

CAPITOLO NONO

LA CRISI DEL SISTEMA DUBLINO: QUALI PROSPETTIVE?

Chiara Favilli

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I fattori di crisi del sistema Dublino tra inefficienza e violazione dei diritti umani. – 3. I primi tentativi di superamento della crisi, dall'*early warning* a reinsediamento e ricollocazione: misure innovative ma ancora inefficaci. – 4. Verso *Dublino IV*: una riforma consistente ma non radicale. – 5. Conclusioni.

1. *Premessa*

L'esigenza di determinare lo Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale è emersa tra gli Stati dell'Unione europea già nel 1990, prima ancora dell'attribuzione all'Unione di una competenza in materia di immigrazione e asilo. Fu così firmata, tra gli allora 12 Stati membri, la Convenzione di Dublino, un trattato internazionale avente come obiettivo principale quello di ridurre il fenomeno dei rifugiati "in orbita", circolanti tra uno Stato e l'altro senza che vi fosse certezza su chi dovesse essere lo Stato competente¹.

Successivamente, dopo l'attribuzione di una competenza all'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione, la Convenzione di Dublino è stata riformulata in un atto UE, a sua volta sostituito dal regolamento 604/2013, per questo detto regolamento Dublino III, tutt'oggi in vigore². Nonostante le periodiche revisioni, le regole principali del Regola-

¹ Convenzione sulla determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Dublino il 15 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1990, *G.U.C.E.* 19 agosto 1997 *C* 254. Alcune norme rilevanti erano anche contenute nell'accordo di Schengen del 1985 e nella connessa convenzione di applicazione del 1990, volti a fissare regole comuni in materia di controlli alle frontiere esterne dell'UE e ad eliminare i controlli alle frontiere interne per realizzare un'autentica area di libera circolazione.

² La Convenzione di Dublino è stata «comunitarizzata» con il regolamento 343/2003, per questo comunemente denominato «regolamento Dublino II», *G.U.C.E.* 25 febbraio 2003 *L* 50, p. 1 ss. A questo ha fatto poi seguito il c.d. regolamento 604/2013, detto «Dublino III», regolamento del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccani-

mento Dublino III sono rimaste sostanzialmente invariate, sebbene l'obiettivo del regolamento sia oggi diverso: non più quello di garantire che ci sia *almeno* uno Stato competente ad esaminare le domande di protezione ma che ce ne sia *soltanto* uno. L'obiettivo principale è infatti divenuto quello di ridurre, se non azzerare, la possibilità di scelta da parte dei richiedenti protezione internazionale dello Stato dove presentare domanda e, quindi, la loro circolazione, i c.d. movimenti secondari, nell'Unione europea.

Tuttavia, le differenze esistenti nei sistemi di asilo nazionali e la realizzazione di un'ampia area di libera circolazione hanno al contrario favorito i movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale giunti in un qualsiasi Stato UE e accentuato il fenomeno della scelta dello Stato dove chiedere asilo, il c.d. *asylum shopping*, determinando una crisi strutturale del sistema Dublino. La prassi ha dimostrato in maniera lampante che la realizzazione dell'area di libera circolazione delle persone si pone in antitesi con le regole stabilite dal regolamento Dublino: da una parte si realizza un'autentica area di libera circolazione delle persone, dall'altra si obbligano alcune di queste persone, i richiedenti asilo, i rifugiati ma anche la gran parte dei cittadini di Paesi terzi a soggiornare in uno Stato membro. Nell'UE non esiste infatti un diritto dei richiedenti asilo di scegliere lo Stato dove presentare domanda di protezione, né esiste un diritto dei beneficiari della protezione di soggiornare in un altro Stato UE. Il regolamento Dublino, infatti, non determina soltanto lo Stato membro competente per esaminare una domanda di protezione internazionale, ma anche lo Stato nel quale la persona è destinata a risiedere per un lungo, talvolta lunghissimo periodo, anche nell'ipotesi in cui la protezione internazionale sia riconosciuta: non è infatti riconosciuto in base al diritto dell'Unione europea alcun diritto di soggiorno in uno Stato diverso da quello responsabile della protezione internazionale.

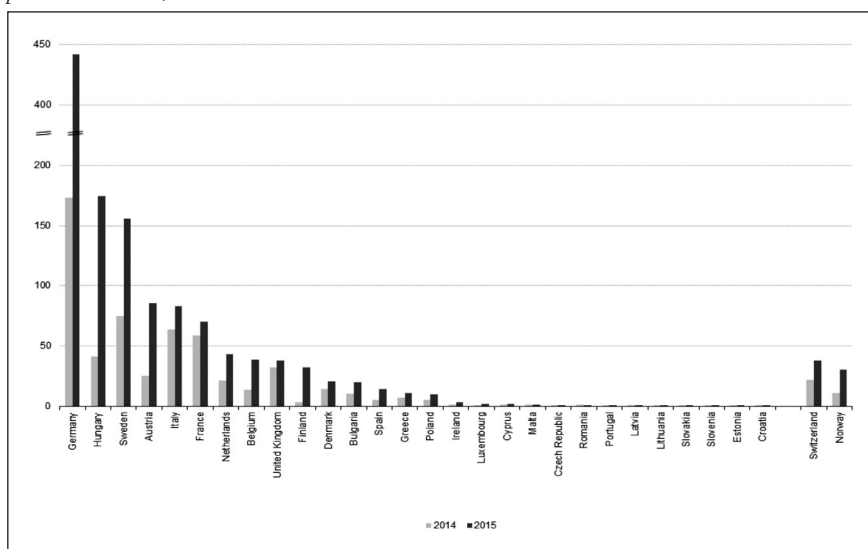
Nelle pagine seguenti, saranno considerati i diversi profili della crisi del sistema Dublino per poi esaminare le proposte di modifica presentate dalla Commissione europea per il suo superamento. Saranno anche considerate le possibili riforme di più lungo termine che, pur già prospettate dalla Commissione europea, non sono ancora inserite "nell'agenda" dei lavori delle istituzioni europee.

smi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati, *G.U.U.E.* 29 giugno 2013 L 180, pp. 31-59: A. ADINOLFI, *La libera circolazione delle persone*, in *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, a cura di G. STROZZI, Torino, Giappichelli, 2015, p. 64 ss.

