COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

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)

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2008) 820 definitivo}
{SEC(2008) 2962}

1. INTRODUZIONE

L'adozione di una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 343/2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (di seguito "regolamento Dublino")[1], figura tra le iniziative strategiche del programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2008[2].

Al fine di mettere a punto la seconda fase della normativa sull'asilo, come richiesto dal programma dell'Aia, la Commissione ha avviato il processo di valutazione dei risultati conseguiti nella prima fase dell'istituzione del sistema comune europeo di asilo.

Per quanto riguarda il regolamento Dublino, il 6 giugno 2007[3] la Commissione ha redatto una **relazione di valutazione** completa del sistema Dublino, basandosi su un ampio ventaglio di contributi forniti da varie parti interessate. Inoltre, il 6 giugno 2007 ha presentato il **Libro verde** sul futuro regime comune europeo in materia di asilo[4], inteso a individuare le possibili scelte per definire la seconda fase della creazione del sistema. La relazione di valutazione è servita da **valutazione tecnica** del sistema Dublino, mentre le consultazioni basate sul Libro verde da **valutazione strategica**.

Infine, tra ottobre 2007 e luglio 2008 si sono svolte varie **riunioni di esperti** con gli Stati membri, ONG e l'ACNUR, con avvocati, giudici e membri del Parlamento europeo, per individuare i miglioramenti da apportare al regolamento Dublino.

Sulla scorta delle questioni affrontate e dei suggerimenti proposti durante il processo di consultazione è stata elaborata la presente valutazione d'impatto.

2. SITUAZIONE E PROBLEMI

Per quanto concerne l'applicazione del regolamento Dublino, sono stati rilevati i seguenti problemi:

- il regolamento Dublino contiene disposizioni operative oscure o inadeguate che pregiudicano l'efficacia del sistema e creano difficoltà ai richiedenti asilo;
- le controversie tra gli Stati membri sull'applicazione delle norme Dublino non sono risolte con efficacia;
- i trasferimenti ai sensi della procedura Dublino rischiano di oberare gli Stati membri che devono fare fronte a situazioni di particolare pressione;
- i trasferimenti ai sensi della procedura Dublino potrebbero, in circostanze eccezionali, privare i richiedenti asilo di una protezione adeguata;
- le informazioni e le garanzie giuridiche per i richiedenti asilo ai sensi della procedura Dublino sono inadeguate;
- gli Stati membri non garantiscono in misura sufficiente l'unità del nucleo familiare, l'interesse

---

1 CLWP n. 2008/JLS/022.

2 COM (2007) 640.

3 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema di Dublino, COM (2007) 299 definitivo, SEC (2007) 742. Il "sistema Dublino" mira a determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo nel territorio di uno degli Stati membri, e consta dei regolamenti Dublino e Eurodac e delle rispettive norme di attuazione.

4 COM (2007) 301.

dei minori e quello di altre categorie vulnerabili.

La valutazione d'impatto esamina poi i possibili sviluppi della situazione in assenza di un intervento dell'UE, giungendo alla conclusione che i problemi attuali persisterebbero e che è del tutto necessaria un'azione a livello della Comunità.

3. OBIETTIVI

Per quanto riguarda la proposta che modifica il regolamento Dublino, gli **obiettivi generali** della seconda fase del sistema comune europeo di asilo sono: i) fare in modo che le esigenze dei richiedenti protezione internazionale siano affrontate in modo globale nell'ambito del meccanismo di determinazione della competenza e rendere il sistema più efficace in modo da ridurre i tempi e le risorse impiegate dagli Stati membri; ii) contribuire a gestire meglio le situazioni di particolare pressione sulle capacità di accoglienza e/o sui sistemi di asilo degli Stati membri.

Gli obiettivi generali devono essere integrati in particolare dai seguenti **obiettivi specifici**:

I) garantire il funzionamento regolare della procedura di determinazione della competenza;

II) garantire una soluzione efficace delle controversie tra gli Stati membri;

III) evitare un ulteriore onere per gli Stati membri che devono fare fronte a situazioni di particolare pressione e fare in modo che siano disposte norme di protezione adeguate a beneficio dei richiedenti asilo;

IV) rafforzare le garanzie giuridiche per i richiedenti asilo affinché possano difendere meglio i propri diritti;

V) assicurare il rispetto del diritto all'unità familiare e gestire meglio le categorie vulnerabili in modo da rispondere alle loro esigenze specifiche.

