



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**LE CRITICITÀ DEL SISTEMA DI DUBLINO E
LE CONSEGENZE SULLA CRISI EUROPEA
DEI MIGRANTI
THE CRITICALITIES OF DUBLIN SYSTEM
AND THE CONSEQUENCES ON THE
EUROPEAN MIGRANT CRISIS**

Relatore:
di: Prof. Laura Trucchia

Rapporto Finale
Valeria Urbano

Anno Accademico 2002/2003

Introduzione.....	pag.3
1.La strada verso il Regolamento di Dublino II.....	pag.4
1.1. I primi passi per la libera circolazione	
1.2. Il diritto d’asilo nei Trattati	
1.3.Regolamento (CE) n. 343/2003	
2. Le problematiche del Regolamento e la sua riforma.....	pag. 10
2.1. Le critiche a Dublino II	
2.2. Il Trattato di Lisbona	
2.3. Il Regolamento di Dublino III	
3. Crisi migratoria e criticità di Dublino III	pag. 17
3.1. Il criterio del primo paese d’ingresso	
3.2 Operazione Mare Nostrum	
3.3 L’Agenda europea sulla migrazione	
3.4 Gli accordi con i paesi di provenienza dei migranti	
Conclusioni	pag. 27
Bibliografia	pag. 28
Sitografia	pag. 28

Introduzione

Sin dalla comparsa delle prime civiltà l'uomo ha sempre migrato in diversi territori. Con l'intensificarsi della globalizzazione, questo fenomeno è diventato sempre più prorompente, l'Unione europea che ha come obiettivo la coesione, sociale, economica e territoriale degli stati che la compongono, ha dovuto regolamentare tale fenomeno.

In questa tesi tratteremo infatti i diversi processi che hanno portato alle attuali normative a cui devono sottostare gli stati europei.

Nel primo capitolo parleremo di come sono state affrontate le politiche di immigrazione e di asilo nei vari trattati fino all'applicazione del Regolamento di Dublino II.

Proseguiremo poi con l'affrontare i punti critici del regolamento sopracitato e come questi hanno portato ai cambiamenti applicati nel suo successore, iln Regolamento di Dublino III.

Nell'ultimo capitolo verranno trattate le problematiche riscontrate dai paesi esterni, Italia e Grecia, e le iniziative intraprese dall'Unione per contenere la crisi migratoria che ha investito il continente in quegli anni.

1. La strada verso il Regolamento di Dublino II

1.1 I primi passi per la libera circolazione

L'accordo Schengen del 1985, a cui vi aderirono solo alcuni Stati membri, fu il primo passo a livello comunitario verso la libera circolazione all'interno dei territori dell'unione, prevedendo lo spostamento dei controlli dalle frontiere dei singoli stati a quelle esterne alla comunità stessa. I primi Paesi ad aderire a questo accordo furono Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo e solo successivamente vi parteciparono tutti gli stati della Comunità, ad eccezione di Regno Unito e Irlanda¹. All' Accordo di Schengen seguì nel 1990 la Convenzione di Dublino con lo scopo di introdurre i criteri d'ingresso nei paesi aderenti. Anche questa nacque dalla volontà di alcuni stati membri di determinare la politica d'asilo all'interno dello spazio europeo, in conformità alla convenzione relativa allo status di rifugiati del 1951, nata per far fronte all'enorme numero di sfollati e rifugiati della Seconda guerra mondiale e fondamentale per l'enunciazione del principio di non-refoulement e per la qualifica dei rifugiati.

L'obbiettivo della Conferenza di Dublino era quello di garantire la possibilità di essere riconosciuti come rifugiati ai cittadini dei paesi terzi richiedenti asilo.

¹Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015

1.2. Il diritto d'asilo nei Trattati

Essendo però questi accordi intergovernativi e quindi di scarsa efficacia, si sentì allora l'esigenza di trovare altre soluzioni e il primo intervento fu proprio il Trattato di Maastricht, con l'obiettivo, enunciato nel preambolo dello stesso, di "agevolare la libera circolazione delle persone garantendo al contempo la sicurezza dei popoli"²

Con il Trattato si va a formare così un sistema a tre pilastri e proprio il terzo, denominato "Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni", assegna alle politiche d'immigrazione e di asilo lo status di questioni di interesse comune. Si scelse quindi di disciplinarle secondo una logica intergovernativa, dove per adottare ogni tipo di provvedimento era necessaria l'unanimità.