2. I fattori di crisi del sistema Dublino tra inefficienza e violazione dei diritti umani

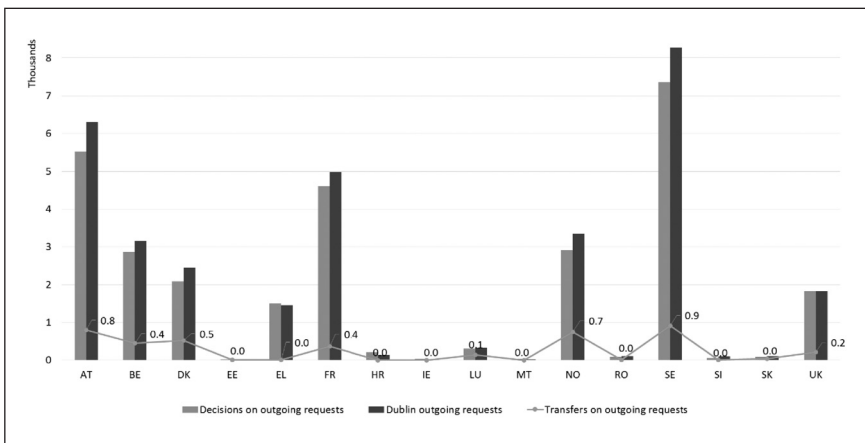
Nonostante tutte le modifiche che hanno caratterizzato i vari atti successivi alla Convenzione di Dublino, la parte centrale del sistema, ossia i criteri di determinazione dello Stato competente individuano, alternativamente, lo Stato dove sono già presenti i familiari del richiedente, quello che ha rilasciato il visto o un permesso di soggiorno o il Paese dove la richiesta viene presentata in caso di minori non accompagnati, considerati categoria vulnerabile. Criterio residuale è quello dello Stato di primo ingresso nell'UE che risulta essere in pratica il criterio di prevalente applicazione. Proprio questo criterio è aspramente criticato dagli Stati di frontiera esterna, tra i quali l'Italia, perché determina uno squilibrio nelle responsabilità degli Stati membri dell'Unione, sovraccaricando quegli Stati che si trovano sottoposti al duplice onore di controllori delle frontiere nell'interesse di tutti gli Stati membri e anche dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Sebbene i dati forniscano un quadro complesso da decifrare, con numerose richieste di protezione internazionale presentate anche negli Stati interni dell'Unione, la rigidità dei criteri e la loro applicazione concreta hanno contribuito negli anni a creare forti tensioni tra gli Stati membri.

Grafico 6. *Richiedenti asilo nell'UE e negli Stati EFTA (2014-2015, migliaia di prime richieste)*



L'applicazione del regolamento Dublino ha imposto la creazione di unità responsabili in ogni Stato membro volte a interagire tra loro per accertare effettivamente lo Stato competente e per procedere successivamente ai trasferimenti delle persone e alle connesse effettive prese o riprese in carico. Un sistema complesso, che si è rivelato lentissimo e altamente inefficiente. Inequivocabili sono i dati sugli effettivi trasferimenti tra Stati membri dei richiedenti asilo e dei beneficiari della protezione internazionale, in ottemperanza ai criteri e alle regole procedurali ivi stabilite: solo circa l'8% delle richieste di trasferimento accettate è effettivamente eseguito³.

Grafico 7. Numero totale di trasferimenti "Dublino" per Stato membro (2014)⁴



Fonte: Eurostat

Tra le varie cause della scarsa efficacia del sistema Dublino, spiccano l'irreperibilità dei richiedenti asilo dopo la notifica della decisione di trasferimento e le difficoltà nella cooperazione pratica tra le amministrazioni dei vari Stati membri. La mancata cooperazione degli Stati non riguarda soltanto le richieste di presa in carico provenienti da altri Stati membri ma coinvolge anche la fase dell'identificazione dei richiedenti asilo, uno dei presupposti affinché il criterio di applicazione prevalente, quello dello Stato di primo arrivo,

³ Commissione europea, *Evaluation of the Dublin III Regulation. Final report*, 4 dicembre 2015, p. 6; si veda anche il rapporto CIR, *Dublin II Regulation. Lives on Hold. European Comparative report*, febbraio 2013, spec. § 3.1.

⁴ Commissione europea, *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation. Final report*, 18 marzo 2016, p. 57.

possa effettivamente essere applicato. L'identificazione è obbligo correlato del regolamento Dublino, sancito dal regolamento Eurodac che consente di confrontare le impronte digitali per verificare se il richiedente ha precedentemente presentato domanda di asilo in un altro paese dell'UE o se comunque è transitato da tale Stato, radicando in esso la competenza, con certezza e rapidità⁵. L'aumento degli arrivi in Italia e Grecia ha reso plasticamente evidente la consistenza delle mancate identificazioni, come già avvenuto ai tempi della c.d. Primavera araba⁶. Si consideri che in Italia nel 2014 a fronte dei circa 160.000 arrivi erano state identificate circa 90.000 persone, con un parallelo aumento dei flussi verso i Paesi del Nord Europa⁷. Anche per favorire i rinvii indietro o le riprese in carico dei richiedenti protezione per i quali l'Italia risulta competente, la Commissione europea ha elaborato il c.d. approccio *hotspot*, attuato dall'Italia e dalla Grecia. In Italia, da quando tale approccio è stato adottato, il numero delle identificazioni è significativamente aumentato, raggiungendo quasi il cento per cento delle persone sbarcate⁸.

⁵ Regolamento 603/2013 del 26 giugno 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), *G.U.U.E.* 29 giugno 2013 L 180, pp. 1-30.

⁶ S. CARRERA, E. GUILD, M. MERLINO, J. PARKIN, *A Race against Solidarity: The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, in www.ceps.eu. Sui rapporti tra il sistema Dublino e il sistema Schengen si veda, tra gli altri, B. Tonoletti, *Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. Cortese, G. Pelacani, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 55-106.

⁷ La Commissione ha avviato il 10 dicembre 2015 la procedura di infrazione n. 2015/2203 contro l'Italia per la *Non corretta attuazione del Regolamento (UE) 603/2013 EURODAC relativo alla rilevazione di impronte digitali*; si veda la banca dati EUR-Infra, disponibile sul sito del Dipartimento delle politiche europee. Sul tema dell'identificazione e rilevazione delle impronte digitali la Commissione ha pubblicato un documento sulle buone prassi esistenti nei Paesi membri: *Non-Paper for SCIFA on Best Practices for Upholding the Obligation in the Eurodac Regulation to Take Fingerprints*, 13 ottobre 2014. Si veda anche: FIERI Working Papers, *Implementing Selective Protection. A Comparative Review of the Implementation of Asylum Policies at National Level Focusing on the Treatment of Mixed Migration Flows at EU's Southern Maritime Borders*, October 2014.

⁸ Camera dei Deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, *Resoconto stenografico dell'audizione del*

D'altra parte sono gli stessi richiedenti asilo che tendono ad evitare l'applicazione dei criteri stabiliti nel regolamento⁹. Nonostante infatti vi sia un sistema europeo comune in materia di asilo, ancora l'obiettivo di sistemi di asilo nazionali equivalenti ed omogenei è lungi dall'essere realizzato e notevoli sono le differenze nei tassi di accoglimento delle richieste di asilo nonché nei sistemi di accoglienza¹⁰. Oltre alle differenze nei sistemi di asilo vi sono poi le differenze in quello che possiamo sintetizzare come il "sistema-Paese", in relazione ai sistemi di *welfare*, alle prospettive occupazionali e di integrazione in generale. È stato dimostrato che sono soprattutto queste differenze ad influenzare i richiedenti asilo nella scelta del Paese europeo nel quale presentare domanda di protezione¹¹.

Inoltre la crisi del sistema Dublino è stata ulteriormente aggravata da alcune pronunce della Corte europea dei diritti umani (Corte EDU) che ha condannato quegli Stati membri che, in esecuzione del regolamento Dublino, avevano proceduto a trasferimenti verso la Grecia e l'Italia senza verificare l'esclusione di un rischio di violazione dei diritti garantiti nella Convenzione, *in primis* all'art. 3. In effetti, il considerando n. 3 del regolamento Dublino stabilisce che «[...] gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di Paesi terzi». Si postula così la c.d. presunzione di sicurezza di tutti gli Stati membri che è espressione del principio della reciproca fiducia nei sistemi di asilo nazionali, presupposto necessario per realizzare con rapidità i trasferimenti di persone da uno Stato all'altro, senza dover verificare in concreto i rischi di violazione dei diritti umani, soprattutto la

prefetto Mario Morcone, capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, 10 maggio 2016, p. 18. Sul tema delle identificazioni si veda anche *infra* par. 3.

