto Stato membro con un numero relativamente basso di richieste di asilo, la Finlandia ritiene i finanziamenti FER e altre misure di supporto (ad esempio, il Fondo per l'integrazione) altrettanto utili per assistere il paese nella conduzione del proprio programma di reinsediamento.

In termini di **agenzie operative e supporto**, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo si trova ancora allo stadio iniziale e i punti di vista nei confronti del suo potenziale contributo alla solidarietà nelle questioni riguardanti l'asilo vanno dalla speranza allo scetticismo. I funzionari degli Stati membri cercano diversi vantaggi supplementari dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, come la diffusione delle informazioni sul Paese di origine, nel caso dei funzionari belgi, o la messa a disposizione di formazione, controlli di qualità e gruppi di esperti, ad esempio interpreti. I funzionari svedesi esprimono soddisfazione per il fatto che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo abbia rapidamente deciso di concentrarsi sulla riforma del sistema di asilo della Grecia: uno sforzo importante per tutta l'UE. L'UNHCR sottolinea tutte le potenziali attività e le ambizioni dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, ma anche il bilancio relativamente limitato e le poche risorse stanziare per soddisfare tali ambizioni.

Il funzionario olandese osserva le elevate aspettative riposte sull'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo in principio, per il fatto semplicemente di avere un ufficio e un direttore. Anche se vi sono motivi validi per sperare che tale Ufficio abbia successo nel suo operato, tali aspettative dovrebbero essere gestite, altrimenti, almeno nel breve termine, quando l'agenzia non riesce a raggiungere tutto quanto ritenuto raggiungibile potrebbe dare l'impressione di aver fallito. La situazione con Frontex era simile: dopo due anni di operatività, molti ritenevano che non fosse all'altezza delle aspettative (elevate o eccessive che fossero). Ad oggi, come precedentemente sottolineato, vi è una generale soddisfazione nei confronti di Frontex.

L'esperto dell'ECRE sostiene che vi siano preoccupazioni sul livello di indipendenza che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo potrebbe avere nei confronti degli Stati membri e sul fatto che, indipendentemente dagli strumenti offerti dal primo ai secondi, le relative decisioni inerenti all'asilo vengono ancora essenzialmente ridotte a un'interpretazione nazionale. I funzionari maltesi ritengono che l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo possa

offrire un approccio più strutturato alla rilocalizzazione. Tuttavia, uno degli esperti osserva che la questione importante è chi dovrebbe guidare la solidarietà (attualmente la Commissione europea o gli Stati membri). Quando Malta e l'Italia hanno chiesto solidarietà nei periodi di grande afflusso, la loro richiesta è stata presa in considerazione e sono state attuate misure specifiche. Quando la Grecia si è trovata in un momento di crisi in termini di accoglienza, la Commissione (non la Grecia) ha fatto appello alla solidarietà, senza alcun effetto. Si ritiene che probabilmente, in simili circostanze, le organizzazioni internazionali potrebbero trovarsi in una posizione migliore per attuare la solidarietà.

A **livello finanziario**, il Fondo europeo per i rifugiati è lo strumento finanziario di più lunga data, ma, come precedentemente osservato, i funzionari degli Stati membri sostengono che i livelli di finanziamento offerti siano insufficienti per qualsiasi impatto reale e che il grado di burocrazia coinvolto sia demotivante. Il FER viene ad oggi utilizzato non necessariamente per promuovere la solidarietà in quanto tale, ma piuttosto per offrire un finanziamento collettivo dei progetti nazionali. I funzionari svedesi, ad esempio, osservano che nonostante vi siano progetti specifici per determinati Stati membri, i risultati ottenuti possono essere utilizzati per e dall'UE nel suo insieme. Per quanto concerne gli aspetti finanziari della solidarietà, le interviste agli Stati membri mostrano che l'obiettivo consisterebbe in una riduzione della spesa globale sull'asilo per l'intera UE mediante una maggiore efficacia in termini di sistemi e operazioni nonché una riduzione nel numero di arrivi, procedure, necessità di accoglienza e assistenza sociale a più lungo termine.

3.5. Immigrazione

L'immigrazione sembra essere il settore in cui vi è stato il minor orientamento reale verso la solidarietà in tutta l'UE e il più basso livello di interesse o necessità apparente per gli Stati membri a cooperare. Questo è sicuramente il caso dell'immigrazione legale, come è stato indicato nel capitolo 1 del presente studio sulle origini della solidarietà in tali ambiti nel TFUE. Tuttavia, un intervistato ricorda i legami tra immigrazione regolare e altri canali di ingresso in cui sono coinvolti gli individui: senza impegni per consentire l'immigrazione legale, ad esempio attraverso la solidarietà, un comportamento "sleale" da parte di alcuni Stati membri potrebbe portare a un aumento del numero di richiedenti asilo, generando così vere e proprie sfide per i sistemi procedurali e per i diritti di quelle persone che necessitano di protezione. Un funzionario della Commissione sottolinea i legami in senso opposto: la regolarizzazione dei richiedenti asilo respinti può essere, ad esempio, considerata come il risultato dell'intento di sopperire alla carenza di manodopera locale, anche se una regolarizzazione generale sarebbe in contrasto con il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

Un intervistato della Commissione osserva che gli Stati membri conservano la propria competenza nel determinare le quote di lavoratori immigrati e che l'Unione può agire solo ed esclusivamente nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La storia dimostra quanto sia difficile adottare direttive sull'immigrazione: in queste ultime, la regola dell'unanimità richiede l'accettazione di molte clausole ipotetiche. Anche conformemente all'attuale norma sulla codecisione e sulla maggioranza qualificata, l'adozione di nuove direttive (ad esempio, un'unica autorizzazione, i lavoratori stagionali) risulta decisamente delicata. L'introduzione della solidarietà nelle direttive, concepita come una nozione più ampia rispetto alla mera condivisione degli oneri, richiede una visione generale congiunta in termini di politica europea comune sull'immigrazione. Le difficoltà riscontrate nell'introduzione (e nel conseguente ritiro) della direttiva CE in materia di immigrazione del lavoro nel 2001 dimostrano quanto ciò sia problematico. Si può pertanto essere scettici sulle possibilità di raggiungere una tale politica comune, solidarietà inclusa.

Una delle implicazioni della solidarietà sull'immigrazione economica si basa sul problema della "fuga dei cervelli / guadagno" e ancor più sulla competizione tra Stati membri al fine di attirare i migliori immigrati per le proprie esigenze economiche. Un funzionario della Commissione osserva che una tale concorrenza non deve essere negativa e che in ogni caso esiste e difficilmente può essere evitata tra paesi di immigrazione importante che utilizzano gli immigrati per sviluppare le proprie economie. Nel settore dell'immigrazione, inoltre, le direttive prevedono diverse disposizioni facoltative, lasciando una significativa discrezionalità agli Stati membri, mentre ai fini della solidarietà ciò che conta è l'applicazione di norme comuni.

In termini di **visti**, un funzionario belga ritiene che l'adozione di norme comunitarie sia stata in gran parte completata attraverso regolamenti anziché direttive e poco spazio di manovra per gli Stati membri. In quegli ambiti dove sono consentite eventuali variazioni, vi è spesso una clausola relativa alla prassi uniforme. Ciò rende ogni altra forma di solidarietà in questo ambito inutile. Gli Stati membri, inoltre, possono rappresentarsi l'un l'altro negli affari consolari dei paesi terzi, il che significa che gli Stati membri più piccoli possono risparmiare in termini di personale e altre risorse da impiegare. I vantaggi sono, tuttavia, non tanto finanziari quanto politici e giuridici: il centro comune di presentazione delle domande di Kinshasa, ad esempio, ha consentito un calo significativo del fenomeno di "visa shopping", apportando vantaggi non solo agli Stati membri, ma anche a quelle persone in cerca di un visto in termini di garanzie sui propri diritti. Tuttavia, gli Stati membri non sono (ancora) pronti a consentire la completa gestione delle decisioni sui visti da parte della Commissione o di un'autorità centralizzata.

Dal **punto di vista finanziario**, gli Stati membri che si trovano a dover gestire un maggior numero di richieste di visto, ad esempio perché hanno più sedi consolari in diversi paesi, non dovrebbero sostenere costi più elevati, perché i richiedenti il visto versano tasse amministrative per quest'ultimo. Vi sono almeno due casi particolari al riguardo: I russi che richiedono un visto speciale dalla Lituania per visitare Kaliningrad (tali visti sono gratuiti per i richiedenti per motivi politici, ma gli Stati membri coprono collettivamente i costi della Lituania mediante il Fondo per le frontiere). In secondo luogo, il centro comune di presentazione delle domande di Kinshasa, anch'esso in gran parte finanziato dal Fondo per le frontiere.

La solidarietà mediante finanziamento è altresì importante in materia di **integrazione**, attraverso il Fondo di integrazione. È opportuno osservare inoltre che, in casi di necessità specifiche, vi sono altri fondi sociali dell'Unione europea che si applicano ai cittadini di paesi terzi (appena arrivati). Le autorità locali, che affrontano le principali questioni connesse all'integrazione nella pratica, hanno indicato che, con il declino dei bilanci nazionali per le misure di integrazione, vi è la necessità di un sostegno comunitario. Esigere e promuovere l'integrazione senza crearne le relative opportunità (quali la formazione linguistica) non è proficuo.

Un funzionario della Commissione osserva che l'integrazione non è solo un rapporto tra immigrato e Stato membro, ma prevede altresì una terza parte coinvolta: il paese d'origine. Sicuramente, quando tale paese promuove il mantenimento dell'identità nazionale e culturale (ad esempio, l'appello della Turchia ai propri cittadini in Germania a imparare il turco e successivamente il tedesco), vi è una questione di solidarietà nei confronti del paese di origine.

Per i funzionari svedesi, le attività inerenti alla solidarietà in materia di immigrazione si concentrano **sull'allontanamento e sul rimpatrio degli immigrati irregolari**, attività, queste, sviluppatesi anche grazie alle operazioni di Frontex. L'OIM svolge un ruolo importante nell'organizzazione di un rimpatrio volontario che soddisfi criteri qualitativamente importanti quali il reinserimento e la sostenibilità. L'esperto dell'OIM osserva che in questo contesto l'OIM, in quanto organizzazione internazionale, ha un diverso livello di capacità rispetto ai governi nazionali e che ciò dimostra come lo sviluppo e l'attuazione delle capacità per ottenere vantaggi comparativi siano un problema in termini di solidarietà.