Nel 1997 fu poi firmato da tutti i paesi che allora facevano parte della Comunità europea il Trattato di Amsterdam o Trattato sulla comunità europea (TCE), in cui nel Titolo IV, intitolato "Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone", vennero trattate quelle questioni attinenti

²<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=IT>

all'immigrazione, all'asilo, all'attraversamento delle frontiere e ai visti. Ciò naturalmente implicò uno spostamento di competenze dai singoli stati alle stesse istituzioni europee, passando così dal precedente approccio intergovernativo ad uno più comunitario. L'obiettivo era proprio quello di creare uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" per assicurare la libera circolazione delle persone e offrire un livello elevato di protezione ai cittadini, comprendendo settori politici che vanno dalla gestione delle frontiere esterne all'Unione alla cooperazione giudiziaria in materia civile e penale ed alla cooperazione di polizia e includendo anche le politiche d'asilo e di immigrazione e la lotta contro la criminalità.

Per la realizzazione di questo "spazio", l'art. 61 prevedeva che il Consiglio europeo, con programmi quinquennali, adottasse misure nel settore dei controlli alle frontiere, della circolazione delle persone, dell'asilo e dell'immigrazione³.

L'art. 63 poi aggiunse che, sempre nel periodo dei cinque anni, il Consiglio avrebbe dovuto adottare misure specifiche circa le competenze ad esaminare le domande di asilo, ammissione e trattamento dei richiedenti asilo nei territori della comunità, le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e i criteri e le modalità per

³ Deleo L., *La politica migratoria nell'unione europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007.

consentire la libera circolazione di cittadini di Paesi terzi in situazione di soggiorno regolare.

Quest'ultimo articolo fa riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951 e al Protocollo aggiuntivo sullo status di rifugiati del 1967, incorporando così i principi sanciti da questi atti e affermando inoltre il principio di solidarietà, il quale suddivide tra i Paesi membri gli oneri derivanti da un possibile afflusso massiccio di rifugiati o sfollati.

L'esercizio delle competenze nel Trattato di Amsterdam venne recepito dal Consiglio europeo dell'ottobre del 1999, svolto a Tampere, in cui si annunciarono gli atti per l'attuazione del suddetto art.63.

In particolare, si evidenziò l'esigenza di sviluppare una politica comune in materia di asilo per la creazione di un regime comune basato sulla Convenzione di Ginevra del 1951 e sul principio di non-refoulement.

Nella "prima fase" di questo programma, l'allora Comunità adottò quattro direttive e quattro regolamenti.

Il Regolamento di Dublino II, il regolamento EURODAC⁴ (sistema per l'identificazione dei richiedenti asilo) ed i due rispettivi regolamenti di attuazione adottati dal Consiglio, che vanno a formare il c.d. "Sistema di Dublino".

⁴European Dactyloscopie (Dattiloscopia europea), è il database europeo delle impronte digitali per coloro che richiedono asilo politico e per le persone fermate mentre varcano irregolarmente una frontiera esterna dell'Unione Europea. Confrontando le impronte, gli Stati membri possono

Sulla scia della riunione straordinaria del Consiglio europeo, con il Trattato di Nizza del 2000 venne ripreso il tema del diritto d'asilo creando riforme necessarie per il funzionamento delle istituzioni e riconoscendo la Convenzione di Ginevra e il Protocollo de 1967 e andando a modificare solo minimamente le disposizioni del Trattato di Amsterdam. Il nuovo approccio a cui si arrivò si basava in particolare su tre obiettivi: l'arrivo ordinato dei rifugiati, la divisione degli oneri e delle responsabilità con le regioni di origine e di transito e l'elaborazione di procedure efficaci.

1.3. Regolamento (CE) n. 343/2003

Nel 2003 venne poi adottato il Regolamento di Dublino II⁵, per sostituire la precedente Convenzione del 1990, che stabilisce i criteri di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo e basandosi sul principio che un solo stato membro è competente per l'esame della relativa domanda. L'obiettivo fu, infatti, quello di evitare i fenomeni di rifugiati in orbita, ossia che i richiedenti siano inviati da un paese all'altro, e quello dell'asylum shopping, per prevenire l'abuso del

verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro Stato membro o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione.
<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/eurodac/>

⁵ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003.

sistema con la presentazione di domande d'asilo multiple da parte di una sola persona. Vennero pertanto definiti i criteri per individuare, per ciascuna domanda di asilo, lo Stato membro competente.

