

**Dopo il fallimento dei negoziati per la revisione del sistema di Dublino: quali opzioni?**

Nella riunione del 5 giugno corrente a Lussemburgo i Ministri dell'Interno dell'Unione Europea non sono riusciti a raggiungere un accordo sulla riforma del sistema di Dublino per la gestione dei flussi migratori. Nonostante i lunghi lavori preparatori (la prima proposta della Commissione risale al maggio 2016), il dossier non era maturo per decisione, tanto che i Ministri ne hanno discusso nel quadro informale della colazione del secondo giorno dei lavori del Consiglio Giustizia e Affari Interni, constatando l'esistenza di una contrarietà talmente diffusa da far dubitare che il negoziato possa proseguire con qualche probabilità di successo. La Presidenza, esercitata in questo semestre dalla Bulgaria, ha comunque indicato che si propone di continuare i lavori nella prospettiva del Consiglio Europeo del 28 e 29 giugno prossimi, che potrebbe diventare così la prova d'appello definitiva per la percorribilità dell'ipotesi che il sistema di Dublino possa essere modificato sulla base delle esperienze maturate in questi anni di eccezionali flussi migratori che ne hanno fatto emergere criticità ed insufficienze. L'ampiezza dello schieramento contrario emerso a Lussemburgo non lascia però molto spazio a questa prospettiva. Ed è un peccato, perché se al Consiglio Europeo riuscisse il miracolo di riaprire il dossier, i seguiti dovrebbero essere concordati con il Parlamento Europeo che, come si vedrà più avanti,

ha sulla questione una posizione molto più aperta alla condivisione del peso dei migranti, secondo l'impostazione che è stata sino ad ora anche quella del governo italiano.

Un passo indietro. Il "sistema" di Dublino nasce originariamente da una Convenzione internazionale firmata nella capitale irlandese il 15 giugno 1990 dagli allora 12 Stati membri per la determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo. Nel 1997, un mese dopo la sua entrata in vigore, la Convenzione fu estesa anche ad Austria e Svezia e il 1° gennaio 1998 alla Finlandia. Dal 2003 essa fa parte del diritto comunitario, dove è stata trasfusa con un apposito Regolamento - nei confronti del quale la Danimarca esercitò l'*opting-out* - modificato una prima volta nel 2008 (c.d. Dublino II) e poi nel 2013 (c.d. Dublino III). Nel 2016, a fronte della drammatica crescita dei flussi migratori, la Commissione ne ha proposto una ulteriore riforma, partendo dalla constatazione che *"il sistema attualmente in vigore non fu disegnato per garantire una sostenibile suddivisione delle responsabilità a livello europeo. Ciò ha condotto ad una situazione nella quale un numero limitato di Stati membri si trova a dover fronteggiare la grande maggioranza dei richiedenti asilo che giungono nell'Unione. In conseguenza il loro sistema è sottoposto ad una pressione crescente e spesso cresce*

*anche la tentazione di non rispettare le regole*<sup>1</sup>. In sostanza, non registrare i migranti per non restare vincolati alle responsabilità dello stato di primo arrivo.

La ricetta proposta dalla Commissione era duplice: da una parte semplificare ed accelerare le procedure per la trattazione delle domande di asilo e per l'individuazione dello Stato responsabile, e dall'altra creare un meccanismo che consentisse la distribuzione automatica dei migranti tra gli Stati membri nel caso di flussi in uno di questi di tale sproporzione da non consentirgli di far fronte ai suoi obblighi.

Non è questa la sede per addentrarci nei complessi aspetti tecnici relativi alla prima parte delle modifiche proposte dalla Commissione. Molto più semplice la seconda. Il meccanismo proposto prevedeva, in sostanza, che quando in uno Stato membro le domande di asilo eccedessero il 150% della quota che tale stato avrebbe potuto sostenere, definita in base ad una ponderazione della sua popolazione e del suo prodotto interno lordo, scattasse una ricollocazione automatica gestita da un sistema informatizzato che avrebbe ricollocato i richiedenti asilo eccedentari in proporzione al livello di riempimento in ciascuno degli altri stati membri della quota per loro sostenibile calcolata con i criteri di cui sopra.

L'iter di questa proposta è stato molto accidentato. Il Parlamento Europeo l'ha giudicata insufficiente, e ha chiesto che la redistribuzione automatica dei migranti fosse indipendente da soglie numeriche e dal

luogo dove essi si trovano al momento di presentazione della domanda. In pratica, si trattava di superare il principio della responsabilità dello Stato di primo arrivo per una condivisione totale ed incondizionata sin dal primo momento.

