**Come funziona il trattato di Dublino - Il Post**

[La Convenzione](https://it.wikipedia.org/wiki/Convenzione_di_Dublino) sull’accoglienza dei rifugiati firmata dagli stati dell’Unione europea a Dublino nel 1990 prevede l’applicazione di alcune regole comuni in tutti gli stati dell’Unione – e alcuni altri stati europei che l’hanno firmata – riguardo alla gestione delle richieste di asilo, e di standard condivisi per l’accoglienza dei rifugiati: ovvero dei migranti che fanno richiesta di asilo nei paesi europei. Negli anni, però, è stata criticata per avere regole eccessivamente larghe e vaghe e per essere fondamentalmente ingiusta verso i paesi “di frontiera”, per via dell’obbligo dei rifugiati di identificarsi e rimanere nel primo paese dell’Unione in cui mettono piede.

La settimana scorsa il presidente della Repubblica Sergio Mattarella [ha chiesto](http://www.corriere.it/economia/15_settembre_05/cernobbio-mattarella-superare-dublino-nuove-regole-sull-asilo-bb0b19b4-53a4-11e5-8d8b-01b5b32840a1.shtml) di «superare con regole nuove e condivise l’accordo di Dublino». Il presidente della Commissione Europea Jean-Claude Juncker [ne ha chiesto](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm) «modifiche fondamentali» durante il suo discorso sullo Stato dell’Unione del 9 settembre. L’Alto rappresentante dell’UE per gli affari esteri Federica Mogherini, quando ancora era Ministro degli Esteri italiano, [aveva promesso](http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/audizioni/2014/04/20140516_audizioneimmigrazione.html) alla Camera di applicare le regole di Dublino «con la massima flessibilità nell’ambito dei margini previsti». Per ultimo, l’11 settembre il presidente del Consiglio Matteo Renzi [ha scritto](http://www.repubblica.it/politica/2015/09/11/news/l_europa_e_a_un_bivio_non_puo_piu_voltare_le_spalle_o_le_sue_ragioni_spariranno-122632224/?ref=HRER1-1) una lettera a Repubblica chiedendo di «superare la logica dell’egoismo nazionale, e dunque superare Dublino».

**Cos’è, cosa garantisce**  
La [Convenzione di Dublino](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01)) è stata firmata nel 1990 da 12 stati dell’Unione europea ed è entrata in vigore l’1 settembre 1997. Riguarda il processo per chiarire quale stato deve esaminare la domanda ed eventualmente fornire asilo ai “rifugiati”, e quindi [una particolare categoria di migranti:](http://www.ilpost.it/2015/08/21/al-jazeera-migranti/) quelli che scappano da contesti di guerra o persecuzioni, il cui status è riconosciuto da una convenzione ONU del 1951 e da varie direttive europee in merito.  
Gli accordi di Dublino non determinano quindi i criteri che ciascuno stato utilizza per decidere se un rifugiato meriti o meno il diritto di asilo in un dato paese, ma solo quale paese europeo debba occuparsene. Tutti i paesi europei hanno il dovere di accogliere i rifugiati, ma hanno anche il diritto di decidere su quali basi farlo, e cosa garantirgli.

La Convenzione è nata fondamentalmente per adottare una pratica comune in tutta Europa ed evitare che un richiedente asilo possa fare domanda in più stati dell’Unione, creando confusione e conflitti di responsabilità. La prima Convenzione prevedeva già i due punti chiave che sono stati conservati fino ad oggi.

**1.** Lo Stato responsabile della gestione della domanda di asilo di ciascun rifugiato è quello in cui abitano legalmente i suoi parenti stretti, o dal quale ha già ricevuto un permesso di soggiorno.

**2.** In assenza di legami accertati, lo Stato che si fa carico della domanda e dell’accoglienza è il primo in cui il rifugiato mette piede.

Nel 2003 e nel 2013 la Convenzione è stata rivista e integrata: [nel 2003](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32003R0343) sono stati introdotti criteri più precisi per la gestione di minori ed è stato riaffermato come principio fondamentale il rispetto dell’unità familiare. [Nel 2013](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF) è stata introdotta la possibilità che uno Stato rifiuti di trasferire un rifugiato nello Stato deputato a occuparsene nel caso in cui quest’ultimo gli possa riservare «un trattamento disumano e degradante». L’intero processo di indagine e individuazione dello Stato che deve gestire la domanda è stato inoltre reso più “inclusivo”: obbliga cioè ciascuno stato a tenere informato il rifugiato dei vari passaggi della sua pratica e tenere conto delle sue esigenze tramite un colloquio personale.

**I problemi**  
Per prima cosa, le norme di Dublino sono “vecchie”: sono rimaste praticamente le stesse da 25 anni, cioè da quando furono sottoscritte da solo 12 stati e l’Unione europea non era ancora quella di oggi (ad oggi i paesi che hanno poi sottoscritto gli accordi di Dublino sono i 28 dell’Unione europea assieme a Norvegia, Islanda, Svizzera e Liechtenstein). Le norme di Dublino, inoltre, sono state concepite immaginando flussi regolari di rifugiati e una sostanziale complicità e standard comuni in tutti i paesi dell’Unione: in questo modo, a regime, i rifugiati che hanno legami familiari sarebbero trasferiti nei paesi competenti e quelli senza particolari legami sarebbero “spontaneamente” accolti nei vari paesi europei di frontiera.