⁹ Taluni richiedenti protezione internazionale arrivano a compromettere i propri polpastrelli per ostacolare la procedura di identificazione: Commissione Europea, *Evaluation of the Dublin III Regulation. Final report*, 4 dicembre 2015, p. 7.

¹⁰ Si veda da ultimo la *Quinta relazione annuale su immigrazione e asilo* (2013), COM(2014)288 del 22 maggio 2014. C. FEITGEN-COLLY, *The European Union and Asylum: an Illusion of Protection*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 1503 ss.; G. MORGESE, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, *Diritto, immigrazione e dinanzi*, 2013, pp. 15-35.

¹¹ J.-P. BREKKE, G. BROCHMANN, *Stati in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation*, in *Journal of Refugee Studies*, 2014, pp. 1-18; EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, www.easo.europa.eu.

Convenzione di Ginevra sui rifugiati e la CEDU¹². La Corte EDU non ha però valorizzato tale presunzione di sicurezza e ha ribadito l'orientamento costante in materia che si basa sul principio che i trasferimenti da uno Stato all'altro non devono esporre le persone ad un rischio reale di subire una violazione dei diritti garantiti nella Convenzione, *in primis* il diritto di non subire tortura o pene e trattamenti disumani e degradanti posto dall'art. 3¹³. Tale principio non trova alcuna eccezione per il fatto che il trasferimento avvenga in esecuzione di un obbligo derivante dall'Unione europea e nella fattispecie del regolamento Dublino, nonostante che la Corte EDU tenga in debita considerazione l'esistenza di particolari legami tra gli Stati membri UE¹⁴. Difatti, per diversi anni, la Corte europea è stata investita di ricorsi volti a denunciare la violazione della Convenzione da parte di Stati membri in applicazione del regolamento Dublino, tutti rigettati o ritenuti inammissibili. Solo a partire dalla sentenza *M.S.S.*, di condanna del Belgio per i trasferimenti verso la Grecia, la Corte europea ha ribadito la piena responsabilità degli Stati membri dell'UE rispetto ai diritti sanciti nella Convenzione europea anche quando operano trasferimenti di cittadini di Paesi terzi verso un altro Stato membro dell'UE¹⁵. Si è trattato della prima condanna di quelli che sono qualificati come i "Dublin cases" della Corte EDU, seguiti da altri nei quali la Corte ha ulteriormente precisato che, nonostante tra gli Stati membri UE esista una

¹² O. DE SCHUTTER, *The Promotion of Fundamental Rights by the Union as a Contribution to the European Legal Space (I): Mutual Recognition and Mutual Trust in the Establishment of the Area of Freedom, Security and Justice*, Working paper series, REFGOV-FR-32, 2006; O. DE SCHUTTER, F. TULKENS, *Confiance mutuelle et droits de l'homme. La Convention européenne des droits de l'homme et la transformation de l'intégration européenne*, Working paper series, REFGOV-FR-32, 2010.

¹³ A. SACCUCI, *Diritto di asilo e Convenzione europea dei diritti umani: il ruolo della Corte di Strasburgo nella protezione dello straniero da misure di allontanamento verso Paesi «a rischio»*, in *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, a cura di C. FAVILLI, Padova, Cedam, 2011, p. 145 ss.

¹⁴ Dec. 7 marzo 2000, *T.I. v. the United Kingdom*, ric. n. 43844/98; 2 dicembre 2008, *K.R.S. v. The United Kingdom*, ric. n. 32733/08.

¹⁵ Sent. 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, ric. n. 30696/09. Cfr. J. LENART, «Fortress Europe»: *Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *Utrecht Journal of Int. and European Law*, 2012, p. 4 ss.; P. MALLIA, *Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-thinking of the Dublin II Regulation*, *Refugee Survey Quarterly*, 2011, p. 107 ss.; P. GRAGL, *The Shortcomings of Dublin II: Strasbourg's M.S.S. Judgement and its Implications for the European Union's Legal Order*, *European Yearbook of Human Rights*, 2012, p. 123 ss.

presunzione relativa di sicurezza dei propri sistemi di asilo, la responsabilità in relazione all'esigenza della protezione dei diritti sanciti nella Convenzione europea non può essere esclusa¹⁶.

In sintesi, per assicurare il rispetto della Convenzione gli Stati dovrebbero dotarsi di procedure che garantiscano che, per ogni persona soggetta a trasferimento verso un altro Stato, non vi sia un rischio di violazione dei diritti sanciti nella Convenzione; gli Stati possono fondarsi sulla presunzione di sicurezza di un Paese parte del sistema Dublino ma dovranno essere particolarmente cauti nel caso di persone appartenenti a categorie vulnerabili e, ovviamente, nel caso in cui vi siano rischi di carenze sistemiche dei diritti fondamentali nel Paese di destinazione; in ogni caso, poiché la presunzione di sicurezza deve essere intesa in modo relativo e non assoluto, ciascuna persona deve poter contestare il rischio di violazione dei propri diritti attraverso un mezzo di ricorso effettivo come richiesto dall'art. 13 della Convenzione.

L'affermazione del diritto al ricorso contro le decisioni di trasferimento, a cui corrisponde l'obbligo di esaminare caso per caso ogni situazione individuale, è il portato più specifico della giurisprudenza della Corte europea relativa ai «trasferimenti Dublino». Sebbene si tratti di una garanzia minima essa è idonea ad incidere pesantemente sull'efficienza del sistema Dublino, già molto scarsa. Si consideri che dal 2011 e in conseguenza della sentenza della Corte EDU i «trasferimenti Dublino» verso la Grecia sono stati sospesi e alcuni giudici nazionali hanno talvolta accolto ricorsi contro le decisioni di trasferimento verso l'Italia, riscontrando nei casi specifici un rischio di violazione dei diritti umani dei richiedenti asilo¹⁷.

Non v'è dubbio che l'esigenza di garantire pienamente il rispetto dei diritti fondamentali non può che incidere negativamente sulla rapidità e sulla certezza del sistema, come espressamente sottolineato dalla Corte di giustizia¹⁸. Questa ha infatti inteso restrittivamente il principio espresso dalla Corte EDU, con una formula sostanzialmente trasposta nell'attuale art. 17 del Regolamento Dublino III e volta ad escludere il trasferimento allo Stato

¹⁶ Sent. 21 ottobre 2014, *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, ric. n. 16643/09 ; 4 novembre 2014, *Tarakbel v. Switzerland*, ric. n. 29217/12.

¹⁷ I casi di sospensione sono analiticamente considerati nei rapporti redatti per ogni Paese sull'applicazione del regolamento Dublino, disponibili su www.asylumineurope.org.

