

---

**Seminario giuridico**  
**Consiglio Italiano per i Rifugiati**

**Il sistema Dublino: quali prospettive future?**

---

**Marcello Di Filippo**

*Osservatorio sul diritto europeo dell'immigrazione*

<http://immigrazione.jus.unipi.it>

Università di Pisa

Roma, 22 novembre 2017

## IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE E INTERNO

- Tutti gli SM hanno ratificato la Convenzione di Ginevra e il Protocollo addizionale
- Tutti gli SM hanno ratificato la CEDU e sono sottoposti al controllo della Corte europea dei diritti umani
  - *Abbondante giurisprudenza su protezione complementare desumibile da art. 3 CEDU (e in parte anche da art. 2 CEDU)*
- Ogni SM ha dato attuazione alla Convenzione di Ginevra con modalità differenti. La protezione complementare riceve trattamenti molto diversi nei vari paesi
- Inoltre, il funzionamento effettivo di ogni sistema nazionale di asilo varia in misura considerevole da paese a paese

## IL QUADRO GIURIDICO INTERNAZIONALE

- La Convenzione di Ginevra riconosce il diritto per il richiedente asilo di scegliere il paese di accoglienza?
  - *Nonostante tale interpretazione sia possibile e sia stata proposta, la lettura che si è affermata nella prassi nega la sussistenza di un obbligo statale di “farsi scegliere” e ammette il ricorso a tecniche (pur se non prive di problematicità) come quella del paese terzo sicuro*
- La Convenzione di Ginevra affronta il tema della condivisione delle responsabilità tra gli Stati parte?
  - *Riconosce la rilevanza della questione, ma solo nel Preambolo*
- Il diritto internazionale marittimo si preoccupa di ripartire equamente le responsabilità per la gestione delle persone soccorse?
  - *Nonostante alcuni tentativi in tale senso, i nodi rimangono irrisolti*

## IL QUADRO GIURIDICO COMUNITARIO EUROPEO

- A metà degli anni '80, il consolidamento di un'area di libera circolazione e la prospettiva della soppressione dei controlli alle frontiere interne fa temere il c.d. *asylum shopping* da parte dei richiedenti asilo e i conflitti negativi di competenza tra SM
  - *Rifugiati "in orbita" e domande multiple*
  - *Pressione sui sistemi nazionali di asilo più efficienti*
  - *Movimenti secondari poco controllati*
- Al tempo stesso, l'idea di un'area di asilo comune non trova sostegno
- Prevalle la visione di un approccio deciso su attribuzione di competenza + blandi riferimenti ad armonizzazione

---

## LA “SAGA” DUBLINO

- Convenzione di Dublino (15/6/1990), conclusa tra tutti i 12 SM (inclusi RU e Irlanda) Entra in vigore il 1/10/1997
  - regolamento n. 2725/2000 e regolamento n. 407/2002 sulla banca dati Eurodac per il confronto delle impronte digitali ai fini dell'efficace applicazione della Convenzione di Dublino
  - regolamento n. 343/2003 (c.d. regolamento Dublino II)
  - regolamento n. 604/2013 (c.d. regolamento Dublino III)
-

## IL DIRITTO PRIMARIO: LISBONA

### Art. 78 TFUE

3. Qualora 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, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

### Art. 80 TFUE

Le politiche dell'Unione di cui al presente capo [*N.B. asilo, migrazione, frontiere*] 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.

## UNO SGUARDO CRITICO AI CONTENUTI

- Obiettivi dichiarati di
  - *determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale*
  - *consentire un rapido espletamento delle domande di protezione internazionale*
- Un solo SM è competente: no duplicazioni, no rischio che nessuno Stato esamini la richiesta di asilo
- Presunzione di equivalenza dei sistemi nazionali di asilo e di loro sicurezza per i richiedenti asilo
- Importanza dell'identificazione del richiedente asilo e della determinazione del luogo da cui è entrato nell'UE (banca dati Eurodac)

