

Nuova serie N. 10

I quaderni della Diaconia



I Quaderni della Diaconia

Il diritto di restare:
il regolamento Dublino,
i volti, le storie e le possibili
buone pratiche

Il diritto di restare: il regolamento Dublino, i volti, le storie e le possibili buone pratiche

Annapaola Ammirati,
Ilaria Sommaruga

Introduzione

Il c.d. “sistema Dublino”, che oggi si basa sul Regolamento Dublino III (Regolamento UE n. 604/2013), ha già avuto modo di dimostrare la sua inefficacia: laddove i trasferimenti da uno Stato all’altro vengano effettivamente eseguiti, sono comunque frequenti i movimenti secondari di ritorno nello Stato membro di partenza. Il sistema non ha creato un reale clima di cooperazione tra gli Stati UE, ma anzi una consistente pressione su paesi tradizionalmente di primo ingresso come l’Italia e la Grecia. Pur caratterizzandosi per un impatto numerico limitato ha una forte ricaduta sulla vita delle persone e sui costi sociali che gli Stati devono sostenere per la sua applicazione creando anche pesanti ripercussioni sul piano collettivo e sull’obiettivo dell’inclusione sul territorio. Oggi, nell’ambito di una riforma integrale della politica migratoria, la Commissione europea propone una revisione del Regolamento che tuttavia rischia di non modificare le scelte politiche di fondo ma anzi di rafforzarle. È importante sottolineare che secondo la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ciascuno Stato membro dovrebbe monitorare la situazione degli altri impedendo i rientri forzati dei richiedenti verso quegli Stati che non dovessero risultare sicuri. Anche l’Italia in diverse occasioni è stata considerata come Paese non sicuro dalle Corti di altri Stati membri.

Le principali domande che ci si è posti per la stesura di questo report sono: come funziona il regolamento di Dublino in pratica visto dai punti di vista delle burocrazie sull'immigrazione? Come funziona il regolamento di Dublino nella pratica visto dal punto di vista dei migranti, e quali sono le implicazioni del regolamento di Dublino per le loro decisioni di viaggiare verso l'interno dell'Europa?

Alla luce di queste considerazioni, lo studio si pone l'obiettivo di profilare il quadro giuridico e fattuale della situazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale c.d. dublinati. Partendo da una panoramica politico-normativa si evidenzieranno alcuni passaggi significativi dell'impatto del Regolamento Dublino III sui diritti garantiti alle persone dal momento del loro rientro sul territorio italiano mettendo in luce un processo, che rischia di diventare una pratica comune, che rende tali persone giuridicamente invisibili e non più target dell'intervento sociale. Nei capitoli successivi verrà presa in esame l'agenda europea e il contesto UE analizzando le riforme del Sistema Comune di Asilo e verranno poi esaminate nel dettaglio le proposte di riforma di Dublino III alla luce del recente testo approvato dal Parlamento Europeo.

Attraverso una analisi dettagliata di alcuni casi studio selezionati di applicazione del Regolamento in oggetto, sulla base di quanto riportato in letteratura, dell'esperienza diretta di diverse associazioni operanti in questo ambito e da quanto emerso dal lavoro svolto attraverso la rete dei Community Center di Diaconia Valdese e Oxfam Italia si concluderà mostrando come il sistema di protezione internazionale italiano presenti di fatto numerosi profili di casualità per i richiedenti e i titolari di protezione che vengono rinviati in Italia, il che, in assenza dell'adozione di auspicabili buone pratiche, può condurre a situazioni in cui i "dublinati" si trovino privi di accoglienza e senza orientamento sociale e legale con importanti influenze sul percorso futuro.

CAPITOLO I

Il sistema Dublino

“Freedom’s a marvellous name”

Aldous Leonard Huxley, *Eyeless in Gaza*, London, 1936.

1. Il regolamento “Dublino III”: disposizioni generali e principi fondamentali

Il “sistema Dublino”¹, fondamento dell’intero sistema di asilo europeo stabilisce, quale Stato debba farsi carico del trattamento di una domanda di protezione internazionale di una persona giunta sul territorio europeo².

Le prime regole comuni su come determinare lo Stato membro responsabile dell’esame di una richiesta di protezione erano state fissate nella

-
- 1 Ne fanno parte anche il regolamento EURODAC, supporto operativo del Regolamento Dublino, e i rispettivi regolamenti di attuazione Regolamento (UE) n. 118/2014 che modifica il regolamento (CE) n.1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda d’asilo presentata in uno degli Stati membri. Eurodac (European Dactyloscopie), in pratica, tramite l’archiviazione delle impronte digitali consente di verificare se un cittadino di un paese terzo ha già avanzato richiesta di asilo in uno Stato membro e/o ha attraversato irregolarmente una frontiera esterna di un altro Stato membro, laddove identificata.
 - 2 Si v. AMMIRATI A., *Che cos’è il Regolamento Dublino, 27 dicembre 2015, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/che-cose-il-regolamento-di-dublino-sui-rifugiati/>.*

Convenzione di Dublino del 1990³, sostituita dal Regolamento Dublino II nel 2003⁴, emendato a sua volta insieme ad Eurodac⁵ nel 2013⁶. Ad oggi è il Regolamento n. 604/2013, c.d. Regolamento Dublino III⁷, adottato nel giugno 2013 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2014, a definire 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 della c.d. area Dublino (gli Stati membri dell'Unione più Svizzera, Liechtenstein, Islanda e Norvegia) da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

Il sistema Dublino non è mai stato disegnato per raggiungere la solidarietà e una giusta condivisione delle responsabilità, il suo principale obiettivo era di stabilire con certezza la responsabilità per la valutazione della richiesta ed evitare il prodursi del fenomeno dei c.d. rifugiati in orbita, laddove nessuno stato si assumesse la responsabilità e quindi nessuno stato permettesse

-
- 3 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. Cfr. ADINOLFI A., *La libera circolazione delle persone, in Diritto dell'Unione europea. Parte speciale* (a cura di Strozzi), 2015, pp. 64 ss.; ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014, p. 531 ss.
 - 4 La Convenzione è stata sostituita dal regolamento (CE) n. 343/2003, c.d. "regolamento Dublino II", GU L 50 del 25 febbraio 2003, p. 1 ss.
 - 5 Si veda Regolamento (UE) n° 603/2013 del parlamento europeo e del consiglio 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), GU L 180/1 del 29 giugno 2013.
 - 6 FERACI O., *Il Nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, in Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 2. HAILBRONNER K., THIERY C., *Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Applications in Europe, in Common Market Law Review*, 1998, pp. 1047 ss; IPPOLITO F., VELLUTI S., *The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness, Refugee Survey Quarterly*, 2011, p. 24 ss.
 - 7 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, GU L 180 del 29 giugno 2013, pag. 31.

l'accesso alla procedura di asilo⁸.

Di fatto, il presupposto alla base del Regolamento Dublino III resta quello di sempre, ossia che spetta ad un solo Stato membro di esaminare la domanda di protezione. A fondamento di ciò vi è il principio per cui i richiedenti asilo devono avanzare richiesta di protezione alla prima occasione utile, cioè nel primo Paese dell'Unione in cui giungono, solitamente Italia e Grecia, dove dovrebbero essere identificati dalle forze dell'ordine⁹. Oggi l'impellenza è quella di contenere i c.d. movimenti secondari dei richiedenti protezione internazionale, il fenomeno dei movimenti interni all'Unione dei richiedenti protezione dopo essere entrati nel territorio europeo, influenzati dalla qualità del sistema di asilo adottato in uno specifico Stato membro¹⁰ o più semplicemente dettati da eventuali legami familiari o aspirazioni personali.

2. Garanzie per i minori

Tutte le procedure previste dal regolamento devono essere attuate tenendo sempre come considerazione primaria l'interesse superiore del minore¹¹. Trattandosi di una categoria di persone particolarmente vulnerabili, sono state stabilite maggiori garanzie procedurali per i minori non accompagnati¹². Viene stabilito, in particolare, il diritto del minore ad essere assistito da un rappresentante, che ha accesso a tutte le informazioni che lo riguardano

8 FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3, pp. 1-3.

9 WILLIAMS R., *Beyond Dublin. A Discussion Paper for the Greens/EFA in the European Parliament*, 18 marzo 2015, pp. 6-7, reperibile in <https://www.greens-efa.eu/en/article/beyond-dublin/>.

10 FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, cit., pp. 1-3.

11 Si veda art. 6, par. 1, del Regolamento (UE) n. 604/2013, cit. Cfr. art. 24, par. 2, della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

12 V. art. 2, lett. j), Definizioni. Per minori stranieri non accompagnati il Regolamento intende quei minori che entrano nel territorio europeo senza essere accompagnati da un adulto che ne sia responsabile per legge o per prassi dello Stato membro interessato, finché non sia realmente affidato a un adulto o che vengano abbandonati una volta entrati nel territorio degli Stati membri..

e assiste il minore in tutte le procedure previste¹³ dal Regolamento.

Lo Stato membro nel quale il minore non accompagnato ha presentato domanda di protezione internazionale deve procedere il prima possibile all'identificazione di eventuali familiari, parenti e fratelli del minore nel territorio degli Stati membri, sempre tutelando il suo interesse superiore¹⁴.

3. La gerarchia dei criteri per determinare lo Stato competente

La competenza è riconosciuta attraverso i metodi "obiettivi" del Regolamento¹⁵, che lasciano uno spazio estremamente ridotto alle preferenze dei singoli. Il presupposto è che determinando in maniera rapida lo Stato competente si può garantire effettivo accesso alla procedura e un rapido espletamento delle domande¹⁶. I criteri¹⁷ si applicano nell'ordine in cui sono previsti dal Regolamento¹⁸. Nel caso in cui non sia possibile individuare lo Stato membro competente in base ai criteri di seguito enunciati, è competente il primo Stato nel quale la persona ha avanzato richiesta di protezione internazionale¹⁹. I criteri, come si vedrà, riflettono il principio secondo cui lo Stato che ha esercitato il ruolo maggiore relativamente all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, dovrebbe esse-

13 *Ivi*, art. 6, par. 2.

14 Art. 6, par. 4, del Regolamento.

15 Il Regolamento 604/2013 prevede un meccanismo "[...] fondato su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate". V. considerando nn. 4 e 5 del Regolamento.

16 Cfr. considerando n. 5 del Regolamento. Si v. FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3, pp. 3 ss. In effetti, secondo l'autrice, solo garantendo dei tempi rapidi per la determinazione dello Stato membro competente il regolamento Dublino acquisisce un significato.

17 Si vedano artt. 8-15 del Regolamento 604/2013, *cit.*

18 *Ivi*, art. 7.

19 *Ivi*, art. 3, par. 2.

re normalmente responsabile, salvo eccezioni²⁰. La determinazione avviene sulla base della situazione esistente nel momento in cui la domanda viene presentata per la prima volta.

3.1 I minori

Il primo criterio riguarda i minori stranieri non accompagnati (MSNA) che devono essere riuniti ai membri della famiglia regolarmente residenti, a patto che sia tutelato il superiore interesse del minore²¹.

Se il richiedente è un **minore straniero non accompagnato**, è responsabile lo Stato membro in cui sono presenti legalmente un familiare o un fratello del minore²². Se il minore è coniugato ma il coniuge non è legalmente presente nel territorio degli Stati membri, lo Stato competente è quello in cui soggiornano in maniera regolare, il padre, la madre, un altro adulto responsabile per il minore per legge o per prassi di detto Stato in cui si trova l'adulto; un fratello o un parente²³. In quest'ultimo caso, lo Stato dovrebbe provvedere al ricongiungimento solo dopo un esame individuale che accerti che il parente possa prendersi cura di lui/lei. Se i familiari o i parenti soggiornano in vari Stati, lo Stato competente dovrebbe essere determinato sulla base dell'interesse superiore del minore non accompagnato.

In ogni caso, in mancanza di familiari, fratelli, parenti, è competente lo stato in cui il minore ha presentato la domanda, purché ciò sia nel suo interesse. Nel 2013 la Corte di Giustizia nel caso *MA e altri c. Secretary of State for Home*

20 L'art. 3 ricorda il principio generale per cui gli Stati membri esaminano qualsiasi domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide sul territorio di qualunque Stato membro, compreso alla frontiera e, in aggiunta rispetto a "Dublino II", nelle zone di transito.

21 Art. 8 del Regolamento Dublino III.

22 Art. 8, par. 1, del Regolamento.

23 V. art. 2, lett. h) del Regolamento. In riferimento ai minori il termine parente include la zia o lo zio, il nonno o la nonna del richiedente che si trovino nel territorio di uno Stato membro.

*Department*²⁴, con riferimento all'analogo contenuto dell'art. 6, par. 2, del regolamento Dublino II, ha precisato che se un MSNA privo di familiari legalmente residenti in uno degli Stati Dublino ha presentato richiesta in più Stati membri, il regolamento deve essere interpretato nel senso che designa come competente lo Stato nel quale il minore si trova dopo avervi presentato una domanda, laddove nel superiore interesse del minore. Quindi al fine di garantire il miglior trattamento per il MSNA, è competente non lo stato di ingresso ma quello in cui il minore si trova²⁵. Trattandosi infatti di soggetti che meritano una particolare tutela, la procedura non deve essere prolungata più del necessario attraverso superflui trasferimenti in altri Stati membri. Ad esempio, come nel caso di specie, una minore cittadina eritrea che ha presentato domanda di protezione nel Regno Unito al suo ingresso sul territorio, ma aveva già avanzato richiesta di protezione sul territorio italiano. In questo caso la minore è presente sul territorio del Regno Unito quindi quest'ultimo sarà competente e non deve essere rinviata in Italia, in quanto Paese di primo ingresso²⁶.

24 *M.A. e a. c. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11. Nel caso di specie era stato infatti chiesto alla Corte di valutare se qualora un MSNA sprovvisto di familiari ha presentato domande di asilo in più di uno Stato membro lo Stato competente è lo Stato membro nel quale tale minore ha presentato la sua prima domanda o quello in cui egli si trova dopo avervi presentato la sua ultima domanda.

25 *L'High Court of Justice* aveva ritenuto che in forza dell'art. 6, par. 2, del Regolamento Dublino II, in assenza di familiari i minori non accompagnati che chiedono asilo in diversi Stati membri, vadano rinviiati, come nel caso degli adulti, verso lo Stato membro dove hanno presentato domanda per la prima volta. Questo nonostante la locuzione "per la prima volta" prevista dall'art. 5, par. 2, in merito alla gerarchia dei criteri, non fosse presente nel testo dell'art. 6, par. 2, relativo ai minori che recitava semplicemente "ha presentato domanda", così come l'art. 8, par. 4 del Regolamento Dublino III.

26 V. DEL GUERCIO A., La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo, in Osservatorio Costituzionale, settembre 2014, pp. 6-8, reperibile in <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2015/aprile/art-del-guercio-asilo.pdf>. Si veda la proposta della Commissione europea, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) No 604/2013 as regards determining the Member State responsible for examining the application for international protection of unaccompanied minors with no family member, sibling or relative legally present in a Member State, Brussels, 26 giugno 2014, COM(2014) 382 final.

3.2 I criteri “familiari”

La tutela dell’unità familiare dovrebbe essere una delle considerazioni preliminari nell’individuazione dello Stato membro competente²⁷, seppur vengano previsti alcuni limiti e la sussistenza di determinati requisiti.

Per familiari si intendono solo il coniuge e i figli minori non coniugati²⁸, una definizione restrittiva rispetto al caso dei minori, che ha contribuito a far sì che tale criterio venisse raramente applicato e molto spesso le persone venissero trasferite da uno Stato membro all’altro senza tenere conto della presenza di familiari²⁹.

Se un familiare del richiedente, in questo caso a prescindere dal fatto che la famiglia fosse già costituita nel paese di origine, è stato autorizzato a soggiornare come titolare di protezione internazionale in uno Stato membro è competente lo Stato che ha riconosciuto la protezione³⁰. Similmente se il richiedente ha un familiare che ha presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una prima decisione di merito, l’esame della domanda di protezione internazionale compete allo Stato membro in cui la domanda del familiare è in corso d’esame³¹. In entrambi i casi è necessario che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. Si pensi al caso della moglie titolare di protezione in Germania e il marito che avanza richiesta di asilo in Italia e vorrebbe raggiungerla, sarà necessario che entrambi mettano per iscritto la volontà di essere ricongiunti. In questo caso lo Stato competente secondo quanto suddetto diventerebbe la Germania.

Nel caso di domande presentate da diversi familiari insieme o comunque in

27 Considerando n. 14 del Regolamento.

28 Nello specifico, vengono definiti familiari ai sensi dell’art. 2, lett. g) i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente purché essa sia già costituita nel paese di origine, che risiedono nel territorio degli stati membri: coniuge o partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile; figli minori non coniugati.

29 UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper, aprile 2006*, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html>. Cfr. DEL GUERCIO A., *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, in *Osservatorio Costituzionale*, cit., pp. 6-9.

30 V. art. 9 del Regolamento Dublino III.

31 *Ivi*, art. 10.

date ravvicinate nello stesso Stato membro, sarà competente lo Stato che in base ai criteri sarebbe competente per il maggior numero di domande o in mancanza quello competente per l'esame della domanda del richiedente più anziano³².

3.3 Criteri legati al controllo dell'immigrazione e delle frontiere

3.3.1 Titoli di soggiorno o rilascio di visti

Se il richiedente è titolare di un visto d'ingresso o di un titolo di soggiorno in corso di validità lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato il titolo o il visto. Se il richiedente è in possesso di un visto scaduto da più di sei mesi o titolo di soggiorno scaduto da più di due anni e non ha lasciato il territorio dell'Unione, è competente lo Stato in cui ha presentata la domanda³³. Sono previste disposizioni addizionali relative al caso in cui il richiedente sia in possesso di più visti o titoli di soggiorno rilasciati da vari Stati membri³⁴.

3.3.2 Il criterio di primo ingresso e il soggiorno irregolare

Quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e delle circostanze indiziarie³⁵, inclusi i dati di cui al regolamento (UE) n. 603/2013, che il richiedente ha varcato in maniera irregolare, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale³⁶. Quindi se il richiedente si trova in una situazione d'irregolarità, la competenza spetta allo Stato di

32 Art. 11 del Regolamento, in materia di procedura familiare.

33 V. art. 12 del Regolamento.

34 In questo caso, ai sensi dell'art. 12, par. 3, è competente lo Stato che ha rilasciato il titolo di soggiorno con validità temporale più lunga o, in caso di pari durata, con scadenza più lontana; in caso di visti di analoga natura lo Stato membro che ha rilasciato quello con scadenza più lontana; in caso di visti di natura diversa lo Stato che ha rilasciato il visto di validità più lunga o, in caso di pari validità, quello con la scadenza più lontana.

35 Si vedano i due elenchi indicati all'art. 22, par. 3, del presente regolamento.

36 Art. 13, par. 1.

primo ingresso nel territorio dell'Unione Europea. Ad esempio, un cittadino straniero che è entrato in maniera irregolare in Italia e che poi si è recato in Germania dove ha presentato richiesta di asilo dovrebbe, in teoria, essere trasferito in Italia³⁷. Nel caso in cui l'identificazione non avvenga talvolta potrebbe essere sufficiente semplicemente un biglietto del treno nominativo³⁸, uno scontrino o dichiarazioni del richiedente stesso per testimoniare il passaggio dal territorio italiano anche senza aver mai avanzato richiesta di asilo.

Detta responsabilità cessa 12 mesi dopo la data di attraversamento irregolare della frontiera. Quando uno Stato non può o non può più essere ritenuto responsabile e quando è accertato che il richiedente, entrato illegalmente o di cui non si possano accertare le circostanze dell'ingresso, abbia soggiornato per un periodo continuato di almeno cinque mesi in uno Stato prima di presentare la domanda è competente tale Stato membro³⁹. Se ha soggiornato per almeno 5 mesi in più Stati è competente quello in cui ha soggiornato più di recente.

Il criterio del soggiorno o ingresso irregolare è quello maggiormente adottato relativamente alle richieste di presa in carico e fa sì che la responsabilità per una domanda di asilo nel sistema Dublino diventi “*a burden and a punishment for the Member State which permette the individual to arrive in the Union*”⁴⁰. Il pericolo, molto spesso concretizzato, è quello per cui gli Stati, per eludere questo criterio, cerchino di prevenire definitivamente l'ingresso dei richiedenti nel territorio, violando in questo modo il principio di non respingimento.

Per capire quale sia l'effettiva importanza di questo criterio nel sistema euro-

37 AMMIRATI A., Che cos'è il Regolamento Dublino?, 27 dicembre 2015, reperibile in <http://open-migration.org/analisi/che-cose-il-regolamento-di-dublino-sui-rifugiati/>.

38 Si v. l'Allegato II del Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gennaio 2014 che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 39/1 dell'8 febbraio 2014.

39 V. art. 13, par. 2.

40 Guild E., “*The Europeanisation of Europe's Asylum Policy*”, in *International Journal of Refugee Law*, 18 (3-4), pp. 630-51.

peo si fa riferimento alla sentenza della Corte di Giustizia nella causa *Jafari*⁴¹, relativa all'applicazione dei criteri del regolamento nel caso in cui giunga un considerevole numero di richiedenti asilo. Nello specifico, alla Corte veniva domandato di chiarire se il cittadino di un paese terzo il cui ingresso è stato tollerato dalle autorità di un primo Stato membro, che faceva fronte all'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di stati terzi, intenzionati ad attraversare tale Stato al fine di presentare domanda di protezione in un altro stato, non soddisfacendo i requisiti di ingresso imposti, abbia, nel primo Stato membro, varcato illegalmente la frontiera. Le due famiglie entrate in territorio croato erano state trasferite al confine con la Slovenia dalle autorità croate, da qui con un documento di polizia consegnato dalle autorità slovene attestante le destinazioni di viaggio sarebbero transitate verso Austria e Germania, paesi in cui avevano poi presentato richiesta di asilo. Per la Corte in questo caso devono essere applicati i criteri Dublino⁴². Quindi stando alla giurisprudenza della Corte in relazione alla legittimità dell'applicazione automatica della regola per cui la competenza spetta allo stato di primo ingresso, prassi che potrebbe ledere i diritti dei richiedenti asilo, questo viene messo in pratica anche quando l'ingresso non è tecnicamente irregolare ma tollerato dalle autorità. Diversamente da quanto espresso in merito allo spirito di solidarietà cui fa riferimento lo stesso regolamento al considerando n. 25, la Corte, quindi, stabilisce l'obbligatorietà dei criteri del Regolamento anche in situazioni eccezionali come quella relativa alla rotta balcanica negli ultimi anni dove per attenuare la pressione sui confini è stata adottata la prassi degli "ingressi tollerati" attraverso un passaggio strutturato tra paesi confinanti. La Corte salvaguarda il criterio di primo ingresso, sancendo che nessuno stato può esimersi dalla sua competenza, anche in casi emergenziali. Il caso di specie, infatti, secondo la Corte, non concretizzava la fattispecie dell'attraversamento della frontiera per motivi uma-

41 Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 26 luglio 2017, *Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, causa C-646/2016.

42 DI STASIO C., *Il 'sistema Dublino' non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari, 4 settembre 2017*, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2017, reperibile in <http://www.dirittifondamentali.it/media/2098/di-stasio-il-sistema-dublino-non-%C3%A8-derogabile.pdf>. V. anche <http://www.asiloineuropa.it/wp-content/uploads/2017/08/Jafari.pdf>.

nitari, sebbene le persone non avessero eluso i controlli frontaliери, poiché tale fattispecie non può implicare la regolarità dell'attraversamento al solo scopo di consentire il passaggio verso un altro Stato membro in cui avanzare richiesta⁴³. Al contrario viene rimarcato che, in ogni caso, l'ingresso sarebbe autorizzato solo sul territorio dello Stato membro interessato e non in tutti gli Stati dell'Unione, per cui l'unico responsabile resterebbe il suddetto Stato membro. In definitiva, secondo la Corte ammettere la regolarità dell'attraversamento solo sulla base della tolleranza dello Stato di primo ingresso sarebbe contrario ai fini del regolamento implicando l'esclusione del suddetto Stato dall'applicazione del sistema. Viene sottolineato come l'art. 13 si fonda sull'idea che ciascuno Stato è responsabile della propria politica in tema di ingresso e soggiorno nei confronti degli altri e la circostanza per cui l'attraversamento si sia verificato in una situazione di intenso afflusso non può condizionarne l'interpretazione.

3.3.3 Ingresso in esenzione di visto

Nel caso in cui un cittadino di un paese terzo o un apolide, faccia ingresso in uno Stato in cui è dispensato dal visto, l'esame della domanda di protezione internazionale compete in questo caso a tale Stato membro, a meno che la domanda non sia presentata in un secondo Stato in cui ugualmente il richiedente è esentato dal visto e in questo caso quest'ultimo sarà competente⁴⁴. Ad esempio, se un cittadino brasiliano fa ingresso in Italia questa sarà competente avendo messo il primo timbro sul passaporto.

3.4 Domanda nella zona internazionale di transito di un aeroporto

Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento, lo Stato Membro è obbligato ad esaminare ogni domanda di protezione internazionale anche in frontiera e nelle zone di transito. Quindi, laddove la volontà di chiedere la protezione internazionale sia manifestata nella zona internazionale di transito di un aereo-

⁴³ Si veda l'art. 5, par. 4, lett. c), del Codice frontiere Schengen.

⁴⁴ Si veda art. 14 del Regolamento.

porto di uno Stato membro, rientrando queste ultime nella giurisdizione dello stato⁴⁵, detto Stato membro è competente per l'esame della domanda⁴⁶.

4. Persone a carico

Laddove a motivo di una gravidanza, maternità recente, malattia grave, grave disabilità o età avanzata un richiedente sia dipendente dall'assistenza del figlio, del fratello o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri o viceversa; gli Stati membri lasciano insieme o ricongiungono il richiedente con tali membri della famiglia, a condizione che i legami familiari esistessero nel paese d'origine, che il figlio, il fratello, il genitore o il richiedente siano in grado di fornire assistenza alla persona a carico e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto. In linea generale, lo stato membro competente è quello in cui risiedono legalmente il figlio, il fratello o il genitore del richiedente⁴⁷.

5. L'esercizio della discrezionalità degli Stati membri

Agli Stati è data dal Regolamento la possibilità di derogare ai criteri. Infatti, ai sensi dell'articolo 17, ciascuno Stato membro può liberamente decidere di assumersi la competenza anche laddove non ne sarebbe responsabile, ad esempio per considerazioni legate ai diritti umani della persona. Si consideri che tale scelta dello Stato non è soggetta al consenso dell'interessato.

45 Sentenze della Corte europea dei Diritti dell'Uomo del 25 giugno 1996, *Amuur c. Francia*, punto 52; del 27 novembre 2003, *Shamsa c. Polonia*, punto 45 e del 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, punto 74. Il regime giuridico delle zone internazionali non è soggetto ad alcuna regolamentazione specifica nell'ordinamento internazionale, tuttavia, essendo sottoposte alla supervisione degli Stati si tratta di un controllo *de jure* esercitato su degli individui dallo Stato in questione, quindi queste ricadono nella loro giurisdizione.

46 Art. 15 del Regolamento.

47 Art. 16 del Regolamento in oggetto.

Il secondo paragrafo dell'art. 17, fa specifico riferimento alla situazione in cui lo Stato membro in cui è manifestata la volontà di chiedere protezione e che procede alla determinazione dello Stato membro competente, o lo Stato membro competente, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, può chiedere ad un altro Stato membro di assumersi la competenza al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, termine non meglio specificato, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali (gruppo familiare esteso, presenza di comunità di riferimento), anche se tale altro Stato membro non sarebbe responsabile della presa in carico. In questo caso le persone interessate debbono esprimere il loro consenso per iscritto. Lo Stato richiesto deve rispondere entro due mesi, ma non viene previsto cosa dovrebbe accadere in caso di non risposta dello Stato membro richiesto. L'eventuale rifiuto deve essere motivato. Sebbene non particolarmente utilizzata nella pratica, tale clausola permette un adeguato esame delle situazioni individuali.

6. Dublino III nel dettaglio: Come funziona in pratica?

Con la presentazione della domanda di protezione internazionale in un paese europeo, se in base al racconto del richiedente o ad altri elementi, come le impronte, emergono dubbi sulla competenza si apre una fase di accertamento, "fase Dublino", che sospende l'esame della domanda di asilo⁴⁸. Si attiverà infatti un procedimento in base al quale le autorità, individuato il Paese competente, ad esempio e molto spesso il paese dove il richiedente asilo è già stato segnalato, chiederanno alle relative autorità di prendersi carico della domanda e, se la risposta sarà positiva, verrà emesso un provvedimento di trasferimento verso quel Paese con il conseguente trasferimento effettivo del richiedente. L'interessato ha comunque diritto a rimanere nel paese fino alla conclusione della fase Dublino⁴⁹. L'autorità competente in Italia è l'Unità Dublino.

⁴⁸ AMMIRATI A., *Che cos'è il Regolamento Dublino?*, cit.

⁴⁹ *Ibidem*.

7. Obblighi dello stato competente: la presa e ripresa in carico della domanda di protezione internazionale

Lo Stato membro competente è obbligato, nei termini previsti a prendere o riprendere in carico il richiedente⁵⁰. Per semplicità, in pratica altri Stati possono chiedere all'Italia di assumersi la responsabilità di una domanda di protezione così come l'Italia può fare con essi.

7.1 La procedura di presa in carico

Allo stato membro competente può essere richiesto di prendere in carico il cittadino straniero che ha presentato domanda di protezione in un altro Stato membro⁵¹. Ad esempio, un cittadino straniero che ha fatto ingresso irregolare in Italia e che è andato in Francia dove ha presentato richiesta di asilo.

Quindi, se è accertata la competenza di un altro Stato membro, lo Stato membro dove è stata presentata la richiesta di asilo deve interpellare lo Stato

50 Art. 18 del Regolamento.

51 Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento, la procedura si avvia non appena la domanda è stata presentata per la prima volta. La domanda si considera presentata non appena le autorità competenti dello Stato membro ricevono un formulario presentato dal richiedente o un verbale redatto dalle autorità. Nel caso di domanda non scritta il periodo tra la manifestazione della volontà e la stesura del verbale deve essere quanto più breve possibile. In merito alla questione di quale evento segni la decorrenza del termine entro il quale lo Stato membro richiedente deve presentare una richiesta di presa in carico, si veda la Sentenza della Corte di Giustizia del 26 luglio 2017, *Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*, causa C 670/2016, par. 75-103. La Corte conclude che una domanda di protezione internazionale si considera presentata quando l'autorità preposta all'esecuzione degli obblighi derivanti da tale regolamento riceve un documento scritto, redatto da un'autorità pubblica e in cui si certifica che un cittadino di paese terzo ha chiesto protezione internazionale e, eventualmente, quando la suddetta autorità preposta riceve le sole informazioni principali contenute in un documento del genere, ma non il documento stesso o la sua copia. Tale documento deve essere considerato un verbale ai sensi della norma. Ciò che conta secondo la Corte è che al fine di avviare la procedura e in conformità con l'obiettivo di un rapido espletamento l'autorità competente sia informata del fatto che un cittadino straniero ha chiesto protezione senza che sia necessario che il documento scritto redatto a tal fine abbia una forma precisa o contenga elementi aggiuntivi. V. punti 38, 75-103 della sentenza.

membro che ritiene competente quanto prima e al più tardi entro 3 mesi dalla presentazione della richiesta di protezione, 2 mesi nel caso in cui la competenza sia stata determinata grazie alla risposta pertinente di Eurodac⁵², con le eccezioni del caso in cui lo Stato richiedente abbia dichiarato l'urgenza o laddove il richiedente è detenuto⁵³. Scaduto il termine, la competenza si radica nello Stato membro in cui è stata presentata la domanda di asilo⁵⁴. Allo stesso modo vengono stabiliti dei limiti temporali per rispondere alle richieste. Lo Stato membro richiesto, dove dovrebbe essere esaminata la domanda di asilo, fatte le verifiche necessarie, deve rispondere sulla presa in carico entro due mesi dal ricevimento della richiesta altrimenti la scadenza del termine in assenza di risposta equivale ad accettazione e comporta l'obbligo di prendere in carico la persona. Complessivamente la procedura di presa in carico può durare al massimo cinque mesi.

7.2 La procedura di ripresa in carico

Il concetto di ripresa in carico si basa sul presupposto che il richiedente asilo sia già un richiedente in un altro stato membro e quindi la sua richiesta pos-

52 Si v. art. 21 del Regolamento.

53 Art. 21, par. 2, del Regolamento.

54 La Corte di giustizia si è espressa in merito ai termini temporali per avanzare richiesta di presa in carico, incluso il caso di prove Eurodac nel caso *Mengesteab* del luglio 2017, *cit.* Il ricorrente, nel caso di specie, aveva impugnato una decisione di trasferimento ritenendo che la Germania fosse competente ad esaminare la sua domanda, poiché la richiesta di presa in carico sarebbe stata presentata alle autorità italiane successivamente allo scadere dei tre mesi. La Corte sottolinea che le procedure di presa in carico e di ripresa in carico devono obbligatoriamente essere espletate in conformità con le regole stabilite al capo VI di tale regolamento e in particolare, svolgersi nel rispetto di una serie di termini imperativi. Pertanto, una decisione di trasferimento verso uno Stato membro diverso da quello presso cui la domanda di protezione internazionale è stata presentata non può essere validamente adottata una volta scaduti i termini che figurano in tali disposizioni. Si v. i punti 41-62 della sentenza. Nello specifico, viene chiesto alla Corte se l'articolo 21, par. 1, del regolamento Dublino III debba essere interpretato nel senso che una richiesta di presa in carico può validamente essere formulata una volta decorsi tre mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, nel caso in cui tale richiesta venga formulata entro due mesi dal ricevimento di una risposta pertinente di Eurodac, ai sensi di detta disposizione. Secondo la Corte, tale circostanza può giustificare l'applicazione, eventualmente, di un termine più breve di quello di tre mesi mirando ad accelerare la procedura e non quella di un termine supplementare, in aggiunta a quest'ultimo termine. Punti 63-74.

sa essere ripresa in carico da quel sistema di asilo⁵⁵.

Si capisce come la vita di un richiedente asilo dublinato in Italia possa restare sospesa per molti mesi in attesa di conoscere quale sarà il Paese competente a decidere della sua domanda di protezione.