Negli anni, e ancora di più nelle ultime settimane, è diventato evidente che la maggior parte dei rifugiati entra nell’Unione Europa illegalmente, senza documenti e cercando di non farsi identificare nel primo paese in cui mette piede, poiché in genere è meno ricco dei paesi dell’Europa centrale o settentrionale dove spesso gli stranieri sono diretti e dove vogliono chiedere asilo. I migranti che solamente nel 2015 sono arrivati in Grecia e in Italia – [rispettivamente, fino ad agosto, 160mila e 110mila](http://www.ilpost.it/2015/08/23/numeri-migranti-italia-grecia/) – nella maggior parte dei casi non hanno voluto farsi identificare e chiedere asilo, ma hanno cercato di proseguire il proprio viaggio per arrivare più a nord.

La cosa ha messo in notevole difficoltà per prime le autorità greche e italiane, che si sono trovate nella situazione di dover offrire rifugio e assistenza temporanea a decine di migliaia di persone che al contempo però non volevano farsi identificare, cosa che invece l’Italia e la Grecia erano tenute a fare. Oltretutto, proprio secondo il trattato di Dublino, il primo stato in cui un rifugiato si registra ufficialmente – la Germania e la Svezia, se il rifugiato riesce a raggiungerle senza farsi identificare prima altrove – è tenuto a indagare sul tragitto seguito per arrivare fin lì, e rimandarlo nel primo paese in cui è entrato: cosa poco gradita sia al rifugiato – che viene espulso dal paese in cui voleva chiedere asilo – sia al paese “di frontiera” che si trova a dover gestire la sua domanda (e motivo per cui la Germania [ha di fatto sospeso le norme di Dublino](http://www.ilpost.it/2015/08/25/germania-rifugiati-siriani/), quando ha fatto sapere che avrebbe offerto accoglienza a tutti i siriani a prescindere dalla loro precedente provenienza).

Oltre ai difetti strutturali, la Convenzione ha molti difetti “di fatto”: Ferruccio Pastore, il direttore del Forum internazionale ed europeo di ricerche sull’immigrazione, [ha spiegato a *Euronews*](http://www.eunews.it/2015/04/21/il-diritto-dasilo-regolato-da-dublino-iii-come-funziona-male-e-come-si-puo-migliorare/33961) che il principio del rispetto dell’unità familiare nella scelta del paese che deve gestire la richiesta di asilo è di fatto ignorato: «la parentela deve essere provata e non è semplice. I migranti arrivano spesso senza documenti, la regola è quindi che bisogna fare un test del DNA. Ma è molto complicato perché al di là della lunghezza e del costo della procedura bisogna trovare il parente che vive già in Europa e far fare anche a lui il test». Le procedure di presa in carico della domanda, di indagine sul percorso effettuato dal rifugiato e di esame della domanda, inoltre, sulla carta dovrebbero essere piuttosto spedite: e invece in vari paesi – compresa l’Italia – occupano vari mesi, in cui il rifugiato si trova in una specie di “limbo” durante il quale vive esclusivamente a carico dello stato perché non può ottenere un permesso lavorativo.

**Cosa si può fare?**  
La Commissione Europea, nel maggio del 2015, ha pubblicato la [*European Agenda on Migration*](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf) nella quale ha ammesso che le norme previste da Dublino «non stanno funzionando come dovrebbero» ma sostanzialmente suggerisce di rafforzare la collaborazione fra stati: per esempio attraverso la creazione di un database unico ed efficiente di impronte digitali – il cosiddetto [Eurodac](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=URISERV:l33081) – da prendere ai rifugiati nei paesi di “frontiera”, e regole ancora più stringenti per i minori non accompagnati. L’agenda suggeriva inoltre di valutare ed eventualmente rivedere le norme di Dublino nel 2016.

Le raccomandazioni dell’Unione europea sul migliorare il funzionamento delle norme di Dublino – senza modificarle radicalmente – sono state di fatto superate dalla proposta avanzata il 9 settembre da Juncker, che ha chiesto di distribuire in vari paesi dell’Unione, che dovranno ospitarli e gestire le loro richieste, [120mila richiedenti asilo](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm) che oggi si trovano in Grecia, Italia e Ungheria. Il 14 settembre i ministri degli Esteri dell’Unione europea terranno una riunione d’emergenza per discutere della gestione dei migranti e rifugiati: non è chiaro però se discuteranno dell’introduzione di un sistema definitivo di “quote” e di rivedere con anticipo le norme di Dublino.

Una proposta più radicale è stata ad esempio avanzata da Bill Frelick, il responsabile dei rifugiati della NGO Human Rights Watch, che ne ha scritto l’8 settembre [sull’edizione europea di Politico:](http://www.politico.eu/article/time-to-ditch-dublin-migrant-eu-germany-macedonia-africa/) Frelick propone di garantire una specie di diritto di asilo “provvisorio” per persone che rispettano dei criteri di base – come provenire da un paese in guerra – di modo che nei mesi di “limbo” in seguito alla richiesta di asilo possano già lavorare. Principalmente, però, Frelick ha suggerito una revisione della regola del “primo paese”:

La norma per decidere quale paese debba esaminare la richiesta di asilo dovrebbe tenere conto del primo paese in cui è avanzata, non del primo paese in cui il rifugiato ha messo piede. Per ora le norme di Dublino lo permettono per i minori accompagnati: ma quella che per ora è un’eccezione, dovrebbe essere una regola. Ma la cosa potrebbe funzionare solo a fianco di un sistema di responsabilità condivise, cosicché le destinazioni più popolari non debbano subire tutto il peso da sole.