

L'ITALIA VIOLA I DIRITTI FONDAMENTALI DEI MIGRANTI: NUOVE CONFERME DA STRASBURGO CIRCA LE LACUNE DEL "SISTEMA DI DUBLINO"

di Deborah Russo*

1. La condanna del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo è giunta, nell'autunno scorso, da Strasburgo. Nel giro di un mese infatti l'Italia ha subito due sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora innanzi "Corte") che denunciano i difetti delle procedure e delle strutture destinate a gestire lo straordinario fenomeno migratorio che da anni interessa il continente europeo. Secondo le recenti pronunce, infatti, il sistema di accoglienza italiano presenta carenze strutturali e risulta sotto vari profili incompatibile con gli *standards* di protezione dei diritti fondamentali stabiliti dalla Convenzione europea dei diritti umani.

Le due sentenze in commento non rappresentano in verità l'esito dei primi tentativi promossi dai migranti per attivare la competenza della Corte nei confronti dell'Italia. Nei mesi precedenti erano già stati presentati alcuni ricorsi nei confronti dell'Italia volti a ottenere la neutralizzazione dell'operatività delle norme dell'Unione europea e, segnatamente, di quelle contenute nel regolamento UE 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (noto anche come Dublino III) che ha stabilito una disciplina comune per la determinazione dello Stato membro competente a conoscere delle domande di asilo presentate da cittadini di Stati terzi¹. Tale disciplina stabilisce la competenza del Paese di primo ingresso a istruire la domanda di protezione e legittima pertanto gli Stati parti del sistema di Dublino a trasferire i migranti verso tale Stato.

I primi ricorsi contro l'Italia lamentavano che l'applicazione del criterio del Paese di primo ingresso avrebbe esposto i ricorrenti al rischio di subire trattamenti inumani e degradanti, in violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia per le carenze interne al sistema italiano di accoglienza, sia per il pericolo della violazione del principio di *non refoulement* cagionato dal mal funzionamento delle procedure necessarie per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

In pratica, questi ricorsi miravano ad ottenere una pronuncia nei confronti dell'Italia analoga a quella adottata nel caso *M.S.S. v. Belgium and Greece* nei confronti della

* Ricercatrice di diritto internazionale, Università di Firenze.

¹ 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 (rifusione), in GUUE del 29 giugno 2013, L 180 p. 31. La denominazione del nuovo regime deriva dalla Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 (GUCE n. C 254 del 19 agosto 1997) che era stata adottata prima dell'entrata in vigore, nel 1999, del Trattato di Amsterdam, che ha attribuito all'Unione la competenza nelle materie inerenti le politiche dei visti, asilo e immigrazione. In seguito alla cosiddetta "comunitarizzazione" della materia, è stato adottato il regolamento (CE) n. 343/2003 (GUCE 25 febbraio 2003, L 50), denominato "Dublino II", antesignano del regolamento "Dublino III" attualmente in vigore.

Grecia². In questo caso, la Corte, valorizzando gli elementi derivanti dai rapporti delle organizzazioni internazionali, delle ONG e dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, aveva per la prima volta affermato che il trasferimento verso la Grecia, in applicazione del regolamento "Dublino II", avrebbe esposto il ricorrente al rischio di subire trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione europea, a causa delle deficienze strutturali del sistema di accoglienza greco, riguardo tanto alle problematiche condizioni di detenzione riservate ai migranti, quanto alla irregolarità delle procedure di esame e al rischio di respingimenti nei Paesi di origine. In questo caso, la Corte aveva statuito, oltre che sulla responsabilità della Grecia per le violazioni in questione, anche su quella del Belgio per il trasferimento verso la Grecia. Infatti il Belgio si sarebbe dovuto astenere dall'applicare le norme contenute nel regolamento comunitario "Dublino II" (allora in vigore) in una situazione "a rischio" come quella esistente nel caso di specie.