Infatti in base al Regolamento Dublino III uno Stato membro in cui una persona, la cui domanda è in corso d'esame in un altro Stato (o che ha ritirato la domanda) e che presenti una nuova domanda o che si trovi nel territorio senza un titolo di soggiorno, ad esempio un cittadino straniero che ha presentato domanda di asilo in Italia (o che ha ritirato la richiesta in corso d'esame) e ripresenta domanda di protezione in Francia o che si trova in Francia senza permesso di soggiorno, ha due mesi di tempo, dal ricevimento della risposta pertinente Eurodac, per chiedere al primo Stato ritenuto competente di riprendere in carico il richiedente; tre mesi, dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale, se la richiesta di ripresa in carico è basata su **prove diverse dai dati ottenuti dal sistema Eurodac**. Se la richiesta di ripresa in carico non è presentata entro i termini, la competenza per l'esame della domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro in cui la nuova domanda è stata presentata ovvero lo Stato richiedente offre all'interessato privo di un titolo di soggiorno la possibilità di presentare una nuova domanda.

A questo punto, secondo quanto previsto dall'art. 25 del Regolamento, lo Stato richiesto della ripresa in carico ha un mese di tempo per rispondere; due settimane dal ricevimento della richiesta quando questa si fonda su dati del sistema Eurodac. L'assenza di risposta entro la scadenza del termine equivale all'accettazione della richiesta.

È prevista la medesima procedura di ripresa in carico anche per il cittadino straniero la cui domanda di protezione sia stata respinta con decisione definitiva in uno Stato membro. Ad esempio, un cittadino straniero che ha avuto un diniego in Germania e che ripresenta domanda di asilo in Italia ovvero si trova in Italia in condizione di irregolarità. Lo Stato membro in cui si

55 Si vedano artt. 23 e 24 del Regolamento Dublino III.

trova il cittadino straniero può chiedere al primo Stato membro di riprendere in carico l'interessato o di attivare una procedura di rimpatrio ai sensi della **Direttiva 2008/115/CE**⁵⁶ **laddove il cittadino straniero si trovi nel territorio in maniera irregolare e senza aver presentato una nuova domanda.**

8. Cessazione delle competenze

L'obbligo di presa in carico o di ripresa in carico **cessano** se lo Stato membro competente può stabilire che l'interessato **si è allontanato dal territorio degli Stati membri per almeno tre mesi**⁵⁷ o laddove uno Stato membro rilascia al richiedente un titolo di soggiorno.

L'obbligo di presa in carico o di ripresa in carico cessano, inoltre, se lo Stato membro competente può stabilire, quando gli viene chiesto di riprendere in carico un richiedente, che l'interessato abbia lasciato il territorio degli Stati membri conformemente a una decisione di rimpatrio o di un provvedimento di allontanamento emessa a seguito del ritiro o del rigetto della domanda. La domanda presentata dopo il periodo di assenza o dopo che ha avuto luogo un allontanamento effettivo è considerata una nuova domanda e dà avvio a un nuovo procedimento di determinazione dello Stato membro competente.

9. Il trasferimento

Il regolamento contiene delle previsioni riguardanti il trasferimento dei ri-

56 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348/98 del 24 dicembre 2008.

57 Si v. la Sentenza del TAR Lazio N. 1609/2014 del 17 febbraio 2014, N. 01609/2014 REG.PROV. COLL., N. 07081/2013 REG.RIC. I giudici hanno stabilito che l'Italia fosse il paese competente ad esaminare la domanda d'asilo presentata nel 2012 da parte di un cittadino turco, pur se egli nel 2004 aveva presentato una prima domanda d'asilo in Germania considerando il lungo lasso temporale trascorso e in mancanza di ulteriori segnalazioni sul territorio degli Stati membri in tale periodo.

chiedenti una volta che la responsabilità è stata accettata includendo i termini entro i quali il trasferimento debba essere effettuato⁵⁸.

Il trasferimento, dallo Stato membro richiedente verso lo Stato membro competente avviene conformemente al diritto nazionale dello Stato membro richiedente, previa concertazione tra gli Stati membri interessati, non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei mesi dall'accettazione della richiesta di un altro Stato membro di prendere o riprendere in carico l'interessato, o dalla decisione definitiva su un ricorso o una revisione che ha effetto sospensivo⁵⁹.

Se il trasferimento non avviene entro tale termine la competenza dell'esame della domanda passa allo Stato richiedente⁶⁰, per intenderci quello che non effettua il trasferimento in tempo. Il termine per il trasferimento è prorogabile fino ad un anno se la persona è detenuta o fino a un massimo di 18 mesi qualora sia fuggita⁶¹. Date le tempistiche con cui si sviluppa l'intera procedura è prassi che i trasferimenti avvengano dopo mesi di corsi di lingua, corsi di formazione, ad inserimento scolastico già avvenuto per i minori, insomma dopo un percorso di inclusione sul territorio annullando gli sforzi compiuti e costringendo le persone a ricominciare nuovamente daccapo. I costi del trasferimento sono a carico dello Stato che provvede al trasferimento.

58 V. art. 29-33 del Regolamento.

59 Qualora una persona sia trattenuta, il trasferimento di tale persona dallo Stato membro richiedente verso lo Stato membro competente deve avvenire non appena ciò sia materialmente possibile e comunque entro sei settimane ai sensi del terzo comma dell'art. 28. Quando lo Stato membro richiedente non rispetta i termini per la presentazione di una richiesta di presa o ripresa in carico o qualora il trasferimento non avvenga entro il termine, la persona non è più trattenuta. Si noti che l'Italia, a differenza di altri Stati Europei, non prevede, al momento, la detenzione per i soggetti nei confronti dei quali è in corso la procedura di identificazione dello Stato responsabile a esaminare la domanda sebbene nella Legge 13.04.2017 n. 46, GU 18.04.2017, art. 3, comma 1, lett. c), sia prevista la competenza delle sezioni specializzate per il trattenimento Dublino.

60 V. art. 9, par. 2, Regolamento di Esecuzione (UE) n. 118/2014, *cit.* Prevede un obbligo di informazione da parte dello Stato membro richiedente nel caso in cui non possa effettuare il trasferimento entro i sei mesi prima della scadenza del termine.

61 Si noti che non basta che il richiedente sia irreperibile nel senso che non si è presentato all'appuntamento finalizzato al trasferimento. In Italia i termini a quanto pare decorrono dal fotosegnalamento e non dalla formalizzazione della richiesta.

Lo Stato che effettua il trasferimento deve fornire dati personali al fine di un'assistenza adeguata incluse le cure mediche immediate, entro un periodo ragionevole prima del trasferimento⁶².

10. I diritti individuali e le garanzie procedurali delle persone soggette alla “procedura Dublino”

10.1 L'obbligo di informazione ed il colloquio personale

Focus Diritto all'accoglienza → In appendice

Come specificato dall'art. 4, il richiedente deve ricevere, in via preventiva non appena sia presentata la domanda di protezione internazionale, informazioni in merito all'applicazione della procedura Dublino, sulle finalità del regolamento e le conseguenze legate ai movimenti secondari, sui criteri di determinazione della competenza, sulle tempistiche, sui documenti, sul colloquio personale e sulla possibilità di segnalare la presenza di un familiare o parente in altri Stati Membri, sui mezzi di impugazione e la tutela legale e in merito al diritto di accesso e di rettifica dei propri dati personali⁶³. Tali prescrizioni sono da considerarsi tassative trattandosi di un dovere

62 Si vedano art. 31-32 del Regolamento. In particolare, devono essere fornite informazioni su qualsiasi misura immediata che lo Stato competente deve attivare; eventuali estremi di familiari, parenti nello Stato competente; nel caso di minori devono essere fornite informazioni sull'istruzione e una stima dell'età del richiedente.

63 Vedi opuscoli informativi per i richiedenti protezione internazionale ex art. 16-bis Regolamento di esecuzione 118/2014, *cit.* In merito al trattamento dei propri dati personali si v. art. 29 Regolamento Eurodac 603/2013 UE, *cit.*

dello Stato⁶⁴, tuttavia la norma non prevede specifiche sanzioni per lo Stato Membro che non fornisce tutte le informazioni di cui il richiedente ha diritto.

Le informazioni devono essere fornite per iscritto ma se necessario anche oralmente in una lingua che il richiedente comprende. Nonostante si tratti di un diritto imprescindibile, nella prassi attuale il diritto di informazione viene costantemente violato. Molto spesso i richiedenti non sanno neanche di essere soggetti al regolamento Dublino e non sono edotti sul suo funzionamento⁶⁵, rendendo di fatto inesigibili i diritti e le garanzie ivi previste.

Al fine di agevolare l'applicazione del regolamento, l'art. 5 stabilisce che lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione effettui un colloquio personale con il richiedente in tempo utile e, in ogni caso, prima che sia adottata la decisione di trasferimento. Tale colloquio è finalizzato anche a garantire la corretta comprensione delle informazioni fornite al richiedente ai sensi dell'articolo 4 ed è effettuato in una lingua che il richiedente comprende o in ogni caso nella quale questi è in grado di comunicare.

È prevista la facoltà per gli Stati di omettere il colloquio in alcuni casi⁶⁶ ferma restando la possibilità per il richiedente di presentare ogni altra informazione aggiuntiva per determinare correttamente lo Stato membro competente prima che la decisione di trasferimento venga adottata. Nella prassi, almeno per quanto concerne la Questura di Milano, tale momento è costantemente omesso. Anche in questo caso non sono previste sanzioni in caso di mancato accesso a tale diritto da parte dei richiedenti asilo. Di contro, il semplice fatto che il colloquio sia stato svolto in presenza di un mediatore dando

64 Si vedano le sentenze del Consiglio di Stato dell'8 settembre 2015 N. 04199/2015 REG.PROV. COLL. N. 02655/2015 REG. RIC, reperibile in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cds_041992015.pdf; N. 04200/2015 REG.PROV. COLL., N. 02656/2015 REG. RIC, reperibile in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cds_42002015.pdf.

65 AMMIRATI A., *La proposta di un nuovo Regolamento Dublino: un approccio securitario*, 12 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/la-proposta-di-un-nuovo-regolamento-dublino-un-approccio-securitario/>.

66 V. art. 5, par. 2. Il colloquio può non essere effettuato laddove il richiedente risulti irraggiungibile; o qualora adeguatamente informato ai sensi dell'articolo 4, abbia già fornito informazioni rilevanti per determinare lo Stato membro competente in altro modo.

quindi ipoteticamente al richiedente l'opportunità di chiedere informazioni non ottempera alle garanzie di informazione suddette. Lo stato Membro non può derogare il diritto di informazione al colloquio personale e la possibilità di chiedere informazioni non equivale all'obbligo di essere informati per iscritto in modo sistematico e oggettivo, attraverso l'**opuscolo comune**, come espressamente previsto nel Regolamento⁶⁷.

10.2 La decisione di trasferimento

Lo Stato membro deve notificare all'interessato la decisione di trasferirlo verso lo Stato membro competente e, se del caso, di non esaminare la sua domanda di protezione internazionale⁶⁸. La decisione dovrebbe contenere le informazioni sui mezzi di impugnazione disponibili e sui termini per esperirli, compresa la possibilità di chiedere l'effetto sospensivo, dove applicabile, sui termini relativi all'esecuzione del trasferimento e le informazioni relative alle persone o enti che possono fornire assistenza legale. Solo laddove il richiedente non sia assistito da avvocato e comunque da un consulente legale, le informazioni devono essere fornite in una lingua che il richiedente capisce o che è ragionevole supporre capisca.

10.3 Diritto ad un ricorso effettivo e diritto di difesa

Gli Stati membri devono garantire il diritto a un ricorso effettivo avverso un provvedimento di trasferimento, o a una revisione dello stesso, in fatto e in diritto, dinanzi a un organo giurisdizionale per il richiedente o altra persona di cui all'articolo 18, par. 1, lett. c) o d), fissando un termine ragionevole entro il quale l'interessato può esercitare tale diritto⁶⁹.

67 Sentenze del Consiglio di Stato dell'8 settembre 2015 N. 04199 e N. 04200, *cit.* Il Consiglio di Stato ha ritenuto che nel caso di specie fosse stato violato il diritto di informazione del richiedente.

68 Art. 26 del Regolamento.

69 Si vedano i primi due paragrafi dell'art. 27 e il Considerando n. 19 del Regolamento.

Per ciò che concerne la disputa in merito alla portata del sindacato giurisdizionale, l'enunciato della norma non contempla alcun limite circa gli argomenti che il richiedente asilo può dedurre nel contesto del ricorso⁷⁰. Nelle sentenze del giugno 2016, *Karim*⁷¹, e *Mengesteab* del luglio 2017⁷², la Corte viene investita della questione se un richiedente asilo possa invocare nell'ambito di un ricorso presentato avverso una decisione di trasferimento adottata nei suoi confronti, una errata applicazione dei criteri di competenza previsti dal Regolamento in ragione dei quali si è deciso di trasferirlo ovvero se i mezzi di ricorso possano essere applicati soltanto al fine di accertare se vi siano carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dello Stato membro. Diversamente dal caso *Abdullahi*⁷³, la Corte riconosce che l'art. 27, par. 1, accorda al richiedente asilo un diritto al ricorso effettivo contro la decisione di trasferimento che può avere ad oggetto l'esame dell'applicazione di tale regolamento, compreso il rispetto delle garanzie procedurali previste da quest'ultimo, e può portare a mettere in discussione la competenza di uno Stato anche in assenza di carenze sistemiche⁷⁴. Benché, ad esempio, i termini fissati per la richiesta di presa in carico non siano espressamente oggetto di controllo giurisdizionale a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, nel caso *Mengesteab* la Corte precisa che laddove gli Stati membri non rispettino i termini previsti, i richiedenti dovrebbero poter im-

70 Si v. Sentenza della Corte di giustizia del 7 giugno 2016, *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, causa C-63/15, punto 36. DEL GUERCIO A., La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo, *cit.*, pp. 9-13.

71 Sentenza del 7 giugno 2016, *Karim c. Migrationsverket*, causa C-155/15.

72 *Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland*, *cit.* Il ricorrente, nel caso di specie, aveva impugnato una decisione di trasferimento ritenendo che la Germania fosse competente ad esaminare la sua domanda, poiché la richiesta di presa in carico era stata presentata alle autorità italiane successivamente allo scadere dei tre mesi. Nello specifico, la questione posta alla Corte riguardava la possibilità di far valere in giudizio nell'ambito di un ricorso esercitato contro una decisione di trasferimento la circostanza che uno Stato membro fosse divenuto competente a seguito della scadenza del termine indicato.

73 Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 dicembre 2013, *Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt*, causa C-394/12. La Corte ha sostenuto che nelle circostanze in cui uno Stato membro abbia accettato la presa in carico, il ricorrente possa contestare il trasferimento solo deducendo l'esistenza di carenze sistemiche nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza dello Stato di primo ingresso per cui il ricorso debba riguardare solo l'obbligo di trasferimento dal momento che il fine del regolamento è raggiunto con l'accettazione da parte dello stato richiesto, pena il pregiudizio dell'obiettivo di un rapido espletamento.

74 *Ivi*, punto 22. Sentenza *Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, *cit.*, punto 41.

pugnare le decisioni di trasferimento, in particolare, quando tale violazione incide sull'*iter* della domanda di protezione internazionale dell'interessato assicurando al richiedente protezione internazionale una tutela giurisdizionale effettiva. La Corte apre un piccolo spiraglio rispetto all'applicazione automatica dei criteri previsti dal "sistema Dublino III"⁷⁵.

Il ricorso, tuttavia, non sospende proprio automaticamente l'esecuzione del trasferimento, l'ultima parola spetta alla legislazione dei singoli Stati. In caso di ricorso il trasferimento deve essere sospeso, automaticamente o su richiesta della parte. Infatti, l'art. 27 al terzo paragrafo contempla la possibilità per gli di scegliere tra tre ipotesi: che il ricorso o la revisione sia immediatamente sospensivo conferendo il diritto di rimanere nello Stato membro interessato in attesa dell'esito; che il trasferimento sia automaticamente sospeso e che tale sospensione scada dopo un determinato periodo di tempo; che l'interessato possa chiedere, entro un termine ragionevole, all'organo giurisdizionale la sospensione del provvedimento. In tal caso "Gli Stati membri assicurano un ricorso effettivo sospendendo il trasferimento fino all'adozione della decisione sulla prima richiesta di sospensione". La decisione sulla sospensione dell'attuazione della decisione di trasferimento è adottata entro un termine ragionevole, non meglio specificato. La decisione di non sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento deve essere motivata.

Per quanto concerne l'Italia, recentemente la competenza in caso di ricorso avverso decisione di trasferimento è stata attribuita al giudice ordinario dal

75 V. DI STASIO C., *Il 'sistema Dublino' non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, 4 settembre 2017, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2017, reperibile in <http://www.dirittifondamentali.it/media/2098/di-stasio-il-sistema-dublino-non-%C3%A8-derogabile.pdf>.

“Decreto Minniti”⁷⁶. La competenza per le controversie aventi ad oggetto l’impugnazione dei provvedimenti adottati dall’Unità Dublino è stata attribuita alle sezioni specializzate, in composizione collegiale⁷⁷. Il termine ragionevole previsto dalla norma italiana per proporre ricorso è di 30 giorni dalla decisione di trasferimento e, essendo la competenza divisa per territorio, l’autorità competente sarà la sezione specializzata del tribunale del luogo in cui ha sede l’autorità che ha emanato il provvedimento impugnato, quindi la sezione specializzata del Tribunale di Roma.

Dal momento della notifica della decisione, il ricorrente, se sussistono gravi e circostanziati motivi, può contestualmente presentare istanza di sospensione che automaticamente sospende il trasferimento nelle more del decreto a riguardo. Si apre quindi un macchinoso procedimento sostanzialmente documentale caratterizzato da una strettissima cadenza temporale, che si conclude entro un massimo di 20 giorni⁷⁸ con un decreto non reclamabile mediante il quale il giudice può confermare, modificare o revocare i provvedimenti precedentemente emessi.

Relativamente al procedimento generale, una volta terminato il contraddi-

76 Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale, GU 17.02.2017, convertito con modificazioni dalla Legge 13 aprile 2017, n. 46, GU 18.04.2017, p. 31. In passato, si riteneva ricadesse nella giurisdizione del giudice amministrativo, ossia il TAR Lazio. Si veda la Sentenza del Consiglio di Stato n. 5469/2015 del 2 dicembre 2015, reperibile in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=RVE5OHZ42CG7T6RJC6QKXWAOT4&q=>. Cfr. GUIDO S. (a cura di), *La legge 13 aprile 2017 N. 46 recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale. Prime riflessioni interpretative*, giugno 2017, Asgi, par. 5, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf

77 GUIDO S. (a cura di), *La legge 13 aprile 2017 N. 46 recante disposizioni urgenti per l’accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell’immigrazione illegale. Prime riflessioni interpretative*, cit. L’autore sottolinea come fino ad oggi non vi era una norma interna che disciplinasse la competenza in materia di controversie Dublino, per cui si faceva solo riferimento all’art. 27 del Regolamento comportando prassi differenziate.

78 Il tribunale entro 5 giorni dovrebbe pronunciarsi sull’istanza di sospensione con decreto non reclamabile. In caso di rigetto dell’istanza entro 5 giorni possono essere depositate memorie difensive e tempo ancora 5 giorni per le note di replica. Il giudice entro i 5 giorni successivi adotta la decisione definitiva.

torio cartolare entro 25 giorni⁷⁹ il procedimento viene trattato con rito camerale, il giudice fissa udienza di comparizione solo laddove lo ritenesse necessario. Decide entro 60 giorni dal deposito e la decisione non è reclamabile, ma il richiedente può adire la Cassazione entro 30 giorni dalla notifica del rigetto, che entro i successivi 2 mesi dovrebbe prendere una decisione. In teoria la decisione definitiva in merito al trasferimento si dovrebbe avere in 5 mesi, cosa di difficile attuazione considerati i termini molto stringenti⁸⁰. I termini per il trasferimento decorrono o dalla decisione negativa sulla sospensiva o dalla decisione del giudice, momento in cui si riprendono a contare i termini.

Ai sensi del Regolamento Dublino, gli Stati membri assicurano l'accesso dell'interessato all'assistenza legale e, qualora necessario, all'assistenza linguistica. La tutela legale deve essere garantita gratuitamente allo straniero che non possa assumerne i costi, tuttavia gli Stati possono prevedere che non sia concessa gratuitamente laddove l'autorità competente o l'organo giurisdizionale ritengano che il ricorso o la revisione non abbiano prospet-

Focus Il sistema Dublino e il divieto di trattamenti inumani e degradanti: la giurisprudenza sui trasferimenti sospesi

→ In appendice

79 Entro 15 giorni dal deposito del ricorso l'Unità Dublino può proporre una nota difensiva insieme alla documentazione dalla quale si evidenziano gli elementi di prova e le circostanze indiziarie a fondamento della determinazione della competenza. Il ricorrente entro dieci giorni può presentare una nota difensiva.

80 Cfr. GUIDO S. (a cura di), *La legge 13 aprile 2017 N. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Prime riflessioni interpretative*, cit., par. 5.

ve concrete di successo⁸¹, restringendo il diritto di difesa⁸².

11. La gestione delle crisi

Una misura ispirata al principio di solidarietà, sebbene continui a far ricadere il peso sui singoli stati, è l'art. 33 del regolamento Dublino III, cioè il "meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi". Date le forti disparità fra gli Stati membri quanto ad accoglienza e procedure si tratta di una misura che potenzialmente permette di fornire supporto ad uno Stato membro che si trovi in situazione di "speciale pressione" sul proprio sistema di asilo o comunque di "problemi nel funzionamento" dello stesso. Quindi in situazioni particolari come l'afflusso di numerose persone in un paese membro, che possa mettere in crisi l'applicazione del Regolamento, la Commissione può chiedere allo Stato di redigere un piano d'azione al fine di porre rimedio alle problematiche. Tuttavia, nonostante le situazioni di "crisi" che si sono verificate a partire dall'entrata in vigore del regolamento Dublino III, nessuno Stato ha mai invocato l'applicazione di questo meccanismo⁸³.

81 Tale possibilità di esclusione è prevista anche dalla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)467, all'art. 15. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, par. 4.2, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche_-_UE_ok.pdf.

82 DEL GUERCIO A., *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, cit., pp. 13-14. Anche la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)467, prevede la possibilità di escludere l'assistenza legale gratuita per domande che non hanno concrete possibilità di successo.

83 DEL GUERCIO A., *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, cit., pp. 9-13. Cfr. FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3, pp. 24-25.

Il Regolamento Dublino III

Che cosa succede sulle frontiere interne Europee?

Chi richiede protezione?

Persone che non possono avvalersi della protezione del proprio paese

- Apolidi, coloro che non sono riconosciuti cittadini da nessuno stato

- Minori non accompagnati da un adulto che ne sia responsabile



Principio Generale

Un solo stato membro esamina la domanda di asilo

1 Determinazione stato competente



Minori

Dove si trovi un familiare o altro adulto responsabile



Familiari Beneficiari di protezione

Dove si trovi un familiare beneficiario o richiedente protezione



Procedura familiare

Lo stato in cui diversi familiari hanno presentato il maggior numero di domande



Rilascio titoli / visti

Lo stato che ha rilasciato il titolo o il visto



Ingresso e/o soggiorno

Stato di primo ingresso in caso di irregolarità e di soggiorno (5 mesi)



Ingresso con esenzione dal visto

Stato in cui è dispensato dal visto



Domanda in zona di transito

Lo stato in cui si trovi la zona di transito di un aeroporto

2 Presa in carico / Ripresa in carico

3 Trasferimento allo stato competente entro massimo 18 mesi

CAPITOLO II

Il contesto europeo

1. L'esperimento della *relocation*

Il 13 maggio del 2015 la Commissione presentava l'Agenda europea sulla migrazione⁸⁴ un documento in cui delineava il programma sulla politica dell'Europa relativa a migrazione irregolare, frontiere, asilo e migrazione legale, sperando invano di dare inizio ad una effettiva cooperazione in Europa. L'agenda, tratteggia le politiche comuni sui flussi migratori per gli anni 2015-2020 e si fonda su 4 pilastri quali ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare; gestire e mettere in sicurezza le frontiere esterne dell'Unione mediante rimpatri, accordi con i paesi di origine e la creazione degli *hotspot* ed inoltre tutelare i richiedenti asilo e dare vita ad una nuova politica della migrazione legale.

In particolare, in questo panorama securitario, per fronteggiare la pressione, la Commissione ha suggerito di avviare, per la prima volta, un meccanismo di emergenza ai sensi dell'art. 78, n. 3, TFUE per la "**relocation**", cioè la ri-

84 Si v. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Agenda europea sulla migrazione*, Bruxelles, 13 maggio 2015, COM (2015) 240 final.

collocazione in Europa dei migranti richiedenti protezione arrivati in Italia e Grecia, le cui strutture di accoglienza erano in affanno anche a causa delle criticità del sistema Dublino. A Grecia e Italia è stato chiesto di impegnarsi per garantire un solido meccanismo di identificazione⁸⁵ e per migliorare i loro sistemi in materia di asilo, prima accoglienza e rimpatrio⁸⁶, pena la sospensione del meccanismo di ricollocazione.

Tale meccanismo temporaneo, era rivolto ai richiedenti asilo che necessitavano palesemente di protezione internazionale⁸⁷, quindi siriani, eritrei ed iracheni. Inizialmente il piano della Commissione Ue prevedeva una redistribuzione dei migranti tra i vari Stati europei sulla base di percentuali elaborate in base a parametri quali il Pil, la popolazione, il tasso di disoccupazione e il numero di richieste di asilo già accolte nei quattro anni precedenti. Oltre a ciò, l'Agenda prevedeva la presentazione di una proposta di legge entro la fine del 2015 per un sistema di ricollocazione obbligatorio permanente di attivazione automatica in situazioni di emergenza. Queste misure costituiscono una sorta di deroga temporanea al criterio del Paese di primo arrivo previsto dal Regolamento. Ma, in quale modo il sistema Dublino e tale redistribuzione potessero funzionare insieme, è una questione che la Commissione non si è posta. Per esattezza la Commissione si limitava a dichiarare che avrebbe intrapreso una valutazione del Regolamento e se necessario proposto una sua revisione, anche sulla base di quelli che sarebbero stati i risultati del meccanismo di ricollocazione, soprattutto al fine di garantire una più equa distribuzione dei richiedenti asilo in Europa⁸⁸. Quindi, mentre i Paesi europei si incaricavano di ricevere nuovi richiedenti asilo altri, in conformità con il Regolamento, venivano rinviati indietro nei Paesi

85 Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L 248/89 del 24 settembre 2015, Considerando n. 37.

86 Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, GU L239/146 del 15 settembre 2015, art. 8.

87 Cioè i richiedenti asilo le cui nazionalità hanno un tasso di riconoscimento della protezione uguale o superiore alla soglia del 75% sulla base dei dati Eurostat dell'ultimo trimestre preso in considerazione. Si v. Considerando n. 25 della Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, *cit.*

88 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. *Agenda europea sulla migrazione, cit.*, p. 15.

europei di primo ingresso.

La *relocation* è stata regolamentata attraverso due decisioni del Consiglio, che prevedevano inizialmente la ricollocazione in un periodo di due anni di 40mila richiedenti asilo, **un numero già di per sé non ambizioso**⁸⁹. Il Consiglio affidava ad un accordo tra gli Stati la decisione su come dividersi queste 40.000 persone abbandonando il meccanismo di quote obbligatorie previsto dalla Commissione⁹⁰. Subito viene prospettato il trasferimento di altre 120mila persone⁹¹, da realizzarsi entro settembre 2017⁹².

Tuttavia, la volontà dei singoli continua a non essere presa realmente in considerazione, non tutti i richiedenti potevano prendere parte e non tutti i paesi europei hanno aderito allo stesso modo. Il richiedente, quindi, non poteva opporsi al trasferimento in uno Stato semplicemente perché a lui non gradito e tantomeno scegliere la propria destinazione.

Il meccanismo non si è avviato facilmente, il cammino si è rivelato problematico e irto di ostacoli. A fronte dei 160.000 previsti solo 26.790 sono i posti messi a disposizione da 25 Stati membri e fino al mese di marzo 2017 erano

89 Di questi 16.000 persone dalla Grecia e 24.000 dall'Italia.

90 Cfr. Le quote su cui si fonda la *relocation* sono parte di un accordo, o meglio compromesso, trovato dai capi di stato e di governo. Cfr. Risoluzione dei rappresentanti dei governi degli stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla ricollocazione dall'Italia e dalla Grecia di 40000 persone in evidente bisogno di protezione internazionale, Brussels, 22 luglio 2015, 10831/2/15, reperibile in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/en/pdf>. Si veda Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, *cit.*, Considerando n. 6. Nel testo non viene mai fatto esplicito riferimento all'obbligatorietà del meccanismo di distribuzione mentre si parla di decisione per consenso, dando l'opportunità di bloccare tale processo. Veniva' previsto che gli Stati membri ad intervalli regolari indicassero il numero di richiedenti in grado di ricollocare, art. 5, par. 2.

91 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e dal settembre 2016 altri 54.000, che erano destinati all'Ungheria che ha opposto un netto rifiuto, da entrambi i Paesi.

92 Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, *cit.* Erano inoltre previste misure di sostegno operativo consistenti in attività coordinate da EASO, Frontex e altre agenzie, tra le quali lo *screening* dei migranti in arrivo in Italia e Grecia, e l'organizzazione del rimpatrio per i cittadini stranieri non aventi diritto alla protezione internazionale. Procedure da svolgersi negli *Hotspot*.

solo 14.438 i trasferimenti effettuati in maniera definitiva⁹³. Oggi, a conclusione del programma, è palese la mancanza di quello spirito di solidarietà che dovrebbe essere fondamento dell'Unione europea. Dopo due anni, il sistema di ricollocazione dell'UE può dirsi concluso, con circa 31 500 persone ricollocate⁹⁴, numero molto inferiore rispetto a quanto ci si era prefissi. Le misure adottate, inoltre, non hanno avuto l'effetto di allentare la pressione sul sistema di asilo in Italia e Grecia⁹⁵. Infatti, al di là di quelli che sono i numeri, è mancata nel piano una considerazione sulla composizione effettiva dei flussi migratori, molto più variegati.

93 V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio. Quinta relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016) 480 final, reperibile presso <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-480-IT-F1-1.PDF>.

94 Nello specifico, 10.265 persone dall'Italia e 21.238 dalla Grecia. Ungheria e Polonia non hanno preso in carico nessun richiedente asilo. V. Commissione Europea, Annex to the Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the European Agenda on Migration, Relocation, Brussels, 15 novembre 2017, COM(2017) 669 final ANNEX 6, reperibile in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_6_relocation_en.pdf. V. anche Commissione europea, Comunicato stampa, Agenda europea sulla migrazione: consolidare i progressi compiuti, Bruxelles, 15 novembre 2017, reperibile in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_it.htm.

95 Cfr. DI STASIO C., *Il 'sistema Dublino' non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, 4 settembre 2017, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2017, reperibile in <http://www.dirittifondamentali.it/media/2098/di-stasio-il-sistema-dublino-non-%C3%A8-derogabile.pdf>.

Member State	Effectively Relocated from Italy	Effectively Relocated from Greece	Total effectively relocated	Commitment legally foreseen in the Council Decisions ¹
Austria ²	15		15	1953
Belgium	361	698	1059	3812
Bulgaria		50	50	1302
Croatia	18	60	78	968
Cyprus	47	96	143	320
Czech Republic		12	12	2691
Estonia		141	141	329
Finland	779	1201	1980	2078
France	377	4322	4699	19714
Germany	3972	5197	9169	27536
Hungary				1294
Iceland				
Ireland		646	646	600
Latvia	27	294	321	481
Liechtenstein		10	10	
Lithuania	29	355	384	671
Luxembourg	211	271	482	557
Malta	67	101	168	131
Netherlands	842	1709	2551	5947
Norway	816	693	1509	
Poland				6182

Figura 1 - Fonte Brussels, 15.11.2017 - COM(2017) 669 final - ANNEX 6⁹⁶

⁹⁶ Disponibile a: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_annex_6_relocation_en.pdf.

2. La limitazione dei movimenti secondari attraverso lo strumento dell'armonizzazione normativa: Il Sistema Europeo Comune di Asilo

Con il Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999⁹⁷, gli Stati membri si sono accordati per la creazione di un Sistema europeo comune di asilo (CEAS o Common European Asylum System)⁹⁸, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra in ogni sua componente e sul rispetto del principio di *non-refoulement*⁹⁹. Il Consiglio europeo ha stabilito che la realizzazione di un regime europeo comune si sarebbe dovuta attuare in due fasi successive. La prima fase, di breve periodo, dal 1995 al 2005, si prefiggeva di armonizzare i quadri giuridici nazionali in materia d'asilo mediante l'adozione di norme minime comuni concernenti la definizione delle differenti forme di protezione internazionale, il sistema di accoglienza e le procedure di deter-

97 Cfr. Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza*, SN 200/99, par. 13, in cui viene richiamato il rispetto della Convenzione di Ginevra del 1951, cardine intorno al quale dovrebbe strutturarsi la creazione del sistema europeo di asilo. Nell'ambito del Consiglio europeo di Tampere si ravvisa l'esigenza di separare, per quanto strettamente connessi, gli aspetti dell'asilo e dell'immigrazione. L'elemento nevralgico delle Conclusioni risiede nell'importanza che «l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo». Cfr. par. 13.

98 Cfr. BENEDETTI E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, 2010.

99 La politica in materia d'asilo, costituiva una questione di pertinenza nazionale fino al Trattato di Amsterdam attraverso il quale la materia dell'asilo è diventata oggetto di politica comunitaria. Si v. art. 63, par. 1, che stabilisce le misure che devono essere adottate in materia di asilo a norma della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati concernenti.

minazione dello Stato responsabile delle domande d'asilo¹⁰⁰.

La seconda fase della politica di asilo doveva essere orientata alla concreta realizzazione di un regime europeo comune in materia e finalizzata, tra l'altro, a definire uno status uniforme e unico, valido in tutta l'Unione, per coloro che ottengono protezione¹⁰¹, superando gli elementi di criticità del si-

100 La prima fase si è chiusa nel dicembre 2005 con l'adozione di quattro direttive e quattro regolamenti. La direttiva 2001/55/CE, del Consiglio dell'Unione Europea del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi degli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze degli stessi, GU L 212 del 7 agosto 2001; la direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 31/18 del 6 febbraio 2003, c.d. direttiva "accoglienza"; la direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304/12 del 30 settembre 2004, c.d. direttiva "qualifiche"; la direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326/13 del 13 dicembre 2005, c.d. "procedure"; il regolamento "Dublino II", cit.; il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15 dicembre 2000. Per un approfondimento sugli atti adottati si rinvia a BALDACCINI A., GUILD E., TONER H., *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford Portland, 2007; Parlamento europeo, *Setting Up a Common European Asylum System: Report on the Application of Existing Instruments and Proposals for the New System*, Brussels, 2010, reperibile in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_/pe425622_en.pdf.

