

IL REGOLAMENTO DI DUBLINO III E LA PROSPETTIVA DI UNA RIFORMA NECESSARIA

" Signori del Consiglio Europeo, questo Parlamento crede che sia arrivato il momento di discutere la riforma del Regolamento di Dublino che quest'Aula, a stragrande maggioranza, ha proposto nella scorsa legislatura. Lo dovete ai cittadini europei che chiedono più solidarietà fra gli Stati membri; lo dovete alla povera gente per quel senso di umanità che non vogliamo smarrire e che ci ha fatto grandi agli occhi del mondo. Molto è nelle vostre mani e con responsabilità non potete continuare a rinviare le decisioni alimentando sfiducia nelle nostre comunità, con i cittadini che continuano a chiedersi, ad ogni emergenza: dov'è l'Europa? Cosa fa l'Europa? Questo sarà un banco di prova che dobbiamo superare per sconfiggere tante pigrizie e troppe gelosie."

David Sassoli

Nel giorno della sua elezione a Presidente del Parlamento europeo
Bruxelles, 3 luglio 2019



Il Regolamento Dublino III in pratica

Il principio generale alla base del Regolamento Dublino III è che la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale ricade sullo Stato Membro di primo ingresso – legale o illegale – sul territorio dell'Unione. Questo principio può essere derogato solo nel caso in cui siano applicabili **criteri gerarchicamente prevalenti**, del tutto residuali a causa della rigidità e ristrettezza con cui sono stati stabiliti: il ricongiungimento familiare è possibile solo tra persone sposate, tra genitori e i loro figli minorenni (solo se non sposati) oppure tra figli maggiorenni e i loro genitori, ma solo se questi risultano essere non autonomi (ad esempio per gravi malattie, per anzianità o disabilità); se un Paese ha rilasciato un visto o ha concesso un ingresso regolare.

Il Regolamento e la sua applicazione, a volte miope, impattano tragicamente sul benessere dei richiedenti perché non sono sufficientemente valorizzati i legami familiari (concetto di famiglia troppo restrittivo, le prove dei legami familiari sono molto onerose), né le vulnerabilità e le condizioni di salute.

Allo stesso tempo il Regolamento pone un onere difficilmente sostenibile per i Paesi frontalieri in caso di afflussi massivi via mare.

L'efficacia del sistema Dublino

Nel 2018 a fronte di **580.800 domande d'asilo** presentate a livello comunitario (dati Eurostat¹), le richieste di trasferimento (richieste "Dublino" in uscita) sono state 148.021 e soltanto **25.960² persone sono state effettivamente trasferite** per effetto del Regolamento Dublino III. Un dato che rappresenta circa il 19% del totale delle procedure di trasferimento avviate, che nel 2018 sono state circa 134 mila. Secondo i dati relativi al 2018 elaborati da ECRE (European Council on Refugees and Exiles) la percentuale di trasferimenti effettivamente realizzati a fronte delle procedure avviate supera il 50% solo in tre Paesi membri: Grecia, Polonia e Estonia.

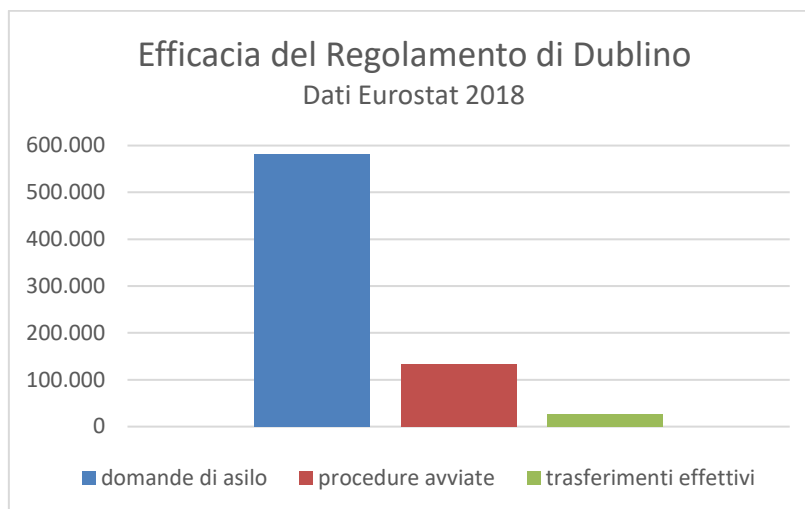
Questo sistema, che rischia di far saltare le frontiere interne dell'Unione, che ha ridisegnato gli scenari politici dei Paesi europei degli ultimi anni e per la cui applicazione viene impiegata una enorme quantità di risorse, interessa effettivamente solamente il 3% dei richiedenti asilo che arrivano in Unione Europea.