Allo stesso principio si è successivamente allineata la Corte di giustizia dell'Unione europea, richiamando espressamente la sentenza resa dalla Corte europea nel caso *M.S.S. v. Belgium and Greece*³. Essa ha, in particolare, precisato che le carenze sistemiche nelle procedure di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo costituiscono per uno Stato membro dell'Unione fondate ragioni per ritenere che il richiedente rischierebbe di subire trattamenti inumani e degradanti, ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, qualora venisse lì trasferito in applicazione del regolamento "Dublino II". Pertanto, in circostanze del genere, il ricorso alla clausola di sovranità, che era stata prevista dall'art. 3, par. 2, dello stesso regolamento come espressione di una facoltà riservata agli Stati di istruire la domanda in deroga ai criteri stabiliti dal regolamento, sarebbe divenuta obbligatoria. Come vedremo, questo principio è stato poi codificato nel regolamento "Dublino III".

I primi ricorsi presentati dinanzi alla Corte europea nei confronti dell'Italia si sono tuttavia conclusi con l'adozione di pronunce di inammissibilità per manifesta infonda-

² CEDU, sent. 21 gennaio 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, app. n. 30696/09. Sulla sentenza si vedano in particolare i commenti di: L. MAGI, *Protezione dei richiedenti asilo "par ricochet" o protezione par moitié?: La Grande Camera ripartisce tra gli Stati contraenti le responsabilità per violazione della Convenzione europea conseguenti al trasferimento di un richiedente asilo in attuazione del regolamento "Dublino II"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2011, p. 824 ss.; M. MARCHEGANI, *Regolamento "Dublino II" e Convenzione europea dei diritti umani: il caso "M.S.S." c. "Belgio" e "Grecia"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 357 ss.; P. MALLIA, *Case of M.S.S. v. Belgium and Greece: A Catalyst in the Re-thinking of the Dublin II Regulation*, in *Refugee Survey Quarterly*, 2011, p. 107 ss.

³ Sent. 21 dicembre 2011, *N.S. e altri*, cause riunite C-411/10 e C-493/10, con commenti di G. MORGESE, *Regolamento Dublino II e applicazione del principio di mutua fiducia tra Stati membri: la pronuncia della Corte di giustizia nel caso N.S. e altri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p.147 ss.; A. MATTERA, *Droits fondamentaux, principes et valeurs de l'Union européenne*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2012, p.121 ss.; L. GRASSO, *Rispetto dei diritti fondamentali di richiedenti asilo ed operatività della sovereignty clause del regolamento Dublino II*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p.733 ss.; G. MELLON, *The Charter of Fundamental Rights and the Dublin Convention: An Analysis of N.S. v. Secretary of State for the Home Department (C-411/10)*, in *European Public Law*, 2012, p.655 ss.

tezza, ossia per la mancanza di fondate ragioni per ritenere che il trasferimento in Italia avrebbe determinato il rischio di trattamenti inumani o degradanti o di violazioni del principio di *non refoulement*. Inoltre, secondo la Corte europea, il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo non avrebbe manifestato carenze strutturali⁴.

Le sentenze in commento indicano dunque un cambio di orientamento da parte della Corte europea.

2. Occorre innanzitutto premettere che le pronunce qui in esame mettono in luce profili diversi di responsabilità inerenti vari aspetti critici del sistema italiano di trattamento e accoglienza dei migranti.

La sentenza *Sharifi and Others v. Italy and Greece* è stata resa sul ricorso di un gruppo di 32 cittadini (alcuni afgani, altri sudanesi ed eritrei) che, entrati nel territorio dell'Unione attraversando i confini della Grecia, avevano poi raggiunto l'Italia, per essere da lì nuovamente respinti verso il Paese di primo ingresso, in applicazione del regolamento "Dublino III"⁵. In questo caso, la Corte ha statuito che l'Italia fosse responsabile, innanzitutto, per violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, avendo trasferito i ricorrenti verso la Grecia, ossia verso un Paese considerato non sicuro dal quale i medesimi avrebbero rischiato il respingimento verso i Paesi d'origine. L'Italia, inoltre, ha violato l'art. 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea, insieme all'art. 13 di quest'ultima, per aver proceduto ad un respingimento collettivo senza espletare alcuna procedura di esame individuale e senza consentire alcuna garanzia procedurale e di riesame nei confronti delle diverse posizioni dei migranti.