101 Cfr. ADINOLFI A., *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2009, pp. 669 ss.

stema fondato su norme minime¹⁰². Infine, il fatto che per l'Europa l'istituzione del Sistema comune simboleggiasse un obiettivo politico centrale ha trovato conferma nel Programma di Stoccolma del 2009 e nel relativo Piano d'azione della Commissione del 2010¹⁰³.

Tuttavia, dopo 18 anni dal Consiglio di Tampere, siamo molto lontani dal raggiungimento dell'obiettivo prefissato e gli Stati conservano un ampio margine di discrezionalità¹⁰⁴. Esistono ancora enormi divergenze tra i diversi Stati membri, sia in relazione alle misure di accoglienza che alle procedure di esame della domanda, così come in materia di tassi di riconoscimento della protezione. Presentare la richiesta di asilo in Italia, in Svezia o Germania non è esattamente la stessa cosa. In definitiva, considerando che le politiche, le legislazioni, le prassi variano ancora notevolmente da uno stato all'altro¹⁰⁵, non sembrerebbe che l'Unione europea si stia muovendo verso una condizione di uniformità "orizzontale" tra Stati membri.

102 Il 26 giugno 2013 è stato adottato il cd "pacchetto asilo", composto da due direttive e due regolamenti: trattasi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), GU L 180/60 del 29 giugno 2013; e 2013/33/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180/96 del 29 giugno 2013; e dei regolamenti (UE) n. 604/2013, *cit.*, e n. 603/2013, *cit.* Il Consiglio Europeo dell'Aia ha dato impulso a tale proposito adottando un Programma per gli anni 2004-2009, con il quale si esortava la Commissione a valutare gli strumenti in vigore e a presentare proposte inerenti alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010. Questo termine è stato posticipato al 2012 dal Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 2008. Consiglio dell'Unione europea, *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo*, Bruxelles, del 24 settembre 2008. Il Consiglio chiede che venga introdotta se possibile nel 2010 e al più tardi nel 2012, una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni e di adottare status uniformi per i titolari di protezione internazionale.

103 Cfr. Consiglio Europeo, Programma di Stoccolma. *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, in GU C 115 del 4 maggio 2010; e il *Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, del 20 aprile 2010, COM(2010)171 definitivo.

104 FAVILLI C., Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea, *cit.*, pp. 1-3.

105 Si v. European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental Rights Report 2016*, maggio 2016, reperibile in file:///C:/Users/hp2500hp/Downloads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2_en.pdf; v. ECRE, AIDA, *Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, marzo 2016, reperibile in http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf.

2.1 Le proposte europee di riforma del Sistema comune di Asilo: un approccio punitivo

Per far fronte alle criticità suddette e a quella che è stata definita la “crisi dei rifugiati”, in piena continuità con l’agenda europea sulle migrazioni del 2015, Il 6 aprile 2016 la Commissione europea attraverso la comunicazione “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie di accesso legale all’Europa”¹⁰⁶ ha delineato le tappe di un programma globale di ulteriore riforma del Sistema europeo comune d’asilo. Si è giunti alla proposta di un consistente sistema normativo di riforma, alimentando immediatamente questioni abbastanza complesse sul piano della legittimità del sistema.

Se si leggono insieme tutte le recenti novità legislative, le proposte di regolamenti, gli accordi bilaterali con Paesi di origine e di transito, gli sforzi di rendere più efficace la politica dei rimpatri¹⁰⁷, il rafforzamento di Frontex¹⁰⁸ e Easo, si nota una certa coerenza, un disegno strategico complessivo, nella riforma della politica migratoria che l’Unione europea sta mettendo in campo¹⁰⁹. Un primo pacchetto di proposte di riforma è stato presentato il 4 maggio del 2016 e riguarda:

- L’istituzione di un nuovo sistema Dublino attraverso una riforma del

106 Si v. Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, “Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie di accesso legale all’Europa”, 6 aprile 2016, COM(2016)197.

107 Si v. Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio su una più efficace politica dei rimpatri nell’Unione Europea-A reviewed Action Plan, 2 marzo 2017, COM (2017) 200 final.

108 V. Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, GU L 251/1 del 16 settembre 2016, reperibile in file:///C:/Users/hp2500hp/Downloads/DOC_1.it.pdf. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell’Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d’asilo*, settembre 2017, par. 8.5, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

109 AMMIRATI A., “*Qui non passa lo straniero*”: le proposte europee di riforma del diritto d’asilo, 5 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/qui-non-passa-lo-straniero-le-proposte-europee-di-riforma-del-diritto-dasilo/>. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell’Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d’asilo*, settembre 2017, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

Regolamento Dublino III¹¹⁰. Tale riforma si propone di impedire i movimenti secondari, cioè gli spostamenti dei richiedenti tra i vari stati dell'UE, e rendere il sistema più efficiente, garantendo una rapida identificazione dello Stato membro competente e una distribuzione più equa delle responsabilità tra Stati.

- Il rafforzamento del sistema Eurodac al fine di monitorare i movimenti secondari e agevolare il rimpatrio e la lotta contro l'immigrazione irregolare. Viene prevista nella proposta di riforma la possibilità di consultare Eurodac anche a fini di rimpatrio per verificare l'identità della persona, consentendo, se necessario, anche il trasferimento di dati a paesi terzi¹¹¹. Verrebbero infatti inseriti in Eurodac anche coloro che vengono rintracciati in soggiorno irregolare e con il fine dichiarato di proteggerli, veniva proposto dalla Commissione di sottoporre a foto segnalamento anche i minori di età superiore ai 6 anni. I negoziati interistituzionali sono iniziati nel settembre del 2017, sulla base del mandato del Consiglio approvato nel

110 Si v. 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), Bruxelles, 4 maggio 2016, COM(2016)270 final.

111 Si v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare 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 (rifusione), Bruxelles, 4 maggio 2016, COM(2016)272 final. Cfr. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, par. 9.1 e 9.2, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

mese di giugno 2017¹¹².

- L'istituzione di una vera e propria Agenzia europea per l'asilo per un miglior funzionamento del sistema europeo comune di asilo¹¹³. Viene praticamente attribuito un nuovo mandato all'EASO con sempre maggiore possibilità di intervento nei sistemi di asilo nazionali¹¹⁴. Il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un primo accordo nel giugno scorso sulla riforma dell'Agenzia europea per la quale è previsto un equipaggiamento di 500 esperti inviati dagli stati membri che interverranno in caso di pressione sproporzionata sul sistema di asilo e di accoglienza di uno stato membro¹¹⁵.

Il secondo pacchetto di proposte legislative del 13 luglio 2016 aggiunge:

- La sostituzione della direttiva qualifiche n. 95/2011 con un regolamento che fissi norme uniformi per il riconoscimento delle persone bisognose di protezione e i diritti concessi, con gli obiettivi, esplicitamente dichia-

112 V. Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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 paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare 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 (rifusione) (COM(2016)0272 – C8-0179/2016 – 2016/0132(COD)), 9 giugno 2017, reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPOR-T+A8-2017-0212+0+DOC+XML+Vo//IT>; e [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0132\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0132(OLP)).

113 Si v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento UE n. 439/2010, Bruxelles, 4 maggio 2016, COM(2016)271 final.

114 Tra le altre cose è prevista la pubblicazione regolare degli orientamenti dettagliati sull'approccio da adottare per i richiedenti asilo provenienti da determinati paesi di origine; il monitoraggio del CEAS e dei sistemi di asilo nazionali; la valutazione dei paesi terzi sicuri e paesi di origine sicuro; il sostegno agli Stati membri nella cooperazione con i paesi terzi; la gestione del meccanismo di ripartizione previsto dalla proposta di riforma del Regolamento Dublino. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-UE_ok.pdf.

115 European Parliament, *EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system*, 19 ottobre 2017, reperibile in http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf.

rati, di bloccare i movimenti secondari e scoraggiare definitivamente i richiedenti dal venire in Europa¹¹⁶. La proposta di regolamento qualifiche della Commissione attribuisce alla protezione internazionale un carattere transitorio, finché le persone ne hanno bisogno, proponendo una revisione obbligatoria e regolare della titolarità della protezione al rinnovo del permesso di soggiorno¹¹⁷ e obblighi e sanzioni nello specifico per i titolari che si spostino in altri Paesi dell'Unione, per esempio veniva proposto che il termine a seguito del quale i titolari di protezione possono richiedere il permesso per soggiornanti di lungo periodo venisse riavviato ogni volta che il soggetto interessato risultasse soggiornare in maniera irregolare in uno Stato diverso da quello che ha concesso la protezione. I negoziati tra il Parlamento e il Consiglio in merito a tale riforma sono iniziati nel mese di settembre, proseguendo a ritmo lento date le posizioni divergenti sulle questioni più importanti¹¹⁸.

- Una proposta di sostituzione della direttiva procedure n. 32/2013 con un regolamento che si propone di creare una vera e propria procedura comune tra gli stati membri¹¹⁹. Vengono previste nuove procedure di frontiera, in alcuni casi ammessa anche nei confronti dei minori non accompagnati, e

116 Si v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, Norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)466 final.

117 Si propone la durata di soli tre anni per il permesso di soggiorno legato allo status di rifugiato, rinnovabile, e un anno per la protezione sussidiaria rinnovabile per un periodo di due. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, par. 6.1, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche_-_UE_ok.pdf. A proposito della temporaneità della presenza, si veda anche il Considerando n. 36 della Proposta di riforma della direttiva accoglienza.

118 Si veda http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15057_2017_REV_1&from=EN e [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0223\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0223(OLP)).

119 Si v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)467. Tali normative erano precedentemente disciplinate nella forma di direttive. Si ricorda che il regolamento è un atto legislativo vincolante mentre la direttiva, in sostanza, lascia liberi gli Stati di decidere attraverso disposizioni nazionali come gli obiettivi indicati vadano raggiunti.

acquisiscono un ruolo sempre crescente le procedure di inammissibilità e accelerata¹²⁰. Viene disciplinato in maniera specifica il concetto di protezione sufficiente, non per forza pari alla tutela garantita dalla Convenzione di Ginevra. Con la proposta di Regolamento procedure, si estende a tutta l'Europa il modello Grecia-Turchia rendendo obbligatoria, con una coerenza allarmante, l'applicazione delle più ampie nozioni di Paese terzo sicuro, Paese di primo asilo e Paese di origine sicuro¹²¹. In pratica, se una persona semplicemente transita in un paese terzo considerato sicuro può esservi rispedita, si pensi alla Libia o al Niger¹²². I gruppi parlamentari stanno ora lavorando sul nuovo regolamento procedure che è in attesa di essere votato dalla Commissione LIBE presumibilmente entro la fine del mese di gennaio¹²³.

- Una proposta di quadro strutturato in materia di reinsediamento per una politica più gestita a livello europeo¹²⁴. Con quest'ultima proposta, si intendono garantire canali di accesso legali e sicuri negli Stati membri delle persone bisognose di protezione internazionale provenienti da Stati terzi, al fine di ridurre gli incentivi agli arrivi irregolari, in maniera funzionale alla messa in opera del nuovo Quadro di partenariato¹²⁵ per la cooperazione con i principali Paesi terzi di origine e di transito. Restando esclusi, secondo la proposta della Commissione, quei cittadini stranieri che avessero ten-

120 ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, cit., par. 2.2.

121 È proposto che i paesi di origine sicuri e i paesi terzi sicuri siano indicati nell'ambito dell'Unione europea. Si v. artt. 46 e 48 della Proposta di Regolamento procedure. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, cit., par. 8.4, lett. b. La stessa proposta di regolamento Dublino IV sottolinea come sia necessario potenziare la cooperazione con paesi terzi strategici, nello specifico ancora la Turchia.

122 Si v. https://www.nytimes.com/interactive/2017/03/30/world/africa/the-road-to-nowhere-niger.html?smid=fb-share&_r=0.

123 Si v. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0224\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0224(OLP)).

124 Si v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro dell'Unione per il reinsediamento e modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)468 final.

125 Commissione Europea, Comunicato stampa, *La Commissione annuncia un nuovo quadro di partenariato per la migrazione: cooperazione rafforzata con i paesi terzi per una migliore gestione della migrazione*, Strasburgo, 7 giugno 2016, reperibile in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_it.htm.

tato di raggiungere l'Unione in maniera irregolare negli ultimi 5 anni, così limitandone fortemente l'accesso alla protezione. Il Consiglio ha adottato il mandato per avviare i negoziati con il Parlamento nel mese di novembre del 2017, sarà la presidenza bulgara a proseguire i negoziati durante il primo semestre del 2018¹²⁶.

- Una nuova direttiva accoglienza sostitutiva dalla 33/2013¹²⁷, che si pone l'obiettivo di armonizzare le condizioni di accoglienza a livello europeo, al fine di aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e ridurre i movimenti secondari¹²⁸. Per quanto concerne l'obiettivo di garantire una maggiore armonizzazione delle condizioni di accoglienza, nella proposta la Commissione prevedeva che il richiedente che si trovi in uno Stato membro diverso da quello in cui è tenuto a essere presente ai sensi del regolamento Dublino, non potesse beneficiare delle condizioni materiali di accoglienza¹²⁹, della scolarizzazione e dell'istruzione dei minori, né dell'accesso al mercato del lavoro e della formazione professionale. Semplificando viene proposta la possibilità di negare i diritti di chi non rispetta il suddetto regolamento: per esempio, se transito dall'Ungheria ma non avanzo richiesta di asilo, al mio arrivo in Italia non ho diritto all'accoglienza. Peccato che il transito e l'approdo siano praticamente obbligati dai flussi. Al fine di ridurre i movimenti secondari, la Commissione sottolineava inoltre come fosse necessario garantire una più efficace sorveglianza del luogo in cui si

126 Cfr. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0225\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0225(OLP)).

127 Si v. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)465 final. V. anche Progetto di relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016)465, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni Relatore: Sophia in 't Veld, del 18 gennaio 2017, reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOM-PARL%2bPE-593.978%2b02%2bDOC%2bPDF%2bVo%2f%2fIT>.

128 In questo caso non è stato proposto un regolamento, forse un controsenso rispetto all'obiettivo di raggiungere una più concreta armonizzazione in materia. AMMIRATI A., Il richiedente asilo come un soggetto da sorvegliare. La proposta Ue di una nuova direttiva accoglienza, 19 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/proposte-ue-il-richiedente-asilo-come-soggetto-da-sorvegliare/>.

129 Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), *cit.*, art. 17 bis, par. 1.

trovano i richiedenti, prevedendo, ad esempio, che gli Stati stabilissero per il richiedente la permanenza in uno determinato luogo di residenza laddove fosse fuggito dallo stato membro in cui era tenuto a essere presente o fosse stato rinviato nello Stato membro in cui era tenuto a essere presente dopo essere fuggito in un altro Stato membro. Quindi la logica della proposta diventa che se un richiedente è già “fuggito” in un altro Stato membro facilmente sussiste il rischio di fuga¹³⁰. Anche in questo caso, non viene presa in considerazione l’ipotesi che il richiedente non voglia scappare ma abbia solo buoni motivi per chiedere asilo in un altro Paese¹³¹. La Commissione LIBE ha già votato la sua relazione sulla proposta di riforma della direttiva accoglienza, approvata in prima lettura dal Parlamento¹³².

Tutte le proposte di riforma sono perfettamente coerenti tra loro¹³³. Tuttavia, non sembrerebbe rispondano effettivamente all’esigenza di un approccio comune dell’UE per un “problema” comune.

L’auspicio è che i testi proposti dalla Commissione siano, o siano stati, profondamente emendati al fine di garantire la tutela del diritto d’asilo. In ogni caso quello che ci restituiscono non sono pragmatismo e lungimiranza, ma

130 ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell’Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d’asilo*, cit., par. 1.4.

131 Cfr. AMMIRATI A., *Il richiedente asilo come un soggetto da sorvegliare. La proposta Ue di una nuova direttiva accoglienza*, 19 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/proposte-ue-il-richiedente-asilo-come-soggetto-da-sorvegliare/>. Si v. ECRE, *Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*, COM(2016)465, reperibile in <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>.

132 Il 29 novembre 2017 la Presidenza del Consiglio ha ottenuto il mandato per avviare i negoziati con il Parlamento europeo. Il primo trilogio ha avuto luogo il 1 dicembre 2017. Per quanto concerne il Parlamento europeo si v. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0222\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0222(OLP)) e la Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), (COM(2016)0465 – C8-0323/2016 – 2016/0222(COD)), 10 maggio 2017, reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0186+0+DOC+XML+Vo//IT>.

133 Se il regolamento Dublino prevedeva che il richiedente che non si trova nello Stato in cui è tenuto a essere presente non dovrebbe aver diritto di ricevere tutte le condizioni materiali di accoglienza, la direttiva accoglienza si allineava. Cfr. MORI P., *La proposta di riforma del Sistema Europeo comune d’Asilo: verso Dublino IV?*, 07 settembre 2016, in Eurojus, reperibile in <http://rivista.eurojus.it/la-proposta-di-riforma-del-sistema-europeo-comune-dasilo-verso-dublino-iv/>.

l'esigenza dell'Europa di mettere in scena il proprio controllo, attaccando complessivamente il diritto d'asilo¹³⁴. Nella proposta di Regolamento Dublino IV viene sottolineato come a breve e medio termine sia presumibile che i migranti continueranno a raggiungere le frontiere esterne e che per questo chi non chiede protezione dovrebbe essere rimpatriato. Su questo sono tutti d'accordo. Se c'è un approccio comune tra gli stati membri è sempre più difensivo, e il diritto d'asilo nel contempo diventa un privilegio. Ma non è possibile condividere l'orientamento proposto dalla Commissione. Per favorire l'integrazione e rimuovere quanto più possibile alla radice le cause dei movimenti secondari, è importante e necessario tenere conto della possibilità di raggiungere i familiari, delle attitudini lavorative e delle preferenze dei richiedenti rispetto a uno o più Stati membri e garantire dei reali canali di accesso in Europa. Non si può pensare di aumentare le prospettive di integrazione attraverso ulteriori strette sui movimenti secondari¹³⁵. Si poteva chiedere agli stati di introdurre un reale sistema di reciproco riconoscimento dei tipi di protezione concessi e di reale armonizzazione dei sistemi di asilo, consentendo libertà di circolazione sul territorio europeo¹³⁶. Mentre le proposte di riforma, ci restituiscono il richiedente asilo come un soggetto completamente passivo e allo stesso tempo ostile, introducendo restrizioni relative alla libertà di circolazione e severe conseguenze in caso di mancata osservanza delle stesse. Nelle proposte della Commissione il richiedente asilo da soggetto titolare di diritti diventa un soggetto da sorvegliare. In definitiva, le persone non possono muoversi all'interno del territorio europeo e non hanno il diritto di restare. Tragicamente il principio di fondo è

134 Si. V. Risoluzione approvata dalla 1a Commissione permanente, nella seduta del 19 ottobre 2016, sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM (2016) 465 final, reperibile presso <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/33286.htm>. AMMIRATI A., "Qui non passa lo straniero": le proposte europee di riforma del diritto d'asilo, 5 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/qui-non-passa-lo-straniero-le-proposte-europee-di-riforma-del-diritto-dasilolo/>.

135 Si v. il Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), COM(2016) 465 final, del 14 dicembre 2016, reperibile presso <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016AE4410>.

136 AMMIRATI A., "Qui non passa lo straniero": le proposte europee di riforma del diritto d'asilo, 5 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/qui-non-passa-lo-straniero-le-proposte-europee-di-riforma-del-diritto-dasilolo/>.

chiaramente fondato sulla necessità di proteggere, a tutti i costi, le frontiere dell'Unione. È così che la Fortezza Europa, nel disegno della Commissione, lo è non più solo di fatto ma anche di diritto, creando un fortissimo sbilanciamento tra diritti e obblighi del richiedente¹³⁷.

137 *Ibidem*.

CAPITOLO III

La proposta di riforma del Regolamento Dublino

1. I limiti del Regolamento Dublino III

Sono passati sette anni da quando il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa disse "Europe should do better in terms of refugee protection. A fair and efficient system that would fully guarantee the human rights of asylum seekers in Europe is still wanting. The Dublin Regulation should be revised as soon as possible in order to put an end to this situation"¹³⁸. Nel frattempo il sistema Dublino ha avuto ampio modo di dimostrare la sua inefficacia, troppe scartoffie e eccessiva macchinosità¹³⁹, causando

138 Council of Europe, *The "Dublin Regulation" undermines refugee rights*, 22 settembre 2010, reperibile in <https://rm.coe.int/168071e49f>.

139 Si v. MIGRANT VOICE, *Roads to Nowhere. Case studies of Europe's Dublin Regulation and its impacts*, marzo 2017, reperibile in [file:///C:/Users/hp250ohp/Downloads/341947352-roads-to-nowhere%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/hp250ohp/Downloads/341947352-roads-to-nowhere%20(2).pdf).

significativi ritardi nella procedura¹⁴⁰. Tra le varie criticità, c'è la difficoltà di definire la competenza di uno Stato membro per l'esame di una domanda di asilo¹⁴¹. Inoltre, raramente i trasferimenti da uno stato all'altro vengono eseguiti¹⁴² e, una volta effettuati, sono comunque frequenti i movimenti secondari di ritorno nello Stato membro di partenza¹⁴³.

140 Si v. Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio, Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie di accesso legale all'Europa, Bruxelles, 6 aprile 2016, COM(2016) 197 final, reperibile in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf. Cfr. CIR, Dublin II Regulation. Lives on Hold. European Comparative report, febbraio 2013, par. 3.1, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>.

141 AMMIRATI A., La proposta di un nuovo Regolamento Dublino: un approccio securitario, 12 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/la-proposta-di-un-nuovo-regolamento-dublino-un-approccio-securitario/>.

142 V. EUROSTAT, Dublin statistics on countries responsible for asylum application, reperibile in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application. Secondo il rapporto annuale dell'EASO, nel periodo 2010/2014 appena il 23% circa delle richieste di trasferimento accettate è stato poi seguito da un trasferimento effettivo. V. *Annual report on the situation of Asylum in the European Union 2015*, reperibile in https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf. Dai dati forniti dalla Commissione si evince che è molto elevata (il 42%) la percentuale di "dublinanti" non trasferiti che vivrebbero in condizione di irregolarità nel territorio dell'Unione. V. *Explanatory Memorandum*, p. 10, 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), Bruxelles, 4 maggio 2016, COM(2016)270 final.

143 V. *Explanatory Memorandum*, p. 10, 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), cit. V. anche FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3, pp. 14-17.

Tale sistema non è funzionale a un'equa ripartizione delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo tra gli Stati membri¹⁴⁴, tuttavia, come noteremo, ha una influenza notevole sulla vita delle persone, nonché sui costi per la sua applicazione a carico degli Stati¹⁴⁵, e non rende possibile un reale processo di inclusione sociale¹⁴⁶. Non ha, quindi, creato un reale clima di cooperazione tra gli stati membri, ma anzi **un enorme pressione su paesi tradizionalmente di primo ingresso come l'Italia e la Grecia**¹⁴⁷ che hanno dovuto gestire la maggioranza di richieste annullando la possibilità di scelta dei singoli e incoraggiando i richiedenti asilo a restare irregolari e invisibili

144 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), *cit.*, p. 101. Si consideri che solo cinque paesi (Germania, Italia, Francia, Grecia e Spagna) hanno ricevuto il 76% delle domande nel terzo trimestre del 2017, Cfr. EUROSTAT, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: third quarter 2017*, reperibile in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_destination_countries. Si noti che al fine di mettere in pratica il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità ai sensi dell'art. 80 del TFUE non sono stati utilizzati nemmeno altri strumenti, come ad esempio quello previsto dall'art. 78, par. 3, TFUE ai sensi del quale il Consiglio su proposta della Commissione può adottare provvedimenti temporanei a favore di uno Stato membro in difficoltà, ovvero la direttiva 2001/55/CE in materia di protezione temporanea, contenente uno specifico capo dedicato alla "solidarietà". Cfr. Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in GUCE L 212, del 7 agosto 2001. Nemmeno il c.d. "early warning", previsto dal Regolamento, si è rivelato uno strumento utile a tal fine. Si v. Capitolo I, par. 11, della presente trattazione.

145 Un costo stimato nel 2014 che si aggira intorno al miliardo di Euro. V. *Explanatory memorandum*, p. 12 della 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), *cit.*

146 Cfr. DI FILIPPO M., *The reform of the Dublin System ant the first (half) move of the Commission*, Università di Pisa-Osservatorio sul Diritto Europeo dell'Immigrazione, 12 maggio 2016, reperibile in <http://www.sidiblog.org/2016/05/12/the-reform-of-the-dublin-system-and-the-first-half-move-of-the-commission/>.

147 Nel 2016 sono stati trasferiti in Italia da altri paesi europei 3.129 richiedenti asilo, sulla base del fatto che, ai sensi del Regolamento Dublino, l'Italia era il primo Paese di ingresso in Europa, sempre nel 2016, sono state trasferite, per lo stesso motivo, in altri stati europei 115 persone, si v. CAMILLI A., SPINELLI F., *Come cambierà il regolamento di Dublino sul diritto d'asilo europeo*, 10 marzo 2017, Internazionale, reperibile in <http://www.internazionale.it/notizie/analisi-camilli/2017/03/10/regolamento-di-dublino-diritto-d-asilo>.

alle autorità¹⁴⁸.

Oggi, un titolare di protezione internazionale deve vivere nello Stato che lo ha riconosciuto tale, può muoversi in Europa per tre mesi, ma non può trasferirsi stabilmente e in maniera regolare in altri Stati. Praticamente un rifugiato riconosciuto dall'Italia non lo è anche per la Germania, mentre se ad una persona è stata rigettata la domanda di protezione internazionale da uno Stato membro, il diniego riguarda tutti i paesi dell'Unione¹⁴⁹. Ciò sta a significare che, a parte qualche eccezione, lo Stato che ha esaminato la domanda sarà quello in cui il titolare dovrà rimanere per un periodo di almeno 5 anni prima che gli sia permesso di spostarsi in un altro Stato membro¹⁵⁰, mentre consentire al beneficiario di protezione internazionale di spostarsi subito dopo l'accoglimento della sua richiesta di asilo rappresenterebbe una soluzione più stabile e lungimirante, scoraggiando i tanto temuti movimenti secondari all'interno dell'Unione Europea¹⁵¹. La conciliabilità del "sistema di Dublino" con i diritti fondamentali del richiedente e del titolare di protezione internazionale, svela il perdurare di una tensione latente.

148 L'Italia è stata accusata spesso negli ultimi anni di non applicare il Regolamento o di lasciare che i richiedenti si sottraessero alle impronte digitali. Cfr. *Germany, Austria and Italy launch «trilateral controls» to deal with «the increasing numbers of refugees»*, 27 novembre 2014, www.statewatch.org. V. anche <http://www.internazionale.it/reportage/2015/07/23/migranti-treno-italia-germania-eritrea>. Ad oggi questo non succede più e sono tutti, o quasi, identificati. Cfr. FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3, pp. 14-17.

149 ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of International protection status within the EU: Discussion Paper*, Brussels, novembre 2014, reperibile in https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Mutual-recognition-of-positive-asylum-decisions-and-the-transfer-of-international-protection-status-within-the-EU_November-2014.pdf.

150 Si v. la direttiva 2011/51/UE, cit. Cfr. ASGI, *«Posso andare in uno Stato europeo diverso dall'Italia?» Scheda per operatori che lavorano con richiedenti asilo*, aprile 2016, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/05/Scheda-operatori-asilo_Posso-andare-in-uno-Stato-europeo-diverso-dallItalia.pdf.

151 FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3, pp. 16-17, 19-25.

2. Come si è pensato di rimediare al fallimento? I principali punti di riforma nella proposta della Commissione UE di un Regolamento Dublino IV

La terza proposta di riforma del Regolamento Dublino della Commissione europea¹⁵², ai sensi della procedura legislativa ordinaria, è stata inizialmente assegnata alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE), che ha proposto a sua volta delle modifiche¹⁵³, in vista dell'adozione da parte del Parlamento. La proposta di Dublino IV non modifica le scelte politiche di fondo ma le rafforza mentre sarebbe stata quanto mai necessaria una sua radicale riforma e non, secondo quanto proposto dalla Commissione, una sua applicazione sempre più coercitiva ed emergenziale¹⁵⁴.

2.1 Il criterio di primo ingresso

Duri i tempi per lo stato di primo ingresso. Per ridurre la possibilità che la responsabilità dell'esame di una richiesta di asilo transiti da uno stato all'altro, la Commissione proponeva di rafforzare la regola generale secondo cui è lo Stato membro di primo ingresso ad essere competente a valutare la richiesta di asilo, salvo specifiche eccezioni e di abolire contestualmente il criterio della cessazione delle competenze trascorsi 12 mesi dall'ingresso

152 In merito ai lavori preliminari alla proposta si v. European Parliament Research Service, *Addressing migration in the European Union*, febbraio 2017, pp. 17-18, reperibile in <http://www.statewatch.org/news/2017/feb/eprs-migration-compendium.pdf>. V. Considerando n. 7 Proposta di riforma del Regolamento Dublino della Commissione europea.

153 Nello specifico si fa riferimento al progetto di relazione della relatrice Cecilia Wikström. Si v. Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), COM(2016)270, Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, Relatore: Cecilia Wikström, del 24 febbraio 2017, reperibile presso <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-599.751%2bo2%2bDOC%2bPDF%2bVo%2f%2fIT>. La relatrice del Parlamento europeo ha presentato il suo progetto di relazione alla Commissione per le libertà civili l'8 marzo 2017.

154 AMMIRATI A., *La proposta di un nuovo Regolamento Dublino: un approccio securitario*, cit.

“irregolare” della persona¹⁵⁵. Tuttavia il criterio del primo ingresso, rappresenta solo un incidente geografico e ancora non vengono presi in considerazione elementi che potrebbero facilitare l’inserimento sul territorio come la conoscenza della lingua, precedenti soggiorni in un Paese europeo, legami familiari, sociali e culturali¹⁵⁶.

2.2 La solidarietà tra gli Stati membri: un meccanismo correttivo di assegnazione.

Altro obiettivo della riforma è quello di creare un sistema comune d’asilo che si fondi sui principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri. Nel caso in cui uno stato debba affrontare un numero sproporzionato di domande, viene previsto dalla Commissione europea un sistema di suddivisione delle stesse per mezzo di un **meccanismo correttivo di assegnazione** basato su quote calcolate tenendo conto della popolazione e del Pil dello Stato membro¹⁵⁷. È sicuramente positivo in termini di efficacia del sistema prendere in considerazione la capacità degli Stati membri, non contemplate al momento dal Sistema Dublino, ma si continua a sorvolare sulle preferenze dei singoli.

Tale meccanismo nel disegno della Commissione avrebbe comportato l’assegnazione automatica delle domande di asilo nuove ad altri Stati membri solo quando il numero di domande presentate sul territorio di uno stato abbia superato la soglia del 150 per cento della quota di domande per le quali è competente. Previsione che praticamente avrebbe lasciato tutto come

155 Ed altresì la cessazione della responsabilità di uno Stato laddove si dimostri che il richiedente abbia soggiornato per un periodo consecutivo di almeno 5 mesi in un altro Stato membro. Si v. art. 15 della Proposta della Commissione. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell’Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d’asilo*, settembre 2017, par. 1.1, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf. La Commissione suggerisce di eliminare anche le disposizioni relative alla cessazione della competenza di uno stato per assenza prolungata del richiedente di almeno 3 mesi, dal territorio degli stati membri ovvero per allontanamento effettivo del richiedente a seguito di rigetto o ritiro della domanda di asilo.

156 AMMIRATI A., *La proposta di un nuovo Regolamento Dublino: un approccio securitario*, cit.

157 Si veda il nuovo Capo VII della Proposta della Commissione europea.

oggi, in quanto non prevede una ordinaria e equa ripartizione ma solo un intervento in caso di emergenza. Per essere realmente efficace, il meccanismo di solidarietà dovrebbe essere una componente intrinseca del sistema Dublino¹⁵⁸. Inoltre, al fine di non causare la separazione dei familiari, sarebbe stato necessario prevedere di non sospendere l'attribuzione delle competenze in favore del ricongiungimento familiare.

Già l'esperienza della *relocation*, come precedentemente visto¹⁵⁹, ha mostrato che distribuire in giro per l'Europa richiedenti asilo senza il loro consenso, non rappresenta una strategia ottimale. Il meccanismo correttivo, inoltre, così come immaginato dalla Commissione comporta una procedura lunga e fin troppo articolata. Infatti solo una volta che il trasferimento presso lo Stato membro di assegnazione è avvenuto, questi procederà alla determinazione dello Stato membro competente sulla base dei criteri di Dublino, prevedendo chiaramente un assurdo *ping-pong*. Secondo la proposta della Commissione solo le domande che hanno superato la procedura di inammissibilità o non sono soggette a procedura accelerata, possono essere riassegnate¹⁶⁰. Il peso di queste procedure ricadrebbe, sugli Stati di frontiera che in teoria avrebbero dovuto beneficiare del meccanismo, senza quindi risolvere il problema¹⁶¹.

Gli stati dell'Unione possono comunque, ai sensi dell'art. 37 della proposta, decidere di non partecipare, per un periodo di un anno, all'assegnazione correttiva versando un contributo di solidarietà di 250mila euro per ogni richiedente asilo che rifiutano di accogliere.

158 La Commissione LIBE inizialmente nel suo progetto di relazione propone di far scattare il meccanismo quando la capacità di accoglienza di uno stato raggiunge il 100 per cento la soglia delle domande che superano la propria quota. Si v. Emendamento 87 del Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), *cit*.

159 Si veda il Capitolo II, par. 1, della presente trattazione.

160 V. art. 36, par. 3.

161 AMMIRATI A., *La proposta di un nuovo Regolamento Dublino: un approccio securitario*, *cit*

2.3 La limitazione dei movimenti secondari

Il terzo obiettivo della proposta è di evitare o quantomeno limitare i cosiddetti movimenti secondari dei richiedenti asilo che provano ad arrivare in un paese diverso da quello in cui sono tenuti a presentare la loro domanda, attraverso la previsione, a carico dei richiedenti, di specifici obblighi e relative sanzioni in caso di trasgressione. Viene stabilito espressamente l'**obbligo per il richiedente asilo di presentare domanda nello Stato di primo ingresso irregolare o di soggiorno regolare**¹⁶² pena, non il trasferimento nel paese di primo ingresso, ma proprio l'esame del suo caso con procedura accelerata¹⁶³. Nessuna possibilità per il richiedente asilo di influire sulla scelta della propria destinazione.

