



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 giugno 2013 (07.06)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2008/0243 (COD)**

**15605/3/12
REV 3 ADD 1**

**ASILE 129
CODEC 2520
PARLNAT 404**

MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del 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) [prima lettura]
= Motivazione del Consiglio
- Adottata dal Consiglio il 6 giugno 2013

I. INTRODUZIONE

L'8 dicembre 2008 il Consiglio ha ricevuto dalla Commissione una proposta di rifusione del 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 (di seguito "regolamento Dublino")¹.

Il Parlamento europeo ha votato la sua posizione in prima lettura sulla proposta il 7 maggio 2009². Il 16 luglio 2009 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere sulla proposta iniziale della Commissione³. Il Comitato delle regioni ha adottato un parere sulla proposta iniziale nella sua sessione plenaria del 6 e 7 ottobre 2009⁴.

Conformemente alle disposizioni della dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione⁵, hanno avuto luogo triloghi informali tra rappresentanti del Consiglio, del Parlamento e della Commissione, al fine di raggiungere un accordo.

Nella riunione del 18 luglio 2012 il Comitato dei Rappresentanti permanenti ha approvato il compromesso concernente la parte della proposta che non riguardava la procedura di comitato (atti di esecuzione e atti delegati)⁶. La commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) ha approvato informalmente il suddetto testo il 19 settembre 2012.

Riguardo alle questioni connesse alla procedura di comitato, è stato raggiunto un compromesso tra il presidente del Comitato dei Rappresentanti permanenti e il relatore a seguito del trilaterale informale svoltosi il 14 novembre 2012.

¹ Doc. 16929/08.

² P6_TA(2009)0377.

³ SOC/333-CESE 1210/2009

⁴ CdR 90/2009

⁵ GU C 145 del 30.6.2007, pag. 5.

⁶ Doc. 12746/2/12 REV 2.

L'accordo politico sulla rifusione del regolamento Dublino è stato approvato dal Consiglio il 6 dicembre 2012 e dalla commissione LIBE il 27 novembre 2012¹.

A norma dell'articolo 3 e dell'articolo 4 bis, paragrafo 1 del protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, tali Stati membri hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione della rifusione del presente regolamento. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della rifusione del presente regolamento, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

II. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA

Lo scopo del regolamento Dublino è stabilire 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.

I principali obiettivi della proposta di rifusione sono migliorare l'efficacia di funzionamento dell'attuale regolamento Dublino², nonché garantire livelli più elevati di protezione per i richiedenti che rientrano nella procedura di determinazione della competenza, a norma del quadro giuridico del regolamento.

¹ Doc. 16332/12.

² Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

La presente proposta di rifusione fa parte di una serie di proposte legislative, presentate dalla Commissione per rispettare l'impegno assunto dal Consiglio europeo di istituire, entro la fine del 2012, un sistema europeo comune di asilo.

III. ANALISI DELLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO IN PRIMA LETTURA

A. Osservazioni generali

Il Parlamento europeo e il Consiglio, sulla base della proposta di rifusione, hanno condotto negoziati al fine di concludere un accordo nella fase della posizione del Consiglio in prima lettura. Il testo della posizione del Consiglio rispecchia pienamente il compromesso raggiunto dai due colegislatori. Questo compromesso prevede segnatamente maggiori garanzie giuridiche e diritti per i richiedenti protezione internazionale, incentrandosi in particolare sulle esigenze di gruppi vulnerabili come i minori non accompagnati e le persone a carico. Nel contempo, il compromesso provvede a ridurre gli abusi riguardanti il sistema istituito dal regolamento Dublino e a garantire che le controversie tra Stati membri in tale contesto siano affrontate in maniera più efficace. Il compromesso prevede inoltre di affrontare in maniera tempestiva problemi relativi all'applicazione del presente regolamento dovuti a particolare pressione esercitata sul sistema di asilo di uno Stato membro, o a problemi nel funzionamento, tramite l'istituzione di un meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi.

È inoltre opportuno rilevare che il compromesso prevede la facoltà di utilizzare atti delegati o atti di esecuzione nel contesto di talune disposizioni, al fine di trattare adeguatamente alcune questioni concernenti l'attuazione del presente regolamento.