In termini di rimpatrio, è stato osservato un maggior impeto verso la solidarietà nel rimpatrio forzato di quanto non ve ne sia nella promozione del rimpatrio volontario. Un raro esempio di quest'ultimo è un programma nell'ambito del quale la Norvegia sta finanziando, tramite l'OIM, rimpatri volontari dalla Grecia. L'inclinazione verso la solidarietà nel rimpatrio forzato potrebbe essere indicativa del fatto che la solidarietà viene richiesta più facilmente per affrontare o indurre un'azione negativa piuttosto che un'azione positiva.

Tra gli ambiti di solidarietà nel rimpatrio di immigrati irregolari vi sono i **voli comuni** e gli **accordi di riammissione**. Un funzionario maltese osserva che avrebbero fatto maggior uso di voli comuni se gli immigrati che tentavano di rimpatriare fossero stati provvisti della necessaria documentazione.

In materia di riammissione, il funzionario maltese osserva che gli accordi in atto potrebbero essere applicati con maggior rigore e presi più seriamente da parte dell'Unione europea nel suo complesso. Il funzionario italiano sottolinea l'insoddisfazione nei confronti dell'approccio dell'UE ai voli comuni e alla riammissione e sostiene la maggiore facilità di azione bilaterale con il terzo stato. Un funzionario britannico, da parte sua, osserva che l'UE nel suo insieme ha un maggior potere rispetto agli Stati membri nella realizzazione degli accordi di riammissione, nonostante a volte, per quanto concerne la relativa attuazione, uno Stato membro potrebbe preferire ricorrere a un accordo bilaterale precedente e apportare le modifiche del caso per continuare la pratica delle riammissioni come prima, pur non violando il nuovo accordo dell'UE. Per quanto concerne i voli comuni, intanto, il funzionario britannico menziona l'efficienza dei costi.

Il rimpatrio implica altresì aspetti finanziari, in primo luogo conformemente al Fondo per i rimpatri. Un partecipante belga osserva che mentre l'integrazione e i fondi per i rimpatri sono e devono rimanere separati, esistono alcune possibilità di sovrapposizione in caso di progetti per i richiedenti asilo, durante le rispettive procedure, che avrebbero lo scopo di promuovere l'integrazione qualora l'esito della domanda di protezione non vada a buon fine, ma anche di rendere il rimpatrio più probabile, in caso di richiesta di asilo negata, ivi compresa l'offerta di istruzione, formazione o esperienza durante la procedura di asilo, che potrebbe risultare utile successivamente al rimpatrio.

4. CONCLUSIONI

Questa quarta e ultima parte dello studio si baserà sui risultati inerenti agli elementi teorici ed empirici dello stesso, di cui ai succitati capitoli 1-3. Ciò consentirà la formulazione di idee per attuare (ulteriori) meccanismi di solidarietà in materia di immigrazione europea, controllo delle frontiere e politiche di asilo, tenendo conto del quadro legislativo dell'UE, dei possibili meccanismi in termini di oneri / ripartizione della responsabilità, delle implicazioni finanziarie e delle visioni degli Stati membri e delle istituzioni principali.

4.1. Principi generali

La definizione di "solidarietà" o assenza della stessa è stato un tema comune a tutti e tre i capitoli del presente. Il capitolo 1 presenta il fondamento per l'integrazione della solidarietà nel TFUE, incluse le discussioni relative alla rispettiva ampiezza e al suo significato, e la varietà delle considerazioni su ciò che potrebbe significare la solidarietà per i diversi Stati membri e le istituzioni distintesi nel corso del processo di avvicinamento al TFUE. Nel capitolo 2 sono state poste alcune domande sulla forma che la solidarietà o la ripartizione possono assumere. Sono stati ivi trattati i seguenti temi: cause ed effetti, orientamento in base alla giustizia o ai risultati, carattere redistributivo o cooperativo, oneri, responsabilità e obiettivi di più ampio respiro della solidarietà e della cooperazione. Nel capitolo 3 sono stati osservati i commenti di alcuni intervistati di specifici Stati membri, principalmente sulla questione della necessità di una definizione di "solidarietà" prima di poter rispondere realisticamente alle domande poste per lo studio in oggetto.

In sintesi, emergono pareri discordanti sul significato di solidarietà. Tuttavia, la questione alla base del presente studio riguarda lo specifico livello di accordo sul significato di tale principio basilare necessario per rendere l'articolo 80 effettivo.

In certa misura, ciò riporta al proverbio dell'uovo e della gallina: risulta evidente che coloro che hanno redatto il trattato hanno ritenuto ottimale o conveniente non fornire una definizione esaustiva di solidarietà, anche se alcuni suggeriscono e continuano a suggerire che una reale definizione potrebbe teoricamente facilitare il raggiungimento del principio. O forse hanno piuttosto ipotizzato che una definizione troppo precisa di solidarietà avrebbe potuto impedirne il reale sviluppo. Come spiegato nel capitolo 1, non sono stati adottati emendamenti volti all'inclusione di una definizione di solidarietà o all'esclusione di alcuni suoi aspetti.

Considerando "solidarietà e ripartizione della responsabilità" concetti di ampio respiro, dal capitolo 1 del presente studio si deduce che coloro che hanno redatto il trattato hanno inteso l'articolo 80 come applicabile a tutte le questioni inerenti alla gestione di frontiere, asilo e immigrazione. Anche se la storia delle nozioni porta all'identificazione del concetto di "ripartizione degli oneri" nella legislazione sull'asilo e riconosce l'importanza della gestione delle frontiere esplicitamente, i principi vengono ad oggi ritenuti generalmente applicabili. Non sono state adottate proposte di emendamento per limitare tale concetto a questioni più specifiche nell'ambito politico della gestione delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione. Ciononostante, restano aperti dei quesiti sull'applicabilità del succitato concetto in un contesto istituzionale, come qui di seguito dettagliato.

Similmente, la natura della solidarietà e delle responsabilità da condividere è più ampia rispetto al meccanismo di distribuzione degli oneri finanziari derivanti dalla gestione delle frontiere, dall'asilo e dalle politiche di immigrazione. L'idea di una ripartizione degli oneri finanziari è stata probabilmente percepita come una delle modalità più ovvie di dimostrazione della solidarietà e della ripartizione della responsabilità, ma non si tratta ovviamente dell'unico mezzo per raggiungere l'obiettivo previsto. Sono possibili altre forme di cooperazione, supporto materiale e addirittura di azione a livello dell'Unione.

Ci si potrebbe chiedere quale parte della solidarietà richieda una migliore definizione per tutti gli Stati membri e per tutte le istituzioni europee al fine di ottenerne una piena comprensione e raggiungere un accordo sul relativo sviluppo: il principio di per sé, il contenuto o le relative finalità? È più opportuno lasciare alcuni elementi della definizione aperti al contesto, sia temporale sia situazionale (inclusendo aspetti quali geografia, ambito di applicazione, numero di Stati membri coinvolti nel bisogno di solidarietà e nella relativa estensione, politica, ecc.)?

È da prevedere uno sviluppo in termini di soggetti e semantica dell'approccio nell'ambito della giustizia e degli affari interni in seno all'UE?

Per quanto concerne l'asilo, è stata da tempo riscontrata una tendenza a parlare di "ripartizione degli oneri"; la semantica si è poi spostata su "ripartizione della responsabilità", in parte per promuovere connotazioni positive, ma tale terminologia si inserisce ancor più opportunamente nel concetto di espansione della cooperazione e della fiducia per la gestione delle frontiere. La "solidarietà" è una nozione che presenta un'interpretazione e un'applicazione più ampie in seno all'UE e che aggiunge altresì l'aspetto di cooperazione e unione, consoni per un'Unione di Stati membri che agiscono in quanto entità singola.

La solidarietà in quanto cooperazione per sopperire alle necessità e raggiungere gli obiettivi dell'Unione nel suo insieme in ambiti quali controlli delle frontiere, asilo e immigrazione resta un concetto esteso, che tuttavia lascia ampio spazio alla contestualizzazione, al dibattito e alla discussione sulle possibili forme di cooperazione, sulle necessità e sugli obiettivi di tutti e/o parte degli Stati membri.

In ogni dibattito concettuale o definitorio sul contenuto e sugli obiettivi della "solidarietà", l'apporto in base alle necessità e il risultato derivano forse dalla questione centrale della "fiducia", che presuppone la lealtà. La solidarietà è necessaria perché rimuovere le frontiere interne significa aver fiducia nei vicini, aver fiducia in coloro che devono gestire in modo appropriato le frontiere esterne e aver altresì fiducia in coloro che non dispongono di punti di accesso significativi all'Unione, in modo che vengano assistiti adeguatamente nel garantirne la gestione; fiducia nel fatto che tutti gli Stati membri coinvolti rispettino regolamenti e direttive, cosicché qualsiasi bisogno in termini di solidarietà, specificatamente per quanto concerne l'asilo, si basi su fattori esogeni.

Una condizione essenziale alla base della fiducia è la lealtà da parte degli Stati membri nell'attuazione delle politiche dell'Unione; per garantire tale lealtà potranno ovviamente essere necessarie la solidarietà e la ripartizione della responsabilità. Come recentemente dimostrato da una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *M.S.S. contro Grecia e Belgio*, la fiducia cieca nella lealtà degli altri Stati membri in termini di corretta attuazione della politica dell'UE non è sufficiente. La solidarietà può essere uno strumento di assistenza ad altri Stati membri affinché questi ultimi possano adeguarsi alle norme definite a livello europeo o compensare alla relativa inosservanza in tal senso.

È pertanto opportuno riflettere sulla tabella riportata nel capitolo 1 del presente studio: la solidarietà di cui si parla nell'articolo 80 ha, come ruolo, la promozione della fiducia per (un senso di) libertà, sicurezza e giustizia in un'area priva di frontiere esterne e la sua espressione nonché il suo significato derivano a) dall'opportuna attuazione, da parte di tutti gli Stati membri, delle direttive e dei regolamenti concordati e b) dal supporto agli Stati membri nello sviluppo di sistemi di gestione delle frontiere, asilo e immigrazione che vadano a vantaggio dell'UE nell'insieme.

Nell'identificazione di specifiche implicazioni di tali nozioni, definire l'ambito di applicazione della solidarietà e della ripartizione della responsabilità diventa più complesso. Ciò risulta parzialmente dalla diversità degli obiettivi politici insiti nella stessa politica europea di immigrazione e di asilo. Tali obiettivi variano dallo sviluppo di vantaggi macroeconomici per l'Unione, come nel caso della regolamentazione della migrazione economica da parte di cittadini di paesi terzi, alla protezione dei diritti individuali dei rifugiati, delle vittime della tratta di esseri umani o degli immigrati in cerca di integrazione. Tali politiche hanno inoltre effetti di ricaduta l'una sull'altra e richiedono quindi un approccio polivalente, come ben specificato nell'identificazione dei motivi alla base della solidarietà di cui al capitolo 2.