Nello stesso senso va anche l'introduzione del criterio secondo cui lo Stato competente a esaminare le domande dei **minori non accompagnati** in mancanza di un familiare o di un parente negli Stati membri dovrebbe essere lo Stato in cui il minore ha presentato la prima domanda di protezione, presumibilmente lo Stato di primo ingresso, che dovrebbe coincidere con quello di primo ingresso, salvo che non sia dimostrato che ciò non è nel superiore interesse del minore¹⁶⁴, in contraddizione con la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo la quale, in questo caso, sarebbe lo Stato in cui il minore si trova dopo aver presentato domanda ad essere competente¹⁶⁵, operando quindi un sensibile passo indietro per ciò che concerne le garanzie per i minori non accompagnati.

Analogamente, è previsto l'**obbligo di restare nello Stato individuato come responsabile**. Gravi le conseguenze per chi si sposta senza autorizzazione, viene infatti previsto il **diniego delle misure di accoglienza**, garantendo durante le procedure previste dal Regolamento solo l'assistenza sanitaria d'ur-

162 Art. 4, par. 1, della Proposta.

163 Si v. art. 5, par. 1, della Proposta.

164 Si v. art. 10, par. 5, e Considerando n. 20 della Proposta.

165 *MA e a. c. Secretary of State for the Home Department*, sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11. Si v. il Capitolo I, par. 3.1., della presente trattazione. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, par. 1.1, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

genza¹⁶⁶.

Secondo la proposta di riforma della Commissione i richiedenti sono tenuti a **collaborare con le autorità competenti degli stati membri, essere presenti e a disposizione delle autorità, a rispettare la decisione di trasferimento e a presentare tempestivamente qualsiasi elemento e informazione pertinente** per la determinazione dello stato competente, al massimo entro il colloquio per la determinazione del suddetto stato¹⁶⁷. Il diritto si trasforma in dovere. Ovviamente, in caso di violazione degli obblighi vengono previste delle conseguenze per il richiedente, ad esempio la non accettazione delle informazioni presentate con ritardo immotivato¹⁶⁸. Queste previsioni che impongono obblighi e relative sanzioni a carico dei richiedenti asilo corrono il rischio di essere oggetto di interpretazioni arbitrarie e divergenti.

L'ambito di applicazione del regolamento viene esteso anche ai **titolari di protezione internazionale**. Lo Stato membro competente sarebbe tenuto a riprendere in carico un titolare di protezione che abbia presentato domanda o fosse presente "irregolarmente" in un altro Stato membro, restando responsabile anche una volta terminata la procedura¹⁶⁹. Praticamente ulteriore conferma di come un titolare di protezione in Italia non sia un titolare anche in Germania.

Tali misure, in definitiva, non sembrerebbe raggiungano l'obiettivo deterrente oltre ad andare, come precedentemente analizzato, in direzione contraria ad una maggiore armonizzazione. Se una persona, richiedente asilo o rifugiato che sia, ha i suoi buoni motivi per spostarsi in un altro stato, legami familiari, specifiche vulnerabilità o magari solo perché alla ricerca di nuove opportunità di lavoro, presumibilmente continuerà a farlo. La Commissione

166 V. art. 5, par. 3 della Proposta della Commissione europea. Anche tale previsione non risulta essere in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Si v. sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade, Gisti c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11. Per approfondimenti si rimanda al focus sul Diritto all'accoglienza nel Capitolo I della presente analisi.

167 Si v. art. 4, par. 2 e 3.

168 Art. 5, par. 4.

169 Si v. art. 20, par. 1, lett. e), della Proposta.

non sembra tenerlo in considerazione. L'unico risultato parrebbe essere quello di rendere ancora più dura la vita per il richiedente, peggiorando la posizione dei singoli.

2.4 Un filtro iniziale agli arrivi

Mentre la gerarchia dei criteri non viene intaccata, coerentemente con tutto l'impianto la proposta prevede una **nuova fase preliminare** che deve essere condotta obbligatoriamente, prima di applicare i criteri per la determinazione dello Stato membro competente¹⁷⁰. È il primo Stato membro in cui è presentata la domanda di asilo ad avere il compito di accertare l'ammissibilità della domanda e esaminare la domanda con procedura accelerata laddove necessario. Potrei, quindi, essere rimandata indietro anche se mio marito è in Francia, questa non è la prima cosa che verrebbe presa in considerazione.

Si prevedeva che la domanda dovesse essere giudicata **inammissibile** qualora ai sensi dell'art. 33, par. 2, lett. b) e c) della Direttiva 2013/32/UE il richiedente provenisse da un Paese terzo sicuro, ad esempio un rifugiato siriano proveniente dalla Turchia, oppure se il richiedente provenisse da un Paese di primo asilo, cioè dove è stato riconosciuto rifugiato o gode altrimenti di protezione sufficiente¹⁷¹. Se il richiedente asilo proviene da un Paese di origine sicuro¹⁷² oppure costituisce un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, verrebbe applicata una **procedura accelerata** per l'esame della domanda ai sensi dell'art. 31, par. 8 della Direttiva 2013/32/UE. Il rischio che tutto ciò comporti nella pratica restrizioni della libertà personale è fortissimo.

170 Art. 3 della Proposta della Commissione.

171 La previsione di uno specifico obbligo a carico dello Stato membro, non corrisponde alla lettera dell'art. 33 della direttiva procedure(2013/32/UE), mentre risulta perfettamente coerente con la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE, Bruxelles, 13 luglio 2016, COM(2016)467, artt. 36, 44, 45*. Cfr. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, par. 2.2, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

172 Qui la proposta rinvia alla Proposta di regolamento che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri, Bruxelles, 9/9/2015, [COM\(2015\) 452](#).

Secondo tale previsione, lo Stato membro che definisce inammissibile una domanda o la esamina con procedura accelerata diventa lo Stato membro competente. Questo vuol dire che se ad esempio la domanda dovesse essere giudicata inammissibile, sarebbe compito del primo stato in cui è stata presentata domanda di occuparsi sia del ricorso avverso la decisione di inammissibilità che dell'espulsione verso lo stato terzo. Secondo la Proposta della Commissione quindi si procede alla determinazione dello stato membro competente, sempre ad opera del primo stato in cui è stata fatta domanda, solo laddove questa sia stata considerata ammissibile o laddove non potesse essere applicata la procedura accelerata imponendo, ancora una volta, maggiori responsabilità sugli Stati destinatari dei flussi di ingresso e appesantendo l'intera procedura.

2.5 Le clausole discrezionali

Se questo non dovesse bastare, la Commissione propone di restringere l'applicazione delle clausole discrezionali, prevedendo che possano essere esercitate solo per far valere legami familiari non coperti dalla definizione del Regolamento ovvero al fine di permettere il ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela e applicate solo se nessuno stato membro è stato determinato competente¹⁷³. La Commissione ritiene infatti che il fatto che uno Stato membro assuma la competenza per l'esame della domanda laddove tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti dal regolamento possa compromettere l'efficacia e la sostenibilità del sistema e dovrebbe costituire un'eccezione¹⁷⁴.

173 Cfr. art. 19 della Proposta.

174 Si v. Considerando n. 21 della Proposta. Si v. anche *Explanatory Memorandum*, p. 10.

2.6 L'obiettivo di un rapido espletamento della procedura

La Commissione propone, inoltre, di limitare la portata del ricorso solo alla valutazione del rischio di eventuali violazioni dell'art. 3, par. 2, del Regolamento in merito al divieto di trasferire un richiedente verso uno Stato in cui rischia di subire trattamenti inumani o degradanti ovvero in caso di violazione dei criteri collegati alla minore età del richiedente e del rispetto dell'unità familiare¹⁷⁵. Viene previsto l'effetto sospensivo automatico¹⁷⁶.

L'espressione "ragionevole periodo di tempo" viene sostituita da un termine di **7 giorni per ricorre** avverso una decisione di trasferimento e 15 giorni per il giudice per esprimersi sul merito¹⁷⁷, sembra difficile che tali termini possa essere sufficienti a garantire all'interessato il diritto ad un ricorso effettivo¹⁷⁸. Non appaiono infatti ragionevoli e proporzionati rispetto al diritto in oggetto prevedendo per il richiedente asilo un trattamento meno favorevole dal punto di vista del diritto a un mezzo di impugnazione efficace.

Allo scopo di accelerare la procedura quindi la proposta contempla una riduzione dei termini per l'invio delle richieste, il ricevimento delle risposte e i trasferimenti tra gli Stati membri¹⁷⁹. Inoltre, sulla procedura di ripresa in carico, viene proposta una semplificazione, sostituendo la richiesta con una semplice notifica della stessa da parte dello Stato richiedente, procedendo peraltro direttamente al trasferimento senza attendere la risposta dello Stato di destinazione¹⁸⁰. Il mancato rispetto dei termini non comporterebbe più una cessazione automatica della competenza, salvo il termine di 1 mese,

175 Art. 28, par. 4, della Proposta della Commissione.

176 Sulla legittimità di tale previsione si v. Capitolo I della presente trattazione, par. 10.3, e il focus "Il sistema dublino e il divieto di trattamenti inumani e degradanti: la giurisprudenza sui trasferimenti sospesi".

177 V. art. 28, par. 2-3, della Proposta.

178 Il diritto di un richiedente asilo ad un mezzo di impugnazione efficace costituisce un principio generale e fondamentale del diritto dell'Unione, attualmente espresso all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si v. punti 49, 61, 66, della Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 28 luglio 2011, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, causa C-69/10. Nelle sue conclusioni l'avvocato generale al par. 63 precisa come ciò che conta è che il termine disponibile sia materialmente sufficiente per la preparazione e la presentazione di un ricorso giurisdizionale efficace.

179 Si vedano artt. 24-25 e 30.

180 Cfr. art. 26, par. 1, della Proposta.

2 settimane in caso di riscontro positivo Eurodac o VIS, per rispondere a una richiesta di presa in carico¹⁸¹.

2.7 Il diritto di informazione

Nella proposta della Commissione, il diritto di informazione¹⁸² concerne in sostanza solo gli obblighi che pesano sul richiedente asilo e le conseguenze del mancato rispetto di tali **obblighi**. Soprattutto il richiedente asilo dovrebbe essere informato del fatto che non può scegliere lo Stato membro che esaminerà la sua domanda¹⁸³.

La proposta prevede anche alcune (leggasi poche) previsioni positive come l'**ampliamento della definizione di parente** anche ai fratelli e alle sorelle dei richiedenti asilo e ai legami creati nei Paesi terzi di transito, ad esempio nei campi profughi¹⁸⁴. Tuttavia, queste perdono di significato se lette alla luce di quanto sopra esaminato. Ad esempio, sembra totalmente inefficace ampliare la nozione di familiare ma poi non prevedere che il richiedente possa segnalare informazioni sulla presenza di componenti della propria famiglia durante l'intera procedura o restringere l'ambito di applicazione della clausola discrezionale.

Nella proposta della Commissione, in definitiva, il sistema appare tutt'altro che semplificato¹⁸⁵. Il richiedente dovrebbe essere messo in condizione di poter chiedere ad uno stato membro specifico di assumersi la responsabilità della sua domanda e invece si ritrova con sempre meno diritti, trattato nella migliore delle ipotesi come un burattino privo di capacità di intendere e di volere.

181 V. art. 25, par. 2 e 7. ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, par. 1.1, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

182 Si vedano Considerando n. 23 e art. 6 della Proposta della Commissione europea.

183 Art. 6, par. 1, lett. a).

184 Si vedano Considerando n. 19 e art. 2, lett. g), della Proposta della Commissione europea.

185 Si v. le opinioni in merito alla proposta di riforma del Regolamento Dublino della Commissione europea in European Parliament Research Service, *Addressing migration in the European Union*, cit. pp. 19-20.

3. Il testo approvato dal Parlamento: un approccio meno securitario?

Dopo l'approvazione da parte della Commissione LIBE il 19 ottobre, il testo di riforma del Regolamento Dublino, frutto di un lungo negoziato, è stato presentato al Parlamento in sessione plenaria e approvato in prima lettura il 6 novembre scorso¹⁸⁶. Il Parlamento potrà quindi avviare i negoziati con gli Stati membri in seno al Consiglio sul progetto di legge¹⁸⁷.

L'idea alla base della riforma del Parlamento europeo è che se da un lato gli Stati membri, tutti, dovranno accettare di condividere equamente la responsabilità delle domande di protezione internazionale, al fine di ridurre il peso sugli Stati in prima linea; dall'altro i richiedenti asilo, tutti, devono essere registrati e dovranno accettare di non poter scegliere lo Stato membro competente a valutare la loro richiesta di asilo rispettando le regole e non tentando di spostarsi di propria iniziativa tra i vari paesi europei. Viene ribadita la necessità che gli Stati membri mantengano le frontiere esterne dell'Unione europea e l'importanza di procedure veloci anche al fine di garantire il rimpatrio "in maniera dignitosa" di chi non ha il diritto di restare¹⁸⁸. Gli obiettivi restano quindi identici, disincentivare i movimenti secondari e garantire una più equa distribuzione sul territorio europeo. Una volta stabilito lo Stato membro competente, secondo la posizione del Parlamento, il richiedente non ha più nessuna possibilità di modificarlo. L'unica via per ottenere protezione in Europa sarebbe quella di restare nello Stato membro individuato come responsabile. In ogni caso, nel testo sono previste alcune modifiche decisamente migliorative rispetto alla proposta originaria della

186 Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (COM(2016)0270 – C8-0173/2016 – 2016/0133(COD)), 6 novembre 2017, A8-0345-2017, reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0345+0+DOC+XML+Vo//IT>.

187 Si v. [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0133\(OLP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0133(OLP)).

188 European Parliament, *EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system*, 19 ottobre 2017, reperibile in http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf.

Commissione Europea¹⁸⁹.

3.1 Una nuova gerarchia dei criteri: i “legami significativi” con uno specifico Stato membro

La proposta della Commissione negava ogni dimensione europea agli esiti della procedura d’asilo e non teneva in alcuna considerazione le esigenze e le aspirazioni dei rifugiati rispetto al loro percorso di integrazione¹⁹⁰, mentre nel nuovo testo viene proposta una nuova gerarchia dei criteri e una nuova visione che tiene conto dei collegamenti effettivi tra il richiedente asilo e lo stato membro¹⁹¹.

Quindi nel caso in cui i richiedenti asilo abbiano familiari¹⁹² o legami con un particolare Stato membro, come precedenti soggiorni, esperienze passate di studio e formazione¹⁹³, tale Stato sarà competente. Finalmente è la prima cosa che viene presa in considerazione.

Con il fine di garantire il rapido espletamento delle procedure e il rapido trasferimento dei richiedenti assegnati ad altri Stati membri, si propone di introdurre una specifica procedura accelerata per il ricongiungimento fa-

189 Cfr. Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), *cit.*, pp. 116-119.

190 Cfr. European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI)), 12 aprile 2016, Strasbourg, reperibile in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+Vo//EN>.

191 Cfr. DI FILIPPO M., *The reform of the Dublin System and the first (half) move of the Commission*, Università di Pisa-Osservatorio sul Diritto Europeo dell’Immigrazione, 12 maggio 2016, reperibile in <http://www.sidiblog.org/2016/05/12/the-reform-of-the-dublin-system-and-the-first-half-move-of-the-commission/>.

192 Si prevede anche la possibilità di ricongiungere il richiedente con un membro della famiglia regolarmente soggiornante in uno Stato membro e non necessariamente titolare di protezione internazionale. Emendamento 112, art. 11.

193 Specificamente il rilascio di titoli di studio o diplomi professionali da parte di un istituto di istruzione avente sede in uno Stato membro entra a pieno titolo nella gerarchia dei criteri. Emendamento 117, art. 14 bis.

miliare¹⁹⁴ e altri legami con uno specifico stato membro¹⁹⁵. Il richiedente è trasferito immediatamente nello Stato membro in cui sostiene di avere un familiare o “legami significativi” e solo in seguito detto Stato svolgerà indagini al fine di verificare che siano effettivamente soddisfatte le condizioni previste¹⁹⁶. In caso di riscontro positivo, lo Stato membro di assegnazione diventa lo Stato membro competente, altrimenti il richiedente sarà ricollocato nuovamente in linea con la chiave di distribuzione¹⁹⁷. Al richiedente dovrebbe essere inoltre data la possibilità di chiedere, per iscritto, che uno specifico Stato membro si assuma la responsabilità della sua domanda, in virtù dei suoi legami familiari, culturali o sociali, delle competenze linguistiche o di altri legami che faciliterebbero il suo percorso di integrazione sul territorio¹⁹⁸, attribuendo agli Stati membri poteri discrezionali più flessibili rispetto a quanto previsto dalla Commissione¹⁹⁹.

Viene eliminato il criterio secondo cui al **primo paese di arrivo** spetta automaticamente la valutazione delle richieste di asilo, che era stato rafforzato nella proposta originaria della Commissione e salvaguardato nel progetto di Relazione della Commissione LIBE di febbraio. Tale novità costituisce, se

194 In maniera funzionale, viene estesa ulteriormente rispetto alla proposta della Commissione, la nozione di famiglia includendo anche i figli maggiorenni, se a carico, indipendentemente dal fatto che siano coniugati o meno. Si v. Emendamento 40, art. 2, comma 1, lett. g) della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*

195 Già il Progetto di Relazione della Commissione LIBE prevedeva una specifica procedura di ricongiungimento in caso di assegnazione correttiva. Si v. Emendamento 93, art. 36 *ter*, del Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), *cit.*

196 V. Emendamento 150, art. 24 *bis*, e Emendamento 151, art. 24 *ter*, della Relazione.

197 Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), *cit.*, art. 24 *bis*.

198 V. Emendamento 11, Considerando n. 21, Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*

199 Nel testo del Parlamento vengono eliminate le restrizioni alle clausole discrezionali previste dalla Commissione, ritornando alla formulazione prevista dall'attuale Regolamento Dublino III e prevedendo la possibilità che il richiedente richieda per iscritto allo Stato in cui ha presentato domanda di utilizzare tale clausola, v. Emendamenti 125-130 della Relazione. Cfr. Progetto di Relazione della Commissione LIBE, *cit.*, Emendamento 6, Considerando n. 21.

mantenuta, un cambiamento totale delle scelte politiche di fondo²⁰⁰.

Inoltre si prevede la possibilità che il richiedente venga **patrocinato** da una organizzazione accreditata che si faccia carico del trasferimento e del soggiorno finché non viene adottata una decisione definitiva in merito alla domanda di protezione, a patto che lo Stato membro in cui l'organizzazione ha sede accetti di prendere in carico la domanda²⁰¹.

3.2 Un nuovo meccanismo correttivo di assegnazione

Il problema continua a sussistere per tutti coloro che mancano dei fattori di collegamento²⁰². In questo caso, il Parlamento abbandona l'approccio emergenziale della Commissione per garantire un'equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri, prevede che in assenza di legami familiari o altre forme di collegamento, cioè quando non è possibile applicare gli altri criteri previsti, i richiedenti verranno ricollocati tramite un meccanismo correttivo di assegnazione permanente ed automatico²⁰³, che quindi si sostituisce al criterio dello Stato membro di primo ingresso chiamando in causa per la prima volta l'intero territorio dell'Unione europea²⁰⁴.

200 Asgi, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE prende avvio un profondo cambio di paradigma nel sistema d'asilo europeo*, 24 ottobre 2017, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>. In maniera meno fondamentale vengono anche soppressi i criteri di determinazione della competenza relativi all'ingresso con esenzione del visto e in caso di domanda presentata nella zona internazionale di transito di un aeroporto. Emendamenti 121-122.

201 Emendamento 124, art. 18 bis.

202 Asgi, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE prende avvio un profondo cambio di paradigma nel sistema d'asilo europeo*, cit.

203 Si v. Il Capo VII della Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), cit.

204 *Ibidem*. Nel caso di gruppi, i richiedenti protezione possono richiedere di essere registrati insieme per un massimo 30 persone. Questo permette ai richiedenti di essere trasferiti insieme nello stesso Stato membro, ma non concede il diritto di chiedere protezione in un paese specifico. Si v. Emendamento 174, art. 36, par. 1 *quinquies*.

Le quote di ciascuno Stato membro, così come nella proposta della Commissione, sarebbero calcolate sulla base del PIL e della popolazione e i richiedenti sarebbero trasferiti nello Stato membro che presenta il minor numero di richiedenti rispetto alla sua quota conformemente alla chiave di distribuzione²⁰⁵. Lo Stato membro di assegnazione diventerebbe quindi lo Stato competente ad esaminare la domanda senza attivare una ulteriore procedura di determinazione della responsabilità, semplificando la proposta della Commissione e scongiurando quindi la possibilità di un ulteriore trasferimento²⁰⁶. I richiedenti asilo innanzitutto potranno scegliere in una lista ristretta di quattro stati che in quel frangente hanno il minor numero di richieste di asilo in riferimento alla loro quota²⁰⁷. Per la prima volta, quindi, si tiene conto delle preferenze. Il meccanismo sembrerebbe ragionevole, sebbene permanga un certo grado di casualità e di complessità ad influenzare la vita del richiedente.

Nella relazione della Commissione LIBE viene eliminata la possibilità di non partecipare al meccanismo attraverso il pagamento di una quota, considerando tale possibilità incompatibile con il principio di solidarietà di cui all'art. 80 del TFUE²⁰⁸. Al fine di penalizzare gli Stati che si ritraggono dai propri obblighi, gli stati membri che si rifiutino di ricollocare dei richiedenti rischiano una limitazione nell'accesso ai fondi europei e non potranno utilizzare i fondi per il rimpatrio dei richiedenti le cui domande di protezione siano state rigettate²⁰⁹. Viene comunque previsto un periodo di tre anni di transizione per gli Stati al fine di giungere alla chiave di distribuzione attra-

205 Emendamento 152, art. 24 *quater*.

206 Si v. Emendamento 27, Considerando n. 33 della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit*.

207 Emendamenti 172-173, art. 36, par. 1 *ter* e 1 *quater*. Ovviamente, dato che questi Stati cambiano a seconda del momento, non sarà possibile per un richiedente sapere quali sono i quattro Stati membri disponibili al momento in cui decide di chiedere protezione. Anche questo, nelle intenzioni del Parlamento, dovrebbe evitare di costituire un "fattore di attrazione", ma la scelta limitata dovrebbe al contempo, riservando al richiedente voce in capitolo nella procedura, contribuire a ridurre i movimenti secondari.

208 Emendamento 178, art. 37, *Solidarietà finanziaria*.

209 Emendamento 2012, art. 43 *ter*, *Misure coercitive*.

verso il supporto dell’Agenzia per l’asilo²¹⁰.

3.3 L’obbligo di registrazione e la “verifica di sicurezza”

Propedeutica al funzionamento dell’intero impianto è la condizione che il richiedente si sia registrato nello Stato membro di primo ingresso che quindi continua a svolgere un ruolo importante²¹¹. Laddove il richiedente cercasse di evitare la registrazione, o fornisse informazioni non veritiere in merito ai legami con un particolare stato, ovvero si spostasse sul territorio dell’Unione per poi registrarsi in un secondo momento questi sarebbe destinato in maniera fortuita ad uno stato membro sulla base della chiave di distribuzione. La logica è semplice, soltanto se le regole vengono rispettate il richiedente ha la possibilità di scegliere tra quattro paesi come sua futura destinazione, in caso contrario non avrà nessuna possibilità di scelta. Di contro, laddove i Paesi in prima linea sistematicamente non ottemperino all’obbligo di registrare i richiedenti, e qui il riferimento va anche all’Italia, la ricollocazione dei richiedenti da loro territorio sarà interrotta²¹². Quindi se sei in difficoltà nella gestione delle frontiere ti punisco.

Coerentemente con questo impianto, tra gli **obblighi del richiedente** si conferma la previsione secondo la quale la persona che ha fatto ingresso irregolare debba chiedere la protezione nello Stato membro di primo ingresso così

210 Gli stati membri che hanno ricevuto storicamente numeri importanti di richiedenti asilo continueranno ad assumersi una responsabilità maggiore, mentre quelli con meno esperienza partiranno con una quota inferiore. Nel corso dei tre anni, secondo il parlamento, le quote degli Stati membri si avvicineranno alla loro quota equa.

211 Viene letteralmente previsto che una persona entrata nel territorio di uno Stato membro in maniera irregolare debba essere registrata nel sistema Eurodac. Si v. Emendamento 47, art. 3, par. -1, della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*

212 Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), *cit.*, Emendamento 202, Capo VII bis, art. 43 bis.

come previsto dalla proposta della Commissione²¹³, sebbene si tratti di una condotta non più punibile con l'applicazione della procedura accelerata²¹⁴. A tal proposito, la relatrice Wikstrom propone di eliminare una tra le più gravi sanzioni previste, dalla proposta della Commissione, per i richiedenti asilo che violano le disposizioni del Regolamento Dublino, prevedendo di conseguenza che l'**accoglienza vada comunque garantita** finché non si verifichi il trasferimento del richiedente nello Stato membro responsabile anche laddove il richiedente si trovi in Stati membri diversi da quello in cui dovrebbe trovarsi²¹⁵.

Una delle priorità dichiarate è quella di garantire il controllo di chi è presente sul territorio europeo, preservando un orientamento securitario. Al tal fine viene appositamente prevista una **verifica di sicurezza**²¹⁶, per cui lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione immediatamente dopo la registrazione dovrebbe procedere alla verifica della pericolosità del richiedente attraverso le banche dati nazionali e dell'Unione ed eventuale colloquio specificamente dedicato. Qualora questi risulti rappresentare, per gravi motivi, un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico, il trasferimento non viene effettuato e lo stato che ha avviato la procedura esamina la domanda di asilo con procedura accelerata²¹⁷. In pratica, solo laddove il

213 Viene anche mantenuta la previsione secondo cui il richiedente è tenuto a collaborare con le autorità competenti degli stati membri, essere presente e a disposizione delle autorità, a rispettare la decisione di trasferimento e a presentare tempestivamente qualsiasi elemento e informazione pertinente per la determinazione dello stato competente, in questo caso entro la decisione finale in merito alla determinazione dello Stato competente. Si v. Emendamento 57, art. 4 par. 2, della Relazione sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*

214 *Ivi*, Emendamento 58, art. 5, par. 1.

215 Emendamento 60, art. 5, par. 3. Si noti che ai sensi dell'attuale direttiva accoglienza, il rifiuto, la revoca o la riduzione delle misure di accoglienza sono consentiti solo in alcuni casi circoscritti. Si veda anche la sentenza della Corte di Giustizia del 27 settembre 2012, *Cimade, Gisti c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* C-179/11. Cfr. il Capitolo I della presente trattazione, focus sul diritto all'accoglienza.

216 Si veda il nuovo art. 3 *bis*, della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*

217 *Ivi*, Emendamento 53, art. 3, par. 3 *bis*. Si include anche il caso in cui il richiedente sia stato precedentemente espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di pubblica sicurezza o di ordine pubblico.

richiedente asilo non costituisca un pericolo per la sicurezza, si procede con l'accertamento in merito alla sussistenza di fattori di collegamento.

3.4 Ancora un filtro iniziale agli arrivi

La soluzione accolta dal Parlamento, anche se valida per molti aspetti, non è tuttavia esente da criticità. Sebbene, la relatrice Wikström elimini il preventivo controllo di ammissibilità delle domande di asilo, che “comporterebbe solamente un (nuovo) insensato onere aggiuntivo per gli Stati membri in prima linea”²¹⁸, restando la possibilità per lo Stato membro competente di eseguire i controlli di ammissibilità successivamente ai sensi del Regolamento procedure²¹⁹, viene comunque previsto un filtro per i richiedenti che hanno scarse possibilità di ricevere protezione. Laddove l'autorità competente per la determinazione dello stato membro, dopo aver svolto il colloquio personale²²⁰, concluda che lo Stato competente non possa essere determinato sulla base della minore età e/o dei criteri familiari, lo Stato che ha avviato la procedura di determinazione della domanda prima di applicare gli ulteriori criteri verifica se, *prima facie*, la domanda di protezione risulti convincente²²¹. In un caso del genere, i richiedenti non verrebbero trasferiti ma sarebbe lo Stato che ha avviato la procedura di determinazione ad essere competente per il trattamento della domanda e che avrebbe un sostegno da parte europea sia al fine della valutazione della domanda che per realizzare l'eventuale rimpatrio²²². Infatti, secondo il Parlamento, ricollocare richie-

218 Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), *cit.*, Emendamento 3, Considerando n. 17, *Motivazione*, p. 8 e Emendamento 25, art. 3, par. 3.

219 *Ivi*, *Motivazione*, p. 28.

220 Si prevede che lo Stato membro abbia un ruolo attivo nello svolgimento del colloquio al fine di ottenere le informazioni che consentono la determinazione dello stato competente. Anche il Parlamento tuttavia prevede la possibilità di omettere il colloquio. Si v. Emendamenti 83-84, art. 17 par. 1 e 1 *bis*. Per un confronto si v. il Capitolo I, par. 10.1.

221 Emendamento 107, Art. 9, par. 2 *bis*.

222 Si v. Emendamento 8, il nuovo Considerando n. 17 *ter*, della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*

denti che hanno probabilità quasi nulle di ricevere protezione internazionale non è funzionale all'efficace funzionamento del sistema di asilo. Tuttavia tale disposizione potrebbe condurre a prassi totalmente discrezionali da parte degli Stati. Chiedere protezione in Europa, resta, per alcuni versi, una corsa a ostacoli²²³.

3.5 Le garanzie previste per i MSNA

In caso di trasferimento, lo Stato di destinazione dovrebbe garantire l'adozione delle misure di tutela necessarie e soprattutto la nomina del tutore²²⁴. I minori non accompagnati dovranno infatti essere affidati ad un tutore²²⁵ al massimo entro le 24 ore dalla richiesta di asilo, che dovrà presenziare sia all'intervista che al rilevamento delle impronte²²⁶. Non saranno effettuati trasferimenti di minori non accompagnati senza una previa valutazione da parte di una squadra multidisciplinare²²⁷. Sebbene più garantista rispetto alla proposta della Commissione, la previsione per cui il meccanismo di assegnazione si applicherebbe anche ai minori privi di parenti o legami con uno Stato membro specifico²²⁸ non sembra coerente con la interpretazione della stessa Corte di giustizia secondo cui sarebbe nell'interesse del minore

223 Cfr. Asgi, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE prende avvio un profondo cambio di paradigma nel sistema d'asilo europeo*, 24 ottobre 2017, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>. Si veda il par. 5.1., del Capitolo I, della presente trattazione.

224 Ivi, Emendamento 10, Considerando 20; Emendamento 102, art. 8, par. 5.

225 Si noti che il termine "rappresentante" della precedente versione viene sostituito con il termine "tutore". Si v. *Motivazione*, p. 25, Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), *cit*.

226 Si vedano Emendamenti 90-98 della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit*.

227 Emendamento 99, art. 8, par. 4.

228 Emendamento 110, art. 10, par. 5.

restare nello Stato membro in cui è presente²²⁹.

3.6 Il diritto di ricorso

Il Parlamento elimina le restrizioni ai motivi del ricorso e allunga i termini considerando la necessità di garantire al richiedente il tempo sufficiente per esercitare il diritto di ricorso e le tutele previste²³⁰. Limitare il diritto di ricorso solo ad alcune violazioni dei diritti sarebbe incompatibile con quanto sancito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali²³¹, ai sensi del quale il riesame giurisdizionale deve infatti costituire una garanzia effettiva²³². Ciò non può essere messo in discussione al solo fine di garantire una rapida determinazione della competenza e una rapida distribuzione dei richiedenti.

229 Si v. par. 2 del presente capitolo. Cfr. Asgi, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE prende avvio un profondo cambio di paradigma nel sistema d'asilo europeo*, 24 ottobre 2017, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>. Si veda il par. 5.1., del Capitolo I, della presente trattazione.

230 Si v. Emendamento 17, Considerando n. 24; *Emendamenti 156-157*, art. 28, par. 2 e 4, della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.* Si vedano anche Emendamenti 83-84, Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), *cit.*

231 Si noti che in riferimento all'art. 3, par. 2, del Regolamento in relazione alle carenze sistemiche, il Parlamento propone una formulazione più garantista prevedendo che il trasferimento possa essere sospeso laddove il richiedente sia esposto a un rischio di violazione dei suoi diritti fondamentali e non solo quindi in relazione all'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali. Per un confronto si v. il Capitolo I, Focus Il sistema dublino e il divieto di trattamenti inumani e degradanti: la giurisprudenza sui trasferimenti sospesi. V. anche Progetto di relazione della Commissione LIBE, *cit.*, Emendamento 23, *Motivazione*.

232 Il ricorso deve rappresentare un rimedio effettivo. V. decisione del Comitato dei diritti dell'uomo del 25 ottobre 2006, *Alzery c. Svezia*, ricorso n. 1416/2005, UN doc. CCPR/C/88/D/1416/2005, punto 11.8. Con riguardo alla dottrina v. PISILLO MAZZESCHI R., *Strumenti comunitari di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, n. 4, p. 760.

3.7 Il diritto di informazione

Considerando la proposta della Commissione risultava necessario prevedere il riconoscimento di un diritto effettivo e che includesse informazioni oltre che sugli obblighi, anche sui diritti e sulle varie fasi che compongono la procedura²³³. Nel testo del Parlamento si sottolinea la necessità di apportare dei miglioramenti nella comunicazione delle informazioni che sia adeguata ai destinatari specificando dettagliatamente tutto ciò che deve essere oggetto di informativa. Il fine è quello di incrementare la comprensione del sistema ed evitare i movimenti secondari. Viene in pratica chiaramente esteso il diritto di informazione a tutta la durata della procedura prevedendo che i richiedenti siano informati sui progressi delle procedure che li riguardano, per iscritto, ad intervalli di almeno due settimane²³⁴. Tuttavia si dubita che questo possa comportare dei cambiamenti sostanziali nella prassi fino a che non saranno previste delle specifiche sanzioni a carico degli Stati membri in caso di omissione²³⁵.

3.8 I costi delle procedure Dublino

Il Parlamento prevede che i costi dell'accoglienza dei richiedenti fino alla determinazione della competenza o laddove la domanda appaia avere scarse possibilità di successo²³⁶, così come quelli di ogni trasferimento effettuato²³⁷, vengano rimborsati dal bilancio generale dell'UE, per non gravare troppo soprattutto su quegli Stati che dovranno svolgere una funzione di filtro ed

233 Si v. Emendamento 10 al Considerando n. 23, Progetto di Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione) (rifusione) (rifusione), *cit.*

234 Si v. Emendamento 81, art. 6, par. 3 *ter*.

235 Cfr. Emendamento 13, Considerando 22 *bis*, 22 *ter* e 23 *bis*, della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.* Si v. Cap. I, par. 10.1, della presente trattazione.

