

Il diritto d'asilo e il sistema europeo di Dublino

Il diritto d'asilo consiste nella protezione accordata da uno Stato alle persone che intendono sottrarsi nel Paese di origine a persecuzioni fondate su ragioni di razza, opinioni politiche, religione, nazionalità, appartenenza a un particolare gruppo sociale.



Allo scopo di armonizzare le politiche degli Stati dell'Unione europea sul diritto d'asilo e assicurare a ogni richiedente che nell'esame della domanda sia rispettata la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951, entra in gioco il "sistema di Dublino". Esso si basa sul principio del *primo Paese d'arrivo*, secondo cui lo Stato responsabile per l'esame della richiesta è quello d'ingresso nell'Unione. Il primo accordo in questa materia è stata la *Convenzione di Dublino*, firmata nella capitale irlandese nel 1990 dai dodici paesi membri dell'Unione a quell'epoca (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito), cui si unirono Austria, Svezia e Finlandia.

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, nel 1999, il diritto d'asilo diventò competenza comunitaria e fu disciplinato dal *regolamento Dublino II*, che sostituì la convenzione e si applicò a tutti gli Stati dell'Unione – tranne la Danimarca, che negoziò una clausola di esclusione – e a quattro Paesi non comunitari: Svizzera, Liechtenstein, Norvegia e Islanda.

Dal 1° gennaio 2014 è in essere il *regolamento Dublino III*, che ha confermato i principi di fondo dei precedenti atti normativi con alcune modifiche. Vi si riaffermano il divieto di presentare domanda di asilo in più di uno Stato e il principio che la richiesta sia esaminata nel primo Paese d'ingresso nell'Unione. Sono stati ampliati i termini per il ricongiungimento familiare e le tutele per i minori, oltre alla possibilità di fare ricorso contro un ordine di trasferimento. Nel sistema di Dublino è compreso anche il database *Eurodac (European dactyloscopy)*, un archivio che conserva le impronte digitali dei richiedenti asilo e delle persone fermate per aver tentato di attraversare illegalmente una frontiera esterna dell'Unione.

Questo sistema comporta una pressione maggiore per i Paesi alle frontiere meridionali dell'Unione e in particolare Grecia e Italia, che si sono trovate ad affrontare una gravissima crisi socio-economica e non hanno potuto assicurare la qualità dell'accoglienza e la tutela dei diritti umani fondamentali.

L'Unione europea deve quindi mediare tra la difesa delle prerogative sovrane e degli interessi nazionali degli Stati membri e la gestione condivisa e sovranazionale della protezione internazionale, in attuazione dei principi di solidarietà e di equa condivisione delle responsabilità.

Sono state presentate due bozze di riforma del regolamento di Dublino, la prima nel maggio 2016 dalla Commissione europea e la seconda, nel novembre 2017, dal Parlamento europeo. Quest'ultima prevedeva un superamento dei criteri di Dublino e sostituiva il principio del primo Paese d'arrivo con un meccanismo permanente e automatico di ricollocamento dei richiedenti asilo secondo un sistema di quote, a cui avrebbero dovuto partecipare tutti gli Stati dell'Unione. Nessuna delle due proposte è andata in porto.

Per facilitare l'adozione di un nuovo regolamento, la Bulgaria, presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea nel primo semestre del 2018, ha proposto un compromesso per rendere volontario il sistema di distribuzione dei profughi e permettere, ai Paesi contrari ad accogliere, la possibilità di versare del denaro (circa 30mila euro per ogni persona rifiutata) allo Stato d'accoglienza. Il piano è stato bocciato, per l'opposizione dei Paesi baltici e del gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia), e, per motivi diversi, anche altri Stati, tra cui Francia, Germania e Paesi Bassi e Italia.