Proposta nobile, ma del tutto irrealistica considerati gli umori prevalenti negli Stati membri. Questi ultimi infatti hanno, chi più chi meno, avversato la proposta della Commissione per ragioni spesso completamente opposte a quelle del Parlamento Europeo, e cioè per limitare al massimo, e per alcuni per respingere del tutto, ogni prospettiva di condivisione. Alla testa i paesi del gruppo di Visegrad la cui influenza, come dimostrato dall'esito delle recenti elezioni in Slovenia, si va sempre più estendendo. Sull'altro versante i paesi mediterranei, e soprattutto Cipro, Grecia, Italia, Malta e Spagna, che insistevano sulla necessità di mantenere un equilibrio adeguato tra responsabilità dello Stato di primo ingresso e solidarietà tra stati membri nella ripartizione dei richiedenti asilo.

Si è giunti così alla proposta di compromesso elaborata, sulla base del lavoro compiuto da quelle precedenti, dalla Presidenza bulgara. Nella sua ultima versione (quella che è stata discussa il 5 giugno), essa prevedeva una prima fase di ricollocazione volontaria tra il 120 e il 140% della quota sostenibile, con un sostanzioso sostegno finanziario per lo Stato in difficoltà. A partire dal 140% il Consiglio sarebbe stato chiamato a decidere su misure obbligatorie di ricollocazione che, nel caso esso

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione Europea COM(2015)270 final del 4 maggio 2016

scegliesse di “decidere di non decidere”, sarebbero scattate comunque al raggiungimento del 160%, a meno di una decisione contraria, questa volta a maggioranza qualificata (c.d. *reversed qualified majority vote*). Meccanismo che appare estremamente contorto, secondo la tradizione di molti compromessi comunitari, ma che in sostanza avrebbe comportato lo spostamento dell’obbligatorietà per lo Stato in difficoltà ad un livello molto più elevato di quello previsto dalla Commissione. Vi sarebbero certo stati sostegni finanziari in una prima fase e ricollocazioni volontarie in una seconda, ma sarebbe aumentato il vincolo delle possibili decisioni contrarie del Consiglio e quindi la possibilità che l’intero meccanismo non scattasse. Inoltre, i trasferimenti non avrebbero potuto superare lo 0,05% della popolazione totale dell’Unione (poco più di 200.000 unità) in due anni e uno stato che avesse voluto sottrarsi al ricollocamento obbligatorio avrebbe potuto farlo al costo di 250.000 euro per migrante. La fase dei ricollocamenti obbligatori trovava poi un ulteriore vincolo nella necessità che le domande di asilo nello stato in difficoltà superassero, oltre la quota sostenibile, anche lo 0,15% della sua popolazione: per l’Italia si sarebbe trattato di circa 90.000 unità. Infine, per evitare che un richiedente asilo lasciasse lo stato membro responsabile per presentare domanda in un altro (c.d. *movimenti secondari*), si prevedeva che il primo sarebbe stato responsabile del migrante (e quindi obbligato a riprenderselo se si fosse spostato in un altro stato membro) per un periodo di otto anni.

Non stupisce quindi che l’Italia, insieme agli altri paesi mediterranei, abbia sempre mantenuto una posizione molto critica nei confronti delle varie ipotesi che emergevano dal negoziato: l’accento si spostava sempre più verso la volontarietà della redistribuzione, e i vincoli a carico dello stato di primo ingresso (e cioè, chiusa ormai la rotta balcanica con i migranti confinati in Turchia, soprattutto per i paesi mediterranei) diventavano via via più stringenti. La circostanza che in questo modo i paesi mediterranei si trovassero sostanzialmente al fianco, ma da posizioni specularmente opposte, dei paesi del gruppo di Visegrad costituiva la più paradossale singolarità del negoziato. Il fatto poi che per l’Italia, a differenza di altri mediterranei, questa singolarità si sia prolungata fino al momento della scelta in Consiglio rappresenta una evoluzione che merita di essere seguita con la più preoccupata attenzione.

Quali le opzioni ancora aperte adesso che le residue speranze di un approccio solidale e cooperativo al problema della condivisione dei flussi migratori si sono ridotte al lumicino? Anche se sempre più pallida, la fiammella della condivisione era stata fin qui mantenuta accesa. Sarebbe bello se non si fosse spenta definitivamente. Ma soprattutto sarebbe bello se, in questo caso, ci fosse un approccio alternativo percorribile senza entrare in contrasto con il diritto internazionale e con i valori del mondo al quale apparteniamo. Un approccio fondato sulla globalità della risposta alla tragica complessità di un fenomeno nel quale si intrecciano fattori economici, politici, culturali e di sicurezza la cui delicatezza, e spesso problematicità,

non può in alcun modo essere sottovalutata.

Il controllo delle frontiere esterne dell'Unione è già stato rafforzato, tra l'altro con l'istituzione della guardia costiera e di frontiera europea. Nel Mediterraneo l'operazione Triton è stata sostituita da Themis, con un raggio d'azione ampliato al Mediterraneo orientale e con una maggiore chiarezza circa la nozione di *porto sicuro più vicino* che investe finalmente la responsabilità di tutti i paesi che si affacciano sul Mediterraneo. Il quadrante sud è preso in carico dall'operazione *Sophia*, con l'obiettivo principale di lottare contro il traffico di esseri umani con la diversione e la neutralizzazione delle navi sospette, e che dal 2016 contribuisce all'addestramento della Guardia Costiera e della Marina libica per il controllo dell'area di ricerca e soccorso di quel Paese.