¹⁸ Corte di giustizia, sent. 21 dicembre 2011, *N.S.*, C-411/10, ECLI:EU:C:2011:865, par. 79.

membro competente in presenza di “carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell’art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”¹⁹. Su questo aspetto permane ancora una differenza tra il testo del regolamento Dublino e l’orientamento seguito dalla Corte di giustizia da una parte e l’orientamento della Corte EDU dall’altra. Differenza che ha avuto un’eco anche nel parere sull’accordo di adesione dell’Unione alla CEDU, che la Corte di giustizia ha ritenuto non conforme ai Trattati UE in quanto non sufficiente a garantire le peculiarità dell’ordinamento dell’Unione, tra le quali rientrano anche quegli strumenti normativi, come il regolamento Dublino, che si basano sulla reciproca fiducia tra gli Stati membri e che per funzionare devono implicare l’esistenza di presunzioni tendenzialmente assolute di sicurezza dei rispettivi ordinamenti giuridici²⁰. Con una pronuncia del 16 febbraio 2017 (C-578/16 PPU), la Corte di giustizia pare aver seguito un orientamento più in linea con la giurisprudenza della Corte EDU. Sebbene si tratti di una sentenza pronunciata da una sezione semplice, la Corte ha chiaramente affermato che la lettera dell’art. 3, par. 2, non può essere interpretata nel senso di escludere che considerazioni legate ai rischi reali di subire trattamenti disumani e degradanti ai sensi dell’art. 4 della Carta, possano essere fatte valere sia in situazioni eccezionali (carenze sistemiche) sia in situazioni individuali, come nel caso all’esame della Corte, al fine di contestare il trasferimento di un singolo richiedente asilo. Si tratta di uno sviluppo molto rilevante nella giurisprudenza della Corte di giustizia che, se sarà confermato, potrebbe avere riflessi anche sul piano della futura adesione dell’Unione alla CEDU, consentendo di superare uno degli ostacoli sollevati dalla stessa Corte di giustizia nel parere 2/13 del 2014.

3. *I primi tentativi di superamento della crisi, dall’early warning al re-insediamento e ricollocazione: misure innovative ma ancora inefficaci*

La crisi del sistema Dublino e l’aumento dei flussi migratori verso l’Unione hanno sollevato l’attenzione sulla questione della ripartizione dei costi e degli oneri connessi con l’accoglienza dei richiedenti asilo tra gli Stati membri. In particolare, all’indomani dell’entrata in vigore del

¹⁹ Così l’art. 2 novellato del regolamento 604/2013.

²⁰ Corte di giustizia, parere 2/13 del 18 dicembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

Trattato di Lisbona il dibattito si è incentrato sull'attuazione effettiva del principio di solidarietà, sancito all'art. 80 del TFUE²¹.

Tuttavia fino al 2014 tale attuazione è stata intesa in termini di assistenza tecnica e finanziaria ai Paesi maggiormente impegnati nell'accoglienza dei richiedenti asilo²². Tra le misure di assistenza tecnica spicca il sistema di allerta rapido, più noto con il termine inglese *early warning*, introdotto con il nuovo art. 33 del regolamento Dublino III. Si tratta di una misura che avrebbe dovuto consentire agli Stati membri di intervenire in supporto di uno Stato membro che si trovi in situazione di «speciale pressione» o comunque con «problemi nel funzionamento» del proprio sistema di asilo, attraverso la richiesta di redazione di un piano preventivo di gestione della crisi, a seguito del quale lo Stato viene in un certo senso monitorato e assistito dall'EASO e dalle altre istituzioni UE. Tuttavia nelle situazioni critiche registratesi a partire dal 2014, nessuno Stato ha invocato l'applicazione di questo meccanismo, probabilmente per la tradizionale riluttanza nei confronti di misure che vedono l'intervento operativo diretto nel proprio territorio di autorità di altri Stati membri. Preso atto di questa mancanza di applicazione dello strumento in questione, la Commissione ha proposto di eliminarlo, considerandolo di fatto incluso nel mandato della nuova Agenzia sull'asilo, che sostituirà l'EASO²³.

²¹ D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2011; German Bar Association, AWO Workers' Welfare Association, Diakonia Germany, Pro Asyl, National Working Group for Refugees, The Paritätische Welfare Association, Neue Richtervereinigung, Jesuit Refugee Service, *Memorandum, Allocation of refugees in the European Union: for an equitable, solidarity-based system of sharing responsibility*, March 2013; ECRE, *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, March 2008.

²² Si vedano le conclusioni del Consiglio su un "Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows" - 3151st Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 8 marzo 2012; COM(2011)835 del 2 dicembre 2011, *Communication on Enhanced Intra-EU Solidarity in The Field of Asylum. An EU Agenda for Better Responsibility-Sharing and More Mutual Trust*. Anche l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo era inteso come strumento di solidarietà nonostante sia piuttosto uno strumento per agevolare, attraverso la formazione, la predisposizione di informazioni sui Paesi d'origine e, forse un domani, la trattazione congiunta delle domande di asilo, l'attuazione la più possibile uniforme del sistema di asilo europeo; www.easo.europa.eu.

²³ *Proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010*, COM(2016)271 del 4 maggio 2016.

Un cambiamento nell'approccio dell'UE alla gestione delle politiche di immigrazione e di asilo, nonché all'attuazione del principio di solidarietà è stato introdotto dalla Commissione Junker, insediatasi il 1° novembre 2014, attraverso l'adozione dell'Agenda per l'immigrazione, pubblicata il 13 maggio 2015, e l'adozione di alcune misure di attuazione²⁴. Particolarmente innovativa è la raccomandazione relativa ad un programma di reinsediamento europeo che per la prima volta introduce un canale di ingresso legale dei richiedenti protezione internazionale provenienti prevalentemente dal Nord Africa, il Medio Oriente e il Corno d'Africa²⁵. Lo strumento del reinsediamento è l'unico immediatamente praticabile per attenuare la pressione di alcuni Stati, come il Libano, e per realizzare flussi di ingresso regolari, unica realistica alternativa ai traffici irregolari e ai trafficanti che li organizzano. Purtroppo, l'obiettivo indicato nella raccomandazione di ventimila ingressi è di gran lunga al di sotto delle potenzialità di un'organizzazione come l'Unione europea e ben inferiore alle esigenze di accoglienza sorte a partire dal 2014. Inoltre trattandosi di una raccomandazione, è una misura non vincolante con tutti i limiti in termini di efficacia che questo comporta²⁶. Tuttavia è da salutare con favore che il reinsediamento sia almeno formalmente considerato come opzione e che sia anche stata predisposta una ripartizione del numero di persone che ogni Stato dovrebbe accogliere, calcolata sulla base dei seguenti parametri: popolazione, PIL totale, numero di richiedenti asilo e di reinsediati già presenti, tasso di disoccupazione. È la prima volta che un atto dell'Unione individua la quota di persone da ripartire tra Stati membri, ponendo le premesse per una seria riflessione in tema di *burden sharing*, in termini diversi da quelli sino ad ora presenti nel dibattito e nelle misure adottate a livello UE. Gli sviluppi successivi hanno consolidato il reinsediamento tra gli strumenti operativi che l'Unione ha individuato per affrontare la crisi del sistema Dublino e più in

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *Agenda europea sulla migrazione*, COM(2015) 240 del 13.5.2015.

²⁵ Raccomandazione 2015/914 della Commissione dell'8 giugno 2015 *relativa a un programma di reinsediamento europeo*. Si veda più ampiamente *infra* il capitolo di D. Vitiello, §§ 2.4 e 4.

²⁶ La volontarietà del sistema di ricollocazione rischia di pregiudicarne il successo come precedenti progetti pilota hanno dimostrato (Progetto EUREMA sulla ricollocazione di richiedenti protezione internazionale da Malta; www.easo.europa.eu).

generale la c.d. crisi dei migranti. Il reinsediamento è infatti contemplato nella cooperazione UE-Turchia sancita nella dichiarazione del 19 marzo 2016, sebbene limitato a 54.000 cittadini siriani soggiornanti in Turchia e come una sorta di “contropartita” delle riammissioni in tale Paese dei cittadini siriani entrati in modo irregolare in Grecia²⁷.

