



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
SEC(2008) 2982

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [.../...] [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]

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2008) 825 definitivo}
{SEC(2008) 2981}

1. INTRODUZIONE

Il regolamento Dublino (regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003) mira a istituire un meccanismo chiaro e efficace per determinare lo Stato competente per le domande di asilo presentate in uno degli Stati membri dell'UE, in uno spazio senza controlli alle frontiere interne. È stato concepito per affrontare il fenomeno dell' "**asylum shopping**", prevenendo quell'abuso delle procedure d'asilo che si verifica quando una stessa persona presenta simultaneamente o successivamente, in diversi Stati membri, molteplici domande a tal fine. Mira inoltre ad evitare il fenomeno dei "**rifugiati vaganti**" (cioè le situazioni in cui tutti gli Stati membri dichiarano di *non* essere competenti per l'esame di una domanda d'asilo).

Il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'"Eurodac" (in appresso "regolamento EURODAC") è così entrato in vigore il 15 dicembre 2000, e il sistema informatico su scala comunitaria per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo è diventato operativo il 15 gennaio 2003.

L'*acquis* di Dublino è attuato da tutti gli Stati membri dell'UE e dalla Norvegia e dall'Islanda. Accordi internazionali relativi all'adesione della Svizzera e del Liechtenstein a tale *acquis* sono stati firmati il 28 febbraio 2008, ed entreranno in vigore non appena tali paesi cominceranno ad applicare l'*acquis* di Schengen (nella presente valutazione d'impatto, col termine "Stati membri" si intendono tutti gli Stati che applicano l'*acquis* di Dublino).

I servizi della Commissione hanno svolto una valutazione approfondita del sistema Dublino (in appresso: "relazione di valutazione") relativa ai primi 3 anni di funzionamento del sistema centrale di EURODAC (2003-2005). Tale relazione ha riconosciuto gli elementi positivi del funzionamento del sistema Dublino, indicando tuttavia al tempo stesso le carenze e i problemi d'attuazione.

La valutazione d'impatto ha tenuto conto di una serie di altri documenti oltre alla relazione di valutazione. Nel 2005 è stata effettuata una valutazione tecnica di DubliNet. Il garante europeo della protezione dei dati (in appresso "GEPD") ha esaminato l'applicazione del regolamento EURODAC sotto l'aspetto della tutela dei dati e ha presentato una relazione in merito nel luglio 2007¹ e una relazione d'attività relativa al periodo 2005-2007.² Gli Stati membri hanno fornito contributi supplementari durante la riunione del comitato d'esperti EURODAC del 4-5 ottobre 2007 e nell'ambito del suo follow-up.

Il Comitato per la valutazione d'impatto della Commissione è stato consultato sul progetto di relazione finale di valutazione d'impatto e ha formulato il proprio parere il 26 settembre 2008. Le raccomandazioni del Comitato per la valutazione d'impatto sono state debitamente prese in considerazione.

¹ Gruppo di coordinamento del controllo di EURODAC – Relazione del primo esame coordinato, Bruxelles, 17 luglio 2007.

² Controllo coordinato di Eurodac – Relazione d'attività 2005-2007, 21 aprile 2008.

2. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI

Conformemente al *Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*³, la presente valutazione d'impatto esamina i problemi di cui sotto, individuati nella relazione di valutazione.

2.1. Continui ritardi nella trasmissione delle impronte digitali

Il regolamento in vigore prevede solo un termine molto vago per la trasmissione delle impronte digitali all'unità centrale: ai sensi del regolamento, "ciascuno Stato membro procede tempestivamente al rilevamento delle impronte digitali" e le "trasmette sollecitamente". In pratica, in mancanza di un termine preciso e di qualsiasi sanzione per l'inosservanza di questa scadenza già vaga, il ritardo nella trasmissione delle impronte digitali ha toccato in passato i 30 giorni in alcuni Stati membri. Nel 2007 il ritardo più grosso è stato di quasi 12 giorni. In alcuni Stati membri sono stati osservati leggeri progressi dall'installazione dell'EURODAC, nonostante richiami regolari da parte dei servizi della Commissione attraverso le relazioni annuali d'attività e le riunioni del comitato d'esperti EURODAC. La trasmissione tardiva dei dati può portare a risultati contrari ai principi di responsabilità stabiliti nel regolamento Dublino ("risposte errate" e "risposte mancate", spiegate nelle relazioni annuali sulle attività dell'unità centrale EURODAC).