Nel lungo termine, la delucidazione della nozione di solidarietà richiede l'identificazione del livello di fiducia da raggiungere nelle questioni di immigrazione e di asilo in seno all'Unione europea e dei mezzi per ottenerlo, tenendo anche conto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nella determinazione dei rispettivi ruoli e della giurisdizione dell'Unione e degli Stati membri.

Al contempo, e sul breve termine, la definizione di solidarietà, gli obiettivi, il contenuto e i risultati previsti potrebbero essere precisati caso per caso in qualsiasi accordo stipulato che faccia riferimento all'articolo 80.

4.2. Considerazioni istituzionali

Nel capitolo 3 sono stati trattati sei ambiti relativi al contesto istituzionale di solidarietà in termini di politiche di controllo delle frontiere, asilo e immigrazione dal punto di vista degli Stati membri, degli enti dell'UE e di altre organizzazioni. Gli intervistati per lo studio in oggetto non hanno mostrato alcun reale consenso su nessuno dei soggetti proposti, a parte sul fatto che gli attori oltre l'UE e i relativi Stati membri, ad esempio le organizzazioni internazionali, eccetto l'UNHCR, a un livello già definito, non svolgano un ruolo pregnante nel processo decisionale sulla solidarietà e che agiscano esclusivamente in qualità di consulenti e partner di attuazione.

Per quanto concerne **la relazione** tra l'articolo 80 del TFUE e gli articoli 77-79 dello stesso, sono state osservate distinzioni tra la relazione giuridica (che vede la solidarietà limitata alle questioni di cui agli articoli 77-79 del TFUE) e la relazione politica e legata alla situazione politica generale, che vede il ricorso alla solidarietà da parte degli Stati membri per questioni tempestive che potrebbero estendere l'ambito di applicazione dell'articolo 80. Lo stesso articolo non viene sempre necessariamente menzionato in tali richieste, ma ciò non toglie che la sua implicazione sussista in qualsivoglia legame di solidarietà e soggetto. Ciononostante, l'analisi giuridica di cui al capitolo 1 del presente studio suggerisce che

potrebbe essere opportuno esaminare l'eventuale utilizzo o meno dell'articolo 80 per andare al di là degli specifici ambiti di applicazione dettagliati negli articoli 77-79, ampliando le nozioni di solidarietà e di ripartizione della responsabilità ad altre questioni inerenti alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione. L'importanza della politica estera per l'immigrazione e l'asilo è stata riconosciuta dall'Unione, sollevando la questione su fino a che punto gli elementi della solidarietà e della ripartizione della responsabilità dovrebbero essere principi reggenti anche in tale ambito. Similmente, ci si potrebbe aspettare che gli Stati membri, nei rispettivi settori di competenza, si astengano dall'applicare misure adeguate che potrebbero in qualche modo influenzare la politica dell'UE e la solidarietà da questa richiesta.

È stato inoltre osservato che **il livello** a cui la solidarietà è richiesta o risulta adeguata, sia essa bilaterale, multilaterale o paneuropea, dipende molto dall'effettiva problematica presente e, in qualche misura, dall'esplicita menzione o meno dell'articolo 80 nella richiesta di solidarietà, anche se si suggerisce che qualsiasi correlazione con tale articolo implichi un'attività paneuropea.

Similmente, le opinioni espresse nel capitolo 3, basate sulle interviste, differiscono in termini di **applicabilità** o meno dell'articolo 80 del TFUE esclusivamente all'Unione o anche agli Stati membri. L'analisi del capitolo 1 ha mostrato che, conformemente all'articolo 4 del TUE, l'Unione e gli Stati membri vedono l'attuazione di una solidarietà di più ampio respiro.

Il carattere **volontario od obbligatorio** della solidarietà e della ripartizione della responsabilità è stato trattato nel capitolo 3 e, secondo le opinioni degli esperti, esso dipende dalla questione in oggetto (finanziamenti, formazione, pattuglie, rilocalizzazione, ecc.) e dalla natura degli accordi. Molti Stati membri ritengono che alcuni aspetti della solidarietà in termini di asilo e di immigrazione non dovrebbero essere obbligatori, ad esempio la rilocalizzazione, il che significa che in caso di direttive o regolamenti in tale ambito, la partecipazione dovrebbe essere volontaria.

Attori internazionali quali UNHCR, OIM ed eventuali ONG vengono generalmente considerati importanti nell'attuazione di politiche nei settori di cui agli articoli 77-79 del TFUE, e pertanto in termini di solidarietà attiva, e sono altresì ritenuti ovvi consulenti in tutte le fasi. Tuttavia, nessuno li considera parte attiva in termini legislativi o di presa di decisioni.

Gli strumenti finanziari, la legislazione e, nello specifico, la relativa applicazione, le agenzie quali Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo vengono considerati come **strumenti** utili per lo sviluppo della solidarietà. Tuttavia, alcuni quesiti restano aperti, come dimostrato nel capitolo 3, nello specifico sull'adeguatezza o meno delle operazioni centralizzate in quanto strumento utilizzabile. È stata sottolineata la necessità di avere a disposizione altri strumenti complementari.

In termini istituzionali, vi è pertanto un accordo minimo per quanto concerne il campo di applicazione e le possibilità di solidarietà. È stato suggerito, sulla base della ricerca per lo studio in oggetto, che per ciascuno strumento emergente in cui la solidarietà, conformemente all'articolo 80, rappresenta un problema, venga chiaramente identificato quanto segue:

- a) la natura del coinvolgimento richiesto da parte degli Stati membri, sia esso volontario od obbligatorio, e, se volontario, la natura dell'azione come attività paneuropea o attività di sottogruppo necessita di un pieno consenso;

- b) il ventaglio di strumenti da utilizzare per garantire l'ottenimento della solidarietà;
- c) il ruolo degli attori internazionali in termini d attuazione della rispettiva politica o legislazione.

Gli Stati membri e le istituzioni europee coinvolte nel processo decisionale sul diritto dell'Unione in questo ambito, inoltre, dovrebbero considerare attentamente qualsiasi parte della legislazione in cui la solidarietà risulta fondamentale (non è infatti detto che la solidarietà venga espressamente menzionata in ogni documento legislativo, conformemente agli articoli 77-79 del TFUE). Tuttavia, qualora la solidarietà sia necessaria, tutti i relativi aspetti devono essere chiaramente precisati, come precedentemente menzionato, e la sua relazione con altre legislazioni e attività deve altresì essere ben definita e resa esplicita. Con l'incremento dell'armonizzazione, anche la solidarietà in termini di cooperazione aumenta e lo stesso avviene per la fiducia. Questi tre fattori, armonizzazione, solidarietà e fiducia, devono essere in equilibrio l'un con l'altro sia per le politiche sia per le istituzioni coinvolte, perché così l'efficacia ottenuta risulta più significativa.

4.3. Aree di intervento specifiche

In base alla ricerca per lo studio in oggetto, in termini di aree di intervento specifiche di cui agli articoli 77-79, è possibile trarre le seguenti conclusioni e proporre suggerimenti in tal senso:

Controllo delle frontiere

Un sistema di responsabilità nell'ambito del controllo delle frontiere dovrebbe essere basato su preoccupazioni inerenti alla stabilità collettiva/prevenzione e alla sicurezza e dovrebbe agire principalmente in modo da prevenire le cause di ingresso irregolare (piuttosto che le relative conseguenze).

Similmente, il principio della ripartizione dovrebbe basarsi sulla riduzione dei livelli di ingresso irregolare (e, in misura minore, sulla compensazione dei paesi in termini di equità). Dovrebbe coprire solo i costi diretti inerenti alla gestione delle frontiere e non i costi successivi di accoglienza, ecc. (salvo in caso di afflusso improvviso).

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la solidarietà in materia di controlli alle frontiere potrebbe comportare:

- a) un Fondo, ad esempio un Fondo per le frontiere rivisto oppure
- b) trasferimenti in natura, tra cui lo sviluppo delle capacità.

Le operazioni congiunte dovrebbero essere coordinate da Frontex.

Nonostante il principio di ripartizione e gli obiettivi previsti si concentrino solo ed esclusivamente sull'ingresso, la solidarietà nel controllo delle frontiere, in quanto tale, deve essere legata a questioni di solidarietà in altri settori dell'asilo e dell'immigrazione, inclusi, senza limitazione alcuna, la determinazione dello status, i rimpatri degli immigrati irregolari senza alcuna rivendicazione in termini di protezione, l'integrazione di coloro che entrano

legalmente e che superano la capacità standard o riconosciuta di uno Stato membro e il sostegno agli Stati membri in aree di confine caratterizzate da repentini cambiamenti nei livelli di arrivi in termini di capacità di gestione dei controlli degli ingressi e delle procedure di determinazione dello status.

Una delle situazioni più urgenti per quanto concerne la gestione delle frontiere, al momento della redazione del presente, riguarda gli arrivi dal Nord Africa. Con i movimenti di protesta pro-democrazia emergenti in tutto il Nord Africa e nel Medio Oriente, vi sono stati arrivi significativi di immigrati nello specifico dalla Tunisia, in gran parte concentrati sull'isola italiana di Lampedusa. Come sottolineato da un intervistato, nella primavera di ogni anno per quasi un decennio sono stati registrati arrivi importanti e molte imbarcazioni sono andate perse in mare. Nel 2011, la questione per tutti gli Stati membri dell'UE è comprendere se gli arrivi, le intercettazioni e le partenze dall'Africa di quest'anno siano parte dello stesso fenomeno o rappresentino una nuova situazione. L'Italia sostiene che l'arrivo di circa 16.000 tunisini prima della fine del mese di marzo 2011 sia almeno quattro volte superiore al numero totale di immigrati sbarcati a Lampedusa nel 2010 e che tale dato si scontra con l'arrivo di soli 25 tunisini sbarcati nello stesso periodo in quell'anno.¹²¹ Annunciando un accordo con la Tunisia per "impedire ai rifugiati di sbarcare in Italia e convincere coloro che sono in Italia a tornare nel proprio paese"¹²² il ministro italiano degli interni, Roberto Maroni, ha affermato "Ci stiamo preparando nel caso in cui il terremoto attualmente in corso in Libia si trasformi in uno tsunami umano", utilizzando la metafora del sisma di Tohoku e dello tsunami del mese di marzo 2011.

Questo esempio molto immediato e concreto dimostra la complessità della solidarietà: in termini di intercettazioni (a fini di controllo e potenzialmente per poter salvare delle vite), si tratta di un problema di gestione delle frontiere che si concentra sull'Italia, ma che potenzialmente potrebbe avere un impatto su tutta l'area senza frontiere di Schengen e sull'intera Unione europea. Di conseguenza, Frontex è coinvolto nel coordinamento delle operazioni e la situazione attira molta attenzione. L'Italia sta chiedendo assistenza e riunioni del Consiglio per poter discutere sulla questione degli arrivi, in quanto, dal suo punto di vista il paese è in prima linea in tal senso. Ci si potrebbe cinicamente chiedere (come ha fatto un esperto durante l'intervista) se l'Italia non stia usando lo slancio politico del momento per cercare di ottenere maggiore supporto e ripartire la responsabilità in modo più ampio, cosa avvenuta negli anni passati.