Il caso *Tarakhel v. Switzerland* riguarda invece ulteriori aspetti critici del sistema italiano di accoglienza dei migranti: la capacità di accoglienza e le condizioni di vita nelle strutture ricettive esistenti.

La condanna, in questo caso, ha riguardato la Svizzera che, pur non essendo Stato membro dell'Unione, è divenuta parte del sistema di Dublino in virtù dell'accordo di associazione stipulato con la Comunità europea (oggi UE) il 26 ottobre 2004.

La Corte ha dichiarato la Svizzera responsabile di aver violato l'art. 3 della Convenzione europea per l'adozione della decisione di trasferimento dei ricorrenti, una famiglia di cittadini afgani, in Italia. E, infatti, essa ha rilevato il pericolo di una carenza grave e sistemica delle strutture disponibili in Italia, facendo leva, in particolare, sui dati forniti dai rapporti di alcune ONG e dal governo italiano. In proposito, essa ha affermato: "The Court notes that the methods used to calculate the number of asylum seekers without accommodation in Italy are disputed. Without entering into the debate as to the accuracy of the available figures, it is sufficient for the Court to note the glaring discrepancy between the number of asylum applications made in 2013, which according to the Italian Government totalled 14,184 by 15 June 2013 (see paragraph 78 above), and the

⁴ *Mohammed Hussein v. the Netherlands and Italy*, dec. 2 aprile 2013, app. n. 27725/10; *Halimi v. Austria*, dec. 18 giugno 2013, app. n. 53852/11; *Abubeker v. Austria e Italy*, dec. 18 giugno 2013, app. n. 73874/11.

⁵ *Sharifi and Others v. Italy and Greece*, sent. 21 ottobre 2014, app. n. 16643/09.

number of places available in the facilities belonging to the SPRAR network (9,630 places), where – again according to the Italian Government – the applicants would be accommodated (see paragraph 76 above). Moreover, given that the figure for the number of applications relates only to the first six months of 2013, the figure for the year as a whole is likely to be considerably higher, further weakening the reception capacity of the SPRAR system”⁶. Il brano citato evidenzia l’assenza di un quadro preciso circa l’effettiva capacità recettiva del Paese e, al contempo, il carattere notevolmente sotto-dimensionato delle strutture esistenti rispetto alle esigenze concrete.

Quanto alla tutela dei diritti fondamentali all’interno dei centri di accoglienza, gli stessi rapporti delle ONG evidenziavano l’esistenza di condizioni di vita insalubri, mancanza di riservatezza, costanti episodi di violenza da parte degli stessi migranti e talora separazioni dei nuclei familiari da parte delle autorità. Le raccomandazioni redatte dall’Alto Commissariato dei diritti umani relative all’anno 2013, inoltre, indicavano la ricorrenza di vari aspetti problematici, quali le gravi carenze della qualità dei servizi in alcuni centri, anche a causa della mancanza di un coordinamento a livello nazionale. Alla luce dell’insieme dei dati disponibili, per quanto frammentari e per certi versi approssimativi, la Corte ha ritenuto che, sebbene l’attuale situazione italiana, nel suo complesso, non possa considerarsi di gravità paragonabile a quella della Grecia al tempo della sentenza resa nel caso *M.S.S.*, essa nondimeno presenta seri profili critici. Di conseguenza, la Svizzera, prima di poter procedere al trasferimento, avrebbe dovuto ottenere dalle autorità italiane adeguate garanzie circa il trattamento che sarebbe stato riservato ai ricorrenti al rientro in Italia. Quanto alla difesa opposta dal governo svizzero, che adduceva di aver in effetti ottenuto rassicurazioni circa la sistemazione dei ricorrenti nel centro ERF di Bologna, la Corte ha affermato che “in the absence of detailed and reliable information concerning the specific facility, the physical reception conditions and the preservation of the family unit, the Court considers that the Swiss authorities do not possess sufficient assurances that, if returned to Italy, the applicants would be taken charge of in a manner adapted to the age of the children”⁷. In sostanza, la pronuncia richiede, in situazioni considerate “a rischio” come quella italiana, che gli Stati antepongano all’applicazione del criterio del Paese di primo ingresso l’ottenimento di garanzie specifiche circa il trattamento che sarà riservato ai migranti. Nel caso in esame, le garanzie ottenute dalla Svizzera sono state giudicate insufficienti a legittimare la decisione del trasferimento in Italia.