2.2. Impossibilità di filtrare le domande di asilo delle persone che godono già di protezione internazionale in uno Stato membro

Ai sensi del regolamento in vigore, gli Stati membri devono chiedere all'unità centrale di congelare i dati delle persone riconosciute come rifugiati. In caso di risposta pertinente relativa a una persona cui siano state rilevate le impronte digitali in qualità di richiedente asilo, ma i cui dati siano stati successivamente congelati da uno Stato membro poiché tale persona è stata riconosciuta come rifugiato, l'unità centrale registra la risposta pertinente a fini statistici ma comunica un risultato negativo allo Stato membro d'origine.

Il regolamento prevede comunque che, cinque anni dopo l'avvio dell'attività dell'EURODAC, sia adottata una decisione secondo le pertinenti disposizioni del trattato in merito all'opportunità che i dati relativi alle persone riconosciute e ammesse come rifugiati in uno Stato membro siano conservati e confrontati con i dati CAT1 o siano cancellati non appena tali persone siano riconosciute come rifugiati.

Dalle statistiche raccolte dall'unità centrale di EURODAC emerge che, dall'inizio del suo funzionamento (e fino al 31.12.2007), su 1.005.323 dati di richiedenti asilo ne sono stati congelati 24.464 (il 2,4%). Di questi 24.464, 414 hanno generato risposte pertinenti, il che significa che 414 rifugiati riconosciuti hanno presentato una seconda domanda d'asilo o nello stesso Stato membro che ha concesso loro lo status di rifugiato oppure in un altro Stato membro.⁴ Questo fenomeno è in contrasto con i principi alla base del sistema Dublino, poiché se non è possibile vedere le risposte pertinenti relativamente ai casi congelati in un dato momento, una nuova procedura d'asilo potrebbe cominciare in un altro (o anche nello stesso)

³ COM(2008) 360.

⁴ Dal punto di vista del richiedente asilo o rifugiato, l'*asylum shopping* potrebbe in teoria avere il vantaggio di moltiplicare le possibilità di ottenere un certo livello di protezione. Va tuttavia sottolineato che spostarsi da uno Stato membro all'altro comporta per il richiedente asilo costi, disagi e incertezza. L'effetto deterrente effettivo del sistema Dublino, per quanto riguarda l'*asylum shopping*, dipende in larga misura dalla qualità e dal livello delle informazioni fornite ai richiedenti asilo

Stato membro, comportando così l'utilizzo di altre risorse per una persona che ha già ricevuto protezione da uno Stato membro. Le informazioni che uno Stato membro può ottenere quando tali casi vengono sbloccati possono ovviamente essere decisive nell'ambito di una procedura d'asilo.

2.3. Gestione inefficiente della cancellazione dei dati

Il regolamento in vigore prevede la cancellazione automatica dei dati dalla banca dati dopo 10 anni (CAT1) o 2 anni (CAT2). Lo Stato membro d'origine (cioè lo Stato membro che ha inserito nella banca dati centrale di EURODAC i dati relativi a un richiedente asilo o ad una persona fermata mentre attraversava clandestinamente una frontiera esterna) è obbligato a procedere alla *cancellazione anticipata* dei dati non appena viene a conoscenza che gli interessati hanno *acquisito la cittadinanza* di uno degli Stati membri (questo vale sia per la CAT1 che per la CAT2), e non appena viene a conoscenza che gli interessati hanno *lasciato il territorio* dello Stato membro o hanno ricevuto il *permesso di soggiorno* (CAT2).

Un altro problema è il fatto che gli Stati membri d'origine *spesso non sanno che un altro Stato membro d'origine ha cancellato i dati* corrispondenti a impronte digitali che aveva inserito in EURODAC in un determinato momento, e che dovrebbero quindi essere cancellati anticipatamente da tutti gli Stati membri d'origine. Si tratta di una grave violazione dei principi della protezione dei dati, in base ai quali i dati devono essere cancellati quando la conservazione non è più necessaria, e solleva dubbi sul rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi loro incombenti in materia di protezione dei dati.

2.4. Mancanza di chiarezza nella designazione delle autorità nazionali che hanno accesso a EURODAC, che ostacola il ruolo di controllo della Commissione e del GEPD

Il regolamento EURODAC prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione **l'elenco delle autorità che hanno accesso ai dati registrati nella banca dati centrale d'EURODAC**, ai fini previsti da detto regolamento. Sotto l'aspetto della protezione dei dati, le pertinenti disposizioni in vigore possono essere considerate troppo vaghe, poiché gli Stati membri possono comunicare un elenco indefinito di "autorità" senza specificare la natura precisa delle loro competenze a livello nazionale, né i servizi interessati. La Commissione può solo prendere atto delle notificazioni e gestire l'elenco delle autorità, ma non può esercitare adeguatamente il suo ruolo di controllo.