Un'altra misura innovativa è costituita dalla ricollocazione di richiedenti protezione internazionale, disposta da due decisioni, adottate rispettivamente a luglio 2015 e a settembre 2015, mesi nei quali sono continuati gli arrivi di richiedenti asilo in Grecia e in Italia, con il susseguirsi di tragedie e di situazioni di grave sofferenza nell'accoglienza in entrambi tali Paesi²⁸. Le decisioni prevedono il trasferimento di un totale di 160.000 richiedenti protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia nell'arco di 24 mesi²⁹. Per ogni persona «riccollocata» lo Stato destinatario riceve una cifra forfettaria di 6.000 euro a carico del bilancio UE.

Come per il reinsediamento, anche per la ricollocazione sono individuate le quote di richiedenti protezione internazionale da distribuire in ogni Stato membro, secondo i parametri prima succintamente elencati. La definizione di quote obbligatorie tra gli Stati membri è la misura più innovativa delle decisioni ed è quella che ha incontrato maggiore difficoltà ad essere accettata da parte degli Stati membri, con alcuni nettamente contrari al punto che la seconda decisione, quella di settembre, è stata

²⁷ *Infra*, p. X; C. FAVILLI, *La cooperazione UE-Turchia per contenere il flusso dei migranti e richiedenti asilo: obiettivo riuscito?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, 3, p. 405 ss.

²⁸ Decisione 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 239 del 15.9.2015, p. 146; decisione 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, in *GUUE* L 248 del 24.9.2015, p. 80. Quest'ultima decisione è stata approvata dal Consiglio il 22 settembre, con la proposta presentata il 9 settembre 2015 e dopo che anche il Parlamento europeo aveva espresso il proprio parere favorevole. Una rapidità eccezionale per le istituzioni europee, nonostante le aspre divisioni all'interno del Consiglio tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri. La ricollocazione era già stata esaminata dalla Commissione europea che aveva a tal fine appositamente commissionato uno studio di fattibilità: European Commission, Directorate-General Home Affairs, *Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection*, JLSX/2009/ERFX/PR/1005, JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056, July 2010.

²⁹ Di questi 160.000 posti, 54.000 saranno impiegati per l'attuazione dei reinsediamenti dalla Turchia.

adottata a maggioranza qualificata con il voto contrario di Romania, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria. Questi ultimi due Stati hanno anche sollevato un ricorso di annullamento di fronte alla Corte di Giustizia, basato in gran parte su motivi procedurali, ma anche sulla violazione del principio di proporzionalità e dell'art. 78, par. 3, del TFUE, come base giuridica idonea ad adottare un atto di tale contenuto³⁰.

Le decisioni stabiliscono una scarna procedura per realizzare le ricollocazioni che si basa essenzialmente sull'accordo tra le autorità nazionali di Italia e Grecia e gli altri Stati membri, in particolare attraverso i punti di contatto nazionali all'uopo individuati. Le stesse decisioni prevedono che questa fase possa anche impiegare fino a sei mesi per la sua realizzazione. Inoltre il meccanismo della ricollocazione è riservato solo ad una parte dei richiedenti protezione internazionale, ossia coloro che sono in effettivo bisogno di protezione internazionale, individuati sulla base delle nazionalità che nell'anno precedente hanno avuto il riconoscimento della protezione internazionale nel 75% dei casi³¹.

L'applicazione della ricollocazione presuppone la previa identificazione dei richiedenti asilo, se non altro per stabilire la nazionalità di provenienza e dunque la loro eleggibilità al sistema e al trasferimento. L'obbligo di identificazione dei richiedenti asilo, è peraltro già in vigore in virtù del regolamento Eurodac ma, come si è già rilevato, è uno degli aspetti più critici della prassi degli ultimi anni. Le modalità per ottemperare praticamente all'obbligo di identificazione non sono contemplate dalla normativa UE e devono dunque essere individuate sulla base del principio dell'effetto utile e di leale cooperazione; ogni Stato deve dunque determinare le modalità più appropriate secondo l'ordinamento interno e sulla base delle esigenze concrete, soprattutto il numero di persone da identificare e le modalità nelle quali le persone arrivano alla frontiera. Per questo, nelle stesse decisioni sulla ricollocazione sono contenute anche misure operative di supporto per l'Italia e la Grecia volte a migliorare le procedure di identificazione e l'avvio delle procedure per il riconoscimento della pro-

³⁰ *Repubblica slovacca c. Consiglio dell'Unione europea*, C-643/15 del 2 dicembre 2015; *Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, C-647/15 del 3 dicembre 2015.

³¹ Si veda l'art. 3 comune ad entrambe le decisioni. In concreto sono considerati eleggibili i cittadini dei seguenti Paesi: Siria, Eritrea, Repubblica centrafricana, Seychelles, Dominica, Bahrain, Laos e Arabia Saudita. L'elenco è aggiornato periodicamente e reso disponibile dall'EASO: <https://www.easo.europa.eu/questions-and-answers-relocation>

tezione internazionale con l'invio di esperti coordinati dall'EASO e dalle altre Agenzie eventualmente rilevanti³². Inoltre la Commissione europea ha proposto la creazione di strutture di accoglienza e prima accoglienza gestire secondo l'approccio *hotspot*, che dovrebbero assicurare l'efficace realizzazione delle procedure di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali, nei quali andranno a collaborare anche squadre di sostegno provenienti dagli altri Paesi membri dell'UE³³.

Come prevedibile, l'attuazione del sistema di ricollocazione avviato a settembre 2015 è stata complessa, con un numero di persone effettivamente ricollocate largamente inferiore a quanto previsto, sebbene in graduale aumento³⁴. La principale causa è la scarsa disponibilità da parte dei Governi degli Stati membri ad ospitare richiedenti protezione internazionale, taluni per il numero elevato di richiedenti già presenti nel proprio Paese³⁵, altri per motivi più politici. Inoltre anche nelle decisioni sulla ricollocazione, così come nel regolamento Dublino, non vi è spazio alcuno per la scelta del richiedente protezione internazionale, anche attraverso la dimostrazione di particolari legami con uno Stato piuttosto che un altro, che possano essere rilevanti nella scelta dello Stato verso cui essere trasferiti³⁶. Ed è per questo che anche per la ricollocazione si propone la stessa tendenza dei richiedenti asilo a sottrarsi all'identificazione e alla sua applicazione che si registra in relazione all'applicazione del regolamento Dublino.

³² Così l'art. 7 comune ad entrambe le decisioni. Sono state anche pubblicate specifiche linee guida per il rilevamento delle impronte digitali: Commission Staff Working Document on *Implementation of the Eurodac Regulation as regards the obligation to take fingerprints*, SWD(2015)150 del 27 maggio 2015. Quanto alle altre agenzie, Frontex dovrebbe assistere gli Stati di frontiera esterna nelle operazioni di rimpatrio, mentre le agenzie Europol e Eurojust daranno un supporto alle attività investigative degli Stati sui trafficanti di persone.

³³ *Hotspot, accoglienza e ricollocamento – Circolare del Ministero dell'interno e Road map italiana*, www.asgi.it.

³⁴ Al 22 agosto 2016 sono state trasferite 3016 persone dalla Grecia e 961 dall'Italia. Per un resoconto dettagliato e aggiornato dello stato di attuazione si veda: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf.