Tuttavia, le complessità riguardano maggiormente la questione della migrazione emergente e della "crisi" delle frontiere dal Nord Africa e ci si chiede se tale problematica non stia diventando una sorta di crisi di protezione. Come dichiarano la NATO e molti Stati membri, la volontà di applicare la Risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e una zona di esclusione aerea in Libia e la situazione umanitaria in loco rappresentano i principali elementi di discussione e le maggiori motivazioni ad agire. In una crisi umanitaria, un problema di gestione delle frontiere può trasformarsi rapidamente in una questione di asilo e/o di protezione temporanea e l'Europa si trova a dover pensare a una forma di solidarietà più a lungo termine e con maggiori conseguenze finanziarie e sociali.

Asilo e protezione

¹²¹ Cfr. 'Lampedusa migrant numbers prompt UN crisis warning', The Guardian, 21 marzo 2011, accesso in data 26 marzo 2011 su <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/21/lampedusa-migrant-italy>.

¹²² Funzionari italiani citati in *Italy, Tunisia reach pact on refugees* UPI, 26 marzo 2011, accesso in data 26 marzo su: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/03/26/Italy-Tunisia-reach-pact-on-refugees/UPI-40691301185779/#ixzz1HIDRCsQ7

Anche se l'asilo e la protezione sono all'origine e al cuore del pensiero e dell'azione in termini di solidarietà in questo ambito, la ricerca per il presente studio porta a concludere che al momento si sta vivendo una situazione di stallo.

Tale stallo deriva dalla combinazione di due problematiche: la rilocalizzazione e le proposte di un trattamento comune.

Le preoccupazioni per quanto concerne la rilocalizzazione derivano in parte dalla confusione su chi dovrebbe essere rilocalizzato o meno (rifugiati e/o richiedenti asilo) e possono essere sintetizzate come il risultato di due questioni: 1) l'idea di "ricompensare" uno Stato membro che si trova in difficoltà nel trattare i richiedenti asilo nonostante non abbia attuato la serie di direttive concordate, oppure uno Stato membro che non lavora sull'integrazione in modo efficace portando via i rifugiati; e 2) l'idea secondo cui gli Stati membri, i singoli rifugiati o i richiedenti asilo sono "obbligati" ad accettarsi l'un l'altro.

Per quanto riguarda il trattamento comune, le preoccupazioni e la confusione sembrano anche in questo caso derivare dall'utilizzo del termine con valenze diverse, motivo per cui ci si chiede se si tratti: di un trattamento in uno Stato membro o all'esterno dell'Unione, di un trattamento svolto conformemente alla giurisdizione dello Stato membro "ospitante" oppure alla giurisdizione dei funzionari che se ne occupano, di un trattamento che porta all'accettazione dei rifugiati o delle persone protette, qualora rientrino nelle definizioni della direttiva sulle qualifiche, per lo Stato membro "ospitante", per lo Stato membro del funzionario o per l'Unione nel suo insieme, con le due ultime possibilità che fanno emergere ancora una volta la questione della rilocalizzazione.

Un suggerimento per affrontare tali problematiche potrebbe essere sviluppare schemi pensati anticipatamente, anche se basati sull'esperienza passata, piuttosto che lavorare in base a ciascun caso (come invece avveniva per la procedura che ha portato alla redazione della direttiva sulla protezione temporanea).

Si potrebbe ad esempio prendere in considerazione due schemi che, verosimilmente, necessitano di emendamenti al quadro giuridico europeo e nazionale.

Lo schema 1 potrebbe applicarsi ai casi in cui il sistema di asilo non funzioni adeguatamente e lo Stato membro in oggetto si trovi a dover gestire un numero di richiedenti asilo superiore alla propria capacità oppure non sia in grado di attuare le direttive in tal senso a causa della capacità e di questioni numeriche. Di conseguenza, i richiedenti asilo cercherebbero di attuare movimenti secondari per consentire l'applicazione del regolamento di Dublino, ma gli effetti di quest'ultimo sullo Stato membro in questione spesso diventerebbero difficili da sostenere.

Per questo tipo di situazione, si potrebbe pensare a uno schema in cui lo Stato membro interessato possa far appello all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e in cui, attraverso quest'ultimo, gli altri Stati membri forniscano assistenza per il trattamento. I funzionari che si occupano dell'asilo nei vari Stati membri, sotto l'egida dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, tratterebbero allora le rivendicazioni conformemente a una procedura dell'UE prefissata e sviluppata per quei casi in cui si necessita di un intervento di tali funzionari per lo svolgimento di procedure a livello europeo, portando così all'accettazione o al respingimento dello status di protezione europea. Per le persone a cui tale status viene

garantito, lo Stato membro "ospitante" sarebbe obbligato a seguire i ricorsi accettati di un numero equivalente di rifugiati calcolato in media rispetto ai tre anni precedenti, più una percentuale predeterminata (ad esempio 30%). Gli altri Stati membri coinvolti nella determinazione del caso dovrebbero quindi accettare il restante 70%, conformemente a un tasso di ripartizione prestabilito.

Lo schema 2 potrebbe applicarsi ai casi in cui il sistema di asilo non rappresenti un problema, ma in cui vi sia un numero di richiedenti asilo accettato che superi la capacità (già minima) di uno Stato membro in termini di integrazione. Conformemente a tale schema, potrebbe essere prevedibile l'applicazione di un programma di rilocalizzazione quale EUREMS. Tuttavia, anche in un caso del genere, sarebbe significativo il lavoro da svolgere per sviluppare la capacità di integrazione in modo tale da poter mantenere bassi i numeri da rilocalizzare e da poter risolvere gradualmente la situazione.

Gli schemi proposti sono teorici in questa fase e rappresentano semplicemente un punto di inizio per una possibile discussione. Tuttavia, come precedentemente osservato nella discussione sulla gestione delle frontiere, si ritiene sia necessaria una solidarietà a livello di protezione, nello specifico per quanto concerne la gestione delle partenze dal Nord Africa.

In caso di afflusso massiccio, di proporzioni realmente significative, che potrebbero mettere in crisi i sistemi decisionali in termini di asilo degli Stati membri dell'UE Mediterranea, si potrebbe far ricorso alla direttiva sulla protezione temporanea, cosa che non accade dalla sua adozione nel 2001.

La direttiva sulla protezione temporanea prevede una forma di solidarietà piuttosto blanda. Conformemente all'articolo 25 della direttiva, gli Stati membri "accolgono con spirito di solidarietà comunitaria le persone ammissibili alla protezione temporanea. Essi indicano la loro capacità d'accoglienza in termini numerici o generali." Queste indicazioni sono inserite nella decisione del Consiglio e successivamente gli Stati membri possono indicare le eventuali capacità di accoglienza aggiuntive mediante comunicazione rivolta al Consiglio e alla Commissione. Tali indicazioni vengono rapidamente comunicate all'UNHCR. Vengono quindi accettate le persone ammissibili provenienti dall'esterno della Comunità, qualora sia il caso, e gli Stati membri cooperano tra loro per il "trasferimento della residenza delle persone che godono della protezione temporanea da uno Stato membro all'altro, a condizione che le persone interessate abbiano espresso il loro consenso a tale trasferimento", conformemente all'articolo 26. Lo Stato membro interessato comunica le domande di trasferimento agli altri Stati membri e ne informa la Commissione e l'UNHCR.

La direttiva sulla protezione temporanea verrebbe posta in essere sulla base di una decisione del Consiglio sulla proposta di una commissione su una particolare situazione, specificando altresì il gruppo o i gruppi interessati nonché una stima della dimensione del flusso.

Le conclusioni del Consiglio europeo del 24/25 marzo 2011¹²³ prevedono quanto segue:

26. Il Consiglio europeo attende inoltre con interesse la presentazione da parte della Commissione, anteriormente al Consiglio europeo di giugno, di un piano per lo sviluppo delle capacità di gestione della migrazione e dei flussi di profughi. Si dovrebbe giungere entro giugno 2011 a un accordo sul

¹²³ Conclusioni del Consiglio Europeo, Bruxelles, 25 marzo 2011:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/120304.pdf

regolamento che rafforza le capacità di Frontex. Nel frattempo la Commissione libererà risorse aggiuntive a sostegno delle operazioni Hermes e Poseidon dell'agenzia del 2011 e gli Stati membri sono invitati a fornire risorse umane e tecniche supplementari. L'UE e i suoi Stati membri sono pronti a dimostrare concreta solidarietà agli Stati membri esposti più direttamente ai flussi migratori e a fornire il necessario sostegno a seconda dell'evolversi della situazione.

Fino al 25 marzo 2011, gli immigrati arrivati a Lampedusa erano principalmente tunisini. Le forze italiane hanno respinto le imbarcazioni in arrivo dal mare all'inizio di marzo, ma le notizie riportano che una prima nave dalla Libia, con 300 persone a bordo, principalmente etiopi, eritrei e somali, si è avvicinata all'isola il 26 marzo.¹²⁴ Questo primo arrivo dalla Libia indica che la situazione inerente alla protezione non riguarda solo ed esclusivamente i cittadini libici: includerebbe anzi persone già in transito nel paese in cui è scoppiato il conflitto, cittadini di paesi terzi che risiedono in Libia e che non vogliono o non possono tornare nel proprio paese di origine e potenzialmente altri che sfruttano la situazione per effettuare un viaggio precario verso l'Europa nella speranza di ottenere uno status di rifugiato che non sarebbe stato possibile ottenere in altre circostanze.

Secondo il funzionario della Commissione europea intervistato in questo studio, gli stati membri più colpiti dall'afflusso massiccio di immigrati non sono sempre gli stessi che chiedono l'attivazione della protezione temporanea, per il semplice fatto che ciò comporterebbe dei diritti minimi concessi alle persone temporaneamente protette. A livello pratico, la protezione temporanea richiederebbe altresì una duplice solidarietà: solidarietà degli Stati membri nell'offrire una protezione temporanea e solidarietà delle persone coinvolte nello spostamento verso gli Stati membri in cui tale protezione viene offerta. Lo stesso funzionario, facendo riferimento agli eventi del nord Africa della primavera 2011, sostiene che l'esodo tunisino non possa rientrare nell'ambito di applicazione della protezione temporanea; si tratta principalmente di una questione di immigrazione irregolare. Quand'anche volessero richiedere asilo, queste persone non soddisfano i criteri dei gruppi a cui è rivolta la protezione temporanea. Tuttavia, nel caso di un esodo di massa di persone che fuggono dal conflitto in Libia oppure, passando per la Libia, dai paesi subsahariani, le suddette condizioni per la protezione temporanea potrebbero essere soddisfatte.

