



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 3

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università LUISS di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomena, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli



Indice-Sommario **2017, n. 3**

Editoriale

Immigrazione e principio di solidarietà p. 1
Ugo Villani

Saggi e Articoli

Mandato di arresto europeo e protezione dei diritti umani: problemi irrisolti 5
e “incoraggianti” sviluppi giurisprudenziali
Lina Panella

Us and Them: Restricting EU Citizenship Rights Through the Notion of Social 34
Integration
Stefano Montaldo

Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro 56
per la protezione internazionale nell’ordinamento UE?
Francesca Perrini

Lotta al terrorismo e riconoscimento dello *status* di rifugiato nel quadro normativo 71
e giurisprudenziale europeo: un rapporto problematico
Valentina Zambrano

Commenti e Note

Movilidad, soberanía e “interoperabilidad” de los sistemas penales en la 91
Unión Europea
Luis Francisco de Jorge Mesas

European Judicial Space and Diplomatic Relations: A Uniform Conflict 107
of Law Issue?
Stefano Dominelli

The National Identity, in the Service of National Identities 132
Efthymia Lekkou

Le frontiere fisiche e le frontiere del diritto dell’Unione europea nei Territori 147
d’oltremare e negli altri Territori speciali: limite o opportunità per l’integrazione
europea?
Luigimaria Riccardi



Editoriale

IMMIGRAZIONE E PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ

Ugo Villani*

1. Il meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria di richiedenti protezione internazionale, istituito con la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 contenente misure temporanee a beneficio dell'Italia e della Grecia, ha acuito la frattura che, sui temi dell'immigrazione (e non solo), si è aperta tra alcuni Stati membri dell'Europa orientale (il gruppo di Visegrad) e l'Unione europea. Da un lato, la Slovacchia e l'Ungheria hanno impugnato tale decisione dinanzi alla Corte di giustizia; dall'altro, a fronte dell'inadempimento della stessa decisione da parte di alcuni Stati, Polonia, Ungheria e Repubblica ceca, a giugno 2017 la Commissione ha aperto una procedura d'infrazione nei loro confronti. Com'è noto, la decisione in parola, in considerazione della eccezionale pressione dei flussi migratori nel Mediterraneo determinatasi nel 2015 nei riguardi dell'Italia e della Grecia, stabilisce che, nel corso di un biennio (dal 25 settembre 2015 al 26 settembre 2017), 120.000 richiedenti protezione internazionale siano trasferiti da tali Stati in un altro Stato membro (che diventa competente per l'esame della domanda di protezione internazionale).

Il programma di ricollocazione, sebbene di carattere obbligatorio, si è risolto in un sostanziale insuccesso. Dalla comunicazione della Commissione del 6 settembre 2017, COM(2017) 465, risulta, infatti, che, al 4 settembre precedente, solo 27.695 richiedenti protezione internazionale (19.244 dalla Grecia e 8.451 dall'Italia) erano stati ricollocati. Tale deludente risultato si spiega (oltre che per ritardi e carenze degli stessi Paesi beneficiari delle misure) per l'assoluta mancanza di cooperazione di alcuni Stati, in particolare di quelli che hanno impugnato la decisione 2015/1601, lamentando, tra l'altro, la sua inidoneità ad alleggerire la pressione migratoria sulla Grecia e sull'Italia, dimostrata dal basso livello di ricollocazioni effettuate!

La decisione in esame finisce, quindi, per avere un valore quasi simbolico, piuttosto che un reale impatto sulla soluzione dei problemi derivanti dalla situazione di emergenza creatasi dal 2015. Malgrado ciò, essa merita attenta considerazione in virtù del principio

* Ordinario f.r. di Diritto internazionale nell'Università di Bari "Aldo Moro" e docente di Diritto dell'Unione europea nella LUISS "Guido Carli" di Roma. Indirizzo e-mail: ugo.villani@tin.it

del quale costituisce attuazione, quello di solidarietà. La decisione, infatti, è espressamente fondata sull'art. 78, par. 3, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale, ove uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Tali misure – come più volte dichiara la decisione in esame – sono fondate sul principio di solidarietà (e su quello, che ne costituisce un corollario, di equa ripartizione della responsabilità, anche finanziaria, tra gli Stati membri) che, ai sensi dell'art. 80 TFUE, governa le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione e la loro attuazione.

