



New
Direction

IL REGOLAMENTO DI DUBLINO

PROPOSTE DI RIFORMA (VERSO “DUBLINO IV”)

AVV. ANTONIO DISTASO

newdirection.online @europeanreform

New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



Avv. Antonio Distaso

1	PREMESSA. I REGOLAMENTI UE	4
2	IL REGOLAMENTO DI DUBLINO (GENESI): IL “SISTEMA DUBLINO”	7
3	IL “ DUBLINO III”	8
4	LA CRISI EUROPEA DEI MIGRANTI DEL 2015.	9
5	LA CRISI DEL SISTEMA EUROPEO DI ASILO (SECA)	10
6	LO SPAZIO SCHENGEN. IL CODICE FRONTIERE SCHENGEN	11
7	INCONTRO DI PARIGI DEL LUGLIO 2019.	13
8	PROPOSTE PER UN “DUBLINO IV”	14
9	CONCLUSIONI	15

1

PREMESSA. I REGOLAMENTI UE

I Regolamenti sono atti giuridici della UE che contemplano le seguenti caratteristiche :

- hanno valenza generale ;
- hanno applicazione diretta (nel senso che non necessitano di "recepimento" da parte degli Stati membri) ;
- i relativi contenuti sono altresì obbligatori per tutti i Paesi dell'Unione europea.

2

IL REGOLAMENTO DI DUBLINO (GENESI): IL "SISTEMA DUBLINO"

Il "Sistema Dublino", istituito dalla omonima Convenzione firmata il 15 giugno 1990, è entrato in vigore dal 1° settembre 1997 per i primi dodici Stati firmatari (tra cui l'Italia), il 1° ottobre 1997 per Austria e Svezia, il 1° gennaio 1998 per la Finlandia.

La Convenzione di Dublino concerne la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea ; dal punto di vista giuridico, si tratta di un Trattato internazionale (come tale fonte di diritto internazionale) multilaterale, in materia di diritto d'asilo.

Nel 2003 è entrato in vigore il Regolamento 2003/343/CE (Dublino II) in sostituzione della Convenzione di Dublino, cui non ha aderito la Danimarca.

Nel 2006, viene redatto un protocollo separato che estende il nuovo Regolamento ad Islanda e Norvegia ; contestualmente, il Regolamento entra in vigore anche per la Danimarca.

Il 1° marzo del 2008, le disposizioni di cui al "Dublino II, sono state estese anche alla Svizzera ed al Liechtenstein.

3

IL "DUBLINO III"

Nel giugno 2013, viene approvato il Regolamento n. 2013/604/CE (Dublino III), anche questa volta ad eccezione della Danimarca.

Il "Dublino III" è entrato in vigore il 19 luglio 2013.

Il principio di base del Regolamento attualmente in vigore, resta sostanzialmente identico ai due precedenti : il primo Stato membro nel quale vengono memorizzate le impronte digitali o nel quale viene registrata una richiesta d'asilo, è responsabile della richiesta d'asilo del richiedente.

Appare, dunque, di per se evidente, come il "Sistema Dublino" determini una inevitabile sproporzionata pressione sugli Stati di confine esterno dell'UE (tra questi, in modo particolare, l'Italia).

Il "Dublino III", pertanto, come i due precedenti, è un Regolamento UE (n. 604/2013) che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, presentata in uno dei Paesi

membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (nell'ambito della Convenzione relativa allo status di rifugiati del 1951).

Ed infatti, il diritto d'asilo, nei diversi Stati membri dell'Unione europea, si è andato formando mediante l'applicazione della Convenzione di Ginevra del 28/7/1951, concernente, appunto, lo status di rifugiati.

Naturalmente, la necessità di una politica comune in materia, è derivata proprio dall'esigenza che i richiedenti asilo, non possano fare più di una domanda, in uno dei Paesi UE.