I cambiamenti più rilevanti rispetto alla precedente Convenzione riguardarono quindi l'obiettivo della riunificazione familiare, soprattutto se la domanda di asilo riguardava un minore non accompagnato. Infatti, qualora il richiedente sia un minore, lo Stato competente risulterebbe quindi quello in cui si trova legalmente un suo familiare. Affinché venga salvaguardato l'obiettivo sopracitato, venne introdotta un'estensione alla nozione di *familiare*. Difatti vengono inclusi sia il tutore, sia i genitori del minore non coniugato, sia un'eventuale partner del richiedente, se con lo stesso intrattenga una relazione stabile e se nella legislazione sugli stranieri dello stato competente siano introdotte le coppie di fatto assimilati a quelle coniugate, andando così ad espandere la nozione di familiare.

Tra gli altri cambiamenti, venne eliminata la condizione del consenso del richiedente asilo all'interno della clausola di sovranità, la quale permetteva allo stato responsabile della domanda di asilo, di rinunciare al trasferimento del richiedente, per motivi umanitari.

Un'altra modifica attuata per ovviare al problema della determinazione dello stato competente della domanda di asilo è stata quella di semplificare la procedura di determinazione, accettando prove indiziarie, purché coerenti e verificabili.

Per quanto riguarda la disciplina procedurale vennero modificati alcuni termini per ridurre la durata della procedura e, in particolare, venne ridotto da sei a tre mesi il termine che uno stato ha per la richiesta di presa in carico ad un altro stato e venne limitato a due mesi il tempo in cui lo stato, a cui è stata rivolta la richiesta, deve decidere in merito a quest'ultima.

Un'altra delle novità introdotte riguarda una norma che dà precedenza alle richieste presentate nelle aree internazionali degli aeroporti, attribuendo così la responsabilità allo stato in cui questi si trovano.

È importante ricordare che con l'attuazione di questo regolamento si è passati da un approccio intergovernativo ad uno comunitario, aumentando così le competenze dell'UE e permettendo una maggiore coesione tra le procedure dei diversi stati.

2. Le problematiche del Regolamento e la sua riforma

2.1. Le critiche a Dublino II

Il sistema di approccio comunitario nato dal Regolamento di Dublino fin qui esposto non ha però prodotto gli effetti sperati e non ha reso di più semplice gestione le richieste di asilo in Europa.

Le critiche mosse al Regolamento sostanzialmente sono le stesse della Convenzione, questo perché vi è stata la scelta di non alterare i criteri alla base di quest'ultima.

Il primo aspetto critico riguarda la corretta e completa informazione in merito al contenuto del regolamento, in quanto si registravano pratiche differenziate tra gli stati che spesso non permettevano la piena consapevolezza delle procedure alle quali sarebbero stati sottoposti i richiedenti.

Altre problematiche si presentavano anche nell'interpretazione dell'unità familiare, poiché si invitavano gli Stati ad interpretare la suddetta definizione con flessibilità, nell'ottica di estendere il contenuto della stessa a fratelli o sorelle e parenti prossimi. Un altro problema sentito era l'esigenza di spiegare meglio il contenuto della "clausola di sovranità", proprio per raccomandare un'applicazione in linea con gli obiettivi del regolamento, a differenza invece della "clausola di umanità" per cui si consigliava invece un'interpretazione più flessibile a favore dei richiedenti che necessitassero di particolari trattamenti di cui lo Stato competente non avrebbe potuto non avere i mezzi necessari.

Si riteneva inoltre opportuna l'abolizione dell'obbligo per i richiedenti tutela di fermarsi nel paese che aveva nel caso esaminato la loro domanda, anche dopo aver ottenuto la protezione.

Ad oggi, tuttavia, parte degli obiettivi di tale sistema si possono considerare non raggiunti. Il regolamento ha sì dato la possibilità di determinare lo stato competente, ma questa determinazione non ha previsto garanzie affinché quest'ultimo si prendesse effettivamente carico delle proprie responsabilità, andando così ad aumentare i casi di domande d'asilo multiple.

Di particolare rilievo è inoltre l'eccessiva responsabilità ricadente su alcuni degli stati membri, che ha avuto come diretta conseguenza regole d'accesso più stringenti in questi particolari paesi.