B. Questioni fondamentali

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura modifica il regolamento Dublino attualmente in vigore sulle seguenti questioni chiave:

1. Un meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi (articolo 33)

Questo meccanismo è un elemento nuovo aggiunto durante i negoziati, che sostituisce il cosiddetto meccanismo di sospensione contenuto nella proposta originaria di rifusione del regolamento Dublino, che non era accettabile per il Consiglio.

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede l'istituzione di questo meccanismo per affrontare in maniera efficace e tempestiva situazioni in cui l'applicazione del regolamento Dublino può essere messa a repentaglio (con effetti diretti sui richiedenti che si trovano nello Stato membro interessato), a causa di una particolare pressione esercitata sul sistema di asilo di uno Stato membro, o di problemi che sorgono nel funzionamento del sistema di asilo di uno Stato membro. Esso tende a garantire un'efficace cooperazione e a sviluppare fiducia reciproca e solidarietà tra gli Stati membri, nel quadro del regolamento Dublino, prevenendo o gestendo una crisi del sistema di asilo di uno o più Stati membri. In questo processo graduale, tutte le parti interessate (lo Stato membro confrontato alla crisi, la Commissione, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), il Consiglio e il Parlamento) sono debitamente informate e, se del caso, coinvolte.

2. Impugnazione (articolo 27 e articolo 3, paragrafo 2)

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede un quadro giuridico completo, in cui sono rispettati i diritti fondamentali dei richiedenti, o di altre persone che hanno diritto a un ricorso, anche alla luce della pertinente giurisprudenza. Nel contempo, sono debitamente tenute in considerazione anche le preoccupazioni del Consiglio volte a garantire la certezza del diritto e le misure efficaci contro gli abusi.

Il compromesso mette in risalto il diritto della persona interessata a un ricorso effettivo avverso la decisione di trasferimento dinanzi a un organo giurisdizionale. Lo Stato membro stabilisce un termine ragionevole entro il quale poter esercitare il suddetto diritto di ricorso al fine di renderlo effettivo. Per quanto riguarda la questione della sospensione dell'attuazione della decisione di trasferimento fino all'adozione di una decisione su un ricorso avverso tale decisione, gli Stati membri assicurano, almeno nella loro legislazione nazionale, l'esercizio di un ricorso effettivo sospendendo il trasferimento fino all'adozione della decisione sulla prima richiesta di sospensione.

La rifusione delinea inoltre il quadro entro cui la persona interessata avrà accesso all'assistenza legale, se del caso gratuita, per l'effettivo esercizio del diritto a un ricorso effettivo.

Come corollario dell'articolo 27 sull'impugnazione, è stata aggiunta una disposizione all'articolo 3, paragrafo 2 per codificare la recente giurisprudenza della CGE e disciplinare la determinazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda, laddove il trasferimento della persona interessata sia impossibile a motivo delle condizioni descritte nella suddetta giurisprudenza (rischio reale di violazione dei diritti fondamentali). Inoltre, ai sensi di tale disposizione, se il trasferimento non può essere effettuato verso uno Stato membro, designato secondo il presente regolamento, lo Stato membro che svolge la procedura di determinazione diventa lo Stato membro competente.

3. Trattenimento (articolo 28)

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede un quadro completo che fissa chiaramente le condizioni secondo le quali la persona interessata può essere trattenuta sulla base di motivazioni contemplate dal regolamento Dublino. Tali condizioni sono: il rischio notevole di fuga (la cui definizione è stata aggiunta nel regolamento) della persona interessata, la necessità di imporre il trattenimento al fine di assicurare procedure di trasferimento sicure, una valutazione caso per caso, prima di assumere la decisione se imporre il trattenimento, questo può essere imposto solo se è proporzionale e non siano applicabili efficacemente altre misure alternative meno coercitive.

Il compromesso si occupa anche dei termini per il periodo di trattenimento ai fini del presente regolamento, stabilendo che il trattenimento ha durata più breve possibile e non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti per eseguire il trasferimento.