236 Emendamento 104, art. 8 *bis*. Già la Proposta della Commissione prevedeva tale tipo di supporto europeo per quanto concerneva il trasferimento in applicazione del meccanismo correttivo di assegnazione. Si v. il Considerando n. 34.

237 Emendamento 165, art. 31, par. 1.

incentivare gli stati europei ad effettuare le registrazioni. Inoltre viene previsto che la responsabilità dei trasferimenti dei richiedenti o dei beneficiari di protezione sia assunta all'Agencia dell'Unione europea per l'asilo, che acquisisce un ruolo sempre più pregnante all'interno del sistema²³⁸.

3.9 La discussione in Consiglio ed eventuali prospettive future

Ora la parola passa al Consiglio che non ha ancora adottato il mandato per i negoziati su Dublino. Staremo a vedere cosa succede considerando quanto gli Stati siano impegnati a difendere le proprie frontiere, l'efficacia dei rimpatri, la propria sovranità territoriale e la coerenza con tutto il sistema di riforma messo in piedi dall'Unione europea²³⁹. L'auspicio dichiarato del Parlamento è che il Consiglio nel decidere sul regolamento in oggetto si ponga come obiettivo quello di realizzare un sistema che nella pratica funzioni realmente e non solo un sistema in grado di ottenere l'unanimità²⁴⁰. Quindi sebbene non possa che valutarsi positivamente la scelta del Parlamento di procedere ad una riforma significativa del sistema e nonostante le intenzioni dichiarate del Consiglio europeo di raggiungere un accordo entro giugno 2018²⁴¹, la battaglia sulla solidarietà si annuncia difficile soprattutto per quanto concerne il tema della redistribuzione dei richiedenti sulla base delle quote obbligatorie a causa di interessi divergenti tra gli Stati membri che nel Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2017 hanno messo in discussione l'efficacia della e della ricollocazione come soluzione al "problema" dell'im-

238 Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, *cit.*, Emendamento 3, Considerando n. 9.

239 Cfr. CAMILLI A., *Il Parlamento europeo da il via alla riforma di Dublino sull'asilo*, 16 novembre 2017, reperibile in <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/11/16/regolamento-dublino-parlamento>; LEOPARCO E., *Dublino IV: una riforma necessaria per il bene dell'Europa*, 20 novembre 2017, reperibile in <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/dublino-riforma-necessaria-europa/>.

240 Si v. Relazione sulla 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 un paese terzo o da un apolide (rifusione), *cit.*, p. 116.

241 Si v. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15057_2017_REV_1&from=EN.

migrazione irregolare²⁴².

In questo scenario, caratterizzato da flussi migratori in evoluzione, una risposta fondata su interessi unilaterali e di tipo solo politico ed emergenziale risulta sicuramente inadeguata.

²⁴² Si vedano, *Osservazioni del presidente Donald Tusk a seguito delle riunioni del Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2017*, reperibile in <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/15/remarks-by-president-donald-tusk-on-the-european-council-meetings-on-14-and-15-december-2017/>; Cfr. CAMILLI A., *Le quote per i migranti dividono il Consiglio europeo*, 15 dicembre 2017, reperibile in <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/12/15/consiglio-europeo-immigrazione>.

CAPITOLO IV

Il contesto europeo: le principali statistiche del sistema Dublino

Il sistema di Dublino per l'assegnazione della responsabilità di presa in carico dei richiedenti asilo in Europa è costantemente visto come la “cornerstone” del sistema europeo comune di asilo²⁴³, ma continua a funzionare con grandi difficoltà. I dati riguardo il sistema Dublino rimangono una sfida spinosa nelle statistiche UE e italiane.

Sebbene gli Stati membri siano vincolati dal regolamento sulle statistiche sulla migrazione a presentare statistiche annuali sull'uso del regolamento di Dublino alla Commissione europea,²⁴⁴ Eurostat manca di pubblicare tali dati in tempo utile. I dati relativi al 2016, che i paesi dovevano presentare entro la fine di marzo 2017, non sono stati resi disponibili fino all'inizio di luglio 2017, quando l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) ha pubblicato la sua relazione annuale sull'asilo²⁴⁵ mancavano ancora le statistiche di di-

243 Si V. European Commission, *Proposal for [a Dublin IV Regulation]*, COM(2016) 270, 4 May 2016, 4.

244 Regulation (EC) No 862/2007 dell'11 luglio 2007 sulle statistiche comunitarie in materia di migrazione e protezione internazionale, GU 2007 L199 / 23, articolo 4, paragrafo 4.

245 EASO, *Annual report on the situation of asylum in the EU+* 2016, July 2017, disponibile a: <http://bit.ly/2tPq48p>, 30.

versi Stati membri²⁴⁶.

Il divario di informazioni creato dall'indisponibilità di dati aggiornati in Eurostat è palpabile, dato che le autorità nella maggior parte dei paesi si astengono dall'eliminare proattivamente le informazioni sul sistema di Dublino nelle loro relazioni statistiche nazionali.

In tale contesto, le informazioni tempestive sull'attuazione del sistema di Dublino in tutto il continente sono fornite principalmente dalle autorità nazionali alla società civile. Questo aggiornamento statistico contiene dati per la prima metà del 2017 di 13 paesi coperti dalla banca dati sull'asilo (AIDA)²⁴⁷.

Questo capitolo lungi dall'essere un resoconto completo dell'applicazione del regolamento di Dublino, mira a fornire una breve panoramica delle tendenze attuali nelle procedure e trasferimenti effettivi in Europa.

Permangono ampie differenze nel rigore con cui i paesi europei utilizzano il regolamento di Dublino nel processo di asilo. Come illustrato nella seguente mappa, il numero di richieste Dublino in uscita emesse nella prima metà del 2017 varia da 5 in uno Stato membro dell'UE a quasi 30.000 in un altro.

246 Si V. Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>: a partire dal 18 agosto 2017, le statistiche relative a 13 paesi (Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia, Cipro, Ungheria, Portogallo, Regno Unito, Islanda e Svizzera) non erano disponibili.

247 I dati relativi al 2017 non sono stati resi disponibili in Belgio, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito.

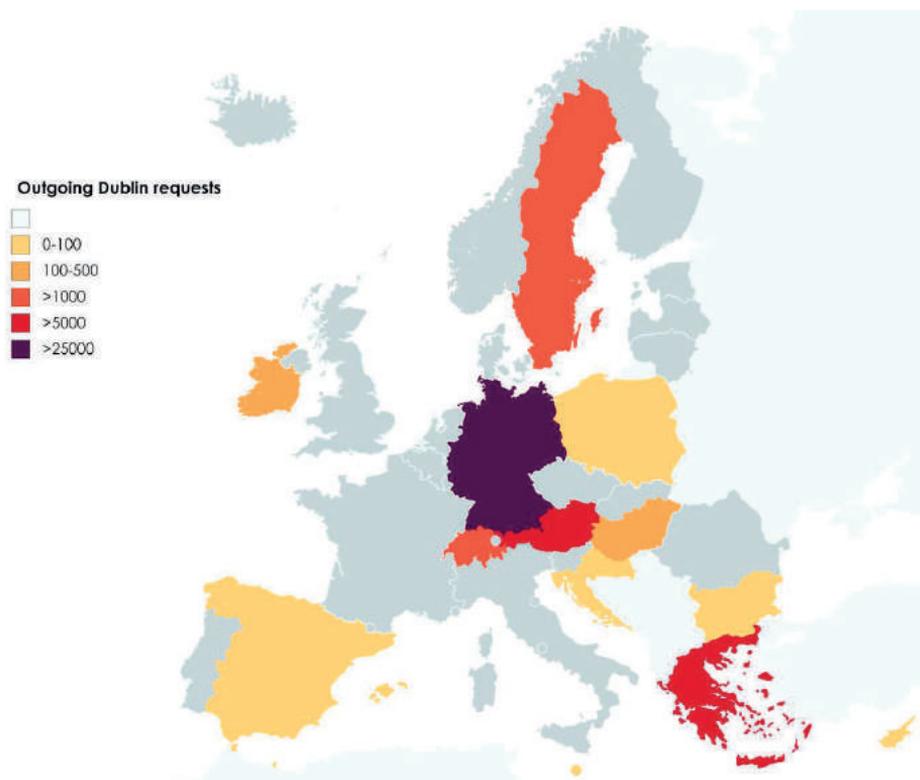


Figura 2 - fonte "The Dublin system in the first half of 2017", AIDA

La Germania rimane di gran lunga l'operatore principale delle procedure di Dublino, con un totale di 29.378 richieste in uscita emesse durante la prima metà del 2017. La maggior parte è stata inviata ai seguenti paesi: Italia (10,957), Ungheria (2071), Francia (2022), Polonia (1809), Svezia (1463), Svizzera (1289), Bulgaria (1179), Austria (910), Norvegia (773), Olanda (765), Finlandia (721), Belgio (697), Danimarca (381), Lituania (302).²⁴⁸

²⁴⁸ Fonte, Governo federale della Germania, risposta all'interrogazione parlamentare di The Left, 18/13428, 28 agosto <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/134/1813428.pdf>, p.4-5.

Gli altri principali Paesi che hanno avviato le procedure di Dublino attraverso richieste in uscita durante la prima metà del 2017 includono Grecia (7.267), Austria (6.000), seguita da Svizzera (4.232) e Svezia (1.884), che erano già tra i principali mittenti dello scorso anno.²⁴⁹ Un'eccezione degna di nota è l'Ungheria, che ha emesso solo 323 richieste in uscita nella prima metà del 2017, rispetto alle 5.619 richieste dell'intero anno 2016. La forte diminuzione delle procedure di Dublino è probabilmente dovuta a un cambio di prassi a dicembre 2016, in base al quale l'ufficio ungherese per l'immigrazione e l'asilo ha interrotto l'emissione di richieste alla Grecia²⁵⁰, e anche grazie alla forte stretta agli accessi nel Paese dal settembre 2016. La situazione in Ungheria merita una considerazione più approfondita infatti, sebbene rimanga tra i principali destinatari delle richieste di Dublino fino ad ora nel 2017, l'Ungheria ha ricevuto molte meno richieste quest'anno rispetto all'anno scorso; quando ne contava ben 26.698.²⁵¹ Le sue principali richieste in arrivo sono state inviate dalla Germania (1.915), dall'Austria (1.091) e dalla Francia (739).

Poche procedure sono state avviate da altri paesi AIDA, con meno di 150 richieste nel caso dell'Irlanda, meno di 100 in Bulgaria, Cipro e Polonia e meno di 50 a Malta, in Croazia e in Spagna.

Per quanto riguarda i trasferimenti effettuati, la prima metà del 2017 rivela modelli simili agli anni precedenti per i principali paesi che utilizzano il sistema di Dublino. Paesi come Germania, Austria, Grecia e Svizzera hanno implementato la maggior parte dei trasferimenti in uscita di richiedenti asilo, molto più di altri stati.

249 ECRE, Il sistema di Dublino nel 2016: dati chiave di alcuni paesi europei selezionati, marzo 2017, disponibili su: http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf

250 AIDA, Country Report Ungheria, Aggiornamento 2016, febbraio 2017, disponibile su: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2016update.pdf, p.30.

251 ECRE, *The Dublin system in 2016: Key figures from selected European countries*, Marzo 2017, disponibile a: http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf

Rate of outgoing Dublin requests and transfers in selected countries: 2015-2016						
Country	2015			2016		
	Requests	Transfers	Rate	Requests	Transfers	Rate
Germany	44,288	3,597	8.1%	55,690	3,968	7.1%
Switzerland	17,377	2,461	14.1%	15,203	3,750	24.6%
Italy	4,977	28	0.6%	14,229	61	0.4%
Sweden	11,254	1,964	17.4%	12,118	5,244	43.2%
Hungary	517	61	11.8%	5,619	213	3.8%
Greece	1,117	847	75.8%	4,886	946	19.3%
Poland	225	17	7.5%	180	82	45.5%
Cyprus	:	:	:	157	62	39.4%
Bulgaria	66	16	24.2%	134	16	12%
Spain	:	:	:	10	2	20%

Figura 3 - Fonte AIDA, The Dublin system in the first half of 2017

Svezia, Germania e Svizzera sono rimasti tra i principali operatori del sistema di Dublino nel 2016 per trasferire i richiedenti asilo verso altri paesi, sebbene la Svezia e la Germania siano state anche i principali destinatari di trasferimenti effettivi. I tre paesi in totale hanno rappresentato circa 13.000 trasferimenti di Dublino in uscita, rivolti principalmente alla Germania e all'Italia, seguiti da Polonia e Ungheria. La Germania ha ricevuto molti più trasferimenti in entrata nel 2016, per un totale di 12.091, rispetto ai 2.489 del 2015. Anche in Italia è stato registrato un aumento sostanziale: rispetto a 480 trasferimenti nel 2015, ben 2.206 persone sono state effettivamente trasferite nel 2016.

Una questione centrale relativa all'efficienza del sistema di Dublino riguarda il numero di trasferimenti effettivamente effettuati rispetto al numero di procedure avviate. Diversi paesi d'invio principali (Svizzera, Svezia) hanno fatto un uso più efficiente del regolamento nel 2016 rispetto al 2015. Per altri come Germania, Ungheria, Italia, Grecia o Bulgaria, il tasso di trasferimenti in uscita per numero di richieste è stato inferiore l'anno scorso rispetto

all'anno precedente.²⁵²

Nonostante questi cambiamenti, il tasso di trasferimenti effettivamente effettuati rispetto al numero di richieste emesse lo scorso anno rimane particolarmente basso per molti paesi.

Le principali destinazioni dei trasferimenti Dublino sembrano rimanere complessivamente stabili. L'Italia è stata la principale destinataria delle richieste di Dublino inviate da Germania, Austria, Svizzera, Svezia e Malta quest'anno, mentre la Germania ha ricevuto un totale di 14.297 richieste in entrata, per lo più provenienti dalla Francia (5.043), dalla Grecia (3.467) e dai Paesi Bassi (1.624).²⁵³

In relazione ai trasferimenti effettivi, la Germania rimane di nuovo molto più avanti rispetto agli altri paesi europei e ha ricevuto più richiedenti asilo (4.144) rispetto a quelli inviati ad altri paesi (3.043).²⁵⁴

Si noti che vi possono essere vari fattori che influenzano la realizzazione di un trasferimento, come la capacità amministrativa, il coordinamento tra autorità, nonché il grado di cooperazione da parte del richiedente.

Il tasso dei trasferimenti Dublino in uscita per richiesta varia significativamente tra alcuni i paesi europei tra lo scorso anno e la prima metà del 2017, come nel caso dell'Ungheria che è passata dal 3,8% al 45,5%.

252 Per risultati simili negli anni precedenti, cfr. Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), relazione annuale 2013, disponibile all'indirizzo: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20Report%202013.pdf>, 30; Relazione annuale 2014, disponibile all'indirizzo: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>, 34; Rapporto annuale 2015, disponibile all'indirizzo: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf, 30.

253 Governo federale della Germania, risposta all'interrogazione parlamentare di The Left, 18/13428, 28 agosto 2017, disponibile in tedesco all'indirizzo: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/134/1813428.pdf>, pp.17-18.

254 Allegato II AIDA, "The Dublin system in the first half of 2017 Key figures from selected European countries", p.9

Rate of outgoing Dublin transfers per requests in selected countries: 2016-2017						
	1 January – 31 December 2016			1 January – 30 June 2017		
*	Requests	Transfers	Rate	Requests	Transfers	Rate
DE	55,690	3,968	7.1%	29,378	3,043	10.3%
AT	21,293	2,582	12.1%	6,000	2,058	34.3%
GR	4,886	946	19.3%	7,267	1,866	25.7%
CH	15,203	3,750	24.6%	4,232	1,259	29.7%
BG	134	16	12%	86	43	50%
CY	157	62	39.4%	81	27	33.3%
HU	5,619	213	3.8%	323	143	44.3%
PL	180	82	45.5%	88	9	10.2%
MT	120	12	10%	46	8	17.4%
HR	57	12	21%	18	3	16.7%
ES	10	2	20%	5	2	40%

Figura 4 - Fonte AIDA, The Dublin system in the first half of 2017

	Incoming requests							Incoming transfers						
	Total	First country		Second country		Third country		Total	First country		Second country		Third country	
AT	3,000	DE	:	FR	:	GR	:	450	:	:	:	:	:	:
BG	3,777	DE	863	FR	857	AT	727	323	HU	87	DE	68	AT	61
CY	42	DE	11	FR	8	AT	5	2	DE	1	AT	1	-	-
DE	14,297	FR	5,043	GR	3,467	NL	1,624	4,144	GR	1,216	NL	606	FR	466
ES	2,660	DE	815	FR	723	BE	245	:	:	:	:	:	:	:
GR	257	DE	210	CH	23	BE	9	0	-	-	-	-	-	-
HR	345	DE	110	SI	80	AT	41	167	DE	97	AT	40	CH	8
HU	4,324	DE	1,915	AT	1,091	FR	739	128	AT	79	DE	30	CH	11
IE	123	FR	9	DE	7	GR	4	30	UK	8	SE	5	FR	4
MT	341	DE	150	FR	39	AT	34	31	SE	8	BG	5	AT	4
PL	3,136	DE	1,757	FR	659	AT	213	872	DE	583	AT	113	FR	35
SE	3,824	DE	1,235	FR	807	GR	328	:	:	:	:	:	:	:
CH	2,756	DE	1,249	FR	703	NL	159	397	DE	168	GR	55	AT	44

Figures for FR, IT, NL, UK are not available.

Figures for HU as of 26 June 2017.

Figures for AT as of 31 July 2017. Figures for AT incoming requests are approximate.

Figura 5 - Fonte AIDA, The Dublin system in the first half of 2017

Nonostante le persistenti differenze nel tasso di attuazione dei trasferimenti di Dublino in tutto il continente, le cifre rese disponibili dal rapporto AIDA mostrano un miglioramento del tasso di trasferimento delle richieste per la maggior parte dei paesi che applicano il regolamento di Dublino. Mentre il tasso della Germania è salito dal 7,1% al 10,3%, l'Austria ha segnato un aumento sostanziale dal 12,1% al 34,3%. Germania e Austria hanno trasferito quasi il maggior numero di richiedenti asilo nel primo semestre dell'anno come hanno fatto durante tutto l'anno 2016, mentre la Grecia ha trasferito quasi il doppio del numero di persone trasferite l'anno scorso.

Utili, anche se limitate, spiegazioni di questo aumento potrebbero indicare diversi fattori. Da un lato, va ricordato che i trasferimenti Dublino effettuati nella prima metà del 2017 possono riguardare anche procedure avviate negli anni precedenti. D'altra parte, il tasso di trasferimenti in uscita per richiesta può anche essere influenzato dal cambiamento dei modelli nel numero di richieste di asilo presentate nei paesi europei. Paesi come Austria, Ungheria e Svizzera sembrano aver ridotto il numero di richieste di Dublino in uscita inviate alle loro controparti, probabilmente a causa del calo delle domande di asilo registrato finora nel 2017 rispetto agli anni precedenti. Per illustrare, nel primo semestre di quest'anno questi tre paesi hanno ricevuto rispettivamente 12.490 domande (Austria), 9.123 (Svizzera) e 1.979 (Ungheria), rispetto a 25.691 (Austria), 14.277 (Svizzera) e 22.491 (Ungheria) primo semestre 2016.²⁵⁵ Tuttavia, nel caso della Germania, il forte calo del numero di sinistri registrati²⁵⁶ non si è tradotto in una diminuzione delle procedure di Dublino.

1. L'Italia nel dettaglio

Per quanto riguarda il nostro Paese è stato possibile avere un quadro completo solo fino al 2016 grazie ai dati raccolti dal Dipartimento per le Libertà

255 AIDA, *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*, September 2016, disponibile a: http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/admissibility_responsibility_and_safety_in_european_asylum_procedures.pdf, p. 36.

256 La Germania ha registrato 111.616 domande nel primo semestre del 2017, rispetto a 396.947 nel primo semestre del 2016: Ufficio federale della migrazione e dei rifugiati (BAMF) disponibile a: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/Asylgesch%C3%A4ftsbericht/asylgeschaeftsbericht-node.html>

Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, Unità Dublino – dai corrispondenti Uffici dei Paesi membri e dalle Questure presso le quali sono presentate le richieste di asilo²⁵⁷.

I dati sono stati raccolti tramite il software di gestione informatica della procedura (dublinet). L'estrapolazione tramite dublinet consente di avere varie disaggregazioni (Paese di provenienza, Paese europeo che richiede la presa in carico, nazionalità, sesso, minori, motivi che individuano la responsabilità dello Stato per l'esame della domanda di asilo) e vengono forniti su richiesta di enti e uffici interessati alla materia, oltre che dai Paesi partners della Convenzione. Con cadenza trimestrale i dati vengono inviati anche al Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea.

DESCRIZIONE	2009	2010	2011	2015	2013	2014	2015	2016
Richieste di presa e ripresa in carico presentate da altri Paesi all'Italia	7.452	9.484	12.466	14.722	19.093	25.607	30.249	34.157
Richieste di informazioni presentate da altri Paesi all'Italia	1.416	141	1.173	2.804	3.958	1.889	2.617	3.578
Richieste dall'Italia agli altri Paesi	1.377	1.607	1.275	2.186	3.808	4.973	13.690	23.622

Figura 6 – richieste di presa e ri-presa a carico da e per l'Italia. Fonte Dipartimento per le libertà Civili e l'Immigrazione

257 Analisi del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione – Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo "Richieste di competenza e trasferimenti di richiedenti protezione internazionale da e per l'Italia 2016" disponibile a: http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT0058_Unita_Dublino_ed_2017.pdf

ANNO	Trasferimenti dall'Italia agli altri Paesi	Trasferimenti dagli altri Paesi all'Italia
2009	47	2.658
2010	113	2.739
2011	14	4.645
2012	25	3.551
2013	5	2.966
2014	13	3.344
2015	126	2.963
2016	53	4.512

Figura 7 - richieste di trasferimenti da e per l'Italia. Fonte Dipartimento per le libertà Civili e l'Immigrazione

Secondo i dati raccolti dal Dipartimento per le libertà Civili e l'Immigrazione si nota come anche per il 2016 si continui a registrare un sensibile aumento del carico di lavoro complessivo per l'Unità Dublino Italiana (da 43.939 nel 2015 a 61.132 richieste). Un dato molto rilevante è il grande aumento di richieste di trasferimenti dall'Italia verso altri Paesi, probabilmente a causa dei copiosi flussi provenienti dai Paesi dell'Est Europa tramite la rotta balcanica.

Come mostrano le tabelle precedenti si nota un incremento del lavoro dell'Unità Dublino italiana, questo anche grazie al maggior numero di personale

coinvolto anche grazie al progetto di Servizio civile²⁵⁸, che ha permesso di implementare il numero di richieste di trasferimento in altri Stati Membri.

Come abbiamo visto nel dettaglio nei capitoli precedenti nel corso del 2016 l'Italia ha anche implementato la procedura di *relocation*. In attuazione dell'agenda Junker, nel settembre 2015 il Consiglio europeo ha adottato le decisioni in oggetto per istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, la c.d. *relocation*. Le citate decisioni operano come una deroga ai criteri di determinazione dello Stato membro competente ai sensi del Regolamento Dublino per i richiedenti in chiaro bisogno di protezione internazionale, che potranno essere trasferiti in altro Stato Membro (secondo le quote messe a disposizione). Sono pertanto eleggibili alla procedura i richiedenti protezione internazionale che appartengano cioè ad una nazionalità con oltre il 75% della media EUROSTAT di riconoscimento della protezione internazionale, con priorità per i richiedenti cd. vulnerabili ai sensi degli articoli 21 e 22 della direttiva 2013/33/UE²⁵⁹.

Durante la stesura di questo report sono stati richiesti i dati al Ministero dell'Interno – Dipartimento delle libertà Civili e dell'Immigrazione, dal quale non abbiamo ancora ricevuto finora risposta, e ai presidi della polizia dei valichi di frontiera degli aeroporti di Torino, Milano, Bologna, Catania, Firenze, Roma, Venezia e Napoli. Dagli aeroporti di Firenze, Catania e Linate abbiamo ricevuto risposta in cui veniva consigliato di rivolgerci direttamente al ministero dell'Interno per il reperimento dei dati essendo loro impossibilitati alla diffusione dei dati previa autorizzazione ministeriale.

258 Dal febbraio 2016 è incardinato nell'Ufficio il progetto di Servizio Civile Nazionale Verso il superamento del cd. Muro di Dublino, grazie al quale venti giovani neolaureati, affiancano quotidianamente i funzionari ministeriali e gli esperti EASO e contribuiscono in particolare allo sviluppo normativo del Regolamento Dublino e del sistema comune di asilo europeo (CEAS) nel suo complesso.

259 Si v. http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00058_Unita_Dublino_ed_2017.pdf

I dati del 2017 non sono ancora reperibili per quanto riguarda le richieste e i trasferimenti da e per l'Italia, eccetto che dati frammentati o pervenuti da Service Social International²⁶⁰ riguardanti la Svizzera o gli arrivi di persone presso il valico di frontiera di Malpensa. Come mostra il rapporto AIDA *“The Dublin system in the first half of 2017. Key figures from selected European countries”* possiamo vedere che la Germania ha inviato 10.957 richieste all'Italia, ma non sono ancora disponibili i dati sui trasferimenti effettuati, questo anche per un motivo di tempistiche per procedere al trasferimento effettivo. Per quanto riguarda il nostro Paese è stato possibile solamente reperire i dati del 2016 e i dati aggiornati degli arrivi presso lo scalo aeroportuale di Malpensa e dalla Svizzera.

Nel periodo gennaio-ottobre 2017 sono arrivate allo scalo internazionale dell'aeroporto Malpensa una media di 90 “dublinati” al mese per un totale di 702 trasferimenti Dublino di cui l'80% è stato assegnato alla Prefettura di Varese.

Sono stati segnalati anche casi di “pluri dublinati”, quindi di persone già prese a carico dall'Italia una prima volta.

Per quanto riguarda invece i trasferimenti e le richieste di trasferimento dalla Svizzera all'Italia, possiamo avere un quadro completo fino a ottobre 2017.

260 www.ssi-suisse.org

Anno	Decisioni «Dublin out» riguardanti l'Italia	Trasferimenti effettuati verso l'Italia
2013	4.280	2.527 (59%)
2014	3.019	1.367 (45%)
2015	4.886	1.196 (27%)
2016	5.660	1.523 (27%)
2017 (gennaio – novembre)	3.818	912 (24%)

Figura 8 - Fonte Service Social International Suisse

Salta all'occhio un evidente diminuzione sia delle decisioni che dei trasferimenti dalla Svizzera per il 2017, ma questo è essenzialmente dovuta alla diminuzione di richieste d'asilo in Svizzera per l'anno in corso, così come evidenziato dai dati riguardati anche Paesi come l'Ungheria.

Anno	Richieste di asilo in Svizzera
2013	21.465
2014	23.765
2015	39.523
2016	27.207
2017 (gennaio – novembre)	16.887

Figura 9 - fonte Service Social International Suisse

In diversi casi la competenza viene radicata in Italia in quanto il nostro Paese non risponde tempestivamente alla richiesta di presa o ripresa in carico. Rispetto invece alle risposte negative da parte dell'Italia nei confronti della Svizzera possiamo notare come nel 2014-2015 l'Italia aveva rifiutato circa il 40% delle richieste mentre nel 2017 i rifiuti siano scesi al 10%. Questo cambiamento è probabilmente dovuto innanzitutto al sistema di foto-segnalamento che nel periodo 2014-2015 era meno sistematico rispetto ad oggi e in secondo luogo anche alla grande mole di lavoro e di risposte che l'Italia deve dare agli altri Paesi dell'area Dublino che può impedire l'invio di una risposta tramutandola così in una presa in carico.

Anno	Richieste di presa in carico da parte svizzera	Risposte negative da parte italiana
2013	5.101	774
2014	9.475	4.231
2015	12.699	5.258
2016	6.929	996
2017 (gennaio - novembre)	4.470	452

Figura10 - fonte Service Social International Suisse

Non è stato possibile avere dati dettagliati suddivisi per genere e provenienza ma come da esperienza del Community Center di Milano e del Service Social International Suisse la maggior parte delle persone trasferite dalla Svizzera verso l'Italia sono nigeriani, guineani, gambiani, e eritrei. I richiedenti eritrei, che sono i primi destinatari di una decisione di rinvio, fanno di tutto per non essere trasferiti, e se lo sono, molto spesso ritornano in Svizzera e

riprovano a chiedere l'asilo in Svizzera.

Per quanto concerne l'aeroporto di destinazione quando l'Italia accetta la presa in carico del richiedente è l'Italia stessa a indicare l'aeroporto di destinazione, che in linea di massima dovrebbe coincidere con la città in cui la persona aveva già iniziato la procedura prima di allontanarsi, mentre nel caso in cui l'Italia non risponda le destinazioni principali sono o Milano Malpensa o Roma Fiumicino e questo senza alcuna base, ovvero senza la valutazione preventiva di dove fosse stata aperta precedentemente la procedura, è infatti capitato che persone inviate dalla Germania a Milano avessero la propria procedura aperta a Catania o in altre città del sud Italia, in questo caso la base per la decisione dell'aeroporto di destinazione è dettata solamente "comodità" e dal costo dei voli.

CAPITOLO V

I costi di Dublino: in termini economici e umani

Un'altra frequente critica al sistema di Dublino è che esso aggiunga costi ulteriori al funzionamento delle procedure di asilo. Nel frattempo, i costi effettivi di gestione di Dublino a livello degli Stati Membri sono estremamente difficili da determinare, nonostante numerose indagini sia da parte di valutatori esterni sia dalla stessa Commissione. Nella maggior parte dei casi, gli Stati membri non sono stati in grado di riferire costi dettagliati a causa della sfida di disaggregare le spese di Dublino dal resto del sistema di asilo²⁶¹.

È possibile suddividere i costi in alcune categorie:

I **trasferimenti** sono l'aspetto più costoso del sistema²⁶². Gli Stati membri riferiscono che i costi di viaggio associati all'attuazione dei trasferimenti sono l'elemento più costoso del sistema di Dublino. I costi variano in base alla destinazione e al mezzo di trasporto utilizzato; i trasferimenti sorvegliati o scortati sono i più costosi.

261 Eiko R., Thielemann, Richard Williams, and Christina Boswell, *What System of Burden-Sharing Between Member States for the Reception of asylum seekers?* Disponibile a: <http://www.eurasylum.org/wp-content/uploads/2013/12/Study-as-published.pdf>

262 Si v. "Interrogazione Ad-Hoc" della Commissione Europea "Commission Staff Working Document" disponibile a: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX:52007SC0742>

L'uso della **detenzione** aumenta i costi. Gli Stati membri che detengono regolarmente i richiedenti asilo spendono di più per domanda rispetto a quelli che non ne fanno richiesta e le spese di trattenimento sono una parte significativa della spesa totale. Ad esempio, nel 2010, uno studio del Parlamento Europeo, ha evidenziato che il Regno Unito, che detiene sistematicamente i richiedenti asilo in attesa di trasferimento, ha riferito i costi per richiedente che erano di due terzi più elevati rispetto a quelli dalla Svezia; un quarto di questo è stato speso per la detenzione²⁶³.

Le spese dipendono dalle dimensioni dell'**Unità di Dublino**. Come prevedibile, gli Stati membri con unità dedicate per l'elaborazione delle indagini a Dublino hanno avuto spese maggiori rispetto a chi ha gestito le procedure di Dublino attraverso il loro sistema di asilo primario. Tuttavia, l'operazione delle unità di Dublino specializzate erano anche responsabile di più richieste e trasferimenti rispetto a quelle che non lo facevano.

EURODAC non è un costo importante. Tra gli Stati membri che hanno comunicato i costi di gestione del sistema EURODAC, le spese di prelievo e conservazione delle impronte digitali non sono state rilevate in una parte significativa delle spese complessive²⁶⁴. Ma per alcuni paesi, i costi proibitivi delle apparecchiature possono interferire con il funzionamento efficiente del sistema²⁶⁵.

Vale la pena notare che le autorità di alcuni Stati membri ritengono che il trasferimento dei richiedenti asilo utilizzando le procedure di Dublino sia meno costoso rispetto al trattamento della domanda stessa, poiché la durata del processo potrebbe essere più breve²⁶⁶.

263 *ibidem*

264 *ibidem*

265 Ad esempio, la Grecia solo recentemente ha acquisito le apparecchiature elettroniche per il rilevamento delle impronte digitali; Si v. "Dublin Transnational Project-AITIMA, Dublin II Regulation: National report-Greece", Brussels: European Council on Refugees and Exiles, 2010. Disponibile a: http://www.dublin-project.eu/dublin/content/download/6228/75799/version/1/file/Rapport_Greece_WEB.pdf

266 Come dichiarato in un'intervista a Susan Fratzke il 16 giugno 2014 dal Ministro della Giustizia danese. Si v. <https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>

A livello europeo, i costi primari sostenuti dalla Commissione riguardano il funzionamento dell'unità centrale EURODAC e dell'EASO. Nel 2013 il costo totale di gestione dell'unità centrale EURODAC era di 0,83 € per transazione²⁶⁷.

Come già esposto nell'introduzione, la procedura "Dublino" espone le persone a una serie di casualità rendendo ancora più complesso il lavoro di presa a carico, in quanto non si può dire esista una prassi definita.

Uno dei problemi principali della presa in carico socio-legale è capire a quale punto la procedura in Italia si sia fermata prima della partenza e quale sia lo status della persona al suo rientro.

Da luglio 2017 il Community Center di Milano ha iniziato un progetto dedicato ai cd "dublinati" raccogliendo molteplici e differenti casi. Si è lavorato infatti con persone a step della procedura molto differenti, c'è stato chi è andato via dall'Italia senza aver ancora formalizzato la domanda di asilo, chi con lo sola compilazione del C3, chi dopo un diniego della commissione territoriale, chi si è visto estinguere la procedura perché assente dal territorio nazionale da oltre 12 mesi e chi ancora non era mai stato fisicamente in Italia.