Un'altra conseguenza importate della non uniformità delle regole era l'incorrere nella violazione del principio di non-refoulement, il che ha posto dei dubbi sulla stessa legittimità del sistema in relazione alla Convenzione di Ginevra.

2.2. Il Trattato di Lisbona

Dopo le varie critiche mosse, il passo successivo per la regolamentazione del diritto d'asilo intrapreso dall'Europa si ha con il Trattato di Lisbona, composto dal Trattato dell'Unione Europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Di particolare importanza in questo caso è la considerazione del c.d. Spazio di libertà, sicurezza e giustizia che, a differenza del precedente trattato, viene considerato come obiettivo prioritario anche rispetto alla creazione del mercato unico⁶.

Il primo articolo da citare è senza dubbio l'art.67 par.2 TFUE che ne enuncia le disposizioni generali. In base a questo articolo, infatti, l'Unione europea dovrebbe impegnarsi a sviluppare nell'ambito del Regolamento di Dublino una "politica

⁶ Il mercato unico dell'UE consente la libera circolazione di merci e servizi, di persone e capitali in tutto il territorio dell'UE. Rappresenta uno dei fondamenti dell'integrazione europea e uno dei suoi maggiori risultati.

comune” fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi.

Il principio di solidarietà viene poi richiamato e sviluppato più ampiamente nell’art.80 TFUE il quale prevede una “equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”, andando così nuovamente a ribadire la necessità di una politica comune.

Allo stesso modo si cerca di disciplinare anche la materia dei controlli alle frontiere. In particolare, l’art. 77 TFUE dispone l’obiettivo dello spostamento dei suddetti controlli dalle frontiere interne a quelle esterne, permettendo così una sorveglianza più rafforzata a livello europeo volta a evitare l’attraversamento non autorizzato e a contrastare l’immigrazione irregolare, e per la realizzazione di tali obiettivi il Trattato ha sostituito alla procedura di codecisione una procedura legislativa ordinaria.

A seguire, l’art. 78 TFUE dispone che l’Unione sviluppi “una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e protezione temporanea”, volta ad offrire da un lato uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessiti di protezione internazionale e dall’altro a garantire il rispetto del principio di non-refoulement in accordo con la Convenzione di Ginevra del 1951 e con il Protocollo del 1967 relativi allo status di rifugiati.

L’art.79 TFUE, infine, prevede che l’Unione sviluppi “una politica comune dell’immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi

migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani".

Il Trattato di Lisbona e l'adozione del Patto europeo sull'immigrazione e sull'asilo⁷ hanno aperto quindi quella che viene definita seconda fase, con lo scopo di migliorare quanto sino ad allora era stato realizzato e a instaurare uno spazio comune di protezione e solidarietà su cui si poggiava l'intero fondamento giuridico nel Trattato.

Come però accade per quasi tutte le direttive europee recepite dagli Stati membri, anche quelle adottate sulla base del TFUE hanno portato a un livello minimo di armonizzazione in cui gli Stati membri hanno un ampio margine di applicazione differenziata, determinando notevoli difficoltà nel raggiungimento di un effettivo ed elevato grado di integrazione europea.

2.3. Il Regolamento di Dublino III

L'ultima tappa della riforma normativa per la determinazione della competenza ad esaminare una domanda di asilo si ha con l'approvazione del Regolamento di Dublino III⁸.

⁷ Il patto costituisce la base per le politiche dell'Unione europea (UE) in materia di immigrazione e di asilo, in uno spirito di reciproca responsabilità e solidarietà tra gli Stati membri e di rinnovato partenariato con i paesi terzi.

Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo del 24 settembre 2008

⁸ REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT>

La base giuridica di questo regolamento risiede proprio nell'art. 78 TFUE, e dovrebbe portare alla realizzazione di un vero e proprio "Common European Asylum System" (CEAS)⁹.

Una delle novità introdotte da Dublino III, rispetto al precedente regolamento, si ha con l'estensione del diritto di asilo anche a tutti coloro che richiedono il riconoscimento dello status di rifugiati, e non più solamente ai richiedenti asilo in senso stretto, e già all'art.1 troviamo un riferimento agli apolidi, a cui verranno applicate le regole presenti nel Regolamento stesso.