Il compromesso prevede inoltre un periodo di tempo abbreviato per esaminare una domanda ai sensi del presente regolamento, se la persona interessata è trattenuta (ma che dà agli Stati membri tempo sufficiente per eseguire la loro parte di procedura) nonché conseguenze per gli Stati membri coinvolti qualora uno di essi non rispetti i termini rispettivi. Per quanto riguarda il trattenimento in sé, la conseguenza più significativa è l'obbligo per lo Stato membro che trattiene la persona (e che non rispetta i termini) di rilasciare la persona trattenuta, mentre si precisa che non vi è alcun trasferimento di responsabilità a titolo della procedura di Dublino per il mancato rispetto dei suddetti termini.

Inoltre, il compromesso fa riferimento agli articoli 9, 10 e 11 della direttiva sulle condizioni di accoglienza, per quanto riguarda le condizioni per il trattenimento e le garanzie applicabili alle persone trattenute, al fine di assicurare le procedure di trasferimento verso lo Stato membro competente.

4. Minori non accompagnati e definizione di parenti (articolo 2, lettera h) e articolo 8)

Il testo di compromesso, di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura, all'articolo 8 del regolamento Dublino prevede il quadro giuridico secondo cui un minore non accompagnato (la disposizione riguarda anche i minori coniugati il cui coniuge è illegalmente presente nel territorio dello Stato membro) è ricongiunto a familiari, fratelli o parenti, così come le pertinenti condizioni di ciascuna disposizione, al fine di rendere competente per l'esame della domanda lo Stato membro in cui avviene il ricongiungimento. La verifica definitiva su tutti i casi previsti ai sensi del presente articolo è che qualsiasi ricongiungimento sia nel prevalente interesse del minore.

Il requisito del prevalente interesse del minore si applica anche in assenza di una qualsiasi delle suddette relazioni familiari, in tal caso lo Stato membro competente è quello in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda. In tale occasione, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno presentato una dichiarazione (che sarà pubblicata nella Gazzetta ufficiale), in cui si invita l'ultima istituzione a prendere in considerazione (fatto salvo il suo diritto di iniziativa) una possibile revisione dell'articolo 8, paragrafo 4, se la sentenza attesa della CGE sulla causa *C-648/11 MA e altri c/ Secretary of State for the Home Department* si orienta in tal senso, o al più tardi entro i termini stabiliti all'articolo 46 del regolamento Dublino. Il compromesso viene anche incontro alle preoccupazioni espresse dal Consiglio riguardo alla lotta agli abusi nell'ambito delle procedure di asilo.

In tale contesto, il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura definisce il termine "parenti" come la zia o lo zio adulti del richiedente oppure il nonno o la nonna del richiedente che si trovano nel territorio di uno Stato membro.

5. Persone a carico (articolo 16)

Il compromesso su questa disposizione di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura riguarda i casi in cui il richiedente, a causa di taluni motivi di vulnerabilità, è dipendente dall'assistenza del figlio, del fratello o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri, o i casi in cui tali persone dipendono dall'assistenza del richiedente per gli stessi motivi. Il compromesso prevede il quadro giuridico sulla cui base gli Stati membri lasciano insieme o ricongiungono il richiedente con le suddette persone, purché siano soddisfatte determinate condizioni.

Il testo prevede inoltre casi in cui problemi di salute impediscano al richiedente di recarsi per un periodo non trascurabile nello Stato membro dove le persone sopra indicate sono legalmente residenti. In tal caso lo Stato membro in cui si trova il richiedente è competente per l'esame della domanda.

A titolo di compromesso, la formulazione del presente articolo è basata sull'articolo 15 del regolamento Dublino in vigore.

6. Altre questioni importanti

Seguono altre questioni importanti della posizione del Consiglio in prima lettura su cui il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un compromesso:

- **Definizione di minore non accompagnato (articolo 2, lettera j)**

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede che il minore non accompagnato possa essere coniugato o non coniugato in linea con la direttiva qualifiche.

- **Diritto di informazione (articoli 4 e 5)**

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede all'articolo 4 il diritto del richiedente di ricevere, per iscritto (oppure oralmente se del caso) e in una lingua comprensibile al richiedente o si suppone ragionevolmente tale, informazioni dettagliate concernenti il contenuto del regolamento Dublino in merito alla presentazione della domanda. È redatto un opuscolo comune (e un apposito opuscolo sui minori non accompagnati) contenente almeno le informazioni cui il richiedente ha diritto conformemente a detto articolo.