³⁵ Così ad esempio si spiega la decisione adottata nei confronti della Svezia, esentata dall'applicazione della ricollocazione, alla luce del numero elevato di richiedenti asilo verso tale Paese.

³⁶ Per un approfondimento sul punto si rinvia a M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015, 2, p. 33 ss.

4. *Verso Dublino IV: una riforma consistente ma non radicale*

Accanto alle due decisioni sulla ricollocazione, considerate misure “emergenziali” e per questo basate sull’art. 78, par. 3, del TFUE, la Commissione aveva presentato nel settembre 2015 una proposta di modifica del regolamento Dublino III, volta a istituire un sistema di ricollocazione a regime, basato sull’art. 78, par. 2, de TFUE che potesse essere applicato in tutti i casi di situazioni di crisi che si presentino in uno Stato membro³⁷. Il sistema disposto da tale proposta era modellato su quello delle due decisioni sulle ricollocazioni temporanee, introducendo nel regolamento Dublino III un sistema permanente di ricollocazione da attivare rapidamente in ogni situazione di crisi tale da compromettere un sistema di asilo nazionale, senza peraltro pregiudicare la possibilità di attivare misure temporanee. Come le ricollocazioni la proposta prevede l’applicazione solo a coloro che hanno un elevato grado di possibilità di ottenere la protezione internazionale e contempla criteri di ripartizione del numero dei soggetti da distribuire tra gli Stati membri. L’esito della procedura per l’approvazione della proposta è apparso subito incerto, tant’è che la Commissione ne ha prospettato il ritiro³⁸. Già nei primi confronti in seno al Consiglio alcuni rappresentanti dei Governi avevano espresso un orientamento cauto, volto a sospenderne la trattazione, sia per ponderare meglio gli effetti prodotti dalle decisioni sulla ricollocazione, sia, soprattutto, per esaminarla insieme alla più ampia proposta di modifica del regolamento Dublino III che era stata già annunciata dalla Commissione nell’Agenda sulla migrazione e che in effetti è stata presentata pochi mesi dopo³⁹.

Preliminarmente, la Commissione il 6 aprile 2016 ha pubblicato una comunicazione nella quale ha illustrato una serie di misure per la rifor-

³⁷ Proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di ricollocazione di crisi e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide*, COM(2015)450 del 9 settembre 2015.

³⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide (rifusione)*, COM(2016)270 del 4 maggio 2016, p. 5.

³⁹ Si veda il documento del Consiglio 14513/15 del 1° dicembre 2015 (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14513_2015_INIT&from=IT).

ma complessiva del sistema europeo comune di asilo, alcune di queste riguardanti il regolamento Dublino e le norme correlate⁴⁰. In particolare, per quanto riguarda il regolamento Dublino, nella comunicazione erano prospettate due opzioni di riforma: la prima, una sorta di *Dublin plus*, basata sull'attuale impianto normativo, modificato in varie parti e integrato da un meccanismo correttivo al fine di renderlo più equo ed efficiente; la seconda, più radicale, tesa ad adottare un sistema completamente diverso, basato sulla ripartizione di tutti i richiedenti protezione internazionale tra gli Stati membri attraverso una procedura gestita direttamente dalla nuova Agenzia europea per l'asilo.

Poche settimane dopo, il 4 maggio 2016, la Commissione ha presentato la vera e propria proposta di riforma, scegliendo tra le due opzioni possibili quella meno radicale⁴¹. Dublino IV o *Dublin plus* lascia invariato il sistema Dublino ma prevede numerose modifiche che dovrebbero rendere tale sistema più efficace, efficiente e garantire una maggiore solidarietà tra gli Stati membri. L'esatto contenuto sarà noto solo al termine della procedura legislativa ordinaria che vede agire come colegislatori il Parlamento europeo e il Consiglio, sotto il vigile "controllo" della Commissione europea. Inoltre, l'impatto e l'efficacia della novella normativa non potrà prescindere dalla valutazione complessiva del sistema europeo comune di asilo, tutto interessato da un processo di riforma, con normative tra loro strettamente connesse.

In linea generale la riforma non cambia il sistema dei criteri già in vigore, ad eccezione dell'ampliamento del novero dei familiari, la cui presenza diventa rilevante per radicare la competenza in uno Stato: non più solo coniuge e figli minori, ma anche fratelli e sorelle. Sono inoltre espressamente considerati validi i legami familiari sorti dopo che è stato lasciato il Paese di origine. La modifica è potenzialmente significativa ma solo se sarà accompagnata da indicazioni chiare su come provare l'esistenza del legame familiare, aspetto che ha sinora reso molto difficile l'applicazione di tale criterio⁴². Per il resto i criteri rimangono sostanzialmente invariati con l'introduzione di modifiche volte a garantirne l'effettiva osservanza

⁴⁰ Comunicazione COM(2016)0197 del 6 aprile 2016, *Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa*.

⁴¹ Per un'approfondita analisi della proposta si veda lo studio condotto per conto del Parlamento europeo da F. MAIANI, *The Reform of the Dublin III Regulation*, European parliament, Bruxelles, 28 June 2016.

⁴² *Ibidem*, p. 15.

e a contrastare i movimenti secondari, eliminando anche quelle minime possibilità oggi esistenti di aggirare i criteri. Tale obiettivo è conseguito stabilendo chiaramente gli obblighi dei richiedenti protezione internazionale e le conseguenti sanzioni in caso di inottemperanza.

Quanto ai primi, la proposta introduce espressamente l'obbligo di presentare la domanda nello Stato di primo ingresso irregolare o di soggiorno regolare e l'obbligo di collaborare con le autorità competenti, sia fornendo tutte le informazioni necessarie sia rispettando la decisione definitiva di trasferimento. Quanto alla sanzione, in caso di mancata presentazione della domanda nello Stato di primo ingresso irregolare o di soggiorno regolare, la domanda di protezione sarà esaminata sempre attraverso l'applicazione della procedura accelerata, secondo quanto disposto dall'art. 31, par. 8, della direttiva procedure. Inoltre il richiedente potrà godere delle misure di accoglienza solo nello Stato competente, mentre negli altri Stati membri potrà beneficiare solo di assistenza sanitaria d'emergenza. Nella comunicazione del 6 aprile 2016 è prospettata anche una modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo⁴³ per assicurare che il periodo di 5 anni, a seguito del quale i beneficiari di protezione internazionale sono ammissibili allo *status* di soggiornante di lungo periodo, riparta da zero ogni volta che la persona lascia senza autorizzazione il territorio dello Stato membro che ha concesso la protezione⁴⁴.

Sono inoltre eliminate quelle cause di trasferimento della competenza in deroga al "criterio base" che possono costituire ancora un incentivo alla circolazione secondaria. Ad esempio, il Paese avente rilasciato un permesso di soggiorno od un visto, rimane sempre competente a prescindere dal tempo trascorso dal rilascio di tali documenti, mentre secondo il regolamento Dublino III la competenza cessa dopo che sono trascorsi sei mesi dal rilascio del visto e due anni dalla scadenza del permesso di soggiorno. Analogamente per quanto riguarda il Paese di primo ingresso irregolare, mentre adesso tale competenza viene meno dopo che siano trascorsi 12 mesi da tale ingresso o comunque dopo che si sia trascorso un soggiorno di cinque mesi in un altro Stato membro. Viene eliminata anche la clausola di modifica della competenza in caso di assenza prolun-

⁴³ Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2011, *che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale*.