2. Come accennato, la decisione 2015/1601 è stata impugnata dalla Slovacchia e dall'Ungheria (sostenute dalla Polonia) con un ricorso contro il Consiglio (a sua volta sostenuto da Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo, Svezia e Commissione). Il ricorso, basato su ben sedici motivi, è stato respinto dalla Corte di giustizia con sentenza del 6 settembre 2017 (cause riunite C-643/15 e C-647/15). Al di là di una serie di questioni di carattere procedurale, i ricorsi investivano il merito della decisione. Essi, in particolare, denunciavano la violazione del principio di proporzionalità (art. 5, par. 4, del Trattato sull'Unione europea - TUE) affermando, tra l'altro, che l'obiettivo della decisione poteva essere realizzato ricorrendo a misure meno restrittive per gli Stati membri e meno incidenti sul diritto "sovrano" di ciascuno di essi di decidere liberamente dell'ammissione nel proprio territorio di cittadini di Paesi terzi (nonché sul diritto, enunciato all'art. 5 del Protocollo n. 2, a che l'onere finanziario e amministrativo sia il meno elevato possibile) (punto 225).

A questo riguardo la Corte, respingendo i motivi indicati, ha più volte richiamato il principio di solidarietà, in base al quale era stata assunta la decisione di aiutare la Grecia e l'Italia ad affrontare l'emergenza determinata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi manifestamente bisognosi di protezione internazionale, alleggerendo la pressione considerevole sui rispettivi regimi di asilo (punto 212). La Corte ha affermato che, nell'adottare la decisione impugnata, il Consiglio era effettivamente tenuto a dare attuazione al principio di solidarietà (e di equa ripartizione della responsabilità) (punto 252); che, quando uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'art. 78, par. 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure adottate a loro beneficio devono essere ripartiti, in conformità del principio di solidarietà, fra tutti gli altri Stati membri (punto 291); che la stessa determinazione dello Stato membro di ricollocazione deve essere fondata su criteri connessi alla solidarietà tra gli Stati membri (punto 329).

Alla solidarietà viene così riconosciuto quel ruolo di principio basilare che deve guidare la politica europea nelle materie in considerazione – come chiaramente risulta dall'art. 80 TFUE (e già dall'art. 67, par. 2, TFUE) – e che impone al Consiglio un obbligo positivo di adottare date misure nel caso di una situazione di emergenza (in questo senso depone, in particolare, il punto 252).

3. Il principio di solidarietà, peraltro, non è solo un fondamento delle politiche dell'Unione nelle materie predette. Esso, declinato in molteplici varianti e materie e riferito a soggetti diversi, permea di sé l'intera costruzione europea.

Lo ritroviamo già nel Preambolo del Trattato sull'Unione europea, nel quale gli Stati membri si dichiarano desiderosi di intensificare la solidarietà tra i loro popoli. Esso ritorna a più riprese nell'art. 3, che enuncia gli obiettivi dell'Unione. Il par. 3 dichiara che l'Unione promuove la solidarietà tra le generazioni (2° comma) e tra gli Stati membri (3° comma); mentre, con riguardo alle relazioni dell'Unione con il resto del mondo, il par. 5 prevede che essa contribuisca alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli.

Al principio di solidarietà fanno riferimento, inoltre, specifiche disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Oltre a quelle concernenti i controlli alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione, va ricordato l'art. 122, in materia di politica economica, il quale prevede la possibilità, "in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri", che siano adottate misure adeguate alla situazione economica, in particolare quando sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in specie nel settore dell'energia (par. 1), e che sia concessa, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo (par. 2). È da segnalare, ancora, la c.d. clausola di solidarietà, contenuta nell'art. 222 TFUE, la quale ha riguardo anche ai rapporti tra l'Unione e gli Stati membri, dichiarando che l'una e gli altri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà, qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, e che l'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri. La Carta dei diritti fondamentali, infine, nel Preambolo menziona la solidarietà tra i valori indivisibili e universali sui quali l'Unione si fonda e denomina "Solidarietà" il titolo IV, comprensivo dei diritti riconosciuti negli articoli 27-38.