Per quanto riguarda uno degli aspetti più criticati, ossia la nozione di familiare, viene innanzitutto eliminato il requisito per i figli minori di essere "a carico" e viene poi introdotta la nozione di "parenti", comprendendo in essa anche zii e nonni del richiedente. Allo stesso modo la "clausola umanitaria" viene poi estesa, prevedendo che il funzionamento possa portare al ricongiungimento di persone legate da "qualsiasi vincolo familiare".

Particolare attenzione viene poi data alla tutela del minore, per cui viene introdotto il riferimento al superiore interesse dello stesso che "deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione di tutte le procedure del presente regolamento".

⁹ Un quadro di norme concordate che istituiscono procedure comuni per la protezione internazionale e uno status uniforme per coloro ai quali è concesso lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria sulla base della piena e inclusiva applicazione della convenzione e del protocollo di Ginevra sui rifugiati e che mira a garantire un trattamento equo e umano dei richiedenti protezione internazionale, ad armonizzare i sistemi di asilo nell'UE e a ridurre le differenze tra gli Stati membri sulla base di una legislazione vincolante, nonché a rafforzare la cooperazione pratica tra le amministrazioni nazionali in materia di asilo e la dimensione esterna dell'asilo.

Inoltre, viene prevista per i minorenni non accompagnati la nomina di un rappresentante per tutta la durata della procedura.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali invece, vengono intensificati gli obblighi informativi a favore dei richiedenti, sia in termini di contenuto sia di forma, prevedendo comunicazioni specifiche su tutto ciò che riguarda la procedura e i diritti esercitabili in forma scritte e se necessario anche oralmente. Una delle correzioni più significative a riguardo consiste proprio nell'introduzione di un termine di due o tre mesi per la presentazione della richiesta di ripresa in carico, che decorre rispettivamente del ricevimento della risposta di EURODAC quando la richiesta si fonda su prove fornite da tale sistema, e dalla presentazione della domanda di protezione internazionale.

Viene inoltre sancito il diritto a ricorrere dinanzi ad un organo giurisdizionale nei confronti della decisione di trasferimento e allo stesso modo sono previsti termini ridotti per la procedura applicabile a coloro che sono sottoposti a misure restrittive, affermando sempre che i trasferimenti debbano avvenire nel rispetto della dignità e dei diritti dei richiedenti protezione. Una delle novità più importanti a riguardo la troviamo proprio nell'art.3, il quale prevede il divieto di trasferimento qualora si abbia ragione di credere che la procedura di asilo e le condizioni di accoglienza implicino il rischio di trattamenti inumani o degradanti. Allo stesso modo, le difficoltà incontrate da alcuni Stati hanno portato poi all'introduzione di un "meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione della crisi", che

permetterebbe all'Unione di attuare misure adeguate per attenersi al principio di solidarietà e assistere gli Stati in situazioni di crisi.

Considerando dunque le modifiche apportate con il Regolamento di Dublino III, si può affermare che sono state prese in considerazione sia le critiche presentate al precedente Regolamento, ma al contempo le novità introdotte non si possono considerare sufficienti per un corretto funzionamento dello stesso.

3. Crisi migratoria e le criticità di Dublino III

3.1. Il criterio del primo paese d'ingresso

Il Regolamento di Dublino III, come già detto, ha introdotto importanti novità rispetto al predecessore, questo però non è bastato a renderlo più efficace ed efficiente.

Il problema alla base delle criticità del sistema, è che il principio cardine su cui si basa è rimasto sostanzialmente immutato, il criterio del primo paese entrante, è fondato sull'assunto che gli stati membri abbiano un livello di protezione del richiedente asilo omogeneo, ma così non era.

Il legislatore, infatti, aveva spostato l'attenzione sugli interessi superiori del minore e sul rispetto della vita familiare per la determinazione dello stato competente, solo in assenza di legami veniva determinato con il criterio del primo paese d'ingresso.

Invece la prassi ha dimostrato che il criterio prevalentemente usato era proprio quest'ultimo, questo ha avuto incidenza negativa proprio sugli stati che si trovano geograficamente ai confini esterni dell'Unione.

L'onere insostenibile che ricadeva su questi paesi ha provocato una spirale negativa sui sistemi d'asilo nazionali, i quali si sono trovati non solo a dover far fronte all'obbligo di registrazione e prima assistenza dei richiedenti, ma anche ad offrire un'accoglienza di lungo periodo. La prassi era iniqua non solo per gli stati confinanti, ma anche per i rifugiati, i quali si trovavano a non poter scegliere a quale stato chiedere protezione.