3. Il quadro tracciato dalla recente giurisprudenza della Corte europea riguardo al sistema italiano di accoglienza dei migranti delinea una situazione dai contorni foschi e incerti anche per l’assenza di una complessiva mappatura delle strutture e delle procedure in essere.

Sull’onda delle preoccupanti notizie provenienti da Strasburgo, la Camera dei Deputati ha deliberato, il 17 novembre 2014, l’istituzione di una Commissione monocamerale

⁶ Cfr. Sent. *Tarakhel v. Switzerland*, sent. 4 novembre 2014, app. n. 29217/12, par. 110.

⁷ *Ibidem*, par. 121.

Osservatorio sulle fonti

di inchiesta, composta da 21 deputati (nominati dalla Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari) con il compito di fare luce sulla situazione dei centri di accoglienza per gli immigrati⁸.

La Commissione dovrebbe fornire alla Camera, entro un anno dall'avvio della attività, una relazione sullo stato del sistema di accoglienza e identificazione nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza (CDA), nei centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e nei centri di identificazione ed espulsione (CIE). In particolare, la Commissione è chiamata ad accertare se nei centri di accoglienza si siano verificate condotte illecite e lesive dei diritti fondamentali dei migranti o atti di violenza anche da parte di quest'ultimi e, inoltre, se la gestione dei centri, le procedure di trattamento e l'operato delle autorità risultino compatibili con le regole e con i codici di comportamento. Al fine di perseguire gli obiettivi assegnati, la Commissione potrà farsi coadiuvare dalle forze di polizia giudiziaria che riterrà necessarie e disporrà degli stessi poteri di indagine consentiti all'autorità giudiziaria.

Lo scopo di questa operazione dovrebbe essere l'ottenimento di una analisi complessiva sulla situazione critica esistente nei centri di accoglienza, a fronte dell'acclarata verifica di episodi di violazioni dei diritti umani. La visione d'insieme dovrebbe permettere di evidenziare, infatti, i principali profili di debolezza e di malfunzionamento nella gestione delle strutture esistenti e di elaborare un piano di intervento complessivo che includa sia le modifiche strutturali necessarie, sia i correttivi richiesti dalle specifiche situazioni critiche.

Tali interventi, certamente opportuni nella prospettiva del miglioramento delle condizioni di trattamento dei migranti, lasciano residuare dubbi sulla capacità di fornire una soluzione definitiva e sostenibile nel lungo periodo al problema. A monte, vi è infatti un fenomeno epocale, quella del crescente fiume migratorio di masse di popolazione che si spostano dall'Africa all'Europa, che, lungi dall'interessare le sole coste dei Paesi meridionali dell'Unione europea, presenta, nella sua sostanza, una dimensione sovranazionale. Si tratta, infatti, di un flusso migratorio che coinvolge in modo crescente tutti gli Stati europei perché in quella direzione muove con determinazione l'ondata dei migranti.

Come è noto, è illusorio tentare di regolare il fenomeno attraverso l'applicazione di meccanismi giuridici che tendono a bloccare i flussi in una o più realtà territoriali, mentre è necessario elaborare una strategia complessiva che soddisfi adeguatamente gli interessi di tutti i soggetti coinvolti (degli Stati e degli stessi migranti) e che disciplini in modo sostenibile il suo svolgimento.

L'Unione europea offre senz'altro la sede più appropriata per una così delicata composizione di interessi anche in ragione dell'ormai avvenuta "comunitarizzazione" delle politiche concernenti visti, asilo e immigrazione.