⁴⁴ COM(2016)197, cit., p. 12.

gata da uno Stato membro. Dello stesso tenore sono quelle disposizioni che tendono a ridurre gli spazi di discrezionalità lasciati agli Stati membri, ad esempio in relazione all'esercizio della c.d. clausola di sovranità, in base alla quale uno Stato può dichiararsi competente in deroga ai "criteri base", ad esempio per motivi umanitari. Tale clausola è mantenuta ma può essere esercitata solo per motivi familiari.

Il divieto di movimenti secondari è ribadito anche nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, per i quali, in assenza di familiari, lo Stato competente diventerebbe lo Stato nel quale è stata presentata la prima richiesta di protezione internazionale, a meno che ciò non sia contrario al superiore interesse del minore. Sul punto la Corte di giustizia aveva invece affermato che per tale categoria di soggetti vulnerabili lo Stato competente è quello nel quale il minore si trova, inducendo la Commissione a presentare una proposta di modifica del regolamento Dublino III, che tuttavia non è mai stata approvata in mancanza di un accordo sul punto tra Parlamento europeo e Consiglio⁴⁵. Come ammette la stessa Commissione tale proposta normativa sarà espressamente ritirata⁴⁶. Rimane tuttavia l'esigenza del rispetto del principio affermato dalla Corte di giustizia, fondato sulla situazione di particolare fragilità dei minori non accompagnati: in mancanza di una modifica sul punto in sede di approvazione della proposta è verosimile che la questione sarà nuovamente riproposta di fronte ai giudici di Lussemburgo.

Inoltre la proposta di riforma introduce alcune significative novità procedurali. Prima ancora dell'avvio della "Procedura Dublino", volta ad applicare i criteri per determinare lo Stato membro competente, il regolamento introduce l'obbligo a carico dello Stato membro in cui è presentata la domanda, di verificare se la domanda sia inammissibile ai sensi dell'art. 33, par. 2, lett. b) e c) della direttiva procedure. In base a tale norma la domanda di protezione internazionale è dichiarata inammissibile se il richiedente proviene da un primo paese di asilo o da un paese terzo sicuro. In questi casi lo Stato che verifica l'inammissibilità

⁴⁵ Proposta di regolamento COM(2014)382 del 26.6.2014, *che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro*. Sentenza 6 giugno 2013, MA, C-648/11, ECLI:EU:C:2013:367.

⁴⁶ COM(2016)270, cit., p. 5.

della domanda sarà anche lo Stato competente e sarà poi anche responsabile del rimpatrio della persona nel caso in cui non abbia altro titolo per rimanere nel territorio. La proposta di riforma impone anche di verificare se il richiedente provenga da un paese di origine sicuro o se corra rischi relativi alla sicurezza, nel qual caso tale Stato membro sarà competente e dovrà esaminare la domanda con procedura accelerata ai sensi dell'art. 31, par. 8, della direttiva procedure.

Le nozioni di Paese di primo asilo, Paese terzo sicuro e Paese di origine sicuro sono tutte già contemplate nella direttiva procedure ma come opzioni, lasciando cioè agli Stati la possibilità di scegliere se introdurre o meno tali nozioni nei propri ordinamenti, con i conseguenti effetti sul piano procedurale. Nell'ordinamento italiano, ad esempio, tali concetti non sono mai stati introdotti. L'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di concetti di "Paese sicuro" è proprio uno degli obiettivi perseguiti dalle nuove proposte della Commissione e in particolare dalla proposta di modifica della direttiva procedure presentata il 13 luglio 2016⁴⁷. Essa contiene un'intera sezione dedicata a tali concetti, che dovranno essere obbligatoriamente introdotti negli ordinamenti nazionali applicando le diverse procedure previste. Si prospetta anche l'armonizzazione dell'elenco dei Paesi considerati sicuri, che dovrà essere completamente uniformato nell'arco di cinque anni dall'entrata in vigore del nuovo regolamento.

Altra novità sul piano procedurale è costituita dalla semplificazione delle relazioni tra le amministrazioni competenti ad effettuare le richieste di ripresa in carico che vengono trasformate in semplici notifiche, nel presupposto che i criteri per definire lo Stato competente saranno più chiari e privi di eccezioni, così da non lasciare adito a discrezionalità da parte degli Stati membri coinvolti.

Innovativa è l'introduzione del meccanismo correttivo di distribuzione dei richiedenti asilo allorquando in uno Stato membro vi sia un afflusso sproporzionato di richiedenti protezione internazionale e persone reinsediate, vale a dire superiore al 150% di una quota nazionale definita per ciascuno Stato attraverso una chiave di riferimento basata su due criteri equivalenti: il numero degli abitanti e il prodotto interno lordo. Gli Stati potranno scegliere di non partecipare al meccanismo di

⁴⁷ Proposta di regolamento COM(2016)467 del 13.7.2016, *che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE*.

ridistribuzione dichiarando la propria indisponibilità e corrispondendo la cifra di 250.000 euro per ogni persona non accolta. Successivamente il richiedente protezione internazionale potrà essere nuovamente trasferito se in applicazione dei criteri del regolamento Dublino risulti competente un altro Stato membro.

Il meccanismo correttivo di distribuzione è lo strumento che dovrebbe garantire l'attuazione del principio di solidarietà tra gli Stati membri, distribuendo tra di loro i richiedenti protezione internazionale. Il sistema è simile a quello introdotto attraverso le decisioni sulla ricollocazione ma si caratterizza per l'automatismo della sua attivazione, per interessare potenzialmente tutti i richiedenti protezione internazionale e non solo quelli provenienti da determinati Paesi, nonché per la possibilità lasciata agli Stati di non partecipare sebbene corrispondendo in cambio una congrua somma di denaro. L'automatismo del meccanismo è garantito dall'affidamento della gestione del sistema dal punto di vista tecnico all'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), che già raccoglie i dati registrati in base al regolamento Eurodac. Dal punto di vista operativo, il sistema di redistribuzione sarà invece gestito dalla nuova Agenzia per l'asilo, destinata a sostituire l'EASO, alla quale saranno conferiti anche compiti di controllo della conformità delle normative e delle azioni degli Stati membri con le nuove norme sull'asilo, nonché della loro capacità di affrontare situazioni di emergenza con misure operative adottate rapidamente. Il meccanismo correttivo, una volta avviato, rimane operativo fino a quando il numero dei richiedenti protezione internazionale nel Paese interessato non scende al di sotto del 150% della chiave di riferimento, mentre le persone saranno destinate in quei Paesi che hanno un numero di richieste inferiore alla loro chiave di riferimento.

5. Conclusioni

L'efficacia della riforma del regolamento Dublino dipenderà in gran parte dall'effetto dissuasivo che le nuove regole (obblighi e sanzioni) produrranno sui richiedenti asilo. Semplificate le procedure, eliminate le eccezioni e aumentate le sanzioni, i criteri di Dublino dovrebbero finalmente trovare applicazione da parte degli Stati e saranno osservati diligentemente dai richiedenti protezione internazionale.