Sono inoltre definiti vari obiettivi operativi indicativi.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Tenuto conto della diversa natura degli obiettivi specifici, la valutazione d'impatto propone una serie di subopzioni. L'opzione strategica privilegiata è il risultato della combinazione delle subopzioni preferite per ciascun obiettivo specifico.

Status Quo (opzione che tratta tutti i problemi individuati)

Il quadro normativo attuale rimarrebbe immutato e le attività in corso negli Stati membri proseguirebbero. La Commissione continuerebbe a monitorare l'attuazione del regolamento Dublino.

4.1. Opzione privilegiata

Data la complessità delle subopzioni proposte, la presente sintesi si limita a elencare gli elementi principali dell'opzione strategica privilegiata, che consta di **opzioni legislative** e opzioni dirette a **promuovere la cooperazione pratica** tra gli Stati membri.

Laddove l'obiettivo è:

I) garantire il funzionamento regolare della procedura, le subopzioni legislative preferite prevedono:

– che siano introdotti termini adeguati per presentare le domande di ripresa in carico e rispondere alle domande per motivi umanitari, e che siano ridotti i termini per rispondere alle richieste di informazioni;

– che siano introdotte regole relative allo Stato membro che deve sostenere i costi dei trasferimenti Dublino, precisando le conseguenze in caso di trasferimento erroneo e di decisione riformata in appello dopo che l'interessato è stato trasferito;

– che siano precisate le circostanze e le modalità di applicazione di varie clausole del regolamento (clausole di cessazione della competenza, clausola di sovranità e clausola umanitaria).

Ad integrazione delle opzioni legislative preferite, le opzioni privilegiate in materia di cooperazione pratica propongono di:

– individuare e diffondere, tramite riunioni di esperti, le migliori pratiche per eseguire i trasferimenti dei richiedenti asilo;

– redigere un manuale sull'applicazione dei regolamenti Dublino, che risponda alle domande degli esperti nazionali sull'applicazione in casi concreti, e che funga da riferimento per situazioni similari;

II) garantire una soluzione efficace delle controversie tra gli Stati membri, la subopzione legislativa preferita prevede un meccanismo di conciliazione per tutte le controversie relative all'applicazione del regolamento Dublino.

Ad integrazione dell'opzione legislativa preferita, l'opzione privilegiata in materia di cooperazione pratica contempla la redazione di un manuale sull'applicazione dei regolamenti Dublino (come al punto I);

III) evitare un ulteriore onere per gli Stati membri che devono fare fronte a situazioni di particolare pressione e fare in modo che siano disposte, a beneficio dei richiedenti asilo, norme di protezione adeguate nello Stato membro competente, la subopzione preferita prevede la possibilità di decidere, secondo le norme di comitatologia applicabili, di sospendere i trasferimenti verso lo Stato membro competente in circostanze limitate e ben definite.

L'opzione privilegiata in materia di cooperazione pratica consiste nel creare gruppi di esperti nel campo dell'asilo, coordinati a livello UE e incaricati di assistere gli Stati membri che risulterebbero oberati dal gran numero dei trasferimenti Dublino. Tale opzione è parzialmente alternativa all'opzione legislativa preferita (in quanto si applicherebbe in assenza di decisone di sospendere i trasferimenti – ai sensi della misura legislativa – oppure, se la decisione di sospendere i trasferimenti è presa, in via temporanea fino a che la situazione nello Stato membro interessato non si stabilizzi);

IV) rafforzare le garanzie giuridiche per i richiedenti asilo affinché possano difendere meglio i propri diritti, le subopzioni legislative preferite prevedono:

– che sia stabilito l'obbligo per gli Stati membri di fornire ai richiedenti asilo informazioni più ampie sulla procedura Dublino e sui loro diritti al riguardo, nonché di effettuare un colloquio specifico con i richiedenti asilo soggetti alla procedura Dublino; che sia adottato, secondo le norme di comitatologia applicabili, un opuscolo standard multilingue per tutta l'UE sulla procedura Dublino;

– che sia stabilito un diritto di ricorso avverso le decisioni di trasferimento e l'obbligo per le autorità giudiziarie di esaminare di propria iniziativa la necessità di sospendere temporaneamente l'esecuzione di tali decisioni;