Oltre alla protezione temporanea e all'utilizzo del sistema di asilo, incluse tutte le fasi di orientamento alla solidarietà in termini di numeri, localizzazione e finanziamenti, la storia recente presenta un altro esempio di protezione che l'UE potrebbe offrire congiuntamente con gli Stati membri e in solidarietà con essi ai paesi terzi e alle persone che necessitano di aiuto umanitario. Una storia leggermente più datata si associa quindi ai recenti sviluppi per suggerire una soluzione a medio termine.

Durante l'intervento della NATO in Kosovo/Serbia, avuto inizio nel marzo 1999, un milione di persone è stato sfollato (dalle forze serbe prima e durante la fase iniziale degli attacchi aerei sulle posizioni serbe oppure dai bombardamenti stessi) e la maggior parte di queste

¹²⁴ "First boat from Libya nears Italian shores" **9news** 27 marzo 2011, accesso in data 27 marzo 2011, <http://news.ninensn.com.au/world/8229177/first-migrant-boat-from-libya-nears-italian-shores>.

hanno cercato rifugio nella vicina Albania o nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia. Gli Stati membri dell'UE hanno sostenuto questi due paesi nel proprio sforzo di protezione dei rifugiati e nel caso della Macedonia hanno inoltre provveduto all'evacuazione di 55.000 kosovari sotto l'egida del programma di evacuazione umanitaria (parte della motivazione alla base della direttiva sulla protezione temporanea).

I libici e i cittadini di paesi terzi hanno cercato protezione attraversando le frontiere con i paesi limitrofi, Tunisia ed Egitto. Entrambi questi paesi sono recentemente stati oggetto di rivoluzioni pacifiche e necessitano anch'essi di una nuova stabilità. Un sostegno importante per questi paesi (con le necessarie precauzioni in termini di politica estera relative alla novità dei propri governi e ai cambiamenti in corso nei sistemi politici), per l'UNHCR e per i relativi partner nelle procedure di progettazione, attivazione e protezione dei campi di rifugiati in tali paesi potrebbe aiutare a contenere la situazione umanitaria e il potenziale di partenze a breve termine. Tale sostegno, insieme all'intervento della NATO basato sul principio di protezione dei civili in Libia, potrebbe offrire alle persone un livello sufficiente di assistenza a breve termine e protezione per procrastinare qualsiasi tentativo di attraversamento marittimo rischioso, nello specifico nel caso di coloro per cui un ritorno permanente in Libia sarebbe la soluzione più auspicabile.

Se gli stati vicini ottenessero un supporto adeguato per poter proteggere gli individui sfollati e fossero fatti tutti gli sforzi possibili per difendere la popolazione della Libia, nonostante la situazione resti insicura nel breve termine, potrebbe risultare necessario un programma di evacuazione umanitario. Qualora la situazione si protraesse nel tempo, a medio e lungo termine, dovrebbero entrare in gioco alternative volte a risolvere la situazione degli individui e dei paesi coinvolti. In questo caso, la soluzione tradizionale applicata nel corso degli ultimi sessant'anni è il reinsediamento. La maggior parte degli Stati membri dell'UE ha interrotto significativamente la propria partecipazione al reinsediamento globale tra la metà degli anni 80 e l'inizio del 2000. Tuttavia, si è riscontrato un interesse e un coinvolgimento sempre maggiore da parte degli Stati membri dell'UE in tal senso e le interviste per lo studio in oggetto hanno dimostrato un sostegno alquanto diffuso per lo sviluppo di un programma europeo di reinsediamento e per l'espressione di una reciproca solidarietà, in generale attraverso attività di reinsediamento. Nei casi di spostamento maggiormente protratto nel tempo, in cui la vita in un campo, per quanto ben supportata e sicura, non rappresenta una soluzione, il reinsediamento è una delle tre soluzioni tradizionali sostenibili. Qualora gli eventi prendessero questa direzione, l'UE potrebbe decidere di partecipare in attività di reinsediamento rivolte ai libici, anche se questo potrebbe avvenire solo tra qualche anno.

In sintesi, la situazione attuale richiede che l'UE prenda in considerazione la necessità di attuare la direttiva sulla protezione temporanea in base alle pressioni che gli Stati membri del Mediterraneo subiranno nella primavera 2011. Nel breve termine, la direttiva sulla protezione temporanea sembra essere la "soluzione" più utile, in quanto consente agli Stati membri dell'UE non solo di proteggere le persone che non possono essere rinviate nel proprio paese di origine o nella residenza abituale in tempi ristretti, ma anche di diffondere i principi umanitari alla base della Risoluzione 1973 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e di tentare l'applicazione della prima direttiva dell'UE in materia di asilo, che non ha ancora visto una reale attuazione.

Sarebbe altresì opportuno offrire un supporto significativo alla Tunisia e all'Egitto, non per "bloccare" i rifugiati, ma per proteggere le persone sfollate. Sul lungo termine, l'UE potrebbe prevedere azioni specifiche volte a soddisfare l'interesse sempre più forte nel reinsediamento.

Diritti dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente negli Stati membri

Il sistema dovrebbe basarsi su concetti quali stabilità collettiva/relazioni interetniche e sul desiderio di limitare quello che viene definito "country shopping" per ottenere migliori diritti e vantaggi laddove i cittadini di paesi terzi godono di diritti di mobilità più ampi.

La solidarietà nell'ambito dell'immigrazione e della politica di integrazione dovrebbe porsi come primo obiettivo l'identificazione delle cause di disparità nelle disposizioni tra i diversi Stati membri nonché il miglioramento delle norme per raggiungere un livello tale atto ad affrontare opportunamente le questioni di stabilità. Pertanto, lo strumento principale potrebbe essere la convergenza legislativa (ad un livello normativo più elevato). Quest'ultima si basa su argomentazioni comuni a quelle che si applicano all'armonizzazione dell'asilo (creare una parità di condizioni, soprattutto grazie alle possibilità di libera circolazione tra gli Stati membri).

Un'ulteriore argomentazione potrebbe essere il sostegno supplementare per i paesi che dispongono di strutture meno sviluppate che non garantiscono diritti e vantaggi opportuni ai cittadini di paesi terzi. Ciò consentirebbe la copertura dei costi diretti grazie a una ripartizione mediante un fondo (attualmente il Fondo di integrazione) a supporto di programmi specifici.

Non si osserva nessuna argomentazione convincente in termini di ripartizione della responsabilità in base ai numeri relative ai cittadini di paesi terzi (data la responsabilità del paese ospitante, oltre al fatto che gli immigrati possono sia benefici sia costosi).

Ciononostante, la solidarietà emerge quando si valuta l'immigrazione a un livello più globale. La solidarietà potrebbe risultare necessaria specificatamente nel contesto delle relazioni esterne e in termini di attrazione degli immigrati verso l'Unione europea.

Infine, la politica creata nella solidarietà in seno all'UE e tra gli Stati membri deve risultare equa per i cittadini di paesi terzi e per i cittadini residenti.

Immigrazione illegale e soggiorno irregolare

Il sistema dovrebbe basarsi sulle preoccupazioni riguardanti l'obiettivo globale di riduzione dell'immigrazione illegale, specialmente nei "nuovi" paesi di immigrazione che dispongono di politiche e pratiche sul controllo della migrazione meno sviluppate. Le argomentazioni secondo cui l'armonizzazione ridurrebbe le disparità nei livelli di immigrazione individuale tra i paesi sono meno convincenti.

La ripartizione della responsabilità dovrebbe riguardare i costi di definizione di misure nazionali sulle sanzioni contro i datori di lavoro affinché vi sia conformità con le norme europee minime, come riportato nella direttiva sulle sanzioni, o una possibile legislazione futura che introduca misure più rigide.

È poco probabile che un sistema di ripartizione della responsabilità sia appropriato per altri settori di controllo interno (accesso all'istruzione, salute, assistenza, ecc.), in quanto questi ultimi sono più critici in termini di assistenza di base e di diritti umani e pertanto risulterebbe più problematico renderli oggetto di misure per accrescere il controllo.

Il sistema della solidarietà in quest'ambito dovrebbe coprire i costi diretti sostenuti dagli stati nell'applicazione delle sanzioni, nonostante si potrebbe riconoscere implicitamente un più ampio ventaglio di costi associati alla riduzione del livello di impiego irregolare (pur non trattandosi di un oggetto legittimo di compensazione).

Il sistema potrebbe assumere la forma di una redistribuzione delle risorse finanziarie alle autorità che applicano sanzioni ai datori di lavoro oppure essere una sorta di assistenza "in natura" con un rafforzamento delle capacità.

Lotta contro la tratta degli esseri umani

La ripartizione della responsabilità dovrebbe offrire un sostegno sia alle vittime sia in termini di identificazione/persecuzione degli autori dei reati. Il terzo ambito identificato nel capitolo 2, quello della prevenzione, si addice al modello più classico di finanziamento collettivo europeo delle misure che rientrano nella politica esterna.

In entrambi i casi (vittime e perpetratori), l'idea principale alla base della ripartizione della responsabilità dovrebbe essere il raggiungimento degli obiettivi comuni dell'UE (il trattamento umano delle vittime di violazioni dei diritti dell'uomo) e la riduzione del fenomeno della tratta a livello dell'UE. Non vi sono argomentazioni plausibili basate sull'assicurazione o sull'obiettivo di ridurre il cosiddetto country-shopping. Nel caso del sostegno alle vittime, qualsiasi ripartizione dei costi dovrebbe essere attuata al fine di massimizzare il benessere delle vittime.

Nel caso dell'identificazione e delle persecuzione dei perpetratori, i criteri per canalizzare le risorse dovrebbero basarsi sulla volontà di massimizzare la comprensione e la persecuzione dei perpetratori. Tuttavia, è opportuno prestare un'attenzione particolare alle sfide e alle risorse degli stati membri (ad esempio una vulnerabilità particolare in quanto paese di transito in ragione della situazione geografica e un PIL pro capite basso). Per una ripartizione degli oneri, è pertanto auspicabile una commistione di risultati e di criteri basati sulla giustizia.

In entrambi i casi, è probabile che i costi siano diretti. Ad oggi, la questione dei costi supplementari e minimi non è stata sollevata, ma ciò potrebbe avvenire in caso di sostegno alle vittime della tratta qualora venga adottata una legislazione esaustiva a livello dell'UE.