⁸ Delibera del 17 novembre 2014 per l'istituzione di una Commissione monocamerale di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di accoglienza per richiedenti asilo e nei centri di identificazione ed espulsione, 14A09159, in GU n.275 del 26-11-2014.

Osservatorio sulle fonti

Nell'esercizio di tali competenze, sono stati, peraltro, già adottati alcuni importanti strumenti normativi, senza che i risultati sinora raggiunti possano dirsi soddisfacenti in termini di adeguata tutela dei diritti fondamentali dei migranti. Non a caso, solo sul fronte del trattamento dei richiedenti asilo, attualmente pendono dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo oltre mille casi riguardanti l'applicazione del sistema di Dublino (cosiddetti "Dublin cases"); le due sentenze in commento sono dunque soltanto una "punta dell'iceberg"⁹. Molti di questi casi, peraltro, sono stati presentati nei confronti degli Stati settentrionali del continente europeo, segno dell'aspirazione di molti migranti ad ottenere il permesso di soggiorno in tali Paesi, neutralizzando il trasferimento, in applicazione delle norme dell'Unione, verso i Paesi di primo ingresso.

Questi elementi inducono ad interrogarsi una volta di più sui risultati derivanti dall'operatività del sistema di Dublino, che dovrebbe costituire uno dei pilastri a sostegno del "sistema europeo comune di asilo" e che mostra ancora evidentemente segni di estrema criticità.

Il primo campanello di allarme era giunto dalla già ricordata pronuncia della Corte europea nel caso *M.S.S.* che aveva dichiarato le carenze strutturali del sistema greco. Ad essa aveva fatto eco la sentenza relativa al caso *N. S. e altri*, nel quale la Corte di giustizia aveva per la prima volta affermato il carattere relativo della presunzione fondante il sistema di Dublino, ossia quella della reciproca sicurezza sulla tutela dei diritti fondamentali negli Stati membri dell'Unione.

Come è noto, alle gravi criticità riscontrate dalla giurisprudenza, si è successivamente tentato di far fronte attraverso la modifica del regolamento "Dublino II" con l'adozione del nuovo regolamento "Dublino III", più volte richiamato¹⁰. Il nuovo strumento si pone in sostanziale continuità col regime contenuto nel regolamento precedente, ispirandosi anch'esso al principio dell'unicità della competenza, che tende a individuare un solo Stato membro competente a esaminare la domanda di protezione internazionale, al fine di evitare il fenomeno della moltiplicazione delle domande presentate dai richiedenti asilo e di garantire la certezza del diritto. Nell'applicazione di tale principio, tuttavia, esso conferma i medesimi criteri per la determinazione dello Stato membro competente. Essi seguono un ordine gerarchico che privilegia *in primis* l'esistenza di certi legami familiari, poi l'eventuale avvenuto rilascio di un titolo di soggiorno o di

⁹ Per maggiori informazioni si può consultare l'opuscolo informativo ufficiale redatto dai servizi della Corte europea dei diritti dell'uomo: www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_ENG.pdf. Per un approfondimento sul rapporto tra le norme dell'Unione che formano il sistema di Dublino e gli *standards* internazionali di tutela dei diritti umani si vedano: G. CAGGIANO, *La tutela dei diritti degli stranieri nel sistema della Convenzione europea dei diritti umani*, in *Gli Stranieri*, 2010, p. 7 ss.; I. ITALIANO, *La protezione dei diritti dei richiedenti asilo nella CEDU e nell'Unione europea non è necessariamente equivalente*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 117 ss.; J. LENART, *'Fortress Europe': Compliance of the Dublin II Regulation with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2012, p. 4 ss.

¹⁰ Sul tema della compatibilità del regolamento "Dublino III" con la tutela dei diritti fondamentali si veda: O. FERACI, *Il nuovo regolamento "Dublino III" e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2013.

un visto e, infine, il criterio residuale, destinato ad avere l'impatto più rilevante per la sua applicazione generale, del Paese di primo ingresso (regolare o irregolare) nel territorio europeo.