Alle diverse categorie di persone corrispondono situazioni giuridiche molto diverse, sia per quanto riguarda l'attivazione o la riattivazione della procedura in Italia che per quanto riguarda l'accesso alle misure di accoglienza. Tra queste categorie possiamo individuare coloro che in precedenza sono soltanto transitati dall'Italia senza aver formalizzato la domanda di protezione internazionale mediante la compilazione del modello C3; e coloro che invece hanno proceduto alla compilazione del C3 e quindi, una volta rientrati sul territorio nazionale devo innanzitutto capire a quale punto si trova la procedura e di conseguenza provvedere alla riapertura della procedura. All'interno di questa categoria possiamo trovare diverse tipologie di dublinati, ovvero coloro che ancora non hanno ricevuto l'invito da parte della Commissione

²⁶⁷ Si v. <https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system>

territoriale competente, coloro che hanno ricevuto la notifica di diniego della commissione territoriale al rientro nel Paese e coloro che hanno la procedura estinta per irreperibilità.

Prima di analizzare nel dettaglio alcuni casi selezionati tra quelli seguiti dal Community Center di Milano è opportuno segnalare che il Community Center di Milano ha aperto una comunicazione diretta con lo sportello della Prefettura di Varese presente nell'area transiti dell'aeroporto internazionale di Malpensa, terminal 1. L'art.11.6 del Testo Unico Immigrazione (D.Lgs. 286/98) recita che "Presso i valichi di frontiera sono previsti servizi di accoglienza al fine di fornire informazioni e assistenza agli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno di durata superiore a tre mesi. Tali servizi sono messi a disposizione, ove possibile, all'interno della zona di transito." Questi servizi sono attivati dalla Prefettura competente per il territorio e sono gestiti tramite convenzioni con enti o associazioni operanti nel settore dell'immigrazione. Il servizio al valico di Frontiera di Milano Malpensa è gestito, per conto della Prefettura di Varese, dalla cooperativa Ballafon²⁶⁸ mentre il servizio al valico di Roma Fiumicino è gestito dalla cooperativa ITC. Lo sportello richiedenti asilo gestito da Ballafon si trova accanto all'ufficio di polizia di frontiera: è uno spazio non adatto ad ospitare neanche temporaneamente i richiedenti asilo in attesa di collocazione, quindi le persone devono dormire sulle sedie destinate ai turisti in transito dallo scalo aeroportuale.

Il considerevole costo umano di Dublino è stato ben documentato nelle relazioni del JRS²⁶⁹ con i richiedenti asilo spesso lasciati in uno stato di ansia prolungato, spesso separati dai parenti (ad esempio perché la relazione si era formata dopo aver lasciato il loro paese) e amici, a volte vivendo in condizioni peggiori rispetto ad altri richiedenti asilo e frequentemente detenuti prima del trasferimento.

268 <http://ballafon.it/>

269 Jesuit Refugee Service (2013) *Protection Interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection*, June 2013, Brussels. www.jrs.net/assets/publications/file/protection-interrupted_jrs-europe.pdf

Come si è già visto all'inizio del terzo capitolo, mentre lo scopo del sistema di Dublino è apparentemente quello di assegnare la responsabilità per decidere la richiesta di asilo, determina in modo efficace dove il richiedente asilo deve stabilirsi. Infatti ci vorranno fino a cinque anni dopo aver ottenuto la protezione internazionale affinché i titolari di protezione possano beneficiare dello status di soggiornante di lungo periodo, che permetterebbe loro di trasferirsi e risiedere in un altro Stato membro, purché dispongano di mezzi di sostegno e / o occupazione.

Dublino non solo non riesce a prevenire i movimenti secondari irregolari, ma incoraggia attivamente i richiedenti asilo a rimanere irregolari e “invisibili” alle autorità; alcuni hanno adottato misure estreme, come bruciare le loro impronte digitali per evitare il rilevamento da parte di EURODAC e il loro ritorno nello Stato membro in cui sono entrati irregolarmente.

Sebbene il regolamento Dublino II avesse il potenziale di riunire le famiglie e conferire agli Stati membri il potere di assumersi la responsabilità di un ricorso per motivi umanitari, in pratica le clausole pertinenti sono state usate raramente: l'ECRE ha rilevato che il ricongiungimento familiare rappresentava solo l'1% di richieste di “presa in carico”, nonostante siano al primo posto nella gerarchia dei criteri, mentre le richieste di “clausola umanitaria” costituiscono meno dello 0,5% di tutte le richieste²⁷⁰. Ciò potrebbe essere dovuto a una mancanza di consapevolezza tra i funzionari del caso di asilo dei criteri di Dublino, o il significato di connessioni familiari o ritardi nella comunicazione di informazioni²⁷¹.

Come si sottolineava, i costi reali di tutto il processo sono molto alti: ECRE ha descritto le sfide di accertare i costi finanziari del sistema Dublino²⁷². Il rapporto di valutazione della Commissione di Dublino del 2007 ha osservato

270 ECRE (2013) *Dublin I Regulation: Lives on Hold*, February 2013, Brussels. Disponibile a: www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html

271 Fratzke, Susan (2015) *Not Adding Up: the Fading Promise of Europe's Dublin System*. Brussels. Migration Policy Institute Europe. www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system

272 ECRE (2013) *Dublin II Regulation: Lives on Hold*, February 2013, Brussels. Disponibile su: www.ecre.org/component/content/article/56-ecre-actions/317-dublin-ii-regulation-lives-on-hold.html;

disperatamente che “A causa della mancanza di dati precisi, non è stato possibile valutare un elemento importante del sistema di Dublino, ossia il suo costo”²⁷³. Tuttavia, si può presumere che sia costoso, semplicemente perché rappresenta un ulteriore livello di burocrazia in aggiunta alla normale procedura di asilo e comporta una buona dose di coercizione, incluso un uso estensivo della detenzione.²⁷⁴ I costi includeranno attrezzature per ufficio, personale delle unità di Dublino e l’infrastruttura EURODAC per l’acquisizione e l’archiviazione delle impronte digitali, ma il costo maggiore, secondo la valutazione della Commissione, è il trasferimento ad altri Stati membri, in particolare quando i trasferimenti sono sorvegliati o scortati. Sono state fatte indagini, tra cui una serie di indagini parlamentari, ma i funzionari non sono generalmente in grado di districare i costi di Dublino da altre spese.²⁷⁵

1. Analisi dei casi

1.1 “Prima del C3”

L. è un ragazzo nigeriano di 25 anni. È arrivato in Italia a luglio 2016, e dopo essere stato 3 mesi in un CAS in provincia di Bari decide, consigliato da un connazionale, di andare in Germania. A Bari non era ancora riuscito a verbalizzare la domanda di asilo.

Ha chiesto asilo in Germania, ma non ha potuto fare l’audizione in quanto lo stato competente per la sua domanda di asilo è risultato essere l’Italia. Non è quindi stato ascoltato dalla Commissione e gli è stato notificato il provvedimento “Dublino”. Insieme ad un avvocato ha proposto ricorso contro il

273 *Commission staff working document accompanying document to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system – Annex to the communication on the evaluation of the Dublin system*, 5 June 2007, COM(2007)299 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0742>

274 *Si v. Guild, E. et al. (2014) New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*. European Parliament. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282014%29509989

275 *Si v. Richard Williams “Beyond Dublin. A Discussion Paper for the Greens/EFA in the European Parliament”*

trasferimento ma è stato rigettato. Il giorno 1 giugno 2017 è stato trasferito in Italia rientrando al valico di frontiera dell'aeroporto di Linate con un lasciapassare "Dublino" rilasciato in data 16.05.2017. Innanzi alla polizia di frontiera di Linate ha manifestato la sua volontà a chiedere protezione internazionale all'Italia ed è stato invitato a presentarsi presso l'ufficio immigrazione della Questura di Milano dopo pochi giorni per procedere con la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e la compilazione del modello C3. Insieme all'invito a presentarsi all'ufficio immigrazione la polizia di frontiera ha segnato come domicilio di L. il CACS (centro aiuti stazione centrale di Milano) in via Ferrante Aporti 3, luogo dove è stato invitato a rivolgersi.

Dopo alcuni accessi in questura andati a vuoto o per mancanza di tempo o per mancanza di interpreti è stato possibile per L. procedere con la compilazione del modello C3. Attualmente è ospitato presso un CAS in attesa della convocazione presso la commissione territoriale di Milano.

Nel caso di L. è stato fondamentale fare un accesso agli atti per comprendere a quale punto si fosse fermata la procedura di richiesta asilo e si è capito che non era ancora mai stata formalizzata la domanda di asilo, quindi non ha corso il rischio di incorrere in una domanda reiterata. L. ha quindi potuto iniziare da capo la sua procedura di richiesta di protezione internazionale come gli altri richiedenti asilo.

1.2 “La domanda reiterata”²⁷⁶”

Y. è un ragazzo ivoriano di 31 anni “dublinato” dalla Germania. Si presenta al Community Center il 23 novembre 2017. Y. sbarca in Sicilia nel 2014 e da lì viene inviato in un CAS in provincia di Varese dove fa richiesta di protezione internazionale. Nel centro non ha alcun tipo di assistenza legale e, si scopre solo a ottobre 2017, che non aveva chiaro cosa fosse la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale e quali fossero i suoi diritti. Viene convocato presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano la quale, il 25 febbraio 2015, diniega la domanda di Y. A seguito del diniego, senza alcun tipo di informativa, invece di fare ricorso decide di andare in Germania. In Germania fa una nuova richiesta di asilo e viene inserito in un centro di accoglienza. In quel periodo conosce una signora, B. – una imprenditrice coinvolta nei processi di accoglienza diffusa – che in inizia a seguirlo un po’ più da vicino ritenendolo una persona promettente e in grado di integrarsi nel tessuto sociale e produttivo tedesco. Y. Viene però sottoposto a procedura Dublino e viene quindi rimandato in Italia. Y. atterra a Roma ma viene convocato presso la questura di Varese entro 3 giorni, in quanto la sua procedura era preventivamente aperta a Varese.

La Signora B. in cerca di qualcuno che possa seguire le pratiche di Y. contatta un avvocato di Milano e in seguito a una segnalazione dello stesso Avvocato, Y. prende la residenza presso Casa della Carità di Milano e successivamente riesce a far trasferire la sua pratica alla Questura di Milano. Su segnalazio-

276 «domanda reiterata»: un’ulteriore domanda di protezione internazionale presentata dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda e nel caso in cui l’autorità accertante abbia respinto la domanda in seguito al suo ritiro implicito ai sensi dell’articolo 28, paragrafo 1 della direttiva 2013/32/UE. Si noti che la Proposta di Regolamento Procedure della Commissione europea, *cit.*, propone che una domanda presentata in un qualsiasi Stato membro in seguito a rigetto definitivo di una domanda precedente debba essere soggetta ad un esame preliminare da parte dell’autorità competente al fine di verificare la probabilità che possa essere riconosciuta la protezione. Cfr. Asgi, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell’Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d’asilo*, settembre 2017, par. 3.1, lett. b, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

ne della Casa di Carità Y. a giugno del 2016 viene ospitato dall'associazione Diaconia, e riesce a fare una seconda domanda di asilo in Italia (domanda reiterata) il 5 ottobre 2016. In attesa dell'espletamento delle pratiche burocratiche Y. vive sospeso in un limbo. Nel frattempo, grazie a una operatrice di Emergency di Milano, si riesce a operarlo alla gamba, con l'estrazione del proiettile che teneva dentro di sé da più di due anni. Nel momento in cui arriva la scadenza di sei mesi dell'ospitalità di fronte alla prospettiva di essere messo in strada, Y. compie un atto di autolesionismo che si conclude con un ricovero in ospedale. Nel frattempo, Y. è ancora ospite del Centro di Diaconia, ma con lo spettro di una definitiva espulsione. Il primo avvocato si dimette dall'incarico. A settembre 2017 riceve la richiesta da parte della Commissione territoriale di Milano di presentare elementi nuovi alla richiesta di sostegno. Nel frattempo, arrivano i documenti del reparto di Etnopsichiatria che certificano la sua fragilità conclamata e questo, almeno per ora, consente a Y. di rimanere ospite della struttura in attesa che la situazione cambi. Il 3 ottobre 2017 si reca in questura per rinnovare il permesso di soggiorno per richiesta asilo ma gli viene notificata l'inammissibilità della domanda di asilo e ha 3 giorni di tempo per produrre nuovi elementi a sostegno della sua domanda di asilo. Il 6 ottobre si ripresenta in questura a Milano per addurre i nuovi elementi a tra cui nuovi fondamentali elementi riguardanti le motivazioni per cui ha lasciato la Costa d'Avorio e tutta la documentazione medica. L'operatore non viene fatto entrare in questura e Y. non riesce a consegnare la nuova documentazione e gli viene comunicato un successivo appuntamento per il 23 ottobre 2017 al quale segue un successivo appuntamento ex art 15 T.U.L.P.S, a causa di mancanza di interprete, per il 2 novembre 2017.

Il 23 ottobre, si presenta sconsigliato presso il Community Center di Milano cercando di capire cosa gli stia accadendo. Quindi, su delega di Y., scriviamo alla Commissione Territoriale di Milano segnalando il caso e allegando tutta la nuova documentazione medica e con la nuova memoria, molto diversa da ciò che ha raccontato in commissione (lui stesso mi ha dichiarato di aver preferito raccontare una storia comprata piuttosto che quella vera non avendo avuto alcun tipo di informativa che gli permettesse di comprendere l'importanza della propria storia personale) e chiedendo che venissero conside-

rati i nuovi elementi e che venisse quindi valutato nuovamente in audizione. Contestualmente viene segnalato il caso anche alla questura di Milano segnalando anche che, causa della vulnerabilità, la persona necessita dell'accompagnamento di un operatore. Quel giorno l'operatore riesce ad accompagnare Y. In questura e riesce a far recepire la nuova documentazione alla questura che, a sua volta, invia gli atti alla Commissione. Nonostante questo Y. Esce dalla questura con un nuovo appuntamento ex art. 15 T.U.L.P.S. per il 9 novembre 2017. Y. È sempre in un limbo e non ha idea di cosa gli possa prospettare il futuro.

Il 9 novembre 2017 si presenta all'appuntamento presso la questura di Milano dove gli viene notificato il provvedimento della protezione umanitaria da parte della Commissione territoriale di Milano ex art. 5 T.U.I.

La Commissione territoriale ha deciso di concedere a Y. la protezione internazionale ex art 5 D.Lgs. 286/98 sulla base della condizione di vulnerabilità dovuta allo stato di salute del richiedente e per poter permettere a Y. il proseguo della terapia in corso. Y. non è stato ascoltato nuovamente dalla Commissione territoriale in quanto vi erano i presupposti secondo l'art. 12 comma 2 del D.Lgs. 25/2008 secondo cui è possibile l'omissione del colloquio individuale nell'eventualità vi siano *“sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato in relazione agli elementi forniti dal richiedente [...] ed in tutti i casi in cui risulti certificata dalla struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale l'incapacità o l'impossibilità di sostenere il colloquio personale”*.

Y. al momento è in attesa di ingresso in accoglienza in SPRAR.

Il permesso per motivi umanitari è un titolo di soggiorno previsto dall'ordinamento giuridico italiano con una norma di portata generale. A differenza della protezione internazionale è un istituto che non ha un proprio esplicito fondamento nell'obbligo di adeguamento a norme internazionali o dell'Unione europea, ma seppur con specifiche diverse è possibile rintracciarlo anche negli ordinamenti di altri Stati Membri. La clausola di salvaguardia è prevista dall'art. 5 co. 6, D.Lgs. n. 286/98 che così dispone: *“Il rifiuto o*

la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”. La norma, dunque, deroga alla disciplina ordinaria in ragione della specificità dei casi considerati, consentendo il soggiorno in corrispondenza di obblighi derivanti dalle Convenzioni internazionali che impongono allo Stato italiano di adottare misure di protezione dei diritti umani fondamentali, ovvero in corrispondenza di obblighi di protezione imposti allo Stato italiano da norme costituzionali o comunque da altre esigenze di carattere umanitario legate a precisi obblighi costituzionali o internazionali.²⁷⁷

La Commissione Territoriale di Milano non ha infatti riconosciuto la protezione internazionale ma ha inviato gli atti al questore per il rilascio del permesso per motivi umanitari considerando la condizione di vulnerabilità dovuta allo stato di salute del richiedente e per consentire a Y. il proseguo della terapia in corso.

1.3 “Per colpa di un visto”

M., è una ragazza di 36 anni nata in Uganda. È arrivata ad Amsterdam con un visto turistico rilasciato dall’ambasciata italiana. È stata portata in Europa da un uomo “europeo” che le ha preso i 3500€ ricavati dalla vendita del terreno che possedeva in Uganda e che l’ha aiutata con la richiesta del visto turistico per l’Italia. Una volta atterrata ad Amsterdam, il 24 dicembre 2015, l’uomo che la accompagnava le ha ritirato il passaporto ed è stata rinchiusa come schiava per un mese ad Amsterdam. Ha minacciato di togliersi la vita e di conseguenza è stata cacciata dall’abitazione in cui era rinchiusa. Il 26 gennaio 2016 riesce a fare domanda di asilo in Olanda e viene portata in un centro di accoglienza. Racconta che il 16 dicembre avrebbe avuto un appuntamento per la sua richiesta di asilo (probabilmente la commissione, ma non è stata informata adeguatamente riguardo questo appuntamento).

²⁷⁷ Morandi N., ASGI scheda pratica “il permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell’art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/98” p. 2.

M. è stata segnalata al Community Center di Milano tramite la rete delle Chiese protestanti presenti in Olanda. Appena ricevuta la segnalazione il Community Center si è immediatamente attivato contattando lo sportello della Prefettura di Varese allo scalo di Malpensa il quale ha semplicemente comunicato a M. di presentarsi presso la questura di Milano entro 3 giorni dalla ricezione della notifica.

M. è rimasta in Olanda poco meno di due anni da quando ha proposto domanda di asilo. Non è mai stata in Italia prima d'ora, ma è stata trovata in possesso di un visto turistico rilasciato dall'Ambasciata Italiana in Uganda. Le autorità olandesi non si sono attivate per quanto concerne la possibilità che la richiedente sia stata vittima di tratta quando M. è stata portata in Olanda contro la sua volontà e al momento si trova da sola in Italia e si trova in una condizione di vulnerabilità perché possibile vittima di tratta e in condizioni di salute fragili (affetta da anemia deve seguire trattamento medico).

Il giorno dopo il suo arrivo in Italia, dopo aver passato la notte in un alloggio di fortuna, in quanto non le è stato consentito accesso in Hotel poiché sprovvista di documenti, M. si reca all'ufficio immigrazione della Questura di Milano che dopo circa otto ore di attesa l'ha invitata a presentarsi in Questura a Varese il giorno successivo.

Non essendo stato possibile inserirla al CASC (Centro Aiuti Stazione Centrale) poiché provvista di un appuntamento alla questura di Varese e non di Milano, passa una seconda notte presso l'ufficio di Diaconia Valdese a Milano e il giorno dopo, all'alba, viene accompagnata in stazione dove prende un treno per Varese. Quella mattina non riescono a collocarla in accoglienza e viene invitata nuovamente a presentarsi la settimana successiva. La conseguenza di questo rinvio da una questura all'altra è l'impossibilità della signora di avere accesso all'accoglienza, ad eccezione di soluzioni provvisorie individuate attraverso i canali della Diaconia Valdese. È stata segnalata al Servizio Centrale affinché le venga trovata una sistemazione in SPRAR: al momento della scrittura si è ancora in attesa di una risposta. Nel frattempo, dopo essere riuscita a formalizzare la sua domanda di asilo, ad una settimana dal suo arrivo è stata collocata in un CAS in provincia di Varese.

L'art. 29 comma 2 del regolamento Dublino definisce i termini per il trasferimento *“Se il trasferimento non avviene entro il termine di sei mesi, lo Stato membro competente è liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato e la competenza è trasferita allo Stato membro richiedente. Questo termine può essere prorogato fino a un massimo di un anno se non è stato possibile effettuare il trasferimento a causa della detenzione dell'interessato, o fino a un massimo di diciotto mesi qualora questi sia fuggito.”*

La versione inglese è altresì molto chiara infatti recita *“Where the transfer does not take place within the six months' time limit, the Member State responsible shall be relieved of its obligations to take charge or to take back the person concerned and responsibility shall then be transferred to the requesting Member State. This time limit may be extended up to a maximum of one year if the transfer could not be carried out due to imprisonment of the person concerned or up to a maximum of eighteen months if the person concerned absconds.”*

M. era in possesso di un visto turistico rilasciato dall'Ambasciata italiana in Uganda, per questo motivo l'Italia è stata ritenuta lo stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale in quanto l'art 12 del regolamento Dublino sancisce che se il richiedente è titolare di un titolo di soggiorno in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato tale titolo. Se il richiedente è titolare di un visto in corso di validità, lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale è quello che ha rilasciato il visto, a meno che il visto non sia stato rilasciato per conto di un altro Stato membro nel quadro di un accordo di rappresentanza. In tal caso, l'esame della domanda di protezione internazionale compete allo Stato membro rappresentato.

Per quanto riguarda invece il trasferimento dall'Olanda all'Italia M. non era irreperibile alle autorità olandesi, era infatti accolta in un centro di accoglienza e con domicilio noto e non era in stato di detenzione, quindi il trasferimento sarebbe dovuto essere eseguito entro il termine di 6 mesi o, in caso contrario, la competenza si sarebbe dovuta radicare in Olanda. Infatti, se il trasferimento non avviene entro il termine di sei mesi, lo Stato membro

competente è liberato dall'obbligo di prendere o riprendere in carico l'interessato e la competenza è trasferita allo Stato membro richiedente.

M. non ha potuto presentare ricorso contro il trasferimento a causa della mancata informativa, in violazione dell'art 27, paragrafo 1.²⁷⁸

Gli avvocati che hanno seguito il caso di M. non le hanno consentito di fare ricorso contro il trasferimento perché hanno fatto riferimento ad una sentenza del 23 agosto del tribunale distrettuale dell'Aia che ha decretato e reinterpretato il limite temporale dei trasferimenti di Dublino ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III. La sentenza fa riferimento a una famiglia siriana soggetta a trasferimento verso l'Italia la cui la domanda di asilo presentata è stata respinta nei Paesi Bassi perché l'Italia è stata ritenuta responsabile per l'esame della loro domanda di asilo. Conformemente all'articolo 22, paragrafo 7, del regolamento Dublino III, le autorità italiane erano responsabili dell'esame della domanda d'asilo dal 28 ottobre 2014. Facendo riferimento all'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III, i ricorrenti hanno affermato che il termine di trasferimento era quindi scaduto. Secondo il segretario di Stato olandese, il termine di trasferimento non era ancora scaduto poiché l'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento Dublino III dovrebbe essere letto in modo tale che il termine di sei mesi possa essere prorogato per altri 18 mesi. Di conseguenza, il limite di trasferimento totale sarebbe di 24 mesi²⁷⁹.

Il tribunale distrettuale non ha fatto riferimento alle versioni inglese e francese del testo del regolamento Dublino III al fine di fornire un'interpretazione accurata dell'articolo 29, paragrafo 2. Mentre il testo olandese consente interpretazioni diverse, i testi inglese e francese, così come quello italiano, affermano chiaramente che il tempo totale non può superare i 18 mesi.

Così, a causa di questa sentenza interpretativa sull'art. 29.2 del regolamento Dublino anche i termini del trasferimento di M. sono stati ampliati oltre i

²⁷⁸ Si v. capitolo I pag.28

²⁷⁹ Si v. <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/netherlands-district-court-total-time-limit-dublin-transfer-maximum-18-month>

18 mesi. M. infatti ha presentato domanda di protezione il 26 gennaio 2016 ed è stata trasferita l'11 dicembre 2017, quindi 22 mesi dall'apertura della procedura.

	Articolo	Tempo massimo per il trasferimento
Procedura di presa o ripresa in carico	Art. 29	6 mesi
Procedura di presa o ripresa in carico in caso di detenzione	Art. 29	12 mesi
Procedura di presa o ripresa in carico in caso di irreperibilità	Art. 29	18 mesi
In caso di trattenimento	Art. 28	6 settimane dall'accettazione esplicita o implicita

Come esposto precedentemente M. si trova ora in un CAS in provincia di Varese e ha iniziato la sua procedura di richiesta di protezione internazionale in Italia ma in contemporanea il Community Center sta collaborando con gli operatori del CAS per poter risolvere al meglio la situazione di M. che nel frattempo aveva un percorso di integrazione ben avviato in Olanda. Se una persona è stata trasferita erroneamente o se la decisione di trasferimento è riformata in appello o in seguito a revisione dopo l'esecuzione del trasferimento, lo Stato membro che ha provveduto al trasferimento la riprende in carico immediatamente.

1.4 “La lunga attesa”

K. è un giovane eritreo sbarcato a Lampedusa nel dicembre 2015. A febbraio 2016 compila il modello C3 presso la questura di Agrigento e fa domanda di *relocation*. È rimasto ad Agrigento circa 25 giorni in un centro di accoglienza

poi è stato trasferito in bus a Treviso in un CAS, ma qualcuno del centro a Treviso gli ha detto che avendo fatto domanda di *relocation* non aveva diritto a restare nel centro. Non è mai stato presente un mediatore. K. è andato in crisi e ha deciso di andare a Milano. Non ha mai dormito a Treviso. Al campo gli è stato detto che chi aveva fatto domanda di *relocation* non aveva diritto a restare.

Ha quindi deciso di venire a Milano insieme ad altre 25 persone nelle sue stesse condizioni che però non si sono fermate in Italia, mentre K. ha deciso di stare qui ed aspettare la risposta.

Arrivato a Milano si è rivolto all'*hub* in stazione centrale e ha mostrato il C3. Gli operatori dell'*hub* si sono informati e poi ha incontrato una persona di EASO a cui ha mostrato il C3. La persona di EASO ha detto che si sarebbe informato ma non è più tornato e non lo ha più contattato. Ha dormito due notti fuori, una notte all'*hub* e poi è stato spostato a Mambretti. A Mambretti è rimasto fino 07.02.2017 (fondazione progetto Arca). A Mambretti hanno provato ad informarsi della situazione di *relocation* ma continuavano ad essere rimandati a nuovi appuntamenti. Quindi ha deciso di lasciare l'Italia, con la consapevolezza che rischiava di essere rimandato con Dublino. L'unica risposta riguardo alla domanda di *relocation* l'ha avuta a voce senza che gli fosse stato notificato niente da un mediatore che gli ha detto che la sua pratica era stata chiusa. Ha avuto questa risposta circa 9 mesi dopo il suo arrivo a Milano.

È andato in treno in Germania passando per l'Austria. In Germania è rimasto 9 mesi (da febbraio 2017 a fine novembre 2017).

In Germania gli hanno preso le impronte in un paese non lontano da Düsseldorf e ha fatto domanda di asilo ed è stato quindi trasferito in un centro di accoglienza diffusa.

In Germania ha fatto la commissione dopo 3 settimane dal suo arrivo e 50 giorni dopo ha avuto la notifica del rigetto della commissione e "provvedimento" di Dublino (due mesi e mezzo dal suo ingresso in Germania). Dopo la

notifica di rigetto con un avvocato ha proposto ricorso contro il diniego della protezione. Ha ricevuto la notifica di rigetto via posta. È stato trasferito 4 mesi dopo la notifica del rigetto.

Arrivato a Malpensa il 28.11.2017 gli hanno notificato l'estinzione della sua domanda di asilo in Italia in quanto è risultato essere irreperibile per più di 12 mesi dalla convocazione in commissione. K. Ora sta pensando se presentare una nuova domanda di asilo oppure se cambiare il suo progetto migratorio. L'ufficio *relocation* di EASO ci ha comunicato che non è mai stata ricevuta la domanda a nome del sig. K.

Mail ufficio *relocation* di EASO, Roma:

“the applicant never applied for relocation, can you please inform the operatrice legale that the authorities are not even aware that he is hosted in Milan, he was registered the last time in Treviso and the territorial commission Verona. In general, according to art. 11.2 of Law 25/2008: 2. Il richiedente è tenuto ad informare l'autorità competente in ordine ad ogni suo mutamento di residenza o domicilio. The information of his change of address was not given to the authorities. They shall go to the Questura and verify with the police the situation. From what I see here, there is a document that shall be notified to the applicant related to his asylum request.”

K. è andato in questura cercando di presentare una domanda reiterata ma è stato mandato via senza che gli venisse data la possibilità. K. è estenuato dalla lunga attesa che gli si prospetta in Italia vuole riprovare la strada della Germania e questo anche se gli è stato spiegato che probabilmente verrà nuovamente rinviato in Italia trovandosi poi in una situazione anche peggiore di quella attuale (dal punto di vista legale).

Il provvedimento di estinzione ai sensi dell'art. 23-bis del D.Lgs. 25/2008 prevede che “1. Nel caso in cui il richiedente si allontana senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza ovvero si sottrae alla misura del trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, senza aver sostenuto il colloquio di cui all'articolo 12, la Commissione territoriale sospende l'esame della domanda. 2. Il richiedente

può chiedere per una sola volta la riapertura del procedimento sospeso ai sensi del comma 1, entro dodici mesi dalla sospensione. Trascorso tale termine, la Commissione territoriale dichiara l'estinzione del procedimento. La domanda presentata dal richiedente successivamente alla dichiarazione di estinzione del procedimento è sottoposta ad esame preliminare ai sensi dell'articolo 29, comma 1-bis. In sede di esame preliminare sono valutati i motivi addotti a sostegno dell'ammissibilità della domanda comprese le ragioni dell'allontanamento.”

Il provvedimento di estinzione è impugnabile entro 30 giorni davanti al tribunale Ordinario – Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. Il provvedimento estingue la procedura, non è un diniego adottato per irreperibilità o per mancata presentazione all'audizione, è, appunto, un provvedimento che chiude la procedura precedentemente aperta.

Nel caso di K. si sarebbe potuto sostenere, parliamo al passato perché K. ha deciso di non proseguire con la procedura, che nel momento in cui lui è stato accolto in via Mambretti ed è stato fotosegnalato dalla Questura di Milano (giugno 2016) la procedura avrebbe dovuto essere riattivata forse con trasferimento della competenza presso la Commissione di Milano e si sarebbe quindi potuto provare a chiedere oggi la riapertura del procedimento e fargli fare un'audizione senza presentazione di domanda reiterata.

Insieme all'avvocato e al mediatore con cui è stato seguito il caso sono state fatte alcune considerazioni rispetto all'approccio e alle modalità di conduzione dei colloqui con le persone rinviate in Italia in considerazione dei traumi subiti ma anche delle aspettative che le persone hanno.

1.5 “Con già lo status”

H. è un giovane eritreo arrivato a Lampedusa a marzo 2013 e trasferito a Bari in un centro di accoglienza, dove ha fatto richiesta d'asilo e ha ottenuto lo status di rifugiato nel novembre 2013. H. ha poi lasciato il centro di acco-

glienza dopo 6 mesi dal suo arrivo in Italia ed è andato in Germania, dov'è stato registrato nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo a Giessen. Nel marzo 2015 ha ricevuto il decreto di trasferimento verso l'Italia ma ad aprile 2015 è rientrato in Germania dove ha fatto una seconda richiesta di asilo ed ha ricevuto nuovamente il decreto di trasferimento. A maggio 2017 viene nuovamente trasferito in Italia e all'aeroporto di Malpensa negli uffici della polizia di frontiera viene invitato a presentarsi entro tre giorni alla Questura di Bari per richiedere il duplicato del documento d'identità e del permesso di soggiorno. Viene ospitato a Torino grazie al progetto "ponti" della CSD-Diaconia Valdese e grazie al sostegno della Chiesa di Renania. H. nel frattempo riesce a recuperare il permesso di soggiorno che aveva lasciato in Germania. A luglio 2017 viene inserito in uno SPRAR a Trezzano sul Naviglio.

Durante le vacanze natalizie di quest'anno H. chiede di potersi allontanare per pochi giorni per far visita alla zia in Germania. Autorizzato il 25 dicembre parte in bus verso la Germania passando dall'Austria ma al controllo in ingresso in Germania viene fermato e portato nei locali della polizia di frontiera dove gli vengono prese le impronte. A seguito del fotosegnalamento a H. viene notificato un decreto di respingimento secondo l'art.14 del regolamento 2016/399 e tra i motivi del respingimento viene segnalato che non aveva un visto o un permesso valido; che è considerato pericoloso per la pubblica sicurezza, per la sicurezza interna, per la salute pubblica o per le relazioni internazionali tra uno o più stati membri; che è scattata un'allerta in una lista nazionale e non nel SIS²⁸⁰. In frontiera ha dovuto pagare due multe, una da 50€ e una da 700€ (cifra corrispondente all'ammontare che H. aveva con sé nel portafogli). È possibile proporre ricorso entro 30 giorni.

H., quando ha passato la frontiera con la Germania, aveva con sé il per-

280 Il SIS è un archivio comune a tutti gli Stati membri dello spazio Schengen. Vi sono centralizzate due grandi categorie di informazioni concernenti rispettivamente le persone ricercate o poste sotto sorveglianza e i veicoli o gli oggetti ricercati quali, ad esempio, documenti d'identità. Possono essere ad esempio schedate nel sistema di informazione Schengen: le persone ricercate o sorvegliate dai servizi di polizia, le persone scomparse o che debbono essere poste sotto protezione, in particolare i minori, le persone non cittadine di uno Stato membro dello spazio Schengen alle quali è vietato entrare nel territorio Schengen.

messo di soggiorno italiano e il titolo di viaggio che consentono la libera circolazione entro i 90 giorni per un massimo di 180 nei Paesi dell'area Schengen o in uno dei Paesi firmatari dell'accordo di Strasburgo del 1959 secondo il quale *“i rifugiati residenti regolarmente sul territorio di una delle Parti Contraenti saranno dispensati, sotto condizione di reciprocità, dalle formalità dei visti per entrare sul territorio delle altre Parti Contraenti e uscirne da tutte le frontiere, in quanto: a) siano titolari di un titolo di viaggio valido, rilasciato dalle autorità della Parte Contraente di loro residenza regolare, conformemente alle disposizioni della Convenzione del 28 luglio 1951 sullo Statuto dei Rifugiati o dell'Accordo del 15 ottobre 1946 concernente il rilascio di un titolo di viaggio ai rifugiati; b) il loro soggiorno sia inferiore o uguale a tre mesi.*

Il visto può essere richiesto per qualsiasi soggiorno di durata superiore a tre mesi o per qualsiasi entrata nel territorio di un'altra Parte per esercitarvi una attività lucrativa.”