Si può dire, pertanto, che tale politica comune abbia avuto inizio proprio con la Convenzione di Dublino sottoscritta nel 1990 ; a questa, ha fatto seguito l'istituzione dell'EURODAC (European Dactyloscopie, Dattiloscopia europea), ovvero sia il database europeo (con sede a Strasburgo) delle impronte digitali per i richiedenti asilo politico oltre che per coloro che sono entrati o soggiornano irregolarmente nel territorio dell'Unione europea.

4

LA CRISI EUROPEA DEI MIGRANTI DEL 2015.

Come detto, ai sensi del Regolamento di Dublino vigente (Dublino III), ma lo stesso dicasi per i due precedenti, se una persona che presenta istanza di asilo in un Paese UE, attraversa illegalmente la frontiera verso un altro Paese, dev'essere "riconsegnata" allo Stato cui ha presentato domanda.

A partire dal 2013, un numero sempre crescente di migranti e rifugiati ha cominciato a spostarsi da altri Paesi extra-europei verso l'Unione europea per richiedere asilo, viaggiando attraverso il Mar Mediterraneo, oppure attraverso la Turchia e l'Europa sud-orientale.

La maggior parte di questi migranti proviene da diversi Paesi e da diversi Continenti, dal Medio Oriente, all' Asia meridionale, all' Africa e dai Balcani occidentali.

Secondo una stima effettuata dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, nell'anno 2015 sono arrivati in Grecia ed in Italia, provenienti dal Mar Mediterraneo, circa un milione di persone, di cui siriani poco meno del 50 %, afghani il 21 % e iracheni per l'8 %.

Di questi, uomini per il 58 %, donne per il 17 % e bambini per il 25 %.

Nel corso dello stesso anno (2015), l'Ungheria è stata praticamente sommersa dalle domande di asilo di

profughi provenienti dal Continente asiatico ; secondo le previsioni di cui al "Dublino III", a partire dal giugno 2015, ha iniziato a ricevere indietro i migranti che, entrati in Ungheria attraverso la Serbia, avevano successivamente attraversato i confini verso altri Stati dell'Unione europea.

Nell'agosto del 2015, la Germania ha deciso di sospendere il Regolamento di Dublino per quanto riguarda i profughi siriani e di procedere ad elaborare le relative domande d'asilo.

Il 2015 è stato, dunque, un anno cruciale (oltre che particolarmente drammatico, considerata il naufragio di più imbarcazioni e la morte di oltre mille persone) per verificare la "tenuta" del sistema di accoglienza europeo e, in particolare, le disposizioni contenute nel vigente Regolamento di Dublino.

Da allora, in particolare, si è cominciato ad introdurre modifiche alla normativa europea vigente in materia.

Di tali ipotesi, si dirà analiticamente di qui a poco, anticipando sin d'ora che alcuni Stati (Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia e Polonia, etc.) hanno di recente negato la propria disponibilità a rivedere il contenuto degli accordi di Dublino e, nello specifico, riguardo alla previsione di quote permanenti ed obbligatorie per tutti gli Stati membri.

5

LA CRISI DEL SISTEMA EUROPEO DI ASILO (SECA)

I vigente Regolamento di Dublino, unitamente alla recente giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nell'assegnare la competenza a trattare allo Stato "di primo ingresso", finiscono per accollare il maggior peso - in materia di gestione dei flussi migratori - ai Paesi dell'Unione europea che sono geograficamente collocati lungo i confini UE (marittimi, in particolare), fisiologicamente più esposti alle diverse ondate migratorie.

E' altresì noto come, negli ultimi anni, l'Unione europea stia attraversando una fase molto delicata dal punto di vista umanitario: migliaia di migranti si stanno riversando lungo i suoi confini (marittimi e terrestri), in fuga da conflitti armati oppure alla ricerca di una migliore condizione di benessere.