Sebbene il principio in parola non sia espressamente menzionato, uno spirito solidaristico emerge persino dal riferimento all'economia di mercato, che pure, a prima vista, sembrerebbe dominato dal profitto, dall'interesse individuale, se non egoistico. Invece l'art. 3, par. 3, TUE, premesso che l'Unione instaura un mercato interno, dichiara che essa si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato, tra l'altro, su un'economia "sociale" di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale: anche il mercato, quindi, non è destinato a essere regolato soltanto dalle pure (e talvolta ciniche) "leggi" economiche, ma è chiamato a svolgere una funzione costruttiva nel raggiungimento del "bene comune", del quale piena occupazione e progresso sociale costituiscono elementi indefettibili.

4. Questa visione del principio di solidarietà quale pilastro fondamentale della costruzione europea è particolarmente enfatizzata dall'avvocato generale Yves Bot nelle sue conclusioni presentate il 26 luglio 2017 riguardo al procedimento in esame, nelle quali

proponeva il rigetto dei ricorsi della Slovacchia e dell'Ungheria. Egli, dopo avere osservato che “la decisione impugnata costituisce un'espressione della solidarietà che il Trattato prevede tra gli Stati membri” (punto 16), ricorda che “la solidarietà è uno dei valori principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima” e si chiede “come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli dell'Europa e concepire un'unione sempre più stretta fra tali popoli, come auspica il preambolo del Trattato UE, senza una solidarietà fra gli Stati membri quando uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza. In un caso del genere, viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo” (punto 17). La solidarietà – prosegue l'avvocato generale – è un “valore di base ed esistenziale dell'Unione” (punto 18) e benché sia assente dall'elenco dei valori, menzionati dall'art. 2 TUE, sui quali l'Unione si fonda, essa continua “a far parte di un insieme di valori e principi che costituisce ‘la base della costruzione europea’” (punto 19).

Ora, la mancata, specifica inclusione della solidarietà tra i valori fondanti dell'Unione europea nel citato art. 2 TUE (il quale, peraltro, evoca una società caratterizzata, tra l'altro, dalla solidarietà) non è priva di conseguenze giuridiche. La solidarietà, in particolare, non potrebbe venire in considerazione ai fini dell'applicazione del meccanismo sanzionatorio previsto dall'art. 7 TUE nel caso di una violazione grave e persistente dei valori di cui all'art. 2 da parte di uno Stato membro; né nel quadro della procedura di ammissione di nuovi membri, aperta agli Stati europei che rispettino i suddetti valori e si impegnino a promuoverli (art. 49 TUE).

Tuttavia il principio di solidarietà, sul piano strettamente giuridico, rappresenta una prescrizione obbligatoria (sia pure secondo le condizioni e le modalità previste dalle singole disposizioni che ne danno una specifica attuazione) nei confronti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. Sul piano storico-politico, inoltre, esso costituisce la ragion d'essere più profonda del progetto europeo: cioè, in termini essenziali, fare sì che popoli diversi vivano fianco a fianco e si uniscano nel perseguire un comune obiettivo di sviluppo in una dimensione di pace. Sicché non appare infondato il sospetto, espresso dallo stesso Bot, che dietro la crisi migratoria del 2015 “si nasconda un'altra crisi, ossia quella del progetto di integrazione europea” (punto 24).

Il richiamo forte del principio di solidarietà, nel caso di specie con riguardo all'immigrazione, ma con una valenza che si estende all'intero raggio di azione dell'Unione, evoca le stesse origini del processo di integrazione europea, a partire da quella solidarietà che propugnava già la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950; e induce a ritrovare, nelle radici più profonde e autentiche del progetto europeo, quella tensione ideale senza la quale appare arduo uscire dal clima di scetticismo, se non di aperta ostilità verso l'Unione europea, oggi largamente diffuso.