¹ Fonte: dati Eurostat *Statistiche in materia di asilo*

Link: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/it

²Fonte: dati Eurostat calcolati sulla base dei trasferimenti in uscita dai Paesi membri dell'Ue (*outgoing*).

Link: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubto&lang=en



Nel maggio 2016 la Commissione ha presentato una proposta di modifica del Regolamento Dublino III il cui impianto andava addirittura a peggiorare il **complesso e farraginoso sistema Dublino**. Di fatto non risolveva né il problema dell'impatto negativo sui richiedenti asilo, né quello relativo all'efficacia del sistema in sé.

Le organizzazioni del **Tavolo Asilo** hanno lavorato per proporre alcune rilevanti modifiche al testo della Commissione e i risultati sono stati importanti: il 19 ottobre 2017 la Commissione Libertà Civili e affari interni del Parlamento europeo (LIBE) ha dato il primo via libera alla proposta che recepisce gran parte degli emendamenti avanzati dal Tavolo Asilo ed inviati alla relatrice On.le Cecilia Wikström (Gruppo Alde) e ai parlamentari. Nel novembre 2017, tale proposta emendata ha ricevuto l'appoggio anche del Parlamento europeo. Il passaggio in aula non era necessario ma 88 europarlamentari, principalmente rappresentanti di Paesi dell'Europa dell'est, contrari alla riforma, hanno chiesto che fosse messa al voto. Nonostante ciò, il testo è passato con una maggioranza schiacciante.

Cosa prevede la proposta di modifica approvata dal Parlamento Europeo (VIII legislatura 2014-2019)

Per la prima volta viene superato in modo strutturale l'impianto che assegna ai Paesi di primo ingresso la responsabilità per l'esame della richiesta d'asilo.

- ➔ **Introduzione delle quote Paese e sistema correttivo di assegnazione: si stabilisce un sistema realmente basato sul principio di solidarietà.** La proposta prevede l'introduzione di quote per ogni Stato membro.

Si tratta di un meccanismo da attuare a regime e non solo nell'ipotesi di uno sproporzionato

numero di domande di protezione internazionale. Ogni Stato si farà quindi carico delle domande di protezione, sulla base di un calcolo che terrà conto del **P.I.L.**, della **popolazione** e della **percentuale sul numero totale** delle domande presentate. **In tal modo viene di fatto cancellato (se non per ipotesi residuali) il criterio del Paese di primo ingresso. Tutti gli Stati saranno tenuti a parteciparvi.**

Come funziona

EASO stabilisce la chiave di riferimento per la distribuzione dei richiedenti asilo in ciascun Stato membro attraverso un meccanismo correttivo di assegnazione calcolato sulla base del PIL e della popolazione (dati Eurostat aggiornati annualmente). Nell'applicare il meccanismo di assegnazione **i richiedenti dovrebbero essere assegnati agli Stati che figurano al di sotto della rispettiva quota di domande.** Per incentivare gli Stati al rispetto delle regole di redistribuzione, sono state introdotte misure coercitive: sarà infatti limitato il loro accesso ai fondi UE e verrà impedito loro l'uso di fondi per il rimpatrio dei richiedenti che hanno ricevuto un diniego.