Come possiamo vedere quindi H. era in possesso dei requisiti per poter entrare per un breve periodo in Germania. È stato considerato pericoloso per la pubblica sicurezza a seguito di un'allerta nel sistema interno tedesco, per la quale non sono stati esposti maggiori elementi. H. non ha commesso alcun tipo di crimine durante i suoi precedenti soggiorni in Germania, ma molto probabilmente è stato segnato come una persona già precedentemente espulsa due volte e quindi con alta probabilità che non volesse entrare in Germania per una sola settimana, come invece sarebbe dovuto essere.

Le multe che ha dovuto pagare non corrispondono ad alcun tipo di ammonimento normato dalla legge tedesca. Si sta quindi preparando il ricorso contro il respingimento.

Conclusioni

Questo ultimo tentativo di riformare la “*cornerstone*” della politica migratoria dell’UE è di fondamentale importanza per il futuro dell’Unione, ma è troppo presto per saltare alle conclusioni, poiché la procedura legislativa è ancora in fase di elaborazione. In effetti, la recente approvazione del progetto di relazione e la votazione sul mandato del Parlamento europeo in seduta plenaria sono nella fase iniziale del complesso e lungo processo legislativo. Senza dubbio, le maggiori difficoltà si incontreranno con l’approvazione finale in seno al Consiglio, che riflette gli interessi degli Stati membri e manifestando, finora, opinioni divergenti lontano dal punto di vista della commissione LIBE.

All’inizio di questo rapporto ci si è posti le seguenti domande: come funziona il regolamento di Dublino in pratica visto dai punti di vista delle burocrazie sull’immigrazione? Come funziona il regolamento di Dublino nella pratica visto dal punto di vista dei migranti, e quali sono le implicazioni del regolamento di Dublino per le loro decisioni di viaggiare verso l’interno dell’Europa?

Al momento della scrittura il nuovo regolamento “Dublino IV” è ancora

in fase di definizione, quindi l'attenzione si è concentrata principalmente sull'applicazione del regolamento Dublino III, che al momento attuale è ancora in vigore. Questo rapporto non può e non vuole influenzare i negoziati politici dell'UE su Dublino IV ma vuole esporre i principali aspetti di casualità e macchinosità dettati del regolamento in vigore mettendo in luce gli aspetti e i cambiamenti più importanti del nuovo regolamento. Il fatto che sia in trattativa una nuova proposta è un passo che può essere visto positivamente ma, come abbiamo visto dai primi capitoli, il nuovo regolamento non risolve la varietà di problemi e lacune di protezione rivelate in questo rapporto. Gli stati membri ora dovranno materialmente migliorare le loro procedure e, in generale, i loro sistemi di asilo, al fine di sfruttare al massimo le modifiche proposte dalla legislazione dell'UE.

La Commissione e il Parlamento devono sforzarsi di monitorare attentamente anche l'attuazione di Dublino, in particolare la Commissione dovrebbe essere pronta a utilizzare i meccanismi a sua disposizione per applicare in modo decisivo Dublino IV in un modo che possa proteggere i diritti fondamentali dei richiedenti asilo.

Il regolamento Dublino si basa su una presunzione erronea che un richiedente asilo riceva un accesso equivalente alla protezione in qualsiasi Stato membro. È direttamente vincolante, a differenza delle altre direttive sull'asilo che formano i quattro “*Building blocks*” esposti nelle conclusioni di Tampere²⁸¹, che sono stati adottati nel base di norme minime che consentano deroghe e periodi di transizione nazionali. Era quindi inevitabile che le contraddizioni tra gli Stati Membri e le proprie le regole in materia di asilo sarebbero nettamente state più evidenti nell'applicazione del sistema di Dublino.

Enormi disparità rimangono in relazione alla qualità della protezione fornita nei diversi Stati Membri. Questo fatto e le misure adottate da alcuni Paesi hanno portato al risultato che molte persone trasferite sotto Dublino non hanno visto le proprie richieste adeguatamente prese in carico o addirittura

281 Consiglio europeo, conclusioni della presidenza di Tampere, 15-16 ottobre 1999.

gli è stato negato l'accesso alla procedura d'asilo. Anche coloro che alla fine sono riusciti ad accedere alla procedura spesso affrontano enormi disparità in relazione all'integrazione nei diversi Stati membri.

Si ritiene che sia necessaria un'azione concreta al fine di correggere gli attuali difetti e in definitiva garantire la fornitura di un vero sistema di condivisione delle responsabilità per trattamento delle domande di asilo in Europa. Innanzitutto, gli stati dovrebbero rispettare più pienamente i loro obblighi ai sensi del regolamento già in vigore.

Questo report ha evidenziato una serie di settori in cui gli Stati membri non stanno correttamente applicando le disposizioni esistenti del regolamento. Ad esempio, gli stati stanno fallendo completamente nella cooperazione e condivisione delle informazioni tra loro, facendo venire meno in tal modo l'obiettivo del regolamento per determinare rapidamente e correttamente lo Stato membro competente. L'incapacità di alcuni stati di concedere l'accesso alla procedura di asilo e all'accoglienza ai dublinati mina il funzionamento del sistema ed è in conflitto con i suoi obiettivi come delineato nelle conclusioni di Tampere e nel preambolo del regolamento²⁸². Un'enorme lacuna si è evidenziata appunto nella capacità degli stati di informare adeguatamente i richiedenti sul funzionamento del regolamento o per aiutare proattivamente a identificare correttamente lo stato responsabile. Infine, questo lavoro ha affrontato le carenze intrinseche che rischiano di violare i diritti individuali o impedire l'identificazione dello stato responsabile.

Come evidenziato negli ultimi capitoli, seppur caratterizzato da un impatto numerico relativamente limitato, il sistema Dublino ha una forte ricaduta sulla vita delle persone e sui costi sociali che gli Stati devono sostenere per la sua applicazione creando anche pesanti ripercussioni sul piano collettivo e sull'obiettivo dell'inclusione sul territorio, infatti da quanto emerso dal lavoro sul campo svolto attraverso la presa in carico dei "dublinati" da parte

282 Consiglio europeo, conclusioni della presidenza di Tampere, 15/16 ottobre 1999, par. 13/14; si veda anche Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno Stato membro da un cittadino di un paese terzo, preambolo, par. 2/3.

del Community Center di Diaconia Valdese e Oxfam Italia si è evidenziato come il sistema di protezione internazionale italiano presenti di fatto numerosi profili di casualità per i richiedenti e i titolari di protezione che vengono rinviati in Italia, il che, in assenza dell'adozione di auspicabili buone pratiche, può condurre a situazioni in cui i "dublinati" si trovino privi di accoglienza e senza orientamento sociale e legale con importanti influenze sul percorso futuro.

Tuttavia, oltre a considerare le prospettive a lungo termine, rimane urgente la necessità di una riforma immediata e concreta del regolamento per affrontare le principali ingiustizie causate dalla sua attuale applicazione.

Glossario e abbreviazioni

Acquis	Legislazione e giurisprudenza accumulate che costituiscono l'organismo europeo Diritto dell'Unione.
AIDA	Asylum Information Database - Banca dati sull'asilo
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund - Fondo per l'asilo, la migrazione e l'integrazione
Area Dublino	Gli Stati membri dell'Unione più altri stati signatari quali Svizzera, Liechtenstein, Islanda e Norvegia
Asgi	Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Cambio Passo	"Associazione volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti, Onlus", Milano
CEDU	Corte Europea dei Diritti Umani
CIE	Centro di identificazione ed espulsione
Community Center	Luoghi di aggregazione, sportelli informativi e punti di riferimento di una rete nazionale. Offrono orientamento, consulenza amministrativa e legale, mediazione linguistica e culturale, attività ludico-formative, con particolare attenzione alle persone vulnerabili.
Domanda reiterata	art. 40 2013/32/UE, Direttiva Procedure. Se una persona che ha chiesto protezione internazionale in uno Stato membro rilascia ulteriori dichiarazioni o reitera la domanda nello stesso
Dublinante	Richiedenti asilo in Europa per i quali è necessario determinare lo Stato competente alla valutazione della domanda di protezione internazionale
Dublinato	Richiedente asilo rimandato nel Paese risultato essere competente per l'esame della domanda di asilo.
Dublino, sistema	Sistema che stabilisce i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato Membro competente per l'esame di una domanda di asilo, di cui al regolamento UE n.604/2013.

EASO	European Asylum Support Office - Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
ECHR	European Convention on Human Rights - Convenzione europea dei diritti dell'uomo
ECRE	European Council on Refugees and Exiles - Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli
EDAL	European Database of Asylum Law - Banca dati europea sulla legge sull'asilo
ELENA	European Legal Network on Asylum - Rete giuridica europea in materia di asilo
Eurostat	Direzione generale delle statistiche della Commissione europea
Frontex	Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea
Hotspot	L'Agenda europea sulla migrazione propone la creazione di "hotspot", "punto di crisi", cioè centri sulle frontiere esterne dell'Unione in cui si procederà a registrare i dati personali dei cittadini stranieri appena sbarcati, fotografarli e raccoglierne le impronte digitali. Il fine è l'identificazione e, quindi, la distinzione immediata tra quanti hanno diritto a fare domanda di protezione e chi invece va rimpatriato, i cosiddetti "migranti economici". Sono coinvolti sei porti: Pozzallo; Porto Empedocle; Trapani; Lampedusa, Augusta e Taranto
Modello C3	Verbale delle dichiarazioni degli stranieri che chiedono in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (Legge n. 189 del 30 luglio 2002 - G.U. n. 173/L del 26-8-2002: D.P.R. del 16 settembre 2004 n. 303 del 15-5-1990 - G.U. n. 299 del 22/12/2004)
NAGA	"Associazione volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti, Onlus", Milano
Paese di primo asilo	In base all'art. 35 è considerabile Paese di primo asilo quello in cui il richiedente è stato riconosciuto rifugiato e possa avvalersi di tale protezione, oppure in cui goda "altrimenti di protezione sufficiente", incluso il principio di non respingimento, e solo a patto che venga riammesso in questo Paese. In questo caso, come abbiamo visto sopra, gli Stati possono giudicare una domanda come inammissibile e dunque non procedere all'esame
Paese terzo sicuro	Paese di transito di un richiedente che è considerato in grado di offrire lui o lei una protezione adeguata contro la persecuzione o gravi danni. Il concetto è definito nella direttiva 2013/32/UE.

Relocation	Trasferimento di un richiedente asilo in evidente bisogno di protezione internazionale da uno Stato membro dell'Unione europea a un altro ai sensi delle decisioni del Consiglio (UE) 2015/1523 o 2015/1601, riguardante trasferimenti dall'Italia o dalla Grecia.
Resettlement	Trasferimento di rifugiati da un paese di asilo a un altro Stato che ha accettato di ammetterli e, infine, concedere loro una soluzione permanente.
Richiedente asilo	Persona che cerca protezione internazionale, se il riconoscimento come rifugiato, beneficiario della protezione sussidiaria o altro status di protezione su base umanitaria motivi.
SPRAR	Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
UE	Unione Europea
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite
Unità Dublino	Struttura preposta a determinare lo Stato membro UE competente dell'esame della domanda d'asilo presentata in uno degli altri Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (o apolide) ai sensi della cd. normativa Dublino (attualmente del Regolamento (UE) 604/2013
Visto	Atto con il quale uno stato dà a un individuo straniero il permesso di accedere nel proprio territorio, per un certo periodo di tempo e per determinati fini

Bibliografia

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2014.

ADINOLFI A., *Riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria: verso un sistema comune europeo?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2009.

ADINOLFI A., *La libera circolazione delle persone*, in *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale* (a cura di Strozzi), 2015.

AIDA, *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*, settembre 2016, reperibile in http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/admissibility_responsibility_and_safety_in_european_asylum_procedures.pdf.

AIDA, *Country Report Ungheria. Aggiornamento 2016*, febbraio 2017, reperibile in http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_hu_2016update.pdf.

AMMIRATI A., *Che cos'è il Regolamento Dublino?*, 27 dicembre 2015, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/che-cose-il-regolamento-di-dublino-sui-rifugiati/>.

AMMIRATI A., *"Qui non passa lo straniero": le proposte europee di riforma del diritto d'asilo*, 5 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/qui-non-passa-lo-straniero-le-proposte-europee-di-riforma-del-diritto-dasilo/>.

AMMIRATI A., *La proposta di un nuovo Regolamento Dublino: un approccio securitario*, 12 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/la-proposta-di-un-nuovo-regolamento-dublino-un-approccio-securitario/>.

AMMIRATI A., *Il richiedente asilo come un soggetto da sorvegliare. La proposta Ue di una nuova direttiva accoglienza*, 19 giugno 2017, reperibile in <http://openmigration.org/analisi/proposte-ue-il-richiedente-asilo-come-soggetto-da-sorvegliare/>.

ASGI, *"Posso andare in uno Stato europeo diverso dall'Italia?" Scheda per operatori che lavorano con richiedenti asilo*, aprile 2016, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/05/Scheda-operatori-asilo_Posso-andare-in-uno-Stato-europeo-diverso-dall'Italia.pdf.

ASGI, *I nuovi orientamenti politico-normativi dell'Unione europea: la prospettiva di nuove e radicali chiusure al diritto d'asilo*, settembre 2017, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/09/2017_9_Articolo_politiche-_UE_ok.pdf.

ASGI, *Con la riforma del Regolamento Dublino approvato dalla Commissione LIBE del Parlamento UE prende avvio un profondo cambio di paradigma nel sistema d'asilo europeo*, 24 ottobre 2017, reperibile in <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-regolamento-dublino-riforma/>.

BALDACCINI A., GUILD E., TONER H., *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford Portland, 2007.

BENEDETTI E., *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, 2010.

BLEGGI S., *Il piano europeo contro i migranti*, 13 ottobre 2015, reperibile in http://www.meltingpot.org/Il-piano-europeo-contro-i-migranti.html#.WjWO2N_ibIU.

BONETTI, *Il diritto d'asilo nella Costituzione italiana*, in *Procedure e garanzie del diritto d'asilo (a cura di Favilli)*, Padova, 2011.

BROUWER E., *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, in *Utrecht Law Review*, 2013.

CAMILLI A., SPINELLI F., *Come cambierà il regolamento di Dublino sul diritto d'asilo europeo*, 10 marzo 2017, Internazionale, reperibile in <http://www.internazionale.it/notizie/annalisa-camilli/2017/03/10/regolamento-di-dublino-diritto-d-asilo>.

CAMILLI A., *Il Parlamento europeo dà il via alla riforma di Dublino sull'asilo*, 16 novembre 2017, reperibile in <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/11/16/regolamento-dublino-parlamento>.

CAMILLI A., *Le quote per i migranti dividono il Consiglio europeo*, 15 dicembre 2017, reperibile in <https://www.internazionale.it/bloc-notes/annalisa-camilli/2017/12/15/consiglio-europeo-immigrazione>.

CANNIZZARO, *L'armonizzazione delle politiche di asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 84, n. 2, 2001.

CIR, *Dublin II Regulation. Lives on Hold. European Comparative report*, febbraio 2013, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>.

CODA, *Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione. Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma*, ottobre 2015 reperibile in <http://laboratorio53.it/wp-content/uploads/2015/10/CODA-Report-oct-2015.pdf>.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicato stampa, La Commissione annuncia un nuovo quadro di partenariato per la migrazione: cooperazione rafforzata con i paesi terzi per una migliore gestione della migrazione*, Strasburgo, 7 giugno 2016, reperibile in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_it.htm.

COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicato stampa, Agenda europea sulla migrazione: consolidare i progressi compiuti, Bruxelles*, 15 novembre 2017, reperibile in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_it.htm.

COUNCIL OF EUROPE, *The "Dublin Regulation" undermines refugee rights*, 22 settembre 2010, reperibile in <https://rm.coe.int/168071e49f>.

DANISH REFUGEE COUNCIL E SWISS REFUGEE COUNCIL, *Is mutual trust enough?*, 9 febbraio 2017, reperibile in <https://www.osar.ch/assets/news/2017/drc-osar-drmp-report-090217.pdf>.

D'AURIA M., *Li chiamano "dublinati", sono le vittime del Regolamento di Dublino*, 15 febbraio 2016, reperibile in <http://riforma.it/it/articolo/2016/02/15/li-chiamano-dublinati-sono-le-vittime-del-regolamento-di-dublino>.

DEL GUERCIO A., *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, in *Osservatorio Costituzionale*, settembre 2014, reperibile in <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2015/aprile/art-del-guercio-asilo.pdf>.

DI FILIPPO M., *The reform of the Dublin System and the first (half) move of the Commission*, *Università di Pisa-Osservatorio sul Diritto Europeo dell'Immigrazione*, 12 maggio 2016, reperibile in <http://www.sidiblog.org/2016/05/12/the-reform-of-the-dublin-system-and-the-first-half-move-of-the-commission/>.

DI STASIO C., *Il 'sistema Dublino' non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, 4 settembre 2017, in *Dirittifondamentali.it*, fascicolo 2/2017, reperibile in <http://www.dirittifondamentali.it/media/2098/di-stasio-il-sistema-dublino-non-%C3%A8-derogabile.pdf>.

DUBOLINO D., *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo regolamento*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2004.

EASO, *Annual Report on the situation of Asylum in the European Union 2013*, reperibile in <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Annual%20Report%202013.pdf>.

EASO, *Annual report on the situation of Asylum in the European Union 2014*, reperibile in <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

EASO, *Annual report on the situation of Asylum in the European Union 2015*, reperibile in https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf.

EASO, *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2016*, luglio 2017, reperibile in <http://bit.ly/2tPq48p>.

ECRE, *Dublin II Regulation: Lives on Hold - European Comparative Report*, Brussels, febbraio 2013, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/513ef9632.html>.

ECRE, *Mutual recognition of positive asylum decisions and the transfer of International protection status within the EU: Discussion Paper*, Brussels, novembre 2014, reperibile in https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Mutual-recognition-of-positive-asylum-decisions-and-the-transfer-of-international-protection-status-within-the-EU_November-2014.pdf.

ECRE, AIDA, *Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, marzo 2016, reperibile in http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf.

ECRE, *Comments on the Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive, COM(2016)465*, ottobre 2016, reperibile in <http://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/10/ECRE-Comments-RCD.pdf>.

ECRE, *Il sistema di Dublino nel 2016: dati chiave di alcuni paesi europei selezionati*, marzo 2017, reperibile in http://s3.amazonaws.com/ecre/wp-content/uploads/2017/03/27170638/AIDA_2016Update_Dublin.pdf.

EUROPEAN COMMISSION, *EU Asylum: judgement of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation*, Brussels, 04 novembre 2014, reperibile in http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-1401_en.htm.

EUROPEAN DATABASE OF ASYLUM LAW, *Netherlands: District Court – Total time limit of Dublin Transfer maximum 18 months*, 23 agosto 2016, reperibile in <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/netherlands-district-court-total-time-limit-dublin-transfer-maximum-18-months>.

EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE, *Addressing migration in the European Union*, febbraio 2017, reperibile in <http://www.statewatch.org/news/2017/feb/eprs-migration-compendium.pdf>.

EUROPEAN PARLIAMENT, *EU asylum policy: reforming the Dublin rules to create a fairer system*, 19 ottobre 2017, reperibile in http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/background/20171019BKG86403/20171019BKG86403_en.pdf.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Fundamental Rights Report 2016*, maggio 2016, reperibile in file:///C:/Users/hp2500hp/Downloads/fra-2016-fundamental-rights-report-2016-2_en.pdf.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Fundamental Rights Report 2017*, maggio 2017, reperibile in <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>.

EUROSTAT, *Dublin statistics on countries responsible for asylum application*, reperibile in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application.

EUROSTAT, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: third quarter 2017*, reperibile in http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Main_destination_countries.

FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, n. 3.

FERACI O., *Il Nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, Osservatorio sulle fonti, 2013, n. 2.

FRATZKE S., *Not Adding Up: the Fading Promise of Europe's Dublin System*, Brussels, marzo 2015, *Migration Policy Institute Europe*, reperibile in www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-system.

GOVERNO FEDERALE TEDESCO, *Risposta all'interrogazione parlamentare di The Left, 18/13428*, 28 agosto 2017, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/134/1813428.pdf>.

GUILD E. et al., *New Approaches, Alternative Avenues and Means of Access to Asylum Procedures for Persons Seeking International Protection*, European Parliament, Brussels, 2014, reperibile in http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282014%29509989.

GUILD E., *"The Europeanisation of Europe's Asylum Policy"*, in *International Journal of Refugee Law*, 13 novembre 2016, 18 (3-4).

HAILBRONNER K., THIERY C., *Schengen II and Dublin: Responsibility for Asylum Applications in Europe*, in *Common Market Law Review*, 1998.

IPPOLITO F., VELLUTI S., *The Recast Process of the EU Asylum System: A Balancing Act Between Efficiency and Fairness*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2011.

ISMU, *il 2016 è l'anno record di richiedenti asilo (e dinieghi) in Italia*, 8 febbraio 2017, Vita, reperibile in <http://www.vita.it/it/article/2017/02/08/ismu-il-2016-e-l'anno-record-di-richiedenti-asilo-e-dinieghi-in-italia/142389/>.

JESUIT REFUGEE SERVICE, *Protection Interrupted: The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection*, Brussels, giugno 2013, reperibile in www.jrs.net/assets/publications/file/protection-interrupted_jrs-europe.pdf.

LENZERINI F., *Asilo e diritti umani: l'evoluzione del diritto di asilo nel diritto internazionale*, Milano, 2009.

LEO L. (a cura di), *Il Sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico*, Asgi, 24 marzo 2015, reperibile in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/03/Il-Sistema-Dublino-e-l'Italia-un-rapporto-in-bilico.pdf>.

LEOPARCO E., *Dublino IV: una riforma necessaria per il bene dell'Europa*, 20 novembre 2017, reperibile in <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/dublino-riforma-necessaria-europa/>.

MSF, *Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, marzo 2016, reperibile in <http://fuoricampo.medicisenzafrontiere.it/Fuoricampo.pdf>.

MIGRANT VOICE, *Roads to Nowhere. Case studies of Europe's Dublin Regulation and its impacts*, marzo 2017, reperibile in [file:///C:/Users/hp2500hp/Downloads/341947352-roads-to-nowhere%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/hp2500hp/Downloads/341947352-roads-to-nowhere%20(2).pdf).

MORI P., *La proposta di riforma del Sistema Europeo comune d'Asilo: verso Dublino IV?*, 07 settembre 2016, in Eurojus, reperibile in <http://rivista.eurojus.it/la-proposta-di-riforma-del-sistema-europeo-comune-dasilo-verso-dublino-iv/>.

NAGA, *(Stra)ordinaria accoglienza. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, ottobre 2017, reperibile in [http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/\(Stra\)ordinaria%20accoglienza.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/(Stra)ordinaria%20accoglienza.pdf).

NASCIMBENE B., DI PASCALE A., *L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione Europea: una colpevole assenza?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, 1.

PAPPALARDO M. M., *Respingimenti in mare ed emergenza immigrazione: nuove prospettive nel sistema Dublino III*, in *La Comunità internazionale*, 2013.

PARLAMENTO EUROPEO, *Setting Up a Common European Asylum System: Report on the Application of Existing Instruments and Proposals for the New System*, Brussels, 2010.

reperibile in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_pe425622_en.pdf.

PISILLO MAZZESCHI R., *Strumenti comunitari di prevenzione e di contrasto all'immigrazione clandestina*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, n. 4, pp. 723-766.

SAVIO G. (a cura di), *La legge 13 aprile 2017 N. 46 recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Prime riflessioni interpretative, giugno 2017*, Asgi, reperibile in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2017/07/Scheda-pratica-legge-Minniti-DEF_2.pdf.

STATEWATCH, *Germany, Austria and Italy launch «trilateral controls» to deal with «the increasing numbers of refugees»*, 27 novembre 2014, reperibile in <http://www.statewatch.org/news/2014/nov/trilateral-controls.htm>.

UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*, aprile 2006, reperibile in <http://www.refworld.org/docid/4445fe344.html>.

UK HOME OFFICE, *Dublin III Regulation Version 1.0*, 2 novembre 2017, reperibile in https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/656666/dublin-iii-regulation-v1_0.pdf.

WILLIAMS R., *Beyond Dublin. A Discussion Paper for the Greens/EFA in the European Parliament*, 18 Marzo 2015, reperibile in <https://www.greens-efa.eu/en/article/beyond-dublin/>.

Indice cronologico della giurisprudenza

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

Sentenza N. 01609/2014 REG.PROV.COLL., N. 07081/2013 REG.RIC, del 17 febbraio 2014, reperibile in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/tar_lazio_sentenza_n_1609_del_10.02.2014.pdf.

CONSIGLIO DI STATO

Sentenza N. 04199/2015 REG.PROV.COLL. N. 02655/2015 REG.RIC, dell'8 settembre 2015, reperibile in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cds_041992015.pdf.

Sentenza N. 04200/2015 REG.PROV.COLL., N. 02656/2015 REG.RIC, dell'8 settembre 2015, reperibile in http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/cds_42002015.pdf.

Sentenza N. 5469/2015 REG.PROV.COLL., N. 02579/2015 REG.RIC., del 2 dicembre 2015, reperibile in <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=RVE50HZ42CG7T6RJC6QKXWAOT4&q=>.

Sentenza N. 03999/2016 REG. PROV. COLL.; N. 00198/2016 REG.RIC., del 27 settembre 2016, reperibile in <http://www.refworld.org/pdfid/57fdfd354.pdf>.

Sentenza N. 04004/2016 REG. PROV. COLL.; N. 00731/2016 REG.RIC., del 27 settembre 2016; reperibile in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/09/Ungheria-Paese-non-sicuro.pdf>.

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO¹

Soering c. Regno Unito, sentenza del 7 giugno 1989.

Amuur c. Francia, Sentenza del 25 giugno 1996.

Shamsa c. Polonia, sentenza del 27 novembre 2003.

M.S.S. c. Belgio e Grecia, sentenza del 21 gennaio 2011.

Hirsi Jamaa e altri c. Italia, sentenza del 23 febbraio 2012.

Hussein c. Olanda e Italia, decisione del 2 aprile 2013.

Mohammed c. Austria, decisione del 6 giugno 2013.

Halimi c. Austria e Italia, decisione dell'8 giugno 2013.

Abubeker c. Austria e Italia, decisione del 18 giugno 2013.

Sharifi c. Austria, decisione del 5 dicembre 2013.

Safaii c. Austria, decisione del 7 maggio 2014.

Mohammadi c. Austria, decisione 3 luglio 2014.

Sharifi c. Italia e Grecia, sentenza del 21 ottobre 2014.

Tarakhel c. Svizzera, sentenza del 4 novembre 2014.

A.M.E. c. Olanda, decisione del 13 gennaio 2015.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA²

Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, sentenza del 28 luglio 2011, causa C-69/10.

N.S. e a. c. Secretary of State for the Home Department, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10.

Cimade, Gisti c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11.

1 La giurisprudenza della Corte europea è reperibile in <http://www.echr.coe.int>.

2 La giurisprudenza della Corte di giustizia è reperibile anche in <http://curia.europa.eu>.

MA e a. c. Secretary of State for the Home Department, sentenza del 6 giugno 2013, causa C-648/11.

Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid, sentenza del 14 novembre 2013, causa C4/11.

Shamso Abdullahi c. Bundesasylamt, sentenza del 10 dicembre 2013, causa C-394/12.

Ghezelbash c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, sentenza del 7 giugno 2016, causa C-63/15.

Karim c. Migrationsverket, sentenza del 7 giugno 2016, causa C-155/15.

Jafari c. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/2016.

Tsegezab Mengesteab c. Bundesrepublik Deutschland, sentenza del 26 luglio 2017, causa C-670/2016.

COMITATO DEI DIRITTI DELL'UOMO DELLE NAZIONI UNITE

Decisione del 25 ottobre 2006, *Alzery c. Svezia*, ricorso n. 1416/2005, UN doc. CCPR/C/88/D/1416/2005.

Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2470/2014, 9 ottobre 2017, UN doc. CCPR/C/120/D/2470/2014.

Appendice

Focus 1 Diritto all'accoglienza

Il Regolamento Dublino III non disciplina direttamente il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo mentre dovrebbe applicarsi alla procedura di determinazione dello Stato membro competente, la direttiva 2013/33/UE, c.d. Direttiva accoglienza¹, fatti salvi i limiti nell'applicazione di detta direttiva. La direttiva prevede che gli Stati membri provvedano affinché i richiedenti abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale², anche se tale Stato non è lo Stato membro competente ad esaminare la domanda in base ai criteri enunciati dal regolamento e per tutta la durata del procedimento di determinazione dello Stato membro competente fino al trasferimento effettivo di detto richiedente da parte dello Stato autore della richiesta di presa in carico³.

Infatti, tutti i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che avanzano una domanda di protezione internazionale sono richiedenti asilo, e i richiedenti asilo soggetti alla "procedura Dublino", sia che si tratti di soggetti in attesa della determinazione della competenza sia che si trovino nella condizione opposta, i c.d. "dublinati di rientro", non fanno eccezione e gli va garantito quantomeno l'accesso alle misure di prima

1 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180/96 del 29 giugno 2013.

2 *Ivi*, art. 17, par. 1.

3 Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 27 settembre 2012, *Cimade, Gisti c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, causa C-179/11.

accoglienza come precisato anche dalla Corte di Giustizia⁴. Solo nel momento in cui il richiedente asilo è materialmente trasferito, lo Stato richiedente non ha più responsabilità in merito alla predisposizione dell'accoglienza. Tuttavia, come vedremo, le condizioni di accoglienza in Italia sono spesso inadeguate, sempre che riescano ad avervi accesso⁵, costringendo gli esclusi ad una situazione di totale indigenza abitativa⁶.

I "dublinati di rientro" titolari di protezione in Italia per accedere a misure di sostegno hanno come unica possibilità, quella di avanzare richiesta per ottenere prestazioni sociali, incluse quelle abitative al pari, almeno dal punto di vista formale, di qualsiasi cittadino⁷. L'accesso a tali misure, però, è garantito ai residenti, quindi a chi ha piena cittadinanza e diventa inesigibile data l'assenza, molto spesso, di una residenza formale sul territorio e degli altri requisiti richiesti. Per i titolari di protezione, pertanto, la sola possibilità di essere accolti al momento del rientro sul territorio nazionale è quella di fare richiesta di accesso allo Sprar, a meno che non ne abbiano già goduto e che, in ogni caso,

- 4 Con la sentenza del 27 settembre 2012, *Cimade, Gisti c. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, causa C-179/11, la Corte ha chiarito che le condizioni minime di accoglienza del richiedente asilo devono essere concesse dallo Stato membro al quale è stata presentata la domanda, anche nel caso in cui tale Stato richieda ad un altro Stato membro di prendere in carico la domanda in base al regolamento "Dublino II". Quindi, anche ai richiedenti asilo che si trovano in attesa della determinazione dello Stato membro competente, considerando soprattutto che la procedura di determinazione può prolungarsi molto nel tempo.
- 5 Ciò è sicuramente dovuto alla carenza dei posti disponibili, tuttavia si consideri anche che in seguito ad allontanamento volontario, cioè laddove il richiedente asilo avesse precedentemente lasciato il centro di accoglienza al fine di spostarsi in un altro Stato, potrebbe essere negato al rientro l'accesso all'accoglienza straordinaria, che costituisce la principale forma di accoglienza sul territorio italiano. Differente ma non più tutelante la situazione di chi è solo transitato in Italia. Cfr. LEO L. (a cura di), *Il Sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico*, Asgi, 24 marzo 2015, pp. 30-36, reperibile in <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/03/Il-Sistema-Dublino-e-l'Italia-un-rapporto-in-bilico.pdf>.
- 6 D'AURIA M., *Li chiamano "dublinati", sono le vittime del Regolamento di Dublino*, 15 febbraio 2016, reperibile in <http://riforma.it/it/articolo/2016/02/15/li-chiamano-dublinati-sono-le-vittime-del-regolamento-di-dublino>. Sulla situazione dell'accoglienza nella città di Milano si veda NAGA, *(Stra)ordinaria accoglienza. Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*, ottobre 2017, reperibile in [http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/\(Stra\)ordinaria%20accoglienza.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/(Stra)ordinaria%20accoglienza.pdf).
- 7 LEO L. (a cura di), *Il Sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico*, cit., pp. 35-43.

richiede un'attesa considerevole durante la quale gli stessi si ritrovano a vivere in condizioni di informalità e precarietà spesso senza fissa dimora⁸.

Focus 2

Il sistema Dublino e il divieto di trattamenti inumani e degradanti: la giurisprudenza sui trasferimenti sospesi

Il considerando n. 3 del regolamento stabilisce che «[...] gli Stati membri, tutti rispettosi del principio di non respingimento, sono considerati Stati sicuri per i cittadini di paesi terzi», equiparandoli ad un'area con un omogeneo livello di protezione sulla base della comune partecipazione alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 e alla Convenzione europea sui diritti umani⁹. Questa presunzione di sicurezza, al netto delle profonde differenze esistenti tra quegli stessi sistemi di asilo¹⁰, rende difficile mettere in discussione l'effettiva tutela dei diritti fondamentali nello Stato competente¹¹. Infatti, non tutti gli Stati membri possono essere considerati sicuri per definizione e molto spesso la difficoltà di eseguire i trasferimenti deriva proprio dalla presenza di carenze sistemiche nelle procedure di asilo o condi-

8 Cfr. LEO L. (a cura di), *Il Sistema Dublino e l'Italia: un rapporto in bilico*, cit., pp. 36-44. Si veda anche MSF, *Fuori campo. Richiedenti asilo e rifugiati in Italia: insediamenti informali e marginalità sociale*, marzo 2016, reperibile in <http://fuoricampo.medicisenzafrontiere.it/Fuoricampo.pdf>.

9 Il Protocollo n. 24 sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea afferma che questi, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali garantito, "si considerano reciprocamente Paesi d'origine sicura a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo". Di norma, pertanto, uno Stato membro non può accogliere la richiesta di asilo di un cittadino di un altro Stato membro salvo che non ricorrano determinate circostanze. Tale preclusione solleva tuttavia dubbi con riguardo alla compatibilità con la Convenzione di Ginevra del 1951.

10 BROUWER E., *Mutual Trust and the Dublin Regulation: Protection of Fundamental Rights in the EU and the Burden of Proof*, *Utrecht Law Review*, 2013, p. 135 ss.

11 FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, cit., pp. 3-5.

zioni di accoglienza degli Stati membri, contrastando con le esigenze di rapidità e di certezza alla base del funzionamento del regolamento Dublino¹².