Nella prassi, dunque, il funzionamento del sistema europeo di Dublino, come riformato dal regolamento "Dublino III", continua ad essere caratterizzato dalla netta tendenza a convogliare le domande verso lo Stato membro le cui frontiere terrestri, marittime o aeree, siano state varcate per prime dallo straniero richiedente asilo. Questa situazione aggrava il concentramento degli effetti della pressione migratoria sugli Stati membri le cui frontiere formano il confine meridionale dell'Unione, mettendo a dura prova il corretto funzionamento delle procedure di riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altra condizione che possa giustificare la protezione internazionale, nonché l'organizzazione delle strutture di accoglienza e dei centri di identificazione ed espulsione¹¹.

Come si è accennato, il regolamento "Dublino III" cerca di fronteggiare questa problematica mediante la codificazione del principio enunciato nella sentenza *N.S.* all'art. 3, par. 2, secondo cui "qualora sia impossibile trasferire un richiedente verso lo Stato membro inizialmente designato come competente in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedenti in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, lo Stato membro che ha avviato la procedura di determinazione dello Stato membro competente prosegue l'esame dei criteri di cui al capo III per verificare se un altro Stato membro possa essere designato come competente". Alla luce di questa disposizione, qualora non sia individuabile uno Stato "sicuro", lo Stato che ha avviato la procedura è obbligato a utilizzare la c.d. clausola di sovranità, di cui all'art. 17, che lo riconosce come competente in deroga ai criteri stabiliti dal regolamento.

Questo meccanismo, tuttavia, offre una soluzione specificamente congegnata per fronteggiare situazioni "patologiche", non costituisce una modifica strutturale del sistema di determinazione della competenza che eviti "a monte" il verificarsi di tali situazioni critiche.

Nella stessa logica si colloca, peraltro, l'altro istituto correttivo predisposto dall'art. 33 del nuovo regolamento, ossia il "meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione della crisi" che dovrebbe essere attivato, su iniziativa della Commissione europea, in presenza di problemi di funzionamento dei sistemi nazionali di asilo al fine di prevenirne il deterioramento e il collasso. Il meccanismo in questione prevede l'espletamento di una procedura complessa, che si snoda intorno a due fasi principali, che implicano il progressivo coinvolgimento delle più importanti Istituzioni dell'Unione in una delicata attività di osservazione, controllo e orientamento dell'operato dello Stato

¹¹ Cfr. sul tema: G. CAGGIANO, *L'insostenibile onere della gestione delle frontiere esterne e della competenza di "paese di primo ingresso" per gli Stati frontalieri nel Mediterraneo*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 45 ss.; M. GESTRI, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (a cura di) *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, p. 895 ss.

Osservatorio sulle fonti

membro in questione. La procedura non garantisce tuttavia l'esito positivo dell'operazione e la soluzione della situazione di crisi.

In conclusione, le principali novità introdotte dal nuovo regolamento denotano un approccio fortemente "conservativo" del sistema precedente e individuano forme di intervento che si inseriscono in un contesto "emergenziale", senza apportare innovazioni di rilievo alla fisiologia del sistema.

Ebbene, la prima prassi di applicazione del nuovo regime evidenzia già la presenza di elementi di grave debolezza che probabilmente non potranno essere risolti mediante gli interventi di riforma a livello nazionale, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo. Ed, allora, urge lo sviluppo di una discussione politica che coinvolga gli Stati membri e l'Unione nella sperimentazione di nuovi meccanismi e criteri che offrano una soluzione sostenibile. Tra le prospettive possibili, la più concreta sembra essere una ulteriore revisione del sistema di Dublino attraverso un cambiamento dei criteri che determinano lo Stato membro competente; ad esempio, utilizzando, al posto o insieme al criterio del Paese di primo ingresso, anche quello che valorizzi le intenzioni di destinazione dei migranti. Questo criterio, infatti, oltre a risultare maggiormente rispettoso delle reali aspirazioni dei migranti, eviterebbe di alimentare il fenomeno dei movimenti clandestini tra gli Stati membri, pur rimanendo coerente con il principio del riconoscimento delle frontiere esterne degli Stati membri quali frontiere dell'Unione europea.