- ➔ **Tutela dell'unità familiare e dei legami personali con i Paesi di destinazione:** i richiedenti saranno ricollocati nello Stato membro nel quale sono presenti familiari o dove hanno legami significativi.
 - a. **Tutela dell'unità familiare:** viene ampliata la **nozione di famiglia** per la quale scatta il trasferimento. Questa include i figli maggiorenni a carico, fratelli e sorelle. Viene eliminata la distinzione tra minori coniugati e non.
 - b. **Vengono introdotti i cosiddetti fattori di collegamento:** per promuovere le opportunità di inserimento e di integrazione verranno tenuti in debita considerazione nella definizione del Paese che dovrà esaminare la domanda d'asilo, gli specifici **legami** che la persona ha con uno Stato membro. Il Paese di primo ingresso nel quale deve essere presentata la domanda, verifica la sussistenza di "**legami effettivi**" tra il richiedente e un determinato Stato membro: prima di tutto se sono presenti familiari, se vi sono stati soggiorni pregressi, se vi sono stati acquisiti titoli di studio o professionali, se vi sono sponsor (Ente) etc.
- ➔ **Individuazione di garanzie rafforzate per i minori:** le nuove misure pongono al centro il superiore interesse del minore, che deve essere sempre intervistato ed informato con modalità adatte alla sua età, da personale altamente qualificato ed esperto. Non sono previsti trasferimenti forzati, per cui il Paese dove si trova il minore deve farsi carico della specifica condizione di vulnerabilità.

Prima di ogni trasferimento, un team multidisciplinare deve fare una valutazione sul superiore interesse del minore, inoltre deve essere nominato un tutore nello Stato in cui egli verrà trasferito

prima del suo arrivo.

La regola base è che sarà competente lo Stato membro nel quale si trova legalmente un familiare del minore non accompagnato, **a meno che non sia dimostrato che ciò non è nell'interesse superiore del minore.**

- ➔ La **riforma** sottolinea il valore dell'intervista individuale quale fondamentale passaggio della procedura Dublino. Una conduzione qualificata dell'intervista individuale è cruciale per la corretta applicazione dei criteri del Regolamento e delle dovute garanzie procedurali in favore dei richiedenti particolarmente vulnerabili o con bisogni specifici.

- ➔ **Obbligo di registrazione, controllo di sicurezza e filtro di "manifesta infondatezza":**
 - a. La posizione del Parlamento europeo promuove incentivi per gli Stati membri e per i richiedenti a effettuare la registrazione immediatamente dopo l'arrivo nell'UE.
 - b. Il richiedente asilo ha l'obbligo di presentare la domanda di asilo nel Paese di primo arrivo. Successivamente verranno valutati i criteri che permettono il suo trasferimento verso un altro Paese.
 - c. Lo Stato di primo ingresso deve verificare se il richiedente rappresenta un rischio per la sicurezza attraverso banche dati nazionali ed europee. Non potranno essere trasferiti richiedenti asilo che rappresentano un rischio per la sicurezza.

- ➔ La proposta prevede **procedure più snelle** che riducono l'onere che ricade sui Paesi di primo ingresso.

RIMBORSO DEI COSTI DI ACCOGLIENZA

I costi dell'accoglienza sostenuti dal Paese che ha avviato la procedura di determinazione fino al trasferimento saranno rimborsati mediante bilancio generale dell'Unione Europea. Anche i costi dell'accoglienza sostenuti da uno Stato membro quando è manifestamente improbabile che a un richiedente possa essere garantita protezione saranno rimborsati dall'UE.

CRITICITÀ

LA PROPOSTA PROPONE UN FILTRO PER I RICHIEDENTI CON SCARSE POSSIBILITÀ DI PROTEZIONE

Per i richiedenti asilo che non hanno alte possibilità di ricevere protezione internazionale viene applicato un “filtro” che impedisce loro di accedere al meccanismo di ricollocamento.