I paesi che maggiormente hanno pagato il costo di questa applicazione sbagliata del regolamento furono Italia e Grecia, non solo a livello economico, ma anche a livello sociale, per il cambiamento dell'opinione pubblica rispetto alla percezione del fenomeno migratorio ed una conseguente ripercussione sulle elezioni politiche.

Gli stati colpiti maggiormente dall'arrivo incontrollato dei migranti, si sono trovate a dover applicare politiche restrittive, poiché non hanno trovato quella "condivisione delle responsabilità" enunciata nell'art. 80 TFUE¹⁰.

Bisogna però ricordare che il prezzo maggiore è stato pagato dalle migliaia di migranti morti nel tentativo di entrare in Europa.

¹⁰ Principio di responsabilità sancito nell'art.80 TFUE nonché, tra gli altri, art.2 del TUE, ove sono sanciti i valori fondanti dell'Unione: "l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, del rispetto, della democrazia dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini".

3.2. Operazione Mare Nostrum

La Primavera araba¹¹ e le rivolte che hanno interessato Maghreb e Mashrek nel 2011 diedero inizio ad un'instabilità economica, politica e sociale del territorio, che portò all'aumento dei flussi migratori nell'area centrale del Mediterraneo, soprattutto verso la costa di Lampedusa.

Il 3 ottobre del 2013, possiamo ricordare, infatti una delle più grandi tragedie avvenuta a largo di queste coste.

Un barcone, con a bordo più di 500 persone, a causa di un guasto al motore e del sovraffollamento della nave, si è ribaltato, provocando più di 300 morti ed un numero imprecisato di dispersi.

Nei giorni seguenti la politica italiana si smosse chiedendo all'Unione Europea di intervenire per trovare una soluzione a questa crisi umanitaria in atto tra Africa e Medio Oriente.

In risposta al silenzio dell'Unione, in governo italiano, autorizzò il 18 ottobre del 2013, l'operazione militare e umanitaria "Mare Nostrum", che prevedeva l'impiego di 9 miliardi e mezzo di euro al mese per il pattugliamento delle coste del Mediterraneo, in modo tale da evitare tragedie come quella avvenuta qualche settimana prima.

¹¹ Con la definizione di primavere arabe si definiscono le agitazioni e le rivolte scoppiate a partire dal 2010 in alcuni paesi di lingua araba, come Siria, Libia, Egitto, Tunisia e molti altri, dal Medio Oriente fino al Nord Africa.

L'operazione durò un anno, e permise il soccorso di circa 101.000 persone, e l'arresto di 728 scafisti¹².

Dal 1° gennaio del 2015, l'operazione italiana di pattugliamento delle coste, viene interrotta per lasciare spazio all'operazione di iniziativa europea, Triton, che ebbe inizio nell'ottobre del 2014.

L'area operativa di quest'ultima era più limitata, in quanto prevedeva un pattugliamento entro i 30 chilometri dalle coste italiane e croate, a differenza dell'operazione Mare nostrum che arrivava a pattugliare anche le acque internazionali.

L'obbiettivo era quello di aiutare l'Italia a far fronte alla crisi e permettergli di adempiere agli obblighi presi con l'UE per il controllo delle frontiere esterne.

L'azione intrapresa dell'Europa non ha avuto risultati confortanti, tra il 2014 e il 2017 il numero di vittime in mare è aumentato, secondo i dati dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati gli arrivi attraverso le rotte mediterranee sono 216.054 nel 2014, salgono a un totale di 1.015.078 persone nel 2015, per assestarsi a 362.753 nel 2016. I morti e i dispersi invece continuano ad aumentare dopo la fine di Mare Nostrum: 3.538 nel 2014, 3.771 nel 2015, 5.096 nel 2016.

¹²

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/912705/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-table_table7

3.3. L'Agenda europea sulla migrazione

L'operazione suddetta faceva parte di una serie di iniziative previste dell'Unione per contrastare la crisi migratoria che stava affrontando l'Europa in quegli anni.

Nel maggio del 2015 infatti venne approvata l'Agenda europea sulla migrazione, contenente sia operazione immediate a sostegno degli stati che maggiormente subivano le conseguenze di questa crisi, sia politiche di medio-lungo termine per adempiere a pieno ai principi di solidarietà e responsabilità previsti dalle politiche europee in materia di immigrazione.