Un varco all'interno del Regolamento di Dublino è rappresentato dalla *clausola di sovranità* – disciplinata attualmente all'art.17.1 del regolamento n. 604 del 2013 – che ha assunto, nel corso degli ultimi anni, una straordinaria importanza. Essa afferma che «ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento». Si tratta di un meccanismo in deroga, adottato dalla prassi degli Stati membri in occasioni e con scopi diversi (necessità di snellire le domande d'asilo o ragioni umanitarie nei confronti di persone anziane o malate) e molto apprezzato dalla Giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e dalla Corte di giustizia dell'Unione, che in certi casi ne hanno configurato il ricorso come un vero e proprio obbligo giuridico.

Nel 2015, in occasione della grave crisi umanitaria, la Germania ha derogato al sistema di Dublino, accogliendo sul proprio territorio un alto numero di profughi siriani appellandosi proprio alla clausola di sovranità, non tanto per motivi umanitari, quanto per esigenze pragmatiche di un'adeguata copertura demografica, a rischio nel Paese.

In attesa di una seria riforma di tutto il sistema di Dublino, gli Stati membri hanno stretto accordi di partenariato con i Paesi di provenienza per prevenire le migrazioni e contenere i flussi. Dubbi di costituzionalità presenta l'accordo italiano con la Libia e problematica rimane la Dichiarazione Unione Europea-Turchia, che pare avere l'unico obiettivo di porre un argine all'immigrazione e che è stata voluta dal Consiglio europeo secondo un approccio intergovernativo di fronte al quale la Commissione Europea ha tenuto un atteggiamento di semplice acquiescenza.

A livello internazionale, l'asilo non si configura come un diritto soggettivo della persona, ma come un potere discrezionale dello Stato, cui spetta decidere, nell'ambito dell'esercizio della propria sovranità, se concederlo.

In Italia, secondo l'art. 10, co. 3, della Costituzione «lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.»

A livello universale, il diritto di asilo è menzionato all'art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nella Dichiarazione del 1967 sul diritto di asilo territoriale.



Purtroppo nella disciplina del diritto d'asilo l'Unione europea ha risentito dell'inadeguatezza con cui ha affrontato il tema delle migrazioni e la crisi umanitaria.

Il Consiglio europeo per i rifugiati e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati hanno fortemente criticato il sistema europeo di Dublino, originariamente pensato per gestire le richieste di asilo dai Paesi ex comunisti dell'Europa dell'Est dopo il 1989 e oggi inidoneo a garantire adeguata protezione a richiedenti, spesso costrette/i ad aspettare anni prima che le loro richieste siano esaminate.



Nel Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2018 è stato raggiunto un accordo minimo sulla gestione dei flussi migratori, che prevede il ricollocamento dei migranti su base volontaria tra Stati europei e non affronta di fatto il tema dell'asilo.

L'Italia ha presentato in quella sede l'*European Strategy for Migration*, un programma in dieci punti atto a superare il principio del Paese di primo arrivo e a istituire quote di ripartizione per le richieste d'asilo tra i vari Stati Membri.

Il principio di unanimità del Consiglio ha bloccato ogni decisione in merito e la Commissione europea ha ammesso di aver abbandonato l'idea di cambiare le regole europee sul diritto d'asilo.



Nata come mercato comune per garantire la libertà di circolazione di merci, persone, servizi e capitali, oggi l'Unione Europea si trova di fronte a un movimento di persone che vedono soprattutto nella Carta dei diritti fondamentali l'affermazione di valori come la dignità, l'uguaglianza, la solidarietà.

La Commissione ha riconosciuto anche nell'Agenda per la migrazione che le politiche in merito «non erano all'altezza di fronteggiare la situazione

attuale» che si caratterizza per il coinvolgimento, in percentuali molto più elevate rispetto al passato, di persone che fuggono da situazioni di guerra o persecuzione e che hanno il diritto di ottenere protezione internazionale in Europa.

Proprio su questi temi l'Unione Europea, che ha investito e continua a investire più sulla protezione delle frontiere che sulla protezione delle persone – lo dimostra anche sul piano operativo la maggiore somma dei fondi stanziati per l'Agenzia Frontex, per il presidio delle frontiere rispetto a quelli stanziati per Easo, l'Ufficio europeo di sostegno all'asilo – rischia di vedere compromessa la propria identità politica, istituzionale e giuridica.