La questione è stata sollevata in diverse occasioni dal GEDP e dalle autorità nazionali per la protezione dei dati, che giustamente – non sapendo esattamente chi abbia accesso ai dati in ogni Stato membro - temono di non poter valutare correttamente se nel contesto del regolamento EURODAC tutte le regole in materia di tutela dei dati siano correttamente applicate.

3. OBIETTIVI

3.1. Obiettivi generali

3.1.1. *Permettere di determinare in modo più efficiente quale Stato membro è competente per l'esame di una domanda di asilo*

3.1.2. *Rispondere meglio alle preoccupazioni relative alla protezione dei dati*

3.2. Obiettivi specifici

3.2.1. *Garantire una trasmissione veramente rapida delle impronte digitali*

3.2.2. *Prevenire il fenomeno dell'”asylum shopping” evitando di trattare le domande d'asilo provenienti dai rifugiati*

3.2.3. *Migliorare la cancellazione obbligatoria dei dati*

3.2.4. *Permettere alla Commissione, al GEPD e alle autorità nazionali per la protezione dei dati di controllare efficacemente la gestione dell'accesso ai dati di EURODAC da parte delle autorità nazionali designate ai fini dell'attuazione del regolamento EURODAC*

3.3. Diritti fondamentali

Sono state esaminate anche le ripercussioni positive e negative sui diritti fondamentali interessati.

Poiché il regolamento EURODAC è uno strumento tecnico per l'effettiva attuazione di alcuni criteri del regolamento Dublino, le ripercussioni sui diritti fondamentali sono state valutate rispetto al diritto d'asilo e alla protezione dei dati personali.

4. OPZIONE PRIVILEGIATA

Dato il livello di complessità delle sub-opzioni proposte, la presente sintesi si limita ad indicare i principali elementi che compongono l'opzione privilegiata: questa consiste sia di **opzioni di natura legislativa** che di opzioni volte a **promuovere la cooperazione pratica** fra gli Stati membri.

4.1. Problema 1: Continui ritardi nella trasmissione delle impronte digitali

Opzione C) Legislazione – indicare termini più chiari nel regolamento

La soluzione, ispirata alla consultazione degli Stati membri nel quadro del comitato d'esperti EURODAC del 4-5 ottobre 2007, potrebbe consistere nel conservare una scadenza piuttosto elastica pur fissando al tempo stesso un tempo limite. Proporre una formulazione che menzioni l'obbligo di inviare i dati il più presto possibile, ma non oltre un certo numero di giorni (da determinare), potrebbe rispondere alla necessità di fissare una scadenza finale garantendo al tempo stesso che gli Stati membri che inviano attualmente i dati entro un lasso di tempo più breve del numero di giorni che sarebbe adottato come scadenza continuino a mantenere pratiche di buon livello.

4.2. Problema 2: Impossibilità di filtrare le domande di asilo delle persone che godono già di protezione internazionale in uno Stato membro

Opzione 2Bb) Conservare e contrassegnare dati precedentemente trasmessi come CAT1

Su iniziativa dello Stato membro che ha accordato protezione internazionale a un cittadino di un paese terzo i cui dati sono stati inseriti in EURODAC come CAT1, l'unità centrale potrebbe attribuire un contrassegno indicante che a tale persona è stata effettivamente riconosciuta protezione internazionale.

4.3. Problema 3: Gestione inefficiente della cancellazione dei dati

Opzione 3C) Informazioni fornite automaticamente dall'unità centrale

Quando uno Stato membro cancella impronte digitali (e altri dati collegati) che danno luogo a risposte pertinenti se confrontate con impronte digitali inserite in EURODAC da altri Stati membri d'origine, a questi ultimi potrebbe essere inviato un messaggio automatico.

4.4. Problema 4: Mancanza di chiarezza nella designazione delle autorità nazionali che hanno accesso a EURODAC, che ostacola il ruolo di controllo della Commissione e del GEPD

Opzione 4A) Legislazione relativa all'obbligo di notificare alla Commissione precisazioni rilevanti sull'autorità designata

Legislazione che consente alla Commissione di controllare le autorità designate chiedendo agli Stati membri di fornire, nella loro notifica ufficiale, precisazioni sulla natura esatta delle competenze nazionali dell'autorità e sui relativi servizi che si occupano dell'applicazione del regolamento EURODAC.