– che siano definite ragioni e condizioni limitate per il trattenimento dei richiedenti asilo nell'ambito della procedura Dublino. In particolare, il trattenimento dovrebbe essere disposto solo in casi estremi, previa notifica al richiedente asilo della decisione di trasferimento e quando non siano attesi risultati soddisfacenti da tutte le altre misure non detentive perché esistono ragioni obiettive per credere che sussista rischio di fuga del richiedente asilo;

– che sia precisato che in qualunque caso il richiedente asilo soggetto alla procedura Dublino ha accesso alla procedura di asilo, conformemente alle norme di cui alla direttiva procedure;

– che sia mantenuta la possibilità per gli Stati membri di inviare il richiedente asilo in un paese terzo, ma solo previo attento esame dei criteri previsti dalla direttiva procedure sul concetto di paese terzo sicuro;

V) assicurare il rispetto del diritto all'unità familiare e gestire meglio le categorie vulnerabili, la subopzione legislativa preferita propone di:

– rafforzare le garanzie dei minori non accompagnati, ad esempio rendendo obbligatorio il ricongiungimento dei minori non accompagnati con parenti che possono occuparsene e che si trovano in uno Stato membro diverso, prevedendo una norma sulla rappresentanza dei minori non accompagnati durante la procedura, fornendo chiarimenti sull'applicabilità del principio dell'interesse superiore del minore nella determinazione dello Stato membro competente;

– introdurre una nuova disposizione che imponga agli Stati membri di scambiarsi le informazioni utili (ad esempio mediche) prima di procedere ai trasferimenti Dublino, nell'intento primario di garantire la continuità della protezione offerta ai richiedenti asilo;

– estendere il diritto al ricongiungimento familiare, includendo nell'ambito di applicazione del regolamento i richiedenti e i beneficiari di protezione sussidiaria, e precisando che l'applicazione della clausola di sovranità non osta al ricongiungimento del richiedente asilo con suoi familiari. Sarà reso obbligatorio il diritto al ricongiungimento con altri parenti a carico e sarà ampliata la definizione di familiare al fine di garantire un maggiore rispetto del principio dell'interesse superiore del minore. Inoltre, l'applicazione della clausola umanitaria sarà estesa anche ai parenti che non sono necessariamente a carico in senso strettamente umanitario (ad esempio, i fratelli adulti).

Ad integrazione delle opzioni legislative preferite, le opzioni privilegiate in materia di cooperazione pratica prevedono:

– che gli Stati membri forniscano una formazione adeguata al personale addetto alla determinazione della competenza, affinché possa trattare in modo appropriato i casi riguardanti in particolare categorie vulnerabili;

– che venga creata una rete di esperti nazionali per i minori.

I **principali vantaggi** dell'opzione privilegiata sono:

- la procedura di determinazione della competenza sarà più **efficace** e **coerente** grazie a misure legislative quali l'introduzione di termini adeguati e la precisazione delle circostanze e delle modalità di applicazione di varie disposizioni, e a misure di cooperazione pratica come la redazione di un manuale sull'applicazione del regolamento Dublino;
- precisando le condizioni di trattenimento e rafforzando le garanzie giuridiche relative alle decisioni di trasferimento Dublino aumenterà notevolmente il **livello di protezione** garantita ai richiedenti asilo nell'ambito del sistema Dublino;

- le esigenze degli Stati membri che devono fare fronte a **situazioni di particolare pressione** saranno affrontate in modo adeguato nell'ambito della procedura Dublino e in questo tipo di situazioni saranno garantiti meglio i diritti dei richiedenti asilo.

Per quanto riguarda le **principali ripercussioni**:

- l'opzione privilegiata ha un impatto globale molto positivo per i richiedenti asilo soggetti alla procedura Dublino, dal punto di vista dei diritti fondamentali; in particolare, il diritto all'unità familiare risulterà notevolmente rafforzato grazie all'ampliamento del campo di applicazione del ricongiungimento familiare nell'ambito della procedura Dublino; l'interesse superiore del minore non accompagnato sarà preso in maggiore considerazione durante la procedura Dublino; il diritto alla libertà e alla libera circolazione sarà rafforzato tramite la limitazione del trattenimento, ecc.;
- garantendo che il sistema funzioni in modo più semplice e rapido e tale da proteggere meglio i richiedenti asilo, e informando meglio questi ultimi sull'applicazione del sistema Dublino e sui loro diritti all'interno del sistema, si potrebbe diminuire l'incentivo ai movimenti secondari irregolari, con un conseguente impatto positivo sull'accettazione e integrazione a livello sociale dei richiedenti asilo nelle società che li accolgono.