Due sono, per quanto concerne gli interessi dell'Italia in quanto paese particolarmente esposto ai flussi attraverso il Mediterraneo, i tasselli principali che in questo quadro occorre ulteriormente rafforzare: gli accordi con i paesi di origine e di transito sia per la riammissione (nell'area del Mediterraneo ed in Africa l'Unione non ha ancora concluso nessun accordo di riammissione), sia per ulteriori forme di collaborazione quali, ad esempio, i centri di cui si era parlato nei mesi scorsi dove i migranti possano chiedere protezione e/o asilo, e l'attuazione dell'Agenda della Valletta del 2015, in particolare per il Trust Fund per l'Africa che fu allora istituito e nel cui ambito si collocano i c.d. *"migration compact"* introdotti dalla Commissione nel 2016 con l'obiettivo di accrescere la collaborazione dei

governi locali nel controllo dei flussi migratori e nel contrasto al traffico di esseri umani attraverso il finanziamento di progetti di sviluppo e il rafforzamento delle strutture di sicurezza. Obiettivi ulteriormente rafforzati al Vertice Unione Africana - UE del novembre 2017 ad Abidjan, dove la collaborazione per affrontare le cause profonde delle migrazioni irregolari fu tra i punti principali in agenda.

Attualmente le disponibilità del Trust Fund per l'Africa ammontano circa 3,3 miliardi di euro, ai quali gli Stati membri hanno contribuito per circa 350 milioni (l'Italia con 102 milioni è il secondo contributore dopo la Germania), mentre il Nuovo Piano per gli investimenti esterni dell'Unione Europea prevede di mobilitare 44 miliardi di euro di investimenti in Africa entro il 2020 per creare nuove opportunità di lavoro soprattutto per le giovani generazioni e sottrarle così al triste destino dell'emigrazione.

Su tutti questi fronti occorrerebbe fare di più e meglio. Le missioni nel Mediterraneo devono essere potenziate, e il loro funzionamento valutato con molta attenzione. La dotazione del Trust Fund per l'Africa appare ancora ampiamente insufficiente rispetto all'ampiezza dei risultati che con esso si vorrebbe ottenere. I campi di intervento ed i singoli progetti devono essere individuati con molta accuratezza, anche per evitare usi impropri delle risorse impiegate. Tutti, anche i leader africani, devono essere richiamati alle responsabilità del buon governo. C'è poi da imprimere nuovo slancio a tutto il *volet* della dimensione mediterranea della Politica di Vicinato che può dare un importante contributo alla

stabilizzazione dei paesi dell’Africa mediterranea, ma i cui risultati appaiono finora largamente inferiori alle aspettative. Un maggior impegno dell’Unione per la Libia, al posto delle ricorrenti e spesso contraddittorie iniziative nazionali, sarebbe anch’esso necessario. Infine, il tema della riapertura ed il potenziamento dei canali di immigrazione legale, che avrebbero l’effetto di allentare la pressione alle nostre frontiere, meriterebbe di essere ripreso e coordinato anche a livello europeo.

Pur nella consapevolezza della gravità del problema (anche se a maggio del 2018 sono sbarcati nei porti italiani meno di 4.000 persone rispetto alle quasi 23.000 dello stesso mese dell’anno precedente ed alle quasi 20.000 dello stesso periodo del

2016<sup>2</sup>), ci sembra questa l’agenda per la quale valga la pena di impegnarsi in alternativa all’ipotesi, apertamente evocata in questi giorni dal Ministro dell’Interno belga, esponente dell’estrema destra fiamminga, di generalizzati respingimenti di massa, che nel Mediterraneo significherebbero sospensione delle operazioni di soccorso, chiusura dei porti e al limite blocco navale, con forti rischi di violazione delle Convenzioni sul diritto del mare e sul trattamento dei rifugiati. Chi scrive si permette, a questo proposito, di rinviare alla Lettera Diplomatica n.1184 del 21 luglio 2017.

Gianfranco Verderame

---

<sup>2</sup> Ministero dell’Interno, *Cruscotto statistico giornaliero*. Per gli altri mesi i dati sono i seguenti: aprile 3.171 a fronte di 12.943, marzo 1.049 a fronte di 10.853, febbraio 1.065 a fronte di 8.971, gennaio 4.182 a fronte di 4.468.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Giovan Battista Verderame

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – [www.studidiplomatici.it](http://www.studidiplomatici.it) – e-mail:

[studidiplomatici@libero.it](mailto:studidiplomatici@libero.it)

Conto corrente bancario del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI : UniCredit S.p.A. - Distretto  
ROMA Via del Corso "A"

Via del Corso, 307 -00186 Roma

c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051