Dall'analisi comparativa è emerso che l'opzione privilegiata è una combinazione delle opzioni 1C, 2Bb, 3C e 4A.

Opzione privilegiata: combinazione delle opzioni 1C, 2Bb, 3C e 4A		
Criteri di valutazione	Rating	Motivazione del rating e aspetti dell'opzione necessari per ottenere l'impatto previsto
Pertinenza		
Garantire una trasmissione veramente rapida delle impronte digitali	√√√	Con una scadenza precisa fissata dal regolamento, gli Stati membri ottempereranno di più all'obbligo di rilevare e trasmettere in tempo le impronte digitali, affinché lo Stato membro competente possa essere adeguatamente determinato. Grazie a un termine chiaro e oggettivo, la Commissione avrebbe la possibilità di reagire a eventuali ritardi massicci da parte degli Stati membri avviando procedure d'infrazione.
<i>Prevenire il fenomeno dell'"asylum shopping" evitando di trattare le domande d'asilo provenienti dai rifugiati</i>	√√√	Sapere che una persona gode già di protezione internazionale in uno Stato membro è essenziale per le autorità nazionali competenti in materia d'asilo, perché possono così risparmiare tempo e risorse per la valutazione di tali domande.

Opzione privilegiata: combinazione delle opzioni 1C, 2Bb, 3C e 4A		
Criteria di valutazione	Rating	Motivazione del rating e aspetti dell'opzione necessari per ottenere l'impatto previsto
<i>Migliorare la cancellazione obbligatoria dei dati</i>	√√√	Quando uno Stato membro cancella impronte digitali (e altri dati collegati) che danno luogo a risposte pertinenti se confrontate con impronte digitali inserite in EURODAC da altri Stati membri d'origine, a questi ultimi verrebbe inviato un messaggio automatico. Ciò dovrebbe garantire che gli Stati membri cancellino effettivamente i dati interessati e non li conservino nella banca dati più a lungo di quanto non sia giustificato.
<i>Permettere alla Commissione, al GEPD e alle autorità nazionali per la protezione dei dati di controllare efficacemente la gestione dell'accesso ai dati di EURODAC da parte delle autorità nazionali designate ai fini dell'attuazione del regolamento EURODAC</i>	√√√	Il fatto che gli Stati membri forniscano, nella loro notifica ufficiale, precisazioni sulla natura esatta delle competenze nazionali dell'autorità designata e sui relativi servizi che si occupano dell'applicazione del regolamento EURODAC, consentirebbe un adeguato controllo delle attività degli Stati membri in relazione all'EURODAC.
Fattibilità dell'attuazione		
- rispetto al trattato in vigore	√√√	Non sono previsti difficoltà o rischi relativamente alla combinazione delle sub-opzioni privilegiate.
- rispetto al nuovo trattato	√√√	Non sono previsti difficoltà o rischi relativamente alla combinazione delle sub-opzioni privilegiate.
Costi d'attuazione	√√√	Cfr. allegato 2.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Le statistiche compilate dall'unità centrale di EURODAC serviranno a monitorare il raggiungimento degli obiettivi di cui ai punti 3.3.1. (evitare le "risposte errate" e le "risposte mancate"), 3.3.2. (garantire che le domande d'asilo provenienti dai rifugiati non siano trattate) e 3.3.3. (garantire la cancellazione dei dati alle condizioni previste dal regolamento EURODAC in vigore). Per quanto riguarda i primi due punti, vige già la consolidata prassi di compilare ogni mese le pertinenti statistiche. Quanto al punto 3.3.3., la soluzione privilegiata consiste nell'intervento dell'unità centrale, in modo che il controllo delle informazioni fornite automaticamente avvenga a sua volta senza problemi.

La Commissione monitorerà regolarmente il raggiungimento dell'obiettivo di cui al punto 3.3.4. (permettere alla Commissione e al GEPI di sapere esattamente chi ha accesso ai dati in ogni Stato membro).

Inoltre, per controllare che gli Stati membri rispettino effettivamente il regolamento modificato, è suggerito lo svolgimento di una valutazione periodica nel quadro della valutazione generale del sistema Dublino. Per rafforzare gli effetti della combinazione delle sub-opzioni privilegiate è prevista l'organizzazione periodica di altre riunioni degli esperti EURODAC.