Il Regolamento Dublino III stabilisce, ai sensi dell'art. 3, par. 2, l'impossibilità di trasferire un richiedente presso uno stato designato come competente, nel caso in cui vi siano motivi fondati per ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nel sistema di accoglienza che possono condurre a trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, quindi lo Stato dovrà proseguire nell'esame dei criteri al fine di individuare un altro Stato membro che possa essere designato come responsabile che potrebbe essere lo stesso nel quale la domanda è stata presentata laddove il trasferimento non fosse possibile¹³. Sebbene vengano fatti alcuni passi in avanti nel sottinteso superamento della presunzione di assoluta conformità degli Stati membri dell'Unione europea agli standard di tutela dei diritti fondamentali, lasciando alla discrezionalità degli Stati interessati definire sulla base di quali elementi le condizioni di accoglienza o le procedure di asilo possano essere ritenute carenti¹⁴.

La nozione di sicurezza assoluta degli stati membri era stata già messa in discussione, sebbene con diverse interpretazioni, sia da parte della Corte CEDU che della Corte di Giustizia. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani, il trasferimento automatico di una persona, anche verso uno Stato membro, senza una previa valutazione sia del sistema di asilo sia della situazione individuale, può comportare una violazione dei diritti fissati nella Convenzione¹⁵. In particolare nella sentenza del 21 gennaio 2011, resa in merito al ricorso M.S.S.

- 12 Si veda Sentenza della Corte di Giustizia del 21 dicembre 2011, N.S. e a. c. Secretary of State for the Home Department, par. 79.
- 13 Lo Stato membro ricorre quindi alle clausole discrezionali. Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia dell'UE del 14 novembre 2013, *Bundesrepublik Deutschland c. Kaveh Puid*, causa C4/11.
- 14 Cfr. DEL GUERCIO A., *La seconda fase di realizzazione del sistema europeo comune di asilo*, cit., pp. 9-13. L'autore sottolinea come "così come prospettato, il meccanismo di cui all'art. 3, par. 2, appare essere una duplicazione della clausola di sovranità".
- 15 FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, cit., par. 6.

c. Belgio e Grecia¹⁶, la Corte europea dei diritti umani ha ritenuto che il trasferimento verso la Grecia, Stato di primo arrivo, da parte del Belgio, date le inadeguatezze delle procedure di esame della domanda di protezione e delle pessime condizioni di detenzione e di accoglienza dei richiedenti asilo¹⁷ esponesse le persone ad un rischio reale di subire una violazione dei diritti garantiti nella Convenzione, nello specifico il diritto di non subire tortura o pene e trattamenti disumani e degradanti posto dall'art. 3¹⁸, anche se eseguito in ottemperanza ai criteri del Regolamento Dublino¹⁹. Nello specifico, nonostante la Corte riconosca le difficoltà di gestione di importanti flussi migratori, condanna

16 Sentenza del 21 gennaio 2011, M.S.S. c. *Belgio e Grecia*.

17 La Corte ha anche sottolineato come ai sensi del regolamento Dublino II gli Stati membri, abbiano la possibilità di sospendere il trasferimento ricorrendo alla clausola di sovranità.

18 In seguito alla sentenza M.S.S., il trasferimento verso la Grecia di richiedenti protezione internazionale a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio è stato sospeso dagli Stati membri. Il 10 febbraio 2016 la Commissione ha indirizzato alla Grecia una prima raccomandazione per l'adozione di misure urgenti in vista della ripresa dei trasferimenti ai sensi del regolamento Dublino. Raccomandazione della Commissione, del 10 febbraio 2016, rivolta alla Repubblica ellenica sulle misure che la Grecia deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, C(2016) 871 final. Si vedano anche: Raccomandazione della Commissione, del 15 giugno 2016, rivolta alla Repubblica ellenica sulle misure specifiche che la Grecia deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, C(2016) 3805 final; Raccomandazione (UE) 2016/1871 della Commissione del 28 settembre 2016 rivolta alla Repubblica ellenica sulle misure specifiche che tale Stato deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 286/75 del 21 ottobre 2016. Nel dicembre del 2016 la Commissione europea ha emesso una raccomandazione con la quale invitava gli stati membri a riprendere gradualmente i trasferimenti verso la Grecia in riferimento ai richiedenti che fanno ingresso in Grecia in maniera irregolare a partire dal 15 marzo 2017 o per coloro per i quali la Grecia è responsabile ai sensi dei criteri Dublino a partire dal 15 marzo 2017, per esempio laddove la Grecia avesse emesso un visto dopo questa data. La Raccomandazione include la condizione che i richiedenti siano trasferiti solo laddove le autorità greche forniscano garanzie individuali circa il fatto che la persona sarà accolta in condizioni appropriate e trattati nel rispetto degli standard stabiliti dal diritto europeo. I trasferimenti di migranti vulnerabili, come i MSNA, restano sconsigliati. Si veda Raccomandazione della Commissione dell'8 dicembre 2016 agli Stati membri sulla ripresa dei trasferimenti verso la Grecia a norma del regolamento (UE) n. 604/2013, Bruxelles, C (2016) 8525 final.

19 Per una disamina della sentenza si v. FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, cit., pp. 5-7. Si vedano le Decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 aprile 2013, *Hussein c. Olanda e Italia*; 8 giugno 2013, *Halimi c. Austria e Italia*; 18 giugno 2013, *Abubeker c. Austria e Italia*; 13 gennaio 2015, A.M.E. c. Olanda; 6 giugno 2013, *Mohammed c. Austria*; 5 dicembre 2013, *Sharifi c. Austria*; 7 maggio 2014, *Safaii c. Austria*; 3 luglio 2014, *Mohammadi c. Austria*.

la Grecia per aver detenuto il ricorrente in condizioni degradanti²⁰ senza fornire alcun tipo di supporto dopo il rilascio tralasciando quindi la sua condizione di vulnerabilità legata al fatto di essere un richiedente asilo²¹, e il Belgio per aver trasferito il ricorrente senza le necessarie garanzie sulla presa in carico e anzi nonostante le autorità fossero a conoscenza della situazione in Grecia in merito alla applicazione pratica della legislazione in materia di asilo²² e alla condizione del sistema di accoglienza²³. La Corte riconosce quindi la violazione del principio di non respingimento confermando la responsabilità del Belgio ai sensi della Convenzione²⁴, sottolineando come le autorità belghe avrebbero dovuto ottenere delle garanzie prima di decidere in merito al trasferimento dei ricorrenti e che in ogni caso le assicurazioni diplomatiche fornite dalla Grecia non fossero sufficienti. Infatti, la decisione di trasferimento era stata adottata solo sulla base di garanzie tacite da parte del Governo greco in merito al sistema di accoglienza generalmente inteso senza alcun riferimento specifico e concreto alla situazione individuale delle persone oggetto di trasferimento²⁵.

Nel caso N.S.²⁶, sempre con riguardo al trasferimento di richiedenti asilo in Grecia, anche la Corte di giustizia rigetta il principio della presunzione assoluta di rispetto dei diritti fondamentali da parte degli Stati membri²⁷, ritenendo che seppure si debba presumere la conformità alla Carta dei diritti fondamentali, alla Convenzione di Ginevra e alla CEDU del trattamento riservato ai richiedenti asilo nei singoli Stati membri, può succedere che si verifichino situazioni di difficoltà nel funzionamento del sistema di uno Stato membro²⁸. Da qui la necessità di verificare che in caso di trasferimento la persona sia tratta-

20 V. par. 206, 223-234 della sentenza.

21 Si v. par. 236-239, 251-264 della sentenza in esame.

22 Si vedano par. 346-352, 358-360.

23 Paragrafi 362-368.

24 Paragrafo 338 della sentenza.

25 Sentenza *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, cit., par. 353-354.

26 Sentenza del 21 dicembre 2011, N.S. e a. c. Secretary of State for the Home Department, cit..

27 Paragrafi 104-105 della sentenza della CGUE.

28 Paragrafi 80-81.

ta nel rispetto dei suoi diritti fondamentali, sebbene la Corte limiti la possibilità di sospendere il trasferimento alla sola situazione in cui le carenze sistemiche nel sistema di asilo di uno Stato membro costituiscono motivi seri e comprovati di credere che il richiedente corra un rischio di trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali, e non di altre disposizioni della stessa²⁹.

L'Italia, in varie circostanze, è stata a ragione considerata uno Stato non sicuro a causa del rischio di violazioni dei diritti dei richiedenti asilo, soprattutto date le carenze strutturali del sistema di accoglienza, con conseguente sospensione dei trasferimenti³⁰. A tal riguardo, rilevante è la sentenza Tarakhel c. Svizzera del 4 novembre 2014 in cui la Svizzera viene condannata per la decisione di trasferimento di una famiglia afgana con sei figli, di cui cinque minori, verso l'Italia³¹. La Corte, pur mettendo in evidenza una netta differenza rispetto alla situazione della Grecia³², sostiene che in relazione alla specifica situa-

29 La Corte, mettendo in evidenza come la presunzione di sicurezza permetta una rapida procedura di determinazione dello Stato membro competente, respinge l'idea che «qualunque violazione di un diritto fondamentale da parte dello Stato membro competente si riverbera sugli obblighi degli altri Stati membri di rispettare le disposizioni del regolamento [...]». Paragrafi 82-85 della sentenza. Si v. FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, cit., par. 3 e 5. In merito ai motivi di ricorso si v. il par. 10.3. della presente trattazione.

30 Lo stesso Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite si è recentemente espresso in merito ad un trasferimento dalla Danimarca verso l'Italia. Cfr. *Human Rights Committee, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2470/2014*, 9 ottobre 2017, UN doc. CCPR/C/120/D/2470/2014. A titolo esemplificativo, si vedano anche la decisione con la quale il Tribunale di Bordeaux ha bloccato un trasferimento in applicazione del Regolamento Dublino considerando il sistema di accoglienza italiano sovraccarico, Tribunal Administratif, Bordeaux, 7 juillet 2017, n°1702739. Ad analoga conclusione era giunta anche la Supreme Court del Regno Unito con una pronuncia del 19 febbraio 2014, sempre con riferimento a trasferimenti verso l'Italia, sia di richiedenti protezione internazionale sia di rifugiati già riconosciuti come tali. Supreme Court, sent. 19 febbraio 2014, R (*on the application of EM (Eritrea) v. Secretary of State for the Home Department*), reperibile in www.supremecourt.uk.

31 Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 2014, *Tarakhel v. Switzerland*.

32 *Ivi*, par. 114, 117.

zione delle persone oggetto di trasferimento³³, trattandosi soprattutto di minori³⁴, date le carenze strutturali del sistema di accoglienza italiano, sussistesse il rischio che la famiglia potesse subire dei trattamenti inumani e degradanti in violazione dell'art. 3 in assenza di garanzie precise riguardanti la loro accoglienza³⁵. La Corte mette infatti in evidenza la sussistenza di "seri dubbi" in merito alle capacità del sistema di accoglienza italiano dedicato ai richiedenti asilo, data in particolare la scarsità dei posti disponibili in relazione al numero di richieste di asilo³⁶. Quindi, pur ritenendo che la situazione del sistema di accoglienza italiano non fosse tale da sospendere tutti i trasferimenti dei richiedenti verso tale Paese, non esclude che un gran numero di richiedenti asilo rinvii in Italia si ritrovi privo di accoglienza o inserito in strutture sovrappopolate, in assenza di tutela della vita privata e in condizioni di insalubrità e di violenza³⁷.

33 La Corte europea ha infatti sempre affermato che l'accertamento della violazione dell'art. 3 deve essere necessariamente effettuata caso per caso tenendo conto della vulnerabilità dei soggetti interessati. Nella decisione del 13 gennaio 2015, A.M.E. c. Olanda, relativa ad un trasferimento Dublino dall'Olanda verso l'Italia di un uomo singolo senza familiari a carico, la Corte ritiene che il ricorrente non abbia dimostrato un rischio reale di disagio grave in caso di rientro tale da rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 3. Si vedano anche le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 giugno 1989, *Soering c. Regno Unito*, par. 100; del 21 ottobre 2014, *Sharifi e altri c. Italia e Grecia*. Cfr. FAVILLI C., *Reciproca fiducia, mutuo riconoscimento e libertà di circolazione di rifugiati e richiedenti protezione internazionale nell'Unione Europea*, cit., pp. 9-10.

34 Si vedano par. 118-119.

35 Paragrafi 120-122.

36 *Ivi*, par. 108-110.

37 Sentenza par. 111-115. *Si v. European Commission*, EU Asylum: judgement of the European Court of Human Rights on the transfer of asylum seekers under the EU Dublin Regulation, Brussels, 04 novembre 2014, reperibile in http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-1401_en.htm.

Si ringraziano per la collaborazione

ASGI, Stefano Bertuzzi, avv. Anna Brambilla, Enrico Broglia, Cambio Passo, Chiesa Metodista di Milano, Cooperativa Ballafon, Daniel Ilfai, LasciateCIEntrare, Dorothee Mack, NAGA Onlus, Valerio Prato, Service Social International Suisse.

INDICE

Introduzione.....	5
CAPITOLO I - Il sistema Dublino	7
1. Il regolamento “Dublino III”: disposizioni generali e principi fondamentali	7
2. Garanzie per i minori	9
3. La gerarchia dei criteri per determinare lo Stato competente.....	10
3.1 I minori.....	11
3.2 I criteri “familiari”.....	13
3.3 Criteri legati al controllo dell’immigrazione e delle frontiere	14
3.3.1 Titoli di soggiorno o rilascio di visti.....	14
3.3.2 Il criterio di primo ingresso e il soggiorno irregolare	14

3.3.3 Ingresso in esenzione di visto	17
3.4 Domanda nella zona internazionale di transito di un aeroporto	17
4. Persone a carico	18
5. L'esercizio della discrezionalità degli Stati membri	18
6. Dublino III nel dettaglio: Come funziona in pratica?	19
7. Obblighi dello stato competente: la presa e ripresa in carico della domanda di protezione internazionale	20
7.1 La procedura di presa in carico	20
7.2 La procedura di ripresa in carico.....	21
8. Cessazione delle competenze	23
9. Il trasferimento	23
10. I diritti individuali e le garanzie procedurali delle persone soggette alla "procedura Dublino"	25
10.1 L'obbligo di informazione ed il colloquio personale	25
10.2 La decisione di trasferimento	27
10.3 Diritto ad un ricorso effettivo e diritto di difesa	27
11. La gestione delle crisi	32
CAPITOLO II- Il contesto europeo	35
1. L'esperimento della relocation	35
2. La limitazione dei movimenti secondari attraverso lo strumento dell'armonizzazione normativa: Il Sistema Europeo Comune di Asilo	40
2.1 Le proposte europee di riforma del Sistema comune di Asilo: un approccio punitivo.....	43

CAPITOLO III - La proposta di riforma del Regolamento Dublino	53
1. I limiti del Regolamento Dublino III	53
2. Come si è pensato di rimediare al fallimento? I principali punti di riforma nella proposta della Commissione UE di un Regolamento Dublino IV	57
2.1 Il criterio di primo ingresso.....	57
2.2 La solidarietà tra gli Stati membri: un meccanismo correttivo di assegnazione.	58
2.3 La limitazione dei movimenti secondari.....	60
2.4 Un filtro iniziale agli arrivi	62
2.5 Le clausole discrezionali.....	63
2.6 L’obiettivo di un rapido espletamento della procedura	64
2.7 Il diritto di informazione	65
3. Il testo approvato dal Parlamento: un approccio meno securitario?	66
3.1 Una nuova gerarchia dei criteri: i “legami significativi” con uno specifico Stato membro	67
3.2 Un nuovo meccanismo correttivo di assegnazione.	69
3.3 L’obbligo di registrazione e la “verifica di sicurezza”	71
3.4 Ancora un filtro iniziale agli arrivi.....	73
3.5 Le garanzie previste per i MSNA	74
3.6 Il diritto di ricorso.....	75
3.7 Il diritto di informazione	76
3.8 I costi delle procedure Dublino	76
3.9 La discussione in Consiglio ed eventuali prospettive future	77

**CAPITOLO IV – Il contesto europeo:
le principali statistiche del sistema Dublino** 79

1. L'Italia nel dettaglio 86

**CAPITOLO V- I costi di Dublino:
in termini economici e umani**95

1. Analisi dei casi 100

1.1 “Prima del C3” 100

1.2 “La domanda reiterata” 102

1.3 “Per colpa di un visto” 105

1.4 “La lunga attesa” 109

1.5 “Con già lo status”112

Conclusioni.....115

Glossario e abbreviazioni 119

Bibliografia 123

Appendice.....131

Focus 1

Diritto all'accoglienza.....131

Focus 2

Il sistema Dublino e il divieto di trattamenti inumani
e degradanti: la giurisprudenza sui trasferimenti sospesi133

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 1

Pubblicato il 20 agosto 2010

Il Saluto del Presidente della CSD	5
Introduzione ai Convegni della Diaconia e ai Quaderni della Diaconia	7

Convegno 2009

Introduzione	10
Anche la Diaconia trasforma <i>di Salvatore Ricciardi</i>	13
Diaconia, volontariato e comunità locale <i>di Eliana Briante</i>	26
Il Volontariato fra motivazioni e tempi di vita <i>di Roberto Locchi</i>	37
Manifestazioni del volontariato nella diaconia <i>di Davide Rosso</i>	49
Volontariato e organizzazione complessa <i>di Gabriele De Cecco</i>	58

Convegno 2010

Introduzione	69
Cosa succede in Europa: le principali problematiche sociali <i>di Franca Di Lecce</i>	73
La diaconia evangelica nella società italiana <i>di Davide Rosso</i>	84
Aiuto sociale della chiesa protestante di Rubi <i>di Nathalie Reverdin Effront</i>	92
Il centro sociale di Den Haag <i>di Nienke van Dijk</i>	96
Collaboratrici provenienti dai Paesi dell'Europa dell'est: realizzare un mercato europeo equo in termini di cure e di assistenza <i>di Johannes Flothow</i>	99
Dare accoglienza e dignità <i>di Davide Rosso</i>	104
Trasformazione a Pachino <i>di David Zomer e Cinzia Caruso</i>	109

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 2

Pubblicato il 4 marzo 2011

Identità diaconale - La fede nella cura sociale Una riflessione da Eurodiaconia

Introduzione: perché questo documento..... 17

Capitolo 1

Descrivere la nostra identità..... 21

Capitolo 2

Punto di partenza 23

Capitolo 3

Gli elementi 31

3.1 La creazione 33

3.2 La fraternità..... 37

3.3 La giustizia..... 41

3.4 La Cura 47

3.5 La Lode 51

Capitolo 4

Identità e prassi diaconale..... 53

Conclusioni..... 59

Bibliografia 60

Membri del gruppo di lavoro 60

Tra modernità e globalizzazione

Percorsi per una diaconia protestante

Introduzione	69
--------------------	----

Capitolo 1: Per una diaconia protestante

1.1 Perché il prossimo?	73
1.2 Creazione e giustificazione	74
1.3 Una preziosa riserva critica	77
1.4 Inaspettate aperture	80
1.5 Umilmente, diaconia	82
1.6 Tensione escatologica	84

Capitolo 2: Tra etica e teologia

2.1 La forza propulsiva della Riforma	87
2.2 La benedizione puritana	90
2.3 Reificazione della fede, pietisti e razionalisti	91
2.4 L'apice antropocentrico, teologia liberale e risveglio	93
2.5 Etica individuale come limite	96

Capitolo 3: Tra società e lavoro

3.1 Quei pastori del Middle West	101
3.2 L'indiscreto positivismo della borghesia	102
3.3 Con chi ce l'ha Max Weber?	105
3.4 Mr. Taylor, un puritano	110
3.5 Alla ricerca dell'uomo smarrito	112
3.6 Il lavoro sotto Mammona	115
3.7 Il fascino contraddittorio della cooperativa	118

Capitolo 4: La morsa del sistema

4.1 La grande costruzione sistemica.....	123
4.2 Il Toyotismo e lo Zen.....	125
4.3 Quality managment e creatività	128
4.4 Leadership e falsi profeti.....	131
4.5 Tra routine e imprevedibilità	133
4.6 Organizzazione come cultura.....	137
4.7 Materialismo storico e strani incontri.....	140
4.8 Un ecumenismo sistemico?.....	145
4.9 Le nostre chiese come sistemi?.....	148

Capitolo 5: Nella globalizzazione

5.1 Ciò che ci accade	153
5.2 Guerra allo spazio	158
5.3 Le élite e lo sciame	162
5.4 Nuove e vecchie povertà.....	167
5.5 Consumo e idolatria.....	175

Capitolo 6: L'impossibile individuo

6.1 Niente salvezza dalla società.....	183
6.2 Politica e talk-show.....	186
6.3 Liquefazione della modernità.....	191

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 3

Publicato il 19 agosto 2011

Il discorso continua5

Convegno della diaconia marzo 2011 9

Creazione11

Fraternità: comunità aperte o chiuse?..... 13

Giustizia 17

Cura19

Prassi e identità diaconale23

Tra modernità e globalizzazione

Percorsi per una diaconia protestante..... 27

Nello scorso numero de I Quaderni della diaconia 29

Capitolo 7: Welfare e sussidiarietà

7.1 Magica sparizione del welfare state 31

7. 2 Il peccato originale dello Stato moderno39

7. 3 Governance, l'araba fenice..... 45

7. 4 Sussidiarietà asimmetrica?49

7. 5 Volontariato e rispecchiamento..... 55

Capitolo 8: Manoscritti per un'alternativa

8.1 Emancipazione e ri-socializzazione	59
8.2 L'immaginario sociale	65
8.3 La bottiglia di Adorno.....	73
8.4 Il vaso di Nietzsche.....	77
8.5 Cultura e imitazione	81
8.6 Etica del lavoro ed etica dell'operosità.....	87
8.7 Vita come opera d'arte?.....	93
8.8 La banalità del male.....	97
8.9 Il ritardo morale.....	103
8.10 I volti di Lévinas	109

Capitolo 9: La sfida delle utopie

9.1 La convivialità di Ivan Illich	115
9.2 Sviluppo sostenibile?.....	121
9.3 Decrescita, l'ateismo economico	129
9.4 Il Nord, tra Nimby e banlieue.....	137
9.5 Il Sud, tra espropriazione e disconnessione	143
9.6 L'umanità plurale.....	149
Il laboratorio non chiude.....	153
Bibliografia prima parte	157
Bibliografia seconda parte.....	161

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 4

Pubblicato il 24 agosto 2012

Atti del XXII Convegno della Diaconia	5
Capitolo 1.1: Dignità e.....	7
Capitolo 1.2: Disabilità e annuncio dell’evangelo	13
Capitolo 1.3: La famiglia e i servizi del territorio.....	17
Capitolo 1.4: Opportunità lavorative per persone con disabilità presso il Caffé Empatia	25
Capitolo 1.5: Sessualità e diversamente abili.....	31
Capitolo 1.6: Disabili: integrazione nel tessuto urbano	47
Capitolo 1.7: Turismo accessibile e Foresterie valdesi	51
Capitolo 1.8: “Essere con” e “fare con” le persone.....	55
Riflessioni sulla diaconia nell’ultimo decennio	63
Capitolo 2.1: Prospettive della diaconia.....	67
Capitolo 2.2: La Diaconia Valdese – metodista e le sue prospettive.....	85
Capitolo 2.3: Relazione Commissione ad referendum al sinodo 2004 sulle prospettive della diaconia nella chiesa	159

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 5

Pubblicato ad agosto 2013

Introduzione	5
Capitolo 1: La formazione per animatori con bambini e giovani	7
1.1: Premessa.....	9
1.2: Che cos'è il gioco? Un tentativo di definizione	13
1.3: Giocando s'impara. L'importanza del giocare per l'apprendimento	17
1.4: Competere o cooperare? A che giochi giochiamo?	21
1.5: Educare all'ambiente attraverso la percezione sensoriale	25
1.6: Ritualizzare la violenza.....	33
1.7: Lo sviluppo del gioco.....	41
1.8: Spunti per una pedagogia del gioco.....	45
1.9: Mamma esco a giocare 3-5 anni: crescere giocando	51
1.10: Strumenti per l'animazione con i gruppi di bambini tra i 3 e i 6 anni	63
1.11: Spazio adolescenti: linee guida per il lavoro di aggregazione giovanile.....	71
1.12: Giovani in movimento. Programma di educazione non formale e mobilità giovanile	85
Bibliografia ludica.....	93

Capitolo 2: Elementi sulla Chiesa e la Diaconia per chi presta il suo servizio presso le Opere valdesi	99
2.1: Premessa	101
2.2: La Chiesa valdese e le sue Opere.....	103
Capitolo 3: Clinical Pastoral Education (CPE). Un prezioso strumento per l'azione pastorale e diaconale	111
Allegato A: Scheda “i corsi di Clinical Pastoral Education (CPE)”	121
Allegato B: Scheda “la cappellania clinica”	123
Allegato C: Scheda “linee guida e format per la stesura di un verbatim”	125
Capitolo 4: La formazione dei direttori e dei responsabili	129
4.1: Premessa	131
4.2: Evoluzione del ruolo di direttore	133
4.3: La funzione della formazione.....	135
4.4: Riferimenti.....	137
4.5: Ruoli e funzioni dei direttori/responsabili	141
4.6: Formazione del gruppo dei direttori/responsabili	143
4.7: Formazione individuale	145
Capitolo 5: Progetto di valutazione e prevenzione dello stress in ambito lavorativo nelle Opere della Diaconia Valdese	147

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 6

Pubblicato ad agosto 2014

Introduzione 5

SEZIONE 1 - Strumenti

Parole migranti. Per un lessico minimo delle migrazioni 9

**La sensibilizzazione al tema dell'immigrazione
e il ruolo delle chiese** 19

SCHEDA - I diritti di cittadinanza 24

SCHEDA - Sostegno al lavoro e alla formazione 26

SCHEDA - La detenzione amministrativa dei migranti 28

**Il percorso giuridico dei richiedenti asilo
e rifugiati adulti in Italia** 31

Premessa 31

La procedura per la presentazione
della domanda d'asilo in Italia 34

Quali sono i possibili esiti della domanda di asilo? 38

Conclusioni 40

**I progetti con richiedenti asilo e rifugiati della Diaconia Valdese
fra Emergenza Nord Africa e SPRAR** 43

Emergenza Nord Africa 44

Progetti SPRAR a Torino, Torre Pellice e Vittoria 44

I nodi dell'accoglienza integrata.....	47
a. La relazione operatore utente	47
b. La permanenza nel progetto e le proroghe	49
c. Le strutture e le condizioni di accoglienza	51
d. L'équipe e il network	52
e. Assistenza sanitaria	54
f. Istruzione e formazione professionale.....	55
g. Volontariato e inserimento lavorativo	56
h. L'orientamento legale.....	60
i. L'uscita dal progetto e la ricerca di soluzioni abitative.....	61
La mediazione culturale nell'esperienza dell'Associazione Mosaico - Azioni per i rifugiati.....	65
L'esperienza della Comunità Casa dei Mirti per minori stranieri non accompagnati	77
SEZIONE 2 - Documenti	
Culture e integrazione	87
Nella globalizzazione	88
I modelli classici	89
I modelli europei	91
Assimilazione e multiculturalismo	92
Interculturalità e utopia	93
Il progetto MIEU - Migration in Europe	97
Il Fondo Asilo e Migrazione (AMF) dell'Unione Europea	103
Gli Obiettivi del Fondo Asilo e Migrazione	104

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 7

Pubblicato ad agosto 2015

Introduzione	5
La situazione carceraria in Italia	7
Le misure alternative al carcere tra ideali risocializzativi e funzioni deflattive	13
Quale impatto delle misure alternative nel sistema italiano?	15
Dove stiamo andando?	16
Sanzioni sostitutive e messa alla prova: gli albori di una nuova penalità?	19
Casa e Mansarda del Melograno. Progetto Carceri della Diaconia Valdese Fiorentina	21
Come è nato il progetto	21
Come si è sviluppato il progetto	23
Casa del Melograno	24
Ospitalità a Casa del Melograno	27
Considerazioni finali	30

Breve storia (e filosofia) della giustizia riparativa	33
La genesi	33
Le prassi riparative	35
Verso l'istituzionalizzazione	36
Le (in)compatibilità tra giustizia riparativa e sistemi penali	41
Un possibile consuntivo provvisorio	43
Fare riparazione a qualcuno:	
dalla mancanza al riconoscimento	46
Servizi di Giustizia Riparativa del Centro Diaconale “La Noce”	51
Percorsi di volontariato di riparazione simbolica del danno e lavori di pubblica utilità UEPE (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna)	52
Percorsi di volontariato e di riparazione simbolica del danno USSM (Ufficio del Servizio Sociale per i Minorenni)	53
Lo Sportello di Ascolto per Vittime di reato	54
I Tempi	55
La relazione tra operatori	55
Attività di diffusione e di sensibilizzazione	55
Servizio di Ospitalità abitativa “Vale La Pena”	56
Gruppo di lavoro sulle carceri	59
Mediazione Sociale	60
Associazione Spondè. Casa del Diritto e della Mediazione	61
L'assistenza pastorale a chi si trova in carcere	63
Libertà religiosa in carcere	65
La pastorale carceraria.	
Alcune avvertenze a chi vuole impegnarsi in carcere.	67

Lo spazio	69
Il tempo	69
L'istituzione	70
L'assenza di gratuità	71
Conclusioni.....	73

I detenuti musulmani nelle carceri italiane.

L'esperienza di LIFE onlus a Ravenna	75
---	-----------

Dalle prassi nazionali alle linee guida europee:

iniziative interessanti nella gestione penitenziaria	83
---	-----------

Italia: poli universitari penitenziari	84
--	----

Francia: cyber bases	85
----------------------------	----

Inghilterra e Galles: user voice prison councils	85
--	----

Inghilterra, Galles e Scozia: assisted prison visits scheme	87
---	----

Francia: unità per le visite familiari e stanze per le visite intime	88
---	----

Scozia: visite video	90
----------------------------	----

Polonia: seggi elettorali in carcere	91
--	----

Inghilterra: Grendon, una comunità terapeutica in carcere	93
---	----

Dieci raccomandazioni chiave	94
------------------------------------	----

Le prigionie e le pene nel mondo	99
---	-----------

Sovrappopolazione e inflazione carceraria.....	99
--	----

Costo della detenzione	101
------------------------------	-----

Come evitare questa fuga in avanti nel sistema carcerario?	101
--	-----

Rendere giustizia	102
-------------------------	-----

I diritti dei prigionieri	103
---------------------------------	-----

Costruire un'alternativa al carcere103

Storia dell'Associazione Internazionale dei Cappellani

delle Carceri (IPCA)105

Le sfide per il futuro.....109

Collaborare con l'IPCA porta dei vantaggi109

La Mission 110

La Strategia.....111

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 8

Pubblicato ad agosto 2016

Introduzione..... 5

La violenza sulle donne:

una panoramica introduttiva 9

La violenza sulle donne: una violazione dei diritti umani 9

L'indagine dell'Unione Europea..... 10

Le forme della violenza 10

La violenza domestica..... 12

La violenza durante la gravidanza 13

Legittimazione e negazione del fenomeno 13

Un cambiamento culturale 14

La situazione in Italia 15

Segnali positivi 15

Segnali negativi 16

Conseguenze della violenza..... 17

Perché è così difficile chiedere aiuto? 17

Violenza assistita 17

Evoluzione normativa..... 18

Il centro antiviolenza Svolta Donna 19

Alcuni dati..... 22

La casa rifugio..... 22

Ancora violenza?

Il rapporto tra libertà femminile e modernità	23
--	-----------

La violenza sulle donne: una riflessione teologica.....

Silenzio	33
Violenza sessuale.....	33
Dominio	34
Vergogna	35
Complicità	35
Essere soggetto	36
Vulnerabilità	37
Giustizia riparativa	38

La violenza sulle donne: l'appello alle Chiese Cristiane in Italia.....

Contro la violenza sulle donne: un appello alle Chiese Cristiane in Italia	41
---	----

La FDEI e la lotta contro la violenza sulle donne.....

La nascita della FDEI	44
L'impegno contro la violenza verso le donne	44
Combattere contro la violenza: un'operazione spirituale	48
Combattere contro la violenza: un'operazione culturale	49
Violenza contro le donne: un problema che coinvolge le Chiese	51
Movimenti femminili evangelici e il tema della violenza.....	52

#Mi Fido di Te un progetto della Diaconia Valdese

Coordinamento Opere Valli.....	55
---------------------------------------	-----------

Consapevolmente differenti.....	69
--	-----------

Indice de I Quaderni della Diaconia n. 9

Pubblicato ad agosto 2017

Introduzione	5
Una chiesa è libera se autosufficiente	7
Sul dono come tale	11
Il donatore gioioso	13
Il fundraising: origini e interpretazioni possibili	17
Alle origini del fundraising	20
Un poco di numeri	23
Le buone cause e gli strumenti per promuoverle	25
Perché dunque fare fundraising per le opere diaconali?	27
PARTE SECONDA	
Il sostegno economico alla vita delle chiesa: le contribuzioni	31
Parlare di contribuzioni: una testimonianza della Pastora Mirella Manocchio	33
Uno sguardo sulla decima	41
Storie di ordinaria contribuzione piccolo viaggio nelle chiese valdesi e metodiste	47

Differenze.....	49
Partecipazione.....	50
Contribuzioni.....	51
Inclusione.....	53
Otto per Mille.....	54
Conclusioni.....	55
Una buona causa della chiesa di Torino: la raccolta fondi per l’organo.....	57
10 buone cause per la contribuzione.....	63
PARTE TERZA.....	65
Il Fundraising dell’Otto per Mille: non un fine ma un mezzo.....	67
PARTE QUARTA.....	73
Il fundraising da azione accessoria a processo indispensabile e ri-generativo.....	75
L’attività di raccolta fondi nell’ambito della Diaconia Valdese Fiorentina: il fundraising istituzionale.....	81
Avere un buon progetto, o quantomeno costruirlo rapidamente.....	83
La cura della formalizzazione e l’utilità delle attività di rendicontazione: “si fa tardi un giorno per volta”.....	84
Enti finanziatori e progetti finanziati.....	87

Infine	88
Progettazione e fundraising	91
I progetti si avviano insieme	93
XSONE	99
Perché nasce XSONE?	100
Quanto si è diffuso XSONE e quali i territori toccati	100
Quali tematiche	101
I numeri di XSONE	102
Perché sponsorizzazione o fundraising sociale.....	104
Il 5 per mille alla Diaconia Valdese	107
Il corso fundraising: la sperimentazione di buone cause nella CSD e nelle opere	111
Asilo di San Germano	113
Gignoro	115
Fa la Cosa Giusta.....	116
Conclusioni.....	117
Legacy fundraising	119

Finito di stampare: Gennaio 2018