Questi richiedenti non verrebbero quindi trasferiti, bensì le loro domande sarebbero trattate nello Stato membro di primo ingresso, che riceverebbe a tal fine un sostegno aggiuntivo.

LA PROPOSTA PREVEDE L'ATTIVAZIONE DEL MECCANISMO DI REDISTRIZIONE MEDIANTE QUOTE SOLO AL SUPERAMENTO DI UNA CERTA SOGLIA NEL NUMERO DEGLI ARRIVI

Il meccanismo correttivo di redistribuzione scatterebbe solo quando la capacità di accoglienza di uno Stato raggiunge il 100%.

Con i numeri degli arrivi in Italia in calo di oltre il 90% rispetto al 2017, il meccanismo non scatterebbe attivandosi solo in situazioni di estrema emergenza.

Cosa fare adesso?

Il risultato raggiunto dal Parlamento Europeo è di grande importanza perché, dopo anni di impegno, ha disegnato la strada per un altro (possibile) Regolamento Dublino.

Purtroppo dalla sua approvazione si sono susseguiti diversi Consigli europei con esiti negativi.

Il **Consiglio Europeo del 28-29 giugno 2018** ha discusso la proposta presentata dalla Presidenza bulgara, particolarmente preoccupante poiché ribadiva e anzi rafforzava il principio del Paese di primo ingresso, restringendo il concetto di familiari e mantenendo un sistema di redistribuzione dei richiedenti asilo che si attiva solo superata una soglia molto elevata di richieste di asilo e, peraltro, su base non obbligatoria. Il sistema proposto non teneva in alcun conto i legami significativi dei richiedenti asilo, che invece costituisce la base fondamentale della riforma approvata dal Parlamento Europeo. Anche questa proposta non è stata approvata, mentre **nelle conclusioni si fa solamente un riferimento generico a un principio di solidarietà non vincolante per gli Stati membri e alla necessità di riformare il regolamento Dublino**. Si dice infatti *“Nel territorio dell'UE coloro che vengono salvati, a norma del diritto internazionale, dovrebbero essere presi in carico sulla base di uno sforzo condiviso e trasferiti in centri sorvegliati istituiti negli Stati membri, unicamente su base volontaria; qui un trattamento rapido e sicuro consentirebbe, con il pieno sostegno dell'UE, di distinguere i migranti irregolari, che saranno rimpatriati, dalle persone bisognose di protezione internazionale, cui si applicherebbe il principio di solidarietà.*

Tutte le misure nel contesto di questi centri sorvegliati, ricollocazione e reinsediamento compresi, saranno attuate su base volontaria, lasciando impregiudicata la riforma di Dublino. È necessario trovare un consenso

“sul Regolamento Dublino per riformarlo sulla base di un equilibrio tra responsabilità e solidarietà, tenendo conto delle persone sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso”.

La riforma è necessaria, ma la strada da percorrere per arrivare ad un accordo su una solidarietà europea automatica sembra davvero molto lunga.

L'accordo di Malta

Lo scorso 23 settembre, in occasione del vertice ristretto a La Valletta, i Ministri dell'Interno di Francia, Germania, Italia e Malta, alla presenza della presidenza finlandese di turno al Consiglio dell'Ue, hanno raggiunto un accordo su un **meccanismo temporaneo di solidarietà per la redistribuzione dei migranti** che arrivano via mare nel Mediterraneo centrale a bordo di navi delle organizzazioni non governative, dei mezzi militari e delle navi commerciali.

L'accordo è stato presentato dalla Finlandia al Consiglio dei ministri degli Affari Interni dell'Unione europea dell'8 ottobre con la prospettiva di allargare le adesioni. Purtroppo solo Irlanda, Lussemburgo e Portogallo, hanno dato la loro disponibilità ad aderire all'accordo, peraltro tre paesi non decisivi per allargare ulteriormente il meccanismo ad altri blocchi o regioni. Una delle principali critiche all'accordo riguarda l'attuale entità dei flussi migratori verso l'Italia, molto ridotta rispetto, non solo agli anni precedenti, ma anche e soprattutto rispetto a Grecia e Spagna.