È probabile che il sostegno alle vittime della tratta avvenga mediante un trasferimento finanziario diretto agli enti governativi e alle ONG. Il sostegno nella lotta contro i perpetratori potrebbe assumere la forma di trasferimenti sia finanziari sia in natura.

Integrazione dei cittadini di paesi terzi

Le misure di integrazione non sono un candidato naturale alla ripartizione degli oneri o alla solidarietà e ciò per una serie di ragioni. Innanzitutto, è difficile quantificare i costi coinvolti nell'integrazione oppure le disparità nei diversi livelli di costo sostenuti dai diversi stati. Avrebbe pertanto poco senso pensare alle possibili fluttuazioni nella distribuzione dei costi in specifici Stati membri nel tempo, motivo per cui non si può parlare di candidato naturale a un sistema di assicurazione. In secondo luogo, è poco probabile che i trasferimenti di risorse tra stati, a sostegno delle misure di integrazione, abbiano un impatto significativo sul problema dei paesi ospitanti. In realtà, l'impatto delle misure di integrazione può essere indiretto ed esteso e può essere altresì uno dei tanti fattori che consentono l'elaborazione dei processi di integrazione. In terzo luogo, le politiche comuni dell'UE non

sono sufficientemente sviluppate da implicare costi aggiuntivi per gli Stati membri, pertanto non è chiaro se si dovrebbe introdurre o meno un sistema di ripartizione della responsabilità per alleviare gli oneri connessi alle misure dell'UE.

Detto questo, potrebbe esistere un caso specifico per una (maggiore) ripartizione degli oneri in termini di costi connessi ai programmi di integrazione come mezzi di promozione dell'obiettivo comune di creazione di buone relazioni interetniche a livello europeo. Tale idea implicherebbe il sostegno ai programmi di integrazione su scala europea volto all'ottenimento dell'obiettivo condiviso di coesione sociale. Un sistema di ripartizione dovrebbe altresì mirare a compensare i paesi che si trovano ad affrontare sfide specifiche in termini di integrazione a causa di una mancanza di infrastrutture, di esperienza e/o di un PIL pro capite basso.

Un tale schema di ripartizione della responsabilità assumerebbe la forma di trasferimenti finanziari per coprire i costi diretti associati a un ventaglio di possibili misure e programmi. Questi ultimi dovrebbero risultare conformi alle linee guida definite dall'UE (prevedendo tuttavia possibili variazioni in base alle condizioni socioculturali nazionali).

Nel lungo termine, è possibile che gli Stati membri sostengano alcune forme di convergenze di politica (oltre a quanto adottato nell'ambito dell'antidiscriminazione e dei diritti dei cittadini di paesi terzi. In tal caso, gli Stati membri potrebbero pensare a un'armonizzazione (ascendente) di alcune disposizioni come mezzo per creare parità di condizioni tra gli stati in termini di standard di trattamento accordato ai cittadini di paesi terzi.

Osservazioni conclusive

L'obiettivo del presente rapporto consiste nell'identificare e nel valutare implicazioni, ambiti di applicazione e prospettive dell'articolo 80 del TFUE.

Attualmente, emergono pareri discordanti sulle implicazioni, gli ambiti di applicazione e le prospettive dell'articolo 80 del TFUE, nonostante sia un elemento oggetto di riflessione e di attenta considerazione. Il senso di cooperazione su tali questioni risulta essenziale per il successo non solo delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione, ma anche dell'UE nel suo insieme. La rimozione delle frontiere interne è una delle più importanti "storie di successo" dell'UE per i propri cittadini e per le proprie attività. Ciò che consente di mantenere tale successo è la capacità di cooperare e di dar fiducia agli Stati membri in termini di gestione delle frontiere, valutazione degli status e integrazione dei cittadini di paesi terzi legalmente residenti. Pertanto la principale implicazione e posizione nei confronti dell'articolo 80 del TFUE si basa sul fatto che il principio alla sua base, la solidarietà, deve essere reso funzionale e operativo.

ALLEGATO I: ELENCO DELLE PERSONE INTERVISTATE *

(*vis-à-vis, per telefono o per iscritto)

Kaspars Abolins	Responsabile della Divisione affari europei, Cooperazione internazionale e Dipartimento affari europei, Ministero degli Interni, Lettonia
Richard Ares Baumgartner	Alto Responsabile per le Relazioni esterne, Frontex
Mariusz Boguszewski	Consigliere GAI, Rappresentanza permanente della Polonia presso l'Unione europea
Dirk Van den Bulck	Commissario Generale per i rifugiati e gli apolidi, Belgio
Simon Busuttil	Membro del Parlamento europeo (commissione LIBE)
Stijn De Decker	Consigliere GAI, asilo e migrazione, Rappresentanza permanente del Belgio presso l'Unione europea
Peter Diez	Vice Direttore della politica di immigrazione, Ministero degli Interni e relazioni, Regno dei Paesi Bassi
Lars-Erik Fjellström	Desk Officer, Divisione per la politica di immigrazione e di asilo, Ministero della Giustizia, Svezia
Renato Franceschelli	Direttore degli Affari internazionali del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Ministero dell'Interno, Italia

Madeline Garlick	Responsabile dell'Unità di sostegno politico e giuridico, Ufficio per l'Europa, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), Belgio
Muriel Guin	Responsabile dell'Unità B.2 (asilo), DG degli affari interni, Commissione europea
Bernd Hemingway	Rappresentante Regionale dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni all'Unione europea, Belgio
Christophe Jansen	Responsabile dell'Unità Relazioni Internazionali, CGRS (Commissariato generale per i rifugiati e apolidi), Belgio
Rob Jones	Responsabile della politica di asilo, frontiera del Regno Unito, Regno Unito
Henrik Nielsen	Responsabile dell'Unità C.1 (gestione delle frontiere e politica di ritorno), DG degli affari interni, Commissione europea
Kris Pollet	Alto Responsabile giuridico e politico, Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE)
David Saville	Responsabile del Team dell'Unione europea, Divisione per la politica di asilo, frontiera del Regno Unito, Regno Unito
Diane Schmitt	Responsabile dell'Unità B.1 (immigrazione e integrazione), DG degli affari interni, Commissione europea
Joseph St. John	Direttore, Politica e pianificazione, Ministero per la giustizia e gli affari interni, Malta

Sanna Sutter	Alto Consulente, Dipartimento per l'immigrazione, Ministero degli Interni, Finlandia
--------------	--

Joseette Zerafa	Direttore, Affari dell'Unione europea, Ministero della Giustizia e degli affari interni, Malta
-----------------	--

* I funzionari intervistati per questo studio hanno parlato in qualità di esperti e non hanno necessariamente espresso una posizione nazionale o una posizione che riflettesse l'attuale governo o la politica organizzativa.

ALLEGATO II: QUESTIONARIO **SOTTOPOSTO** **ALL'ATTENZIONE DEI FUNZIONARI DEGLI STATI MEMBRI**

Introduzione e istruzioni

L'articolo 80 del TFUE stabilisce quanto segue: le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione nonché la loro attuazione sono disciplinate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri.

Il presente questionario è suddiviso in quattro sezioni relative a: 1) questioni generali di carattere istituzionale; 2) controlli alle frontiere; 3) asilo e protezione e 4) immigrazione. Le seguenti domande mirano a identificare quali sono i pareri o per lo meno le tendenze che caratterizzano il vostro Stato membro/organizzazione.

Le domande relative al quadro istituzionale riguardano il significato che l'Articolo 80 riveste per l'Unione europea e per gli Stati membri, gli strumenti di solidarietà e di ripartizione della responsabilità e il ruolo di altri attori internazionali.

Le domande presenti nelle tre successive sezioni sono incentrate sulle implicazioni e sulla portata dell'articolo 80 del TFUE (obiettivi, finalità, costi e benefici); la sua portata nel rapporto esistente tra azioni intraprese a livello nazionale, multilaterale ed europeo; la posizione attuale sulle misure di politica; le prospettive su nuove misure e sulle implicazioni finanziarie, attuali e future, della messa in atto dell'Articolo 80.

1. Quadro istituzionale

1.1 Qual è il significato dell'articolo 80 del TFUE e la sua relazione con gli articoli 77-79 del TFUE?

- | | |
|----------------|--|
| Domanda n. 1 - | Questi principi sono limitati ai settori e alle questioni di cui agli articoli 77-79 del TFUE oppure potrebbero contribuire ad ampliare il raggio d'azione di tali articoli o essere applicati autonomamente? |
| Domanda n. 2 - | L'articolo 80 costituirebbe un ostacolo all'adozione della legislazione dell'UE o alla creazione di programmi dell'UE nel caso in cui le misure proposte non prendessero in considerazione nella maniera adeguata la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità? |
| Domanda n. 3 - | Solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità possono essere sperimentate sia a livello bilaterale sia multilaterale? |

1.2 Quali sono gli obblighi dello Stato ai sensi dell'articolo 80 del TFUE?

- Domanda n. 4 - Questi principi valgono esclusivamente per l'Unione europea o anche per gli Stati membri nell'attuazione delle questioni che riguardano o possono riguardare le politiche dell'UE in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione?
- Domanda n. 5 - Secondo quanto sostiene il vostro Stato membro, fino a che punto gli Stati membri sono tenuti a rispettare tali principi e a partecipare e contribuire alla loro realizzazione: solidarietà e ripartizione della responsabilità devono fondarsi su una base volontaria o obbligatoria?
- Domanda n. 6 - Il vostro Stato membro considererebbe la non-partecipazione (*de jure* o *de facto*) da parte di uno Stato membro alla ripartizione della responsabilità o solidarietà una violazione da parte di tale Stato membro degli obblighi previsti dal trattato ai sensi del TFUE?

1.3 Quali sono gli strumenti che possono garantire la solidarietà e l'equa ripartizione della responsabilità?

- Domanda n. 7 - Quali tra gli strumenti elencati qui di seguito sono generalmente considerati utili per garantire solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità e in che misura:
- adozione e applicazione di norme e pratiche;
 - solidarietà finanziaria (direttamente o indirettamente);
 - supporto centrale;
 - gestione centralizzata?

1.4 Qual è il ruolo degli altri attori internazionali?

- Domanda n. 8 - Solidarietà e una ripartizione più equa delle responsabilità possono essere raggiunte anche attraverso le azioni di altri attori internazionali come UNHCR e OIM? Vi è la possibilità che questi ultimi svolgano un ruolo nello sviluppo delle politiche dell'UE? In che misura la solidarietà e la ripartizione della responsabilità riguardano anche le relazioni esterne dell'UE?