Una delle iniziative di maggiore rilievo, fu quella di ricollocamento dei migranti arrivati in Italia e Grecia per i due anni successivi al settembre del 2015.

L'operazione prevedeva la ricollocazione di 98 mila migranti, arrivati in Italia e in Grecia, e proveniente da paesi il cui numero di arrivi era di maggior rilievo.

L'obiettivo preposto dall'Unione è stato raggiunto solo per un terzo, infatti, il numero di ricollocazioni nel settembre del 2017 raggiungeva soltanto le 33 mila.

Un'altra iniziativa avviata dall'UE fu l'operazione navale EUNAVFOR MED Sophia, il cui comando è stato affidato all'Italia, era volta a fermare imbarcazioni e mezzi usati dai trafficanti di migranti nel Mediterraneo.

È stato avviato inoltre il metodo degli hotspot per l'accoglienza dei richiedenti asilo, vengono creati dei centri di smistamento in cui le Agenzie, tra cui Frontex (Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea), EASO (Ufficio europeo per l'asilo)

ed Europol (Agenzia europea per il contrasto al crimine), intervengono per l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali.

Per quanto riguarda invece le iniziative a medio e lungo termine, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di riforma del sistema, che da un lato dovrebbero servire per ridurre il carico delle domande presentate ai paesi confinanti, e dall'altro dovrebbe servire per correggere la mancanza di uniformità nel trattamento dei richiedenti da parte dei diversi paesi dell'Unione, in modo tale da ridurre fenomeni come l'asylum shopping e i rifugiati in orbita.

In particolare, venne presentata la proposta di revisione del Regolamento di Dublino, i cui obiettivi enunciati nel testo prevedono di:

- “• aumentare la capacità del sistema di determinare in modo efficiente ed efficace un solo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale; in particolare la proposta elimina la clausola sulla cessazione della competenza e abbrevia nettamente i termini per l'invio delle richieste, il ricevimento delle risposte e l'esecuzione dei trasferimenti tra gli Stati membri;
- permettere un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, completando il sistema vigente con un meccanismo correttivo di assegnazione, che si attiverebbe automaticamente qualora alcuni Stati membri dovessero affrontare un numero sproporzionato di domande di asilo;
- scoraggiare gli abusi e impedire i movimenti secondari dei richiedenti all'interno dell'UE, in particolare stabilendo chiaramente che questi ultimi devono presentare

domanda nello Stato membro di primo ingresso e rimanere nello Stato membro designato come competente; ciò implica anche conseguenze proporzionate di ordine procedurale e materiale in caso di mancato rispetto di tali obblighi.”¹³

Le proposte fatte per l’attuazione di tali obiettivi prevedono dei cambiamenti in vari ambiti del Regolamento. L’estensione della definizione di familiare a fratelli e sorelle e ai legami creati nei Paesi terzi di transito. Allargare l’ambito di applicazione personale del Regolamento ai beneficiari di protezione internazionale, con la ripresa in carico del richiedente se quest’ultimo si trova in uno stato diverso da quello che ha concesso la protezione. L’introduzione di un esame preliminare sull’ammissibilità della domanda e sull’ammissibilità di una procedura accelerata. Per quanto riguarda invece il criterio del primo paese d’ingresso irregolare, è prevista l’eliminazione delle disposizioni che prevede la cessazione della competenza dello Stato membro in conseguenza del decorso di 12 mesi dall’ingresso irregolare del migrante sul suo territorio, o del soggiorno continuato di almeno 5 mesi dello stesso migrante sul territorio di un altro Stato membro prima di presentarvi domanda di asilo.

Per la gestione degli afflussi sproporzionati, la Commissione propone di introdurre un meccanismo correttivo di ripartizione delle responsabilità caratterizzato dalla

¹³ 2016/0133 (Cod)

spartizione di queste, tra i vari Stati membri, quando il numero di quelle di competenza dello Stato in questione, abbia raggiunto il limite massimo.

Il meccanismo prevede diversi passaggi. Il primo di essi tratta della quota di riferimento dello Stato stesso, quest'ultima viene calcolata secondo due criteri equamente importanti, il numero di abitanti (50%) e il PIL (50%). Successivamente viene visualizzato un sistema di monitoraggio delle richieste di asilo, aggiornato in tempo reale, dall'agenzia eu-LISA.¹⁴

Oltre al numero totale di domande, viene sommato il numero di persone reinsediate da Paesi terzi nello stesso anno a cui si fa riferimento. Il numero di richieste di asilo è ritenuto sproporzionato quando queste ultime (più il numero sopraccitato) supera il 150% della capacità massima (o quota di riferimento). Nel caso venga superata la soglia del 150%, i richiedenti dovranno essere ricollocati proporzionalmente degli Stati membri.

