
ADiM BLOG

Aprile 2020

EDITORIALE

Dai ricollocamenti alla riforma del sistema comune di asilo, e ritorno?

Emanuela Pistoia

Professore associato di Diritto dell'Unione europea

Università degli Studi di Teramo

Lo scorso settembre, nel silenzio in cui versava la riforma del sistema d'asilo a causa del rinnovo di Parlamento europeo e Commissione, si è materializzato un fantasma che sembra essere rimasto silenziosamente tra noi nei mesi successivi: la [Dichiarazione di La Valletta](#) del 23 settembre 2019. Si tratta di un fantasma perché la Dichiarazione non ha mai assunto valore giuridico, e il motivo deve essere tutto politico poiché le difficoltà tecniche di realizzare un'integrazione differenziata con strumenti esterni all'ordinamento dell'Unione potevano essere superate con un minimo di accortezza. Senza contare che, a breve, avrebbero forse potuto esserci anche i numeri per un'integrazione differenziata interna, tramite l'avvio di una cooperazione rafforzata (minimo nove Stati membri). Non è chiaro se occorra parlarne al passato perché la stravagante clausola finale stabilisce (o stabiliva, appunto) una durata *minima* di *almeno* sei mesi, suscettibile di essere prolungata in modo apparentemente non tacito. Ad ogni buon conto, com'è noto, la Dichiarazione è stata firmata da quattro Stati – Germania, Italia, Francia e Malta –, con un quinto – la Finlandia presidente di turno del Consiglio – solennemente presente alla riunione (a dare gli auspici dell'Unione con prospettive rimaste indefinite) ma non firmatario. Essa prevedeva un sistema inedito di ricollocamenti, conseguenti a sbarchi di persone soccorse in mare e prive di qualsivoglia visto di entrata o permesso di soggiorno in uno Stato membro, e legati in modo poco chiaro con le richieste di asilo delle persone soccorse e con i criteri di Dublino. L'importante è comunque

che prevedesse ricollocamenti, con l'effetto di dare respiro a uno Stato sotto pressione per gli arrivi irregolari. Della Dichiarazione si sono perse le tracce, ma è trapelato che abbia trovato attuazione in occasione di diversi sbarchi.

[La sentenza della Corte di giustizia dello scorso 2 aprile](#) ha riaperto i riflettori sui ricollocamenti, accertando la responsabilità di tre Stati membri, tutti appartenenti al gruppo di Visegrad e grandi nemici di qualsivoglia riforma del sistema di asilo che comporti maggiore solidarietà degli Stati membri: infatti, questi Stati hanno testardamente ignorato la natura vincolante della decisione del Consiglio del 22 settembre 2015 (n. 2015/1601) sui ricollocamenti decisi a beneficio dell'Italia e della Grecia. Di interessante la sentenza ha alcune considerazioni sul principio di solidarietà in questa materia. In risposta alla difesa della Repubblica ceca, secondo cui l'inazione era giustificata dall'inefficienza e dall'inadeguatezza del meccanismo previsto dalla decisione del Consiglio, la Corte ha puntualizzato che a inefficienza e inadeguatezza in questi casi non si reagisce tramite valutazioni unilaterali, ma con uno spirito di cooperazione e fiducia reciproca tra le autorità degli Stati membri beneficiari della ricollocazione e quelle degli Stati di ricollocazione.

Lo scorso 9 aprile, i ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia e Spagna hanno indirizzato [una lettera](#) ai commissari Schinas e Johansson sulle prospettive di riforma del sistema comune di asilo. La lettera ha contenuti tutt'altro che dirompenti rispetto alla narrativa sulla riforma del sistema di asilo in voga da anni, ma forse i progressi citati in tema di ricollocamenti possono attribuirle colori più vividi. Essa chiede di creare "*a new and fair system based on responsibility and solidarity*". Le parole "*fair system*" e "*solidarity*" suscitano qualche speranza, ma il bagno di realismo non tarda: le righe successive precisano che il "*binding mechanism for fair distribution*" dovrebbe operare "*when a member state is under disproportionate pressure*". La lettera persiste insomma nella stessa logica delle due decisioni di settembre 2015, adottate a beneficio di Grecia e Italia (la [decisione \(UE\) 2015/1523](#) e la [decisione \(UE\) 2015/1601](#)), e dell'infelice proposta di riforma del "regolamento Dublino" presentata dalla Commissione Juncker a maggio 2016. Attuare una redistribuzione solo quando gli Stati in cui si trova il confine esterno dell'UE siano al collasso (reale o percepito, come era il caso dell'Italia ai tempi della Dichiarazione di La Valletta) sembra invero poco "*fair*" ed esprime una "*solidarity*" ... misurata.

Neppure la Dichiarazione di La Valletta era granché "*fair*", poiché anche quella garantiva i ricollocamenti solo sull'onda dell'emergenza. Li assicurava inoltre a seguito di decisioni prese caso per caso, senza prevedere criteri astratti. Soprattutto, operava esclusivamente su base volontaria, in modo tale da dipendere sempre dalle valutazioni degli Stati di ricollocazione. Solo sotto questo profilo il meccanismo auspicato dai quattro ministri nel quadro della riforma del Sistema comune di asilo sembra migliore: pur sempre sui ricollocamenti, infatti,

verte, con la conseguenza di lasciare immutati i criteri di Dublino, soprattutto il criterio dello Stato di primo arrivo.

Sempre in questo mese di aprile si è materializzato un altro documento che invece sovverte questa logica: è un *non-paper* firmato dai cinque Stati del Mediterraneo investiti dai flussi irregolari: Cipro, Grecia, Malta, Italia, Spagna. Nel quadro di una riforma complessiva del Sistema comune di asilo, il *non-paper* auspica un meccanismo, vincolante, che superi il criterio dello Stato di primo ingresso e si applichi specificamente ai richiedenti protezione internazionale arrivati in uno Stato membro dell'UE per vie irregolari. I criteri di distribuzione sarebbero determinati *ex ante* sulla base delle esigenze dei migranti, così da prevenire alla fonte i famigerati movimenti secondari. Si abbandonerebbe pertanto la prospettiva dei ricollocamenti, che presuppongono i criteri di Dublino apportandovi deroghe temporanee e legate all'emergenza.

È certamente singolare che due Stati (Italia e Spagna) abbiano espresso due documenti tanto diversi negli stessi giorni. Con chiarezza questo rivela – ma lo si sapeva già – che sarà molto difficile superare la logica dei ricollocamenti nel segno di una solidarietà effettiva tra Stati membri e di una maggiore equità anche a favore dei richiedenti protezione. Se prevarrà la solidarietà “in tono minore” di cui è espressione la lettera dei quattro ministri, non sostanzialmente dissimile da quella sottostante le decisioni del 2015, resterà comunque la prospettiva della Corte di giustizia. Se almeno quel *modus operandi* di siffatta solidarietà ispirerà, nella riforma del Sistema comune di asilo, il testo della normativa sui ricollocamenti e la sua concreta attuazione, nelle difficoltà incontrate sul campo, la richiesta dei quattro ministri dell'Interno potrà avere esiti promettenti.

Per citare questo contributo: E. PISTOIA, *Dai ricollocamenti alla riforma del sistema comune di asilo, e ritorno?*, ADiM Blog, Editoriale, aprile 2020.