2. Verifiche di frontiera

2.1 Implicazioni dell'articolo 80: finalità e obiettivi di equa ripartizione della responsabilità e della solidarietà

- Domanda n. 9 - Il vostro stato ritiene che, dal vostro punto di vista, la responsabilità legata alla politica di frontiera sia condivisa equamente all'interno dell'UE e, in caso contrario, questo significa che il vostro Stato membro dovrebbe fare di più o di meno? (definire "equa ripartizione")
- Domanda n. 10 - Qual è lo scopo dell'articolo 80 in materia di controlli alle

frontiere: redistribuzione dei costi, riduzione dei costi o altri scopi?

- Domanda n. 11 - Quali sono stati i principali vantaggi di ripartizione degli oneri per questioni di confine fino ad oggi, in generale e per il vostro stato in particolare?
- Domanda n. 12 - In quali contesti specifici sono sorti dei vantaggi ?
- Domanda n. 13 - I vantaggi che il vostro Stato ha visto sono principalmente finanziari o politici o sono di altro tipo?
- Domanda n. 14 - I vantaggi hanno un risvolto interno o per il vostro Stato nelle sue azioni a livello dell'UE oppure le percepisce come vantaggi generali per l'UE, anche se non hanno un impatto diretto sul vostro stato?
- Domanda n. 15 - Quali sono stati fino a questo momento i maggiori costi (non necessariamente finanziari) di ripartizione degli oneri, in generale, e per il vostro Stato in particolare?
- Domanda n. 16 - In quali contesti specifici sono sorti i costi?
- Domanda n. 17 - I costi che il vostro Stato percepisce sono principalmente finanziari o politici o di altro tipo?
- Domanda n. 18 - I costi sono principalmente costi sul mercato interno o costi sostenuti dal vostro stato nell'intraprendere azioni a livello europeo oppure li considerate come costi generali per l'UE, anche se non hanno avuto un impatto diretto sul vostro stato?

2.2 Campo di applicazione dell'articolo 80: azione nazionale, azione bi/multilaterale, l'azione dell'UE

- Domanda n. 19 - Secondo quanto sostiene il vostro Stato membro, l'articolo 80 implica che sia necessaria una solidarietà paneuropea o che, in considerazione del principio di sussidiarietà, gli Stati membri che si trovano ad affrontare quello che essi percepiscono come oneri ingiusti o responsabilità, dopo aver cercato di gestire la situazione da soli, dovrebbero ricorrere innanzitutto a misure multilaterali tramite la creazione ad hoc di un piccolo gruppo di Stati membri su base volontaria, eventualmente in cooperazione con altre organizzazioni internazionali?
- Domanda n. 20 - Sul piano istituzionale, il vostro Stato Membro come ritiene che la solidarietà possa essere raggiunta più efficacemente: attraverso l'adozione e applicazione comune della normativa,

attraverso le decisioni del Consiglio; attraverso agenzie quali Frontex; mediante il coordinamento, tramite la Commissione?

2.3 Misure di politica esistenti sui controlli di frontiera

Domanda n. 21 - Il vostro Stato si ritiene fino ad oggi soddisfatto dell'operato di Frontex?

Domanda n. 22 - Quali misure di politica di solidarietà esistenti sui controlli alle frontiere sono considerate soddisfacenti dal vostro Stato membro?

2.4 Prospettive per le nuove misure

Domanda n. 23 - Quali sono le esigenze di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità per quanto riguarda i controlli alle frontiere nel vostro Stato membro?

Domanda n. 24 - Qual è l'opinione del vostro Stato membro sullo sviluppo di Frontex in termini di mezzi (più mezzi/staff/attrezzature) e autonomia?

2.5

Implicazioni finanziarie della condivisione della solidarietà e delle responsabilità

Domanda n. 25 - Il vostro Stato membro registra in maniera specifica le implicazioni finanziarie della ripartizione degli oneri sui controlli di frontiera?

Domanda n. 26 - Se sì, qual è il bilancio?

Domanda n. 27 - In caso negativo, qual è la percezione attuale delle implicazioni finanziarie delle misure di solidarietà?

Domanda n. 28 - Il vostro Stato è soddisfatto di Frontex, del Fondo per le frontiere esterne e di altri meccanismi finanziari a livello europeo in materia di gestione delle frontiere?

Domanda n. 29 - Quali sono le aspettative del vostro Stato membro riguardo alle implicazioni finanziarie di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità di protezione alla frontiera? In generale pensate di ottenere degli utili o perdite nette?

Domanda n. 30 - Quale è la valutazione del vostro Stato membro in merito ai criteri di finanziamento esistenti?

Domanda n. 31 - Quanto peso hanno le implicazioni finanziarie sulla decisione del vostro Stato di proseguire o evitare decisioni di politica particolare a livello dell'UE in materia di asilo e protezione?

3. Asilo

3.1 Implicazioni dell'articolo 80: finalità e obiettivi di equa ripartizione della responsabilità e della solidarietà

- Domanda n. 32 - Il vostro Stato ritiene secondo il vostro punto di vista che la responsabilità relativa alla politica di immigrazione sia equamente condivisa in tutta l'UE, e in caso contrario, questo significa che il vostro Stato membro dovrebbe fare di più o di meno?
- Domanda n. 33 - Qual è lo scopo dell'articolo 80 in materia di asilo: ridistribuzione dei costi, riduzione dei costi o altri scopi?
- Domanda n. 34 - Quali sono stati i principali vantaggi di ripartizione degli oneri per questioni di asilo fino ad oggi, in generale e per il vostro stato in particolare?
- Domanda n. 35 - In quali contesti specifici sono sorti dei vantaggi ?
- Domanda n. 36 - I vantaggi che il vostro Stato ha visto sono principalmente finanziari o politici o sono di altro tipo?
- Domanda n. 37 - I vantaggi hanno un risvolto interno o per il vostro Stato nelle sue azioni a livello dell'UE oppure le percepisce come vantaggi generali per l'UE, anche se non hanno un impatto diretto sul vostro stato?
- Domanda n. 38 - Quali sono stati fino a questo momento i maggiori costi (non necessariamente finanziari) di ripartizione degli oneri, in generale, e per il vostro Stato in particolare?
- Domanda n. 39 - In quali contesti specifici sono sorti i costi?
- Domanda n. 40 - I costi che il vostro Stato percepisce sono principalmente finanziari o politici o di altro tipo?
- Domanda n. 41 - I costi sono principalmente costi sul mercato interno o costi sostenuti dal vostro stato nell'intraprendere azioni a livello europeo oppure li considerate come costi generali per l'UE, anche se non hanno avuto un impatto diretto sul vostro stato?

3.2 Campo di applicazione dell'articolo 80: azione nazionale, azione bi/multilaterale, l'azione dell'UE

- Domanda n. 42 - Secondo quanto sostiene il vostro Stato membro, l'articolo 80 implica che sia necessaria una solidarietà paneuropea o che, in considerazione del principio di sussidiarietà, gli Stati

membri che si trovano ad affrontare quello che essi percepiscono come oneri ingiusti o responsabilità, dopo aver cercato di gestire la situazione da soli, dovrebbero ricorrere innanzitutto a misure multilaterali tramite la creazione ad hoc di un piccolo gruppo di Stati membri su base volontaria, eventualmente in cooperazione con altre organizzazioni internazionali?

Domanda n. 43 - Sul piano istituzionale, il vostro Stato Membro come ritiene che la solidarietà possa essere raggiunta più efficacemente: attraverso l'adozione e applicazione comune della normativa, attraverso le decisioni del Consiglio; attraverso agenzie quali Frontex; mediante il coordinamento, tramite la Commissione?

3.3 Misure esistenti di politica della solidarietà in materia di asilo e protezione

Domanda n. 44 - Il vostro Stato è soddisfatto del lavoro svolto dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo fino ad oggi?

Domanda n. 45 - Quali misure di solidarietà politica esistente in materia d'asilo e di protezione sono da considerarsi soddisfacenti per il vostro Stato Membro?

3.4 Prospettive per le nuove misure

Domanda n. 46 - Il Piano della politica in materia di asilo punta a differenze nei tassi di riconoscimento a seguito di pratiche diverse a dispetto di un certo grado di armonizzazione legislativa. Il vostro Stato membro è pronto a considerare la solidarietà nella determinazione del caso, quale trattamento comune? In caso affermativo, perché, e come, e in caso negativo, perché no, e quale grado di solidarietà sarebbe accettabile in questa area?

Domanda n. 47 - Quale livello di solidarietà il vostro Stato ritiene opportuno in relazione alla nuova Proposta di reinsediamento?

Domanda n. 48 - Il vostro Stato membro ritiene opportuno integrare Dublino (che non è inteso come un sistema di ripartizione di responsabilità) con un sistema di condivisione degli oneri? Questo tipo di sistema dovrebbe comprendere il trasferimento dei richiedenti asilo e/o persone con uno status di protezione? In caso affermativo, che tipo di criteri il vostro Stato vorrebbe vedere e quanto volontario (o no) dovrebbe essere per le persone e/o gli Stati membri?

Domanda n. 49 - In che misura emerge preoccupazione nel vostro Stato in quanto estendendo la solidarietà e la condivisione delle responsabilità potrebbe portare l'Unione Europea, e il vostro Stato in particolare, a diventare una destinazione sempre più (o meno) attraente per i richiedenti asilo, vale a dire che la condivisione della responsabilità attraverso un qualunque

meccanismo (delocalizzazione; finanziario; trattamento comune) potrebbe aumentare la "torta" che viene condivisa, o aumentare la quota e il ruolo del vostro Stato?

3.5 Implicazioni finanziarie della condivisione della solidarietà e delle responsabilità

- Domanda n. 50 - Il vostro Stato membro tiene registrazioni specifiche sulle implicazioni finanziarie della ripartizione degli oneri in materia di asilo e di protezione (spese e/o reddito/risparmio)?
- Domanda n. 51 - Se sì, qual è il bilancio?
- Domanda n. 52 - In caso negativo, qual è la percezione attuale delle implicazioni finanziarie delle misure di solidarietà?
- Domanda n. 53 - Il vostro Stato è soddisfatto del Fondo europeo per i rifugiati e altri meccanismi finanziari a livello di Unione Europea relativi all'asilo e alla protezione?
- Domanda n. 54 - Quali sono le aspettative in merito alle implicazioni finanziarie di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità in materia di asilo e protezione per il vostro Stato membro? In generale pensate di ottenere degli utili o perdite nette?
- Domanda n. 55 - Esistono delle misure specifiche, attuali, proposte o avanzate, che il vostro Stato membro ritiene siano probabili proventi finanziari o perdite per il vostro bilancio?
- Domanda n. 56 - Quale è la valutazione del vostro Stato membro in merito ai criteri di finanziamento esistenti?
- Domanda n. 57 - Quanto peso hanno le implicazioni finanziarie sulla decisione del vostro Stato di proseguire o evitare decisioni di politica particolare a livello dell'UE in materia di asilo e protezione?