## UNO SGUARDO CRITICO AI CONTENUTI

- Come si determina lo SM competente?
  - *Lista di criteri da applicare in successione: alcuni legami familiari, con particolare attenzione ai minori non accompagnati; titolarità di visti o altri titoli di soggiorno; paese di primo ingresso, regolare o irregolare (ma qui la responsabilità cessa dopo 12 mesi); paese dove si è presentata la domanda*
  - *Se la persona è nello SM non competente deve essere trasferito, anche coattivamente, nello SM competente (c.d. trasferimenti Dublino)*
  - *Lo SM competente esamina la richiesta di asilo e, se la ritiene fondata, riconosce lo status di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria. Tale decisione positiva ha effetti solo sul suo territorio: no libertà di soggiorno in altri SM*
  - *Una decisione negativa ha invece indirettamente effetti in tutta l'UE: non può essere presentata nuovamente in altro SM (v. direttive procedure)*

## UNO SGUARDO CRITICO AI CONTENUTI

- Uno sguardo ai criteri «familiari» di attribuzione della competenza
  - *Minori non accompagnati (art. 8): presenza regolare di un familiare (il padre, la madre o il tutore legale, secondo la legislazione dello SM di residenza del tutore) o di un fratello. Se però il minore è coniugato, prevale lo Stato ove è presente legalmente il coniuge. In assenza di una di queste figure, Stato di regolare presenza di «parenti» (zii, nonni). In assenza di parenti, luogo di presentazione della domanda*
  - *Persone maggiorenni o minori accompagnati da genitori o tutor: lo Stato in cui un familiare (padre, madre, coniuge, figli, ma non fratelli o parenti) ha già ricevuto protezione o ha pendente una domanda di asilo (artt. 9-10)*
  - *Moderata eccezione in caso di gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata del richiedente o del figlio, fratello o genitore legalmente residente + bisogno di assistenza (art. 16)*

## UNO SGUARDO CRITICO AI CONTENUTI

- La procedura
  - *Dubbi sul rapporto con la direttiva procedure con riguardo a casi di domanda inammissibile o manifestamente infondata: cosa viene prima? La valutazione di tali casi prima facie o la previa determinazione dello Stato competente?*
    - L'art. 3 fa salva l'applicazione del concetto di paese terzo sicuro (es. la problematica ipotesi della Turchia per i siriani o gli afgani) di cui alla direttiva procedure
    - l'art. 20 fa capire che la determinazione dello Stato competente precede l'esame (anche preliminare) della domanda di asilo: no applicabilità della clausola del paese di origine sicuro, come ad esempio per i curdi di cittadinanza turca rispetto a un eventuale rimpatrio immediato in Turchia

## UNO SGUARDO CRITICO AI CONTENUTI

- La realtà applicativa (ben prima della c.d. crisi dei rifugiati)
  - *Scarsa collaborazione tra SM per l'esecuzione dei trasferimenti Dublino: solo una minima parte viene eseguita e con costi amministrativi molto alti*
  - *Tempi molto lunghi per individuare lo Stato competente: limbo giuridico per il richiedente asilo*
  - *Scarsa considerazione data a «genuine links» tra richiedente asilo e Stato competente, eccezion fatta per (alcune) situazioni di tipo familiare*
  - *Notevoli divergenze tra gli SM nei sistemi di prima accoglienza, di esame delle domande e di successiva integrazione. Analoghe divergenze per benessere socio-economico nei vari paesi dell'UE*
  - *In considerazione dei meccanismi di arrivo regolare (molto restrittivi) e della natura dei flussi irregolari (misti, spesso via mare), il criterio più usato è quello del paese di primo ingresso irregolare*

## UNO SGUARDO CRITICO AI CONTENUTI

- La realtà applicativa (ben prima della c.d. crisi dei rifugiati)
  - *Gli Stati che sono più generosi o efficienti dal punto di vista del soccorso in mare si devono far carico, laddove sbarchino le persone sul proprio territorio, delle richieste di asilo*
  - *Scarso rispetto del regolamento da parte dei richiedenti asilo (movimenti secondari), ritenuto poco razionale e inutilmente coercitivo*
  - *Effetto di sovraccarico di paesi in prima linea rispetto ai flussi in ingresso (es. Italia, Grecia, Malta) o di paesi particolarmente attraenti (es. Germania, Svezia, Paesi Bassi)*
  - *«Collasso» di sistemi di asilo nazionali (es. Grecia) o gravi carenze in altri (Italia, Ungheria, Bulgaria, Romania): stop ai trasferimenti Dublino*
  - *Tensioni tra Stati membri, maggiori costi di accoglienza e integrazione, frustrazione per i richiedenti asilo e rifugiati, problemi di governo del territorio*