Arrivi via mare

Gennaio - settembre	2017	2018	2019
Italia	105.417	21.024	7.634
Grecia	20.005	23.419	36.141
Spagna	12.443	38.218	18.803

L'auspicio è che altri Paesi accettino il principio di solidarietà condivisa nella ripartizione dei migranti. *“L'accordo prevede delle quote obbligatorie, che verranno stabilite quando poi avremo un quadro preciso di tutti i gli Stati che aderiranno, quando sapremo esattamente quanti Paesi avranno firmato”*, ha detto il Ministro dell'Interno italiano, Luciana Lamorgese.

RACCOMANDAZIONI

“Il fatto che da mesi ogni volta che arriva una barca che ha salvato dei migranti vicino alle coste italiane o maltesi si apra una crisi e cominci una pantomima per chi deve prendere poche decine di persone, dà perfettamente il senso del fallimento totale del Regolamento Dublino, della mancata responsabilità nazionale e della assenza di solidarietà europea. Riformare credibilmente il Regolamento Dublino è l’unica arma per disinnescare questa pericolosa involuzione che sta mettendo a rischio le vite di decine di persone”

Mario Morcone, Direttore del CIR.

1. Crediamo debba essere completamente ripensato il Sistema Dublino: è necessaria una scelta in grado sia di rispettare un principio di più equa distribuzione tra gli Stati membri, sia di prendere in considerazione la libertà e i precedenti legami del richiedente asilo. Solo in questo modo si potrà favorire la cooperazione tra i richiedenti asilo e gli Stati membri, unico presupposto che possa garantire il funzionamento non solo del Sistema Dublino, ma di tutto il Sistema Comune di Asilo Europeo (CEAS). Il punto di partenza di ogni proposta avanzata da Enti di tutela deve essere **un sistema che permetta al richiedente asilo di arrivare legalmente e al più presto nel Paese europeo con il quale ha dei legami e dove più facilmente può iniziare il percorso di integrazione.**
2. Perché il meccanismo funzioni **le persone che arrivano devono essere distribuite subito.** E dovrà essere il Paese di destinazione ad esaminare la loro domanda di asilo. Se rimane ferma la regola che la valutazione debba essere fatta nel paese di primo ingresso per poi distribuire solo i richiedenti asilo che rispondono ad alcuni criteri, non si fa un passo oltre la vecchia *relocation*. **Da questo punto di vista, l’accordo di Malta costituisce un buon punto di partenza per strutturare un nuovo Regolamento Dublino che riprenda alcuni dei principi più importanti cui si era arrivati con la proposta di riforma votata dal PE** (legami familiari più ampi, l’introduzione di fattori di collegamento con i paesi di destinazione...).
3. Il CIR è inoltre da anni promotore **del modello del libero movimento dei beneficiari di protezione internazionale**, una volta conseguito lo status, ovvero il *mutual recognition* delle decisioni positive e il trasferimento dello status da un Paese ad un altro. Secondo questo modello, la libertà di movimento deve essere concessa una volta che alla persona è riconosciuta la protezione internazionale così che possa recarsi da un Paese ad un altro in base ai propri legami familiari, alla propria capacità lavorativa ed eventualmente linguistica. Attualmente la normativa europea prevede questa libertà di movimento per cittadini di Paesi terzi trascorsi 5 anni di residenza regolare nel primo paese e qualora in possesso dei requisiti socio-economici richiesti.

Si auspicherebbe, perlomeno, la riduzione da 5 a 3 anni sul periodo necessario ad ottenere il permesso di lungo soggiornante e quindi a consentire la libertà di movimento in tutti i Paesi dell'UE. Attualmente, il trasferimento di responsabilità e questa proposta sono purtroppo fuori dalle riforme in discussione a livello europeo.