Tuttavia il rischio che anche questa ennesima riforma del regolamen-

to non produca i risultati sperati è molto elevato, soprattutto se gli arrivi di persone richiedenti protezione internazionale si manterranno ai livelli raggiunti a partire dal 2014. I trasferimenti di persone tendono ad essere sempre complicati, a dispetto di qualsiasi regola, in particolare quando dovrebbero riguardare decine di migliaia di persone. Per questo l'adesione volontaria dei richiedenti protezione internazionale è essenziale. Nella proposta di regolamento Dublino IV questo aspetto è pienamente considerato ma l'obiettivo è perseguito solo attraverso misure punitive senza tenere in considerazione in alcun modo le esigenze e le aspirazioni individuali delle persone interessate⁴⁸.

È comunque altamente probabile che il futuro regolamento Dublino IV non sia l'ultimo intervento normativo in questo ambito e che sia stato considerato dalla Commissione come una tappa necessaria prima di passare ad una riforma radicale del sistema di asilo europeo, peraltro già prospettata nella Comunicazione del 6 aprile 2016 che espressamente contempla anche opzioni di riforma di lungo periodo.

A questo riguardo, nella stessa comunicazione la Commissione esprime la volontà di promuovere “il riconoscimento reciproco della protezione concessa in Stati membri diversi, gettando così le basi per un eventuale quadro relativo ai trasferimenti della protezione”. La questione del mutuo riconoscimento in materia di asilo è presente in numerosi documenti della Commissione europea ma non è mai stata fatta propria dal Consiglio, nonostante sia evidente la sua potenziale efficacia anche rispetto al sistema Dublino: la consapevolezza della possibilità di spostarsi nello Stato membro prescelto una volta riconosciuto come beneficiario di protezione internazionale potrebbe dissuadere in modo efficace chi intende sottrarsi all'applicazione dei criteri del regolamento Dublino per timore dell'impossibilità di spostarsi successivamente nell'area di libera circolazione dell'Unione europea⁴⁹. Il mutuo riconoscimento dovrebbe

⁴⁸ Sul punto di veda da M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, cit., pp. 55-56; F. MAIANI, *The Reform of the Dublin III Regulation*, cit., p. 50.

⁴⁹ Si veda da F. MAIANI, *The Reform of the Dublin III Regulation*, cit., pp. 53-56; AMNESTY INTERNATIONAL, *Amnesty International's Contribution to the European Commission's Public Consultation on the Debate on the Future Agenda for Home Affairs Policies: an Open and Safe Europe – what Next?*, January 2014, pp. 11-12; EASO, *Implementing the CEAS in full. Translating legislation into action*.

essere associato infatti ad una estensione, anche limitata, del diritto di circolazione e di soggiorno ai cittadini di Paesi terzi⁵⁰. Esistono già diverse comunicazioni nelle quali la Commissione ha espressamente affrontato il tema del soggiorno in altri Stati membri dei beneficiari della protezione internazionale⁵¹. Per il momento l'unico significativo atto normativo adottato in materia è consistito nella direttiva n. 2011/51/UE che ha esteso l'ambito di applicazione della direttiva 2003/109/CE sullo *status* di lungo soggiornanti anche ai beneficiari di protezione internazionale⁵². La direttiva non prevede alcuna specificità della situazione dei beneficiari di protezione internazionale né concerne in alcun modo il trasferimento di responsabilità, neanche limitatamente al rilascio dei documenti di viaggio⁵³.

Il riconoscimento di una seppur limitata libertà di circolazione e di soggiorno tra Stati UE potrebbe essere una misura opportuna per superare la crisi del sistema europeo comune di asilo. Gli Stati potrebbero agire più facilmente con spirito di leale cooperazione e si potrebbero

⁵⁰ A. Adinolfi, *La circolazione tra gli Stati membri dell'Unione degli stranieri in condizione regolare*, in *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale*, a cura di G. CAGGIANO, Torino, Giappichelli, 2014.

⁵¹ *Verso una procedura comune in materia di asilo e uno status uniforme e valido in tutta l'Unione per le persone alle quali è stato riconosciuto il diritto d'asilo*, COM(2000)755 del 22 novembre 2000, pp. 13-14; La necessità di estendere il diritto di circolazione e di soggiorno ai beneficiari di protezione internazionale per consentire un più corretto funzionamento del sistema europeo comune di asilo è stata sottolineata, tra gli altri, da due contributi elaborati in occasione della conferenza pubblica sugli sviluppi della politica europea in materia di giustizia e affari interni, svoltasi il 29 e 30 gennaio 2014 a Bruxelles. Si veda in particolare il contributo del direttore dell'EASO, *EASO Contribution to DJJHA conference on the future of Home Affairs* e di AMNESTY INTERNATIONAL, *Amnesty International's contribution to the European Commission's public consultation on the Debate on the future agenda for Home Affairs policies: An open and safe Europe – what next?*, January 2014, pp. 11-12. Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM(2007)301 del 6 giugno 2007, pp. 6-7

⁵² G.U.C.E. 2011 L 132, pp. 1-4.

⁵³ S. PEERS, *Transfer of International Protection and European Union Law*, *Int. Journal of Refugee Law*, 2012, pp. 527-560; N.M. LASSEN, L. EGESBERG, J. VAN SELM, E. TSOLAKIS, J. DOOMERNIK, *Study on the transfer of protection status in the EU, against the background of the common European asylum system and the goal of a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum*, European Community, DG.JAI/A2/2003/001, 25 June 2004. Si veda anche ECRE, *Discussion Paper. Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of international protection status within the EU*, November 2014. Sia permesso anche il rinvio a C. FAVILLI, *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, pp. 701-747.

individuare strumenti di applicazione del principio di solidarietà, in particolare finanziaria, per tenere conto sia del numero dei beneficiari di protezione dei quali gli Stati membri sono responsabili sia di quelli che invece soggiornano in un altro Stato membro. Potrebbero essere individuati incentivi al trasferimento verso taluni Stati piuttosto che altri, impegnando a questo fine risorse che sono invece oggi in gran parte finalizzate ai controlli, alle procedure di identificazione nonché a quelle di trasferimento nell'ambito del sistema Dublino, senza peraltro ottenere risultati significativi.

In un quadro del genere, le quote di richiedenti protezione internazionale, oggi contemplate nelle decisioni sulla ricollocazione, nella raccomandazione sul reinsediamento e nel nuovo Dublino IV, rappresentano uno strumento essenziale che deve essere valorizzato e raffinato. Esse rappresentano una delle maggiori novità nel quadro normativo europeo. In un sistema di asilo più integrato di quello attuale, esse dovrebbero tener conto anche dei beneficiari di protezione internazionale già residenti in uno Stato ed essere collegate a strumenti di compensazione finanziaria a seconda che il numero effettivo dei beneficiari di protezione internazionale soggiornanti nel proprio territorio si discosti o meno da quello ottimale; potrebbero essere anche individuati incentivi per favorire gli spostamenti verso Stati con uno scarso numero di richiedenti protezione internazionale, condizionati alla residenza in quegli Stati per un certo numero di anni.

L'andamento della crisi dei migranti, espressione di una più generale crisi dell'Unione, rende modifiche di questo tenore, pur prospettate dalla stessa Commissione, quasi utopistiche. Non è questo il tempo per riforme coraggiose sul piano del rafforzamento dell'integrazione europea. L'Unione e, soprattutto, i Governi hanno piuttosto deciso di concentrare gli sforzi sul contenimento dei flussi attraverso la cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito, nella convinzione che questo sia l'unico modo per recuperare la fiducia reciproca tra gli Stati membri e rendere pienamente operativo il sistema europeo comune di asilo, senza modificarlo radicalmente.