## VERSO DUBLINO IV?

- Primavera-autunno 2015: matura tra le istituzioni europee la convinzione che sia necessaria una riflessione sulle linee portanti del sistema Dublino
- Settembre 2015: avvio del programma di *relocation* a favore di Grecia e Italia
- La Commissione presenta la propria proposta nel maggio 2016: doc. COM (2016) 270. Scarse novità (di solito, conservatrici e regressive) ma «codificazione» del meccanismo correttivo ispirato alla *relocation*
- Forti divisioni all'interno del Consiglio, che stenta ad adottare una posizione comune
- Il Parlamento europeo lavora a fondo sul dossier, e concorda a larghissima maggioranza una posizione fortemente innovativa rispetto allo *status quo* e alla timida proposta della Commissione: rapporto Wikström adottato dalla Commissione LIBE il 9.11.2017 e confermato dalla plenaria il 16.11.2017

## LE MODIFICHE PROPOSTE DAL PARLAMENTO EUROPEO

- **Abbandono del criterio di primo ingresso +** adozione di un **sistema di quote assegnate ad ogni Stato** in ragione del suo PIL e della sua popolazione (% sul numero totale di domande presentate)
- La domanda va presentata nel paese di primo ingresso. Questo Stato verifica la sussistenza di un'**ampia gamma di «legami effettivi»** tra il richiedente e uno SM: familiari e parenti, previ soggiorni, possesso di titoli di studio o professionali, presenza di un ente-sponsor.  
Rafforzamento della clausola c.d. umanitaria
- Gli Stati riceveranno richiedenti che hanno collegamenti con la propria comunità, nell'ambito delle proprie quote
- Se un richiedente non ha collegamenti effettivi, può scegliere tra i quattro paesi più distanti dal soddisfacimento della propria quota
- Le procedure di presa in carico sono ispirate ad un approccio semplificato. Se i legami dichiarati si rivelano insussistenti, la persona sarà allocata dal sistema allo Stato meno «virtuoso» rispetto alla propria quota

## LE MODIFICHE PROPOSTE DAL PARLAMENTO EUROPEO

- **Incentivo verso canali di accesso legali da Stati terzi:** tali trasferimenti protetti saranno conteggiati per il soddisfacimento delle quote (sia reinsediamenti gestiti da UNHCR, sia altri canali sperimentati da singoli Stati membri)
  
- Stop ai trasferimenti Dublino in linea con giurisprudenza europea
  
- Particolare attenzione ai **minori**, specialmente se non accompagnati
  - *Rafforzamento delle regole sull'interesse superiore del minore*
  - *Maggiore garanzie per la nomina di un tutore*
  - *No trasferimenti forzati, il paese ove si trova deve farsi carico della loro condizione vulnerabile*
  - *Per ogni trasferimento, valutazione ad opera di un team multidisciplinare e previa nomina di un tutore nel paese di destinazione*

## LE MODIFICHE PROPOSTE DAL PARLAMENTO EUROPEO

- Lo Stato di primo ingresso dovrà fare un controllo di sicurezza attraverso banche dati nazionali ed europee > procedura accelerata di esame
- Altro filtro di «manifesta infondatezza» solo nei casi in cui non siano presenti legami effettivi
- I costi di accoglienza nella fase di individuazione dello Stato competente (o in quelli di gestione dei casi di manifesta infondatezza) saranno coperti dal bilancio UE
- I trasferimenti allo Stato competente saranno realizzati dall'Agenzia europea dell'asilo
- Periodo di transizione di tre anni per Stati membri con minore esperienza e tradizione nell'accoglienza dei richiedenti asilo
- Forti sanzioni per Stati non collaborativi: riduzione dei fondi europei