Quanto alla **fattibilità finanziaria**, i costi finanziari e amministrativi aumenteranno complessivamente, ma in alcuni casi potranno realizzarsi anche riduzioni o risparmi a lungo termine:

- il rispetto dei nuovi termini proposti imporrà costi aggiuntivi, ma la maggiore efficacia della procedura consentirà economie di scala a medio termine;
- alcuni Stati membri dovranno farsi carico di ulteriori costi laddove venga presa la decisione di sospendere i trasferimenti in corso verso lo Stato membro competente a causa di situazioni di particolare pressione, in quanto diventeranno competenti per l'esame delle domande delle persone non trasferite;
- i costi aumenteranno in quanto gli Stati membri dovranno adeguare le attuali informazioni ai requisiti prescritti dall'opzione privilegiata e dovranno organizzare un colloquio specifico ai sensi della procedura Dublino; potranno verificarsi risparmi se le informazioni fornite spingeranno i richiedenti a comportarsi in modo più collaborativo nell'ambito della procedura Dublino;
- se concesso, l'effetto sospensivo dell'impugnazione di una decisione di trasferimento potrà comportare costi aggiuntivi per lo Stato membro nel cui territorio il richiedente sarà tenuto a rimanere temporaneamente; potrebbero tuttavia realizzarsi anche risparmi in quanto si eviterebbero i costi degli eventuali ritorni dovuti a decisioni riformate;
- in linea di principio, la riduzione dei casi di trattenimento nell'ambito della procedura Dublino consentirà risparmi, in quanto saranno meno sollecitati i centri di trattenimento presso gli Stati membri e minori saranno i costi, di per sé ingenti, legati al trattenimento;
- il trattamento dei minori non accompagnati (ossia l'esigenza di garantirne rappresentanza durante la procedura Dublino) e lo scambio di informazioni sulle persone da trasferire appartenenti a categorie vulnerabili comporteranno un aumento dei costi. I costi potranno aumentare anche per le misure di cooperazione pratica, come la formazione del personale e la creazione di una rete di esperti. Molti di questi potranno però essere cofinanziati nell'ambito di progetti a titolo del Fondo europeo per i rifugiati.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il monitoraggio e la valutazione dell'attuazione dell'opzione strategia privilegiata saranno fondamentali per garantire l'efficacia del nuovo regolamento Dublino. A tal fine, la Commissione valuterà e riferirà regolarmente sull'applicazione, da parte degli Stati membri, del regolamento riveduto. Continueranno a svolgersi riunioni periodiche di esperti per discutere i problemi di attuazione e scambiare le migliori prassi tra Stati membri.

L'entrata in vigore del regolamento relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazione e di protezione internazionale[5], che include riferimenti specifici a dati statistici correlati al sistema Dublino, contribuirà a un adeguato processo di monitoraggio e valutazione.

Inoltre, come annunciato nel piano strategico, oltre alla valutazione periodica la Commissione si è impegnata a rivedere il principio su cui poggia il sistema Dublino, una volta che sarà avviata la seconda fase.

Per valutare i progressi e l'efficacia dell'opzione privilegiata rispetto agli obiettivi strategici, saranno utilizzati principalmente i seguenti indicatori:

- attuazione da parte degli Stati membri delle modifiche proposte al regolamento Dublino;
- risorse destinate all'attuazione delle modifiche proposte al regolamento Dublino;
- numero di trasferimenti effettuati rispetto al numero delle richieste di trasferimento accettate;
- numero di controversie risolte con il meccanismo di composizione delle controversie;
- numero di casi in cui si sono applicate la clausola di sovranità e la clausola umanitaria;
- risorse impiegate per informare i richiedenti protezione internazionale ai sensi della procedura Dublino e fornire loro assistenza legale;
- numero di richiedenti soggetti alla procedura Dublino;
- trasferimenti sospesi in situazioni di particolare pressione;
- (distribuzione delle) domande di protezione internazionale rispetto alla popolazione (per 1000 abitanti) per Stato membro;
- numero di gruppi di esperti creati e inviati negli Stati membri soggetti a particolare pressione.

[5] Regolamento (CE) n. 862/2007 (GU L 199 del 31.7.2007).