Naturalmente, non si tratta soltanto di rifugiati nel senso letterale del termine, ma, spesso, a persone (uomini, donne, bambini) realmente bisognose di aiuto e protezione, si aggiungono malviventi o cellule terroristiche.

Nel contempo, la politica di asilo attualmente vigente nell'Unione viene, in modo pressoché unanime, ritenuta inappropriata ed incapace di affrontare le prove connesse al continuo aumento del flusso di migranti.

A tutt'oggi, ogni tentativo di modifica al vigente Regolamento di Dublino (Regolamento UE n. 604/2013) non ha avuto successo, in particolare con riferimento alla competenza dello Stato di "primo approdo".

Pertanto, la pedissequa applicazione delle norme previste nel "Sistema di Dublino", produce spesso la lesione degli stessi diritti dei richiedenti asilo, nel momento in cui questi vengono rinviati verso gli Stati membri di primo approdo che non sono in grado di offrire loro sostegno e protezione.

Dal punto di vista meramente è comunque opportuno richiamare la norma introdotta dal Regolamento di Dublino III, all'art. 27, laddove viene espressamente previsto "il diritto ad un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento o ad una revisione della medesima, in fatto e in diritto, dinanzi ad un Organo giurisdizionale".

6

LO SPAZIO SCHENGEN. IL CODICE FRONTIERE SCHENGEN

L'Accordo di Schengen si riferisce al nome della cittadina lussemburghese di Schengen, dove, nel 1985, i governi di Francia, Germania e Benelux (Lussemburgo, Belgio e Paesi Bassi) hanno raggiunto il primo accordo per l'eliminazione dei controlli alle frontiere.

La Convenzione di Schengen (ufficialmente Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen) è un Trattato dell'Unione europea, cui hanno aderito, oltre ai Paesi già citati, l'Italia (1990),

Spagna e Portogallo (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Danimarca, Finlandia e Svezia (1996).

L'Accordo e la Convenzione di Schengen, unitamente alle regole adottate sulla base dei due testi relativi agli accordi connessi, formano il c.d. "acquis di Schengen", ovvero un insieme di norme e disposizioni, integrate nel diritto dell'Unione europea in virtù di un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam del 1997 (in vigore dal 1° maggio 1999).

Lo spazio Schengen è un'area che comprende 26 Stati europei che, in base "all'acquis di Schengen", hanno abolito i controlli sulle persone alle loro frontiere comuni, che vengono così sostituite da un'unica frontiera esterna.

Lo spazio Schengen rappresenta, quindi, un territorio dov'è garantita la libera circolazione delle persone.

Ad esso aderiscono 22 Stati su 28 dell'Unione; Regno Unito ed Irlanda hanno deciso di non aderire, in base ad una clausola "opt-out", mentre altri quattro Paesi (Cipro, Croazia, Romania e Bulgaria) hanno sottoscritto la Convenzione di Schengen, ma la stessa non è ancora in vigore perché incompleto il relativo iter procedurale.

Infine, vi sono Stati terzi che hanno aderito alla Convenzione Schengen: Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein, cui si aggiungono il Principato di Monaco (tramite la Francia), San Marino e la Città del Vaticano (tramite l'Italia).

In definitiva, il numero dei Paesi componenti dell'Area Schengen, arriva, "de facto", a 29.

Come detto, l'abolizione delle frontiere interne prevede, di conseguenza, un'unica frontiera esterna, sia dal punto di vista geografico, ma soprattutto per

quanto concerne l'applicazione di regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste d'asilo e controlli alle frontiere.

Il Regolamento UE n. 2016/399 (**Codice frontiere Schengen**), relativo alla gestione del regime di attraversamento delle frontiere da parte di persone, costituisce il pilastro fondamentale della gestione delle frontiere UE; il Codice stabilisce, tra l'altro, norme riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE e, in particolare, l'assenza di controlli alle frontiere interne.