4. Immigrazione - visti, condizioni di ingresso e di soggiorno, diritti di TCN, lotta contro l'immigrazione e soggiorni irregolari, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare, lotta contro la tratta di persone, in particolare donne e bambini

4.1 Implicazioni dell'articolo 80: finalità e obiettivi di equa ripartizione della responsabilità e della solidarietà

- Domanda n. 58 - Il vostro Stato ritiene secondo il suo punto di vista che la responsabilità relativa alla politica di immigrazione sia equamente ripartita in tutta l'UE, e in caso contrario, questo significa che il vostro Stato membro dovrebbe fare di più o di

meno?

- Domanda n. 59 - Qual è lo scopo dell'articolo 80 per quanto riguarda le sopracitate aree politiche di immigrazione: ridistribuzione dei costi, riduzione dei costi o altri scopi?
- Domanda n. 60 - Quali sono stati i principali vantaggi della ripartizione degli oneri in materia di immigrazione, in generale, e per il vostro Stato in particolare?
- Domanda n. 61 - In quali contesti specifici sono sorti dei vantaggi ?
- Domanda n. 62 - I vantaggi che il vostro Stato ha visto sono principalmente finanziari o politici o sono di altro tipo?
- Domanda n. 63 - I vantaggi hanno un risvolto interno o per il vostro Stato nelle sue azioni a livello dell'UE oppure le percepisce come vantaggi generali per l'UE, anche se non hanno un impatto diretto sul vostro stato?
- Domanda n. 64 - Quali sono stati fino a questo momento i maggiori costi (non necessariamente finanziari) di ripartizione degli oneri, in generale, e per il vostro Stato in particolare?
- Domanda n. 65 - In quali contesti specifici sono sorti i costi?
- Domanda n. 66 - I costi che il vostro Stato percepisce sono principalmente finanziari o politici o di altro tipo?
- Domanda n. 67 - I costi sono principalmente costi sul mercato interno o costi sostenuti dal vostro stato nell'intraprendere azioni a livello europeo oppure li considerate come costi generali per l'UE, anche se non hanno avuto un impatto diretto sul vostro Stato?

4.2 Campo di applicazione dell'articolo 80: azione nazionale, azione bi/multilaterale, l'azione dell'UE

- Domanda n. 68 - Secondo quanto sostiene il vostro Stato membro, l'articolo 80 implica che sia necessaria una solidarietà paneuropea o che, in considerazione del principio di sussidiarietà, gli Stati membri che si trovano ad affrontare quello che essi percepiscono come oneri ingiusti o responsabilità, dopo aver cercato di gestire la situazione da soli, dovrebbero ricorrere innanzitutto a misure multilaterali tramite la creazione ad hoc di un piccolo gruppo di Stati membri su base volontaria, eventualmente in cooperazione con altre organizzazioni internazionali?
- Domanda n. 69 - Sul piano istituzionale, il vostro Stato Membro come ritiene che la solidarietà possa essere raggiunta più efficacemente: attraverso l'adozione e applicazione comune della normativa, attraverso le decisioni del Consiglio; attraverso agenzie quali

Frontex e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo; mediante il coordinamento, tramite la Commissione?

4.3 Misure esistenti di politica della solidarietà in materia di solidarietà e immigrazione

Domanda n. 70 - Quali misure di solidarietà politica esistente in materia di solidarietà e immigrazione sono da considerarsi soddisfacenti per il vostro Stato membro?

4.4 Prospettive per le nuove misure

Domanda n. 71 - Quali sono le esigenze di solidarietà e di ripartizione di responsabilità per quanto riguarda l'immigrazione nel vostro Stato membro?

Domanda n. 72 - Il vostro Stato membro come vede lo sviluppo del Fondo per l'integrazione e del Fondo per il rimpatrio in termini di mezzi e di autonomia?

4.5 Implicazioni finanziarie della condivisione della solidarietà e delle responsabilità

Domanda n. 73 - Il vostro Stato membro tiene registrazioni specifiche sulle implicazioni finanziarie della ripartizione degli oneri in materia di asilo e di protezione (spese e/o reddito/risparmio)?

Domanda n. 74 - Se sì, qual è il bilancio?

Domanda n. 75 - In caso negativo, qual è la percezione attuale delle implicazioni finanziarie delle misure di solidarietà?

Domanda n. 76 - Il vostro Stato è soddisfatto dell'attuale Fondo di integrazione, Fondo per il rimpatrio e altri meccanismi finanziari a livello di UE relativi alle aree sulla politica dell'immigrazione di cui sopra?

Domanda n. 77 - Quali sono le aspettative in merito alle implicazioni finanziarie di solidarietà e di condivisione delle responsabilità in materia di asilo e protezione per il vostro Stato membro? In generale pensate di ottenere degli utili o perdite nette?

Domanda n. 78 - Esistono delle misure specifiche, attuali, proposte o avanzate, che il vostro Stato membro ritiene siano probabili proventi finanziari o perdite per il vostro bilancio?

Domanda n. 79 - Quale è la valutazione del vostro Stato membro in merito ai criteri di finanziamento esistenti?

Domanda n. 80 - Quanto peso hanno le implicazioni finanziarie sulla decisione del vostro Stato di proseguire o evitare decisioni di politica particolare a livello dell'UE in materia di asilo e protezione?

ALLEGATO III: QUESTIONARIO SOTTOPOSTO ALLE ISTITUZIONI DELL'UE E ALLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Principi di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità a norma dell'articolo 80

L'articolo 80 del TFUE definisce che le politiche dell'Unione in relazione ai controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, nonché la loro attuazione sono disciplinate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità, comprese le implicazioni finanziarie, tra gli Stati membri.

La questione della solidarietà e dell'equa ripartizione degli oneri sono spesso evocate, in particolare per gli Stati membri che presentano i confini orientali e meridionali dell'Unione europea. In assenza di controlli alle frontiere interne, gli immigrati, legali e illegali, possono muoversi liberamente una volta all'interno dell'UE. Mancate azioni alle frontiere esterne o iniziative unilaterali quali le naturalizzazioni di massa hanno conseguenze per il resto dell'UE. Sono presenti cause di azione concertata e la ripartizione degli oneri.

Lo studio, commissionato dalla DG IPOL, Dipartimento della politica, dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali del Parlamento europeo, mira a valutare le implicazioni e le prospettive del nuovo articolo 80 e a fornire idee sulle possibili modalità di attuazione per rendere efficace il principio di solidarietà.

A. Questioni istituzionali per assicurare la solidarietà e l'equa condivisione delle responsabilità

- L'articolo 80 del TFUE è applicabile a tutti gli ambiti di immigrazione, asilo e controllo delle frontiere di cui agli articoli 77-79 del TFUE.
 - Questi principi sono limitati ai settori e argomenti di cui agli articoli 77-79 del TFUE o potrebbero servire a sviluppare l'applicazione di questi articoli?
 - Questi principi sono applicabili solo per l'Unione o anche per gli Stati membri nell'attuazione degli argomenti che rientrano nell'ambito o che hanno effetti sulle politiche dell'Unione in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione?
- Quali sono i possibili strumenti per garantire solidarietà e equa responsabilità? Nella letteratura esistente, sono state fatte diverse proposte:
 - applicazione di regole e pratiche comuni
 - solidarietà finanziaria (direttamente o indirettamente)
 - supporto centrale
 - gestione centralizzata

Quali di queste potrebbe essere utile all'UE?

- In che misura gli Stati membri sono tenuti a rispettare questi principi e a partecipare e contribuire alla loro realizzazione? La solidarietà e la ripartizione delle responsabilità dovrebbe esistere su base volontaria o obbligatoria? Qual è a suo parere la fattibilità di tali opzioni?
- A livello di UE, quali sono gli strumenti più promettenti per garantire la solidarietà e la ripartizione equa delle responsabilità?
 - provvedimenti legislativi
 - l'uso di agenzie
 - schemi di finanziamento
- Quale può essere il ruolo degli altri attori internazionali (OIM, UNHCR, ONG) nel campo della migrazione e dell'asilo nel contribuire a una maggiore solidarietà e a una ripartizione più equa delle responsabilità?

B. Settori specifici di intervento

- Quali opportunità e esigenze di solidarietà e di ripartizione delle responsabilità identifica nei seguenti settori coperti dal TFUE?
 - Politica sui visti e documenti
 - Gestione e controllo delle frontiere esterne
 - Procedure d'asilo e protezione sussidiaria
 - Accoglienza dei richiedenti asilo e protezione sussidiaria
 - Cooperazione esterna in materia di asilo, protezione sussidiaria e provvisoria
 - Misure provvisorie in caso di afflusso improvviso
 - Ingresso, soggiorno, soggiorno di lungo periodo, ricongiungimento familiare, diritti del cittadino di paese terzo
 - Prevenzione dell'immigrazione clandestina
 - Politica in materia di allontanamento e rimpatrio
 - Lotta contro la tratta di esseri umani
 - Politiche di integrazione.

C. Aspetti finanziari

- Quali sono, a suo parere, le esigenze finanziarie che pesano sulle politiche in materia di frontiere, asilo e immigrazione e richiedono un approccio rinnovato sulla base della solidarietà e della ripartizione delle responsabilità?

D. Altri aspetti

- Vi sono altri aspetti che desidera individuare?

DIREZIONE GENERALE POLITICHE INTERNE






UNITÀ TEMATICA

DIRITTI DEI CITTADINI E AFFARI COSTITUZIONALI

Ruolo

Le unità tematiche sono servizi di ricerca che forniscono consulenza specializzata alle commissioni, alle delegazioni interparlamentari e ad altri organi parlamentari.

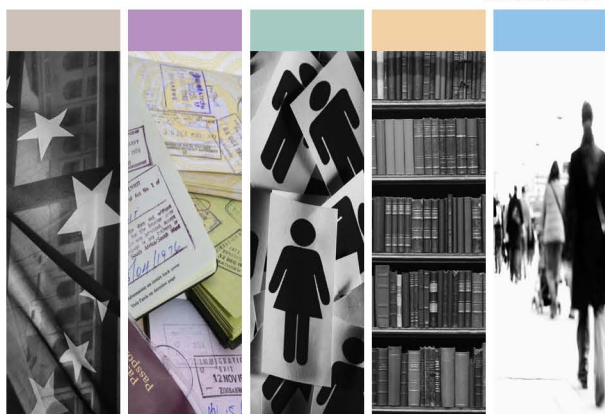
Aree tematiche

-  Affari costituzionali
-  Giustizia, libertà e sicurezza
-  Uguaglianza di genere
-  Questioni giuridiche e di diritto parlamentare
-  Petizioni

Pubblicazioni

Consultare il sito internet del Parlamento europeo:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

FOTOGRAFIE:
iStock International Inc.



ISBN