I vari Stati possono decidere di non seguire questo meccanismo, ma al termine dei 12 mesi, saranno tenuti a versare un contributo di 250.000 euro per ogni richiedente preso a carico dagli altri Stati. In questa procedura di ricollocazione è tutelato il principio dell'unità familiare. Prima della concreta ricollocazione, viene accertata pericolosità del richiedente asilo.

¹⁴ Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Nell'eventualità che lo Stato di ricollocazione, identifichi in un altro Stato membro la competenza della domanda di asilo, si procederà al trasferimento del richiedente verso quest'ultimo.

3.4.Gli accordi con i paesi di provenienza dei migranti

Le iniziative presentate dall'UE finora non erano sufficienti per contrastare il flusso incontrollato di migranti, provenienti sia dal continente africano, precisamente dalla Libia, che da quello asiatico, dalla Siria.

Data questa incongruenza delle effettive proposte della Commissione, si va incontro ad una crisi migratoria inevitabile. Quest'ultima colpisce principalmente due stati europei sfocianti nel mediterraneo: la Grecia e l'Italia.

La Grecia si vede costretta a ricevere i profughi siriani provenienti dalla Turchia, e affinché venga contenuto il numero di richiedenti protezione, nel marzo del 2016 l'UE ha instaurato un accordo con la Turchia, Stato transitorio, la cosiddetta Dichiarazione UE Turchia.

Quest'ultimo prevede la collaborazione delle autorità turche per il controllo del traffico dei migranti ed un conseguente programma di rimpatrio di questi in caso di irregolarità.

L'accordo include un pacchetto di sostegno economico di 3 miliardi per i rifugiati siriani in Turchia.

Venne inoltre negoziata la liberalizzazione dei visti tra UE e Turchia e l'inizio delle trattative per l'adesione di quest'ultima all'Unione europea.

L'Italia, come la Grecia, si trova a dover accogliere migliaia di rifugiati provenienti dalla Libia, per fronteggiare il carico di arrivi, sottoscrive un accordo diretto con quest'ultima, il Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo Stato della Libia e la Repubblica Italiana¹⁵, firmato nel febbraio del 2017.

Tale trattato, di durata triennale, prevede una serie di aiuti economici e il supporto formativo, addestrativo, tecnologico e di mezzi garantiti dall'Italia alla Guardia costiera di Tripoli, così da ostacolare il fenomeno dell'immigrazione irregolare, del traffico di esseri umani e del terrorismo.

Le conseguenze di questi accordi hanno portato alla riduzione repentina degli arrivi in Europa, ma in contropartita si sono verificate ripercussioni negative sulle condizioni di vita dei profughi.

¹⁵ <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

CONCLUSIONI

L'evoluzione del Sistema di Dublino e le misure adottate dall'Unione di cui abbiamo parlato fino ad ora non sono riuscite a risolvere i problemi legati al fenomeno dell'immigrazione in Europa.

I primi a pagare per questi errori sono appunto i migranti che a causa dell'inefficacia del sistema di asilo non riescono a usufruire a pieno del diritto all'accoglienza che gli dovrebbe essere garantito.

Anche i paesi esterni all'Unione, come Italia e Grecia, sono stati, e continuano ad esserlo, molto penalizzati dalla scarsa efficacia delle misure, e si sono ritrovati da soli a dover affrontare questi grandi flussi migratori.

La situazione attuale, infatti, ha portato ad uno scetticismo generale verso l'Unione e ad una prospettiva di minore coesione tra gli stati.

Attualmente l'Europa si sta muovendo per cambiare le cose, il Parlamento europeo ha difatti approvato la proposta per l'attuazione di un nuovo Regolamento di Dublino.

Bibliografia

Adinolfi A., Strozzi G. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea, Parte speciale*, Giappichelli, 2015

Deleo L., *La politica migratoria nell'unione europea: orientamenti comunitari e nazionali*, Dupress, 2007.

Sitografia

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=IT)

<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=IT>

<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Libia.pdf>

<https://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euroacronimi/eurodac/>

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/912705/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-table_table7