In particolare, il Codice definisce le regole che governano:

- le verifiche sulle persone alle frontiere esterne;
- le condizioni d'ingresso per i cittadini di Paesi extra UE o esterni allo spazio Schengen;
- le condizioni per il **ripristino temporaneo** dei controlli alle frontiere interne nell'area Schengen, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

Per quanto concerne il regime delle frontiere esterne, il Codice prevede che i cittadini dei Paesi extra UE debbano essere sottoposti a controlli, in conformità

alle condizioni d'ingresso nel Paese, a cominciare dalla consultazione delle apposite banche dati (**SIS, Sistema d'Informazione Schengen ; VIS, Sistema d'Informazione Visti**), qualora il richiedente sia soggetto all'obbligo del visto.

Il SIS costituisce il principale database centralizzato d'informazioni impiegato nell'area Schengen, mediante il quale autorità di polizia e di sorveglianza di frontiera degli Stati membri possono condividere varie tipologie di segnalazioni.

La recente riforma del quadro giuridico del SIS, articolata in diversi Regolamenti UE (**Regolamento n. 2018/1860** relativo all'utilizzo del Sistema d'Informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ; **Regolamento n. 2018/1861** riguardo alla istituzione, all'esercizio ed all'utilizzo del Sistema d'Informazione Schengen nel settore delle verifiche di frontiera ; **Regolamento n. 2018/1862** riguardo alla istituzione all'esercizio ed all'utilizzo del Sistema d'Informazione Schengen nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale), prevede l'introduzione nel sistema di categorie supplementari di segnalazioni (in particolare, le decisioni in materia di rimpatrio emesse nei confronti di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), così come l'ampliamento dell'elenco di oggetti in relazione ai quali possono essere inviate segnalazioni (es. documenti falsi, oggetti di valore identificabili, materiale informatico) ; infine, viene resa obbligatoria l'introduzione nel sistema dei divieti d'ingresso nei confronti di cittadini di Paesi terzi.

Ed inoltre.

Con **Regolamento UE n. 2017/2226**, ad integrazione dei citati sistemi informatici nell'ambito del settore UE degli affari interni, è stato da ultimo istituito

un sistema ingressi/uscite (**Entry/Exit System - EES**), volto a registrare i dati d'ingresso, di uscita e di respingimento dei cittadini di Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen.

Al medesimo ambito d'intervento, fa riferimento la recente istituzione dell' ETIAS, il Sistema europeo d'Informazione ed autorizzazione ai viaggi ; si tratta di un sistema *online* automatizzato che raccoglie informazioni sui cittadini di Paesi terzi esenti dal visto, prima del loro arrivo alle frontiere esterne dello spazio Schengen.

Ed infatti, con Regolamento adottato dal Consiglio europeo nel marzo 2017 (su proposta della Commissione europea formulata nel dicembre 2015), il Codice frontiere Schengen è stato modificato, al fine di prevedere controlli sistematici rispetto alle banche dati pertinenti, con riferimento a cittadini dell'Unione europea alle frontiere esterne dello Spazio Schengen (oltre ai controlli esistenti e già effettuati su cittadini di Paesi extra UE).

Infine.

Il Codice prevede, come noto, uno spazio privo di controlli alle frontiere interne (lo Spazio Schengen, appunto) ; tali controlli possono essere ripristinati, **in via eccezionale e per un periodo limitato**, laddove sussistano gravi minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, soprattutto in conseguenza della citata crisi dei migranti verificatasi a partire dalla fine dell'anno 2015.

Tale decisione è stata assunta dall'Austria, sino al 12.11.2019, da Svezia e Danimarca (idem), dalla Germania (idem) e dalla Francia, sino al 31.10.2019.

Il Codice frontiere Schengen è anch'esso attualmente oggetto di una proposta di riforma.

7

INCONTRO DI PARIGI DEL 22/7/2019.