- **Colloquio personale (articolo 5)**

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede all'articolo 5 l'obbligo di tenere un colloquio personale con il richiedente, in maniera tempestiva e appropriata, al fine di agevolare il processo di determinazione dello Stato membro competente. I motivi per soprassedere a tale colloquio sono illustrati in detto articolo. Tuttavia lo Stato membro che soprassieda al colloquio offre al richiedente l'opportunità di presentare ogni altra informazione pertinente, prima che sia presa una decisione sul trasferimento del richiedente.

- **Garanzie per i minori (articolo 6)**

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura relativamente alle garanzie per i minori dovrebbe essere esaminato secondo il principio del prevalente interesse del minore. Esso prevede l'obbligo per gli Stati membri l'obbligo di garantire un'adeguata rappresentanza del minore nonché di prendere, quanto prima possibile, opportune disposizioni per identificare i familiari, i fratelli o i parenti del minore non accompagnato nel territorio di un altro Stato membro.

- **Clausole discrezionali (articolo 17)**

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede una deroga ai criteri per stabilire lo Stato membro competente. L'ambito di applicazione della disposizione è stato ampliato in maniera più esplicita sopprimendo il riferimento a "motivi umanitari e caritatevoli", quale base per la deroga, come pure la disposizione sul consenso preventivo del richiedente al fine di ricorrere a questo articolo.

- **Obblighi dello Stato membro competente (Capi V e VI in generale)**

Nell'ambito di tali capi, che disciplinano gli obblighi dello Stato membro competente, il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede requisiti rafforzati da un punto di vista giuridico e procedurale volti a salvaguardare tutti i pertinenti diritti del richiedente (quali la notifica della decisione di trasferimento e garanzie durante l'operazione di trasferimento), nonché a rendere più efficiente la cooperazione pratica fra gli Stati membri interessati (quali gli obblighi di ripresa in carico e di presa in carico tra Stati membri, scambio di informazioni, anche sui dati sanitari, prima del trasferimento).

- **Atti di esecuzione e atti delegati**

Il testo di compromesso di cui alla posizione del Consiglio in prima lettura prevede competenze di esecuzione (utilizzando la procedura d'esame conformemente all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011)¹ ai fini di talune disposizioni² in cui questo tipo di delega alla Commissione era ritenuto sufficiente. L'opzione degli atti delegati è prevista nel contesto dell'articolo 8 (ricongiungimento del minore non accompagnato con familiari, fratelli o parenti), per quanto riguarda in particolare la valutazione volta a stabilire il rispetto o meno dei pertinenti criteri e nel contesto dell'articolo 16 (ricongiungimento di richiedenti a carico con figli, genitori o fratelli oppure viceversa) anche per quanto riguarda in particolare la valutazione volta a stabilire il rispetto o meno di tali criteri.

¹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).

² Tra le altre disposizioni per le quali saranno utilizzati atti di esecuzione: la redazione di un opuscolo comune a norma dell'articolo 4, l'elaborazione di un formulario uniforme per lo scambio di informazioni concernenti l'identificazione di un familiare, fratello o parente di un minore non accompagnato, che si trova sul territorio di un altro Stato membro, il modello di un lasciapassare per l'esecuzione di un trasferimento ai sensi del presente regolamento, lo scambio di informazioni concernenti situazioni particolari nel contesto delle operazioni di trasferimento.

IV CONCLUSIONE

La posizione del Consiglio in prima lettura rispecchia il compromesso raggiunto nei negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio, con il sostegno della Commissione. Tale compromesso è confermato dalla lettera del presidente della commissione LIBE del Parlamento europeo al presidente del Comitato dei Rappresentanti permanenti¹. In tale lettera il presidente della commissione LIBE comunica che raccomanderà ai membri della suddetta commissione - e indi alla plenaria - che il Parlamento accetti senza emendamenti, nella seconda lettura del Parlamento, la posizione del Consiglio in prima lettura, fatta salva la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti delle due istituzioni. Con la modifica del regolamento Dublino, l'Unione europea completa un ulteriore fondamentale tassello alla creazione di un sistema europeo comune di asilo.

¹ Doc. 17132/12.