In data 22/7/2019, quattordici Paesi dell'area UE (otto presenti, sei hanno aderito all'intesa) si sono ritrovati a Parigi per condividere un "meccanismo di solidarietà" che consenta di redistribuire immediatamente i migranti appena sbarcati nei porti del Mediterraneo, in osservanza dei principi che regolano il diritto internazionale.

L'Italia non ha partecipato all'incontro ed ha, successivamente, bocciato l'intesa.

Sul punto, andranno qui sviluppate alcune doverose riflessioni.

Il nostro Paese, in particolare, ha sollevato due eccezioni, la prima di ordine più formale, la seconda nel merito.

Preliminarmente, l'Italia ha osservato che, trovandoci nel **semestre di Presidenza finlandese della UE**, fosse inopportuna e quantomeno inusuale l'iniziativa della Francia di convocare a Parigi il suddetto incontro.

In realtà, riguardo al merito, l'intesa di Parigi accoglie, in buona parte, le istanze più volte avanzate, nel corso degli ultimi anni, da parte dei Paesi frontalieri del Mediterraneo, tra cui l'Italia.

I contenuti dell'accordo di Parigi prevedono, infatti, che i Paesi UE accolgano finalmente il principio che

"chi sbarca in Italia sbarca in Europa", accettando, di conseguenza, di farsi carico dei migranti, che verrebbero redistribuiti - **pro quota** - tra tutti i Paesi europei.

L'Italia, d'altra parte, sarebbe chiamata a riaprire i propri porti per accogliere le navi in difficoltà.

Riguardo a quanto evidenziato, l'Italia, ma anche Malta, hanno rifiutato l'accordo, sostenendo sostanzialmente che, in tal modo, i Paesi più esposti diventerebbero, *de facto*, gli *hotspot* dell'Europa.

Infine, andrà osservato che la dichiarata resipiscenza, sul punto, da parte degli altri Paesi europei fosse senz'altro auspicabile per quanto appaia senz'altro tardiva ; l'Italia, infatti, almeno negli ultimi quattro anni, ha sempre lamentato di essere stata lasciata sola nella gestione degli sbarchi.

In questo caso, la valutazione riguardo a tali responsabilità (debolezza del Governo italiano dell'epoca o voluta indifferenza dei Paesi europei non frontalieri) appare di natura prevalentemente politica.

Sia come sia, risulta evidente come la normativa attuale (e, in particolare, il "Dublino III") non sia assolutamente più idonea, ormai da anni, a fornire risposte alle crescenti emergenze derivanti dai fenomeni migratori.

8

PROPOSTE PER UN "DUBLINO IV"

Nel maggio 2016, la Commissione europea ha presentato alcune proposte di riforma del sistema europeo di asilo, introducendo un più equo e più sostenibile criterio di distribuzione delle relative domande.

Il principio fondamentale resterebbe sostanzialmente invariato: i richiedenti asilo devono presentare domanda d'asilo nel Paese di primo ingresso, salvo che non abbiano famiglia in un altro Paese, con la differenza che nessuno degli Stati membri possa trovarsi in una situazione di pressione indebita sul proprio sistema di asilo.

Tra le nuove proposte formulate dalla Commissione, la trasformazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in un'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo ed il rafforzamento di EURODAC, la banca dati delle impronte digitali UE, al fine di una più efficiente gestione del fenomeno e, in particolare, riguardo alla migrazione irregolare.

Nella nuova proposta della Commissione, si legge, tra l'altro, che:

"le norme UE ai fini della determinazione dello Stato membro responsabile per la trattazione di ciascuna domanda di asilo (il c.d. "Sistema Dublino") non erano state concepite per garantire una ripartizione sostenibile delle responsabilità nell'ambito UE e per garantire il trattamento tempestivo delle relative domande.

La nuova proposta (della Commissione) renderà il Sistema Dublino più trasparente e più efficace, istituendo, nel contempo, un meccanismo finalizzato alla gestione di situazioni di eccessiva pressione sui sistemi di asilo dei singoli Stati membri".

Tra i nuovi elementi proposti, figurano: 1. un sistema più equo fondato sul principio di solidarietà tra gli Stati, che preveda un meccanismo di assegnazione correttivo (meccanismo di equità); un meccanismo che tenga conto anche degli sforzi di reinsediamento; 3) un sistema più efficiente (che preveda termini più brevi per l'invio delle richieste di trasferimento), etc.

Alla richiamata proposta della Commissione, ha fatto seguito, nel novembre 2017, una nuova proposta di Regolamento, da parte del Parlamento e del Consiglio europeo.

Secondo la proposta del Parlamento, votata ed approvata in assemblea plenaria il 16/11/2017, viene cancellato il criterio del Paese di primo accesso e sostituito con un meccanismo automatico e permanente di ricollocamento, cui tutti gli Stati UE sono tenuti a partecipare.

La proposta di riforma, quindi, prevede sostanzialmente che la competenza della domanda d'asilo venga decisa in base ad un principio di solidarietà tra gli Stati europei e ad un meccanismo permanente ed automatico di ricollocamento, attraverso un **sistema di quote**.

Successivamente, però, nel corso della riunione dei Ministri dell'Interno europei (Lussemburgo, 5/6/2018) e proprio riguardo al nodo centrale della riforma (l'introduzione di un sistema di quote di ripartizione dei richiedenti asilo all'interno dello spazio europeo), non è stato possibile raggiungere un'intesa.

In particolare, il meccanismo di ripartizione per quote, ha trovato la ferma opposizione da parte dei Paesi del gruppo di Visegrád (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria); di uguale esito, la riunione di preparazione al vertice europeo del 28/29 giugno 2018.

Da ultimo, lo stesso Premier italiano, rivolgendosi all'Assemblea di Strasburgo nel febbraio 2019, ha dovuto affermare che "la proposta di riforma del Regolamento di Dublino, approvata dal Parlamento europeo nel novembre 2017, non appare sostenibile nell'attuale Unione europea"; "prevale, infatti allo stato, l'indisponibilità della maggioranza degli Stati membri a prendere parte ad un meccanismo di solidarietà automatica ed obbligatoria".

Infine, come già evidenziato (al cap. 7), andranno aggiunte le recenti risultanze dell'incontro di Parigi del luglio 2019.

9

CONCLUSIONI

Considerato tutto quanto sin qui richiamato ed esposto, è dato evincere sostanzialmente due aspetti:

- l'ineludibilità di una riforma del vigente Regolamento di Dublino (DUBLINO III), intrinsecamente legato, nella sua impostazione, alle differenti condizioni storico-politiche che avevano generato i due Regolamenti precedenti (DUBLINO I e DUBLINO II) e, per ciò stesso, assolutamente inadeguato rispetto alle mutate condizioni di contesto;
- l'indisponibilità, da parte di molti Paesi europei (**fatto salvo il nuovo orientamento che sembra emergere dall'incontro di Parigi del luglio 2019**) a prendere parte ad un meccanismo (per quote), automatico e permanente, di ripartizione dei richiedenti asilo, che sostituisca il principio del Paese di primo ingresso.

D'altra parte, è lecito comunque supporre, che, a seguito del rinnovo del Parlamento europeo e, di conseguenza, dei vertici delle altre Istituzioni comunitarie (Commissione, Consiglio, etc.), la questione possa e debba essere riproposta quanto prima.

La gestione del "dossier migranti" costituisce una "sfida" riguardo alla quale le nuove Istituzioni europee, tutte, non potranno inevitabilmente sottrarsi, pena la stessa sopravvivenza del principio di coesione che è alla base della stessa Unione europea.

Una "sfida" di tale importanza per cui è altrettanto lecito confidare in un nuovo approccio, più maturo e consapevole, da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione.



newdirection.online



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)