



Bruxelles, 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio in vista dell'adozione di una 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**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio in vista dell'adozione di una 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

1. Contesto

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio 6 dicembre 2008
(documento COM(2008) 820 definitivo/2 – 2008/0243 COD)

Data del parere del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni giugno e ottobre 2009, rispettivamente

Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura 6 maggio 2009

Data prevista di adozione della posizione del Consiglio 7 giugno 2013
(documento COM(2008) 820 definitivo/2 – 2008/0243 COD)

2. Obiettivo della proposta della Commissione

La proposta modifica il regolamento Dublino del 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; la modifica ha il duplice scopo di migliorare l'efficienza del sistema e fare in modo che le esigenze dei richiedenti protezione internazionale siano affrontate globalmente nell'ambito della procedura di determinazione della competenza. Inoltre, è finalizzata a fronteggiare le situazioni di particolare pressione in cui versano i sistemi di asilo e di accoglienza degli Stati membri, ma anche le situazioni in cui è carente il livello di protezione dei richiedenti protezione internazionale.

3. Osservazioni sulla posizione del Consiglio

In seguito alla proposta modificata presentata dalla Commissione nel dicembre 2008, nel luglio 2012 i legislatori hanno raggiunto una posizione comune a livello politico sulle parti sostanziali del progetto di regolamento. La posizione comune è stata approvata dal Coreper in via informale il 18 luglio 2012 e dalla commissione LIBE il 19 settembre 2012 con una votazione orientativa. Sulla questione degli atti delegati e degli atti di esecuzione nel

regolamento Dublino, il 14 novembre è stato raggiunto un accordo politico, approvato dalla commissione LIBE il 27 novembre 2012 con una votazione orientativa.

Il Coreper ha approvato la posizione comune sull'intero regolamento Dublino il 27 novembre.

In una lettera inviata alla presidenza del Consiglio il 30 novembre, il presidente della commissione LIBE ha dichiarato che, se il Consiglio avesse trasmesso formalmente il testo concordato in occasione di una prossima sessione plenaria del Parlamento europeo, egli avrebbe raccomandato ai membri della commissione LIBE e in seguito alla plenaria di adottare la posizione comune senza emendamenti.

Si espongono qui di seguito le principali differenze fra la posizione comune e la proposta presentata dalla Commissione nel 2008.

I. Migliorare l'efficienza del sistema

La proposta della Commissione ha mantenuto il principio generale secondo cui la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale spetta allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore in relazione all'ingresso e al soggiorno del richiedente nel territorio degli Stati membri, salvo alcune eccezioni mirate a proteggere l'unità del nucleo familiare. In particolare, la proposta ha introdotto termini per la presentazione delle domande di ripresa in carico e ha ridotto il termine per rispondere alle richieste di informazioni; ha stabilito un termine per rispondere alle domande presentate per ragioni umanitarie, specificando che tali domande possono essere presentate in qualsiasi momento; ha chiarito le clausole di cessazione della competenza, in particolare per quanto riguarda le circostanze cui si applicano tali clausole; ha aggiunto disposizioni sui trasferimenti erronei e sui costi dei trasferimenti.

La posizione comune limita la possibilità di presentare una domanda per ragioni umanitarie al periodo che precede la prima decisione sul merito. La Commissione interpreta questa modifica come finalizzata a prevenire abusi sotto forma di domande reiterate nei casi in cui la prima decisione sul merito è negativa. I termini per la presentazione delle domande, per la risposta alle domande e per l'esecuzione dei trasferimenti sono stati ridotti nei casi di persone trattenute sulla base specifica della procedura Dublino (si veda sotto, alla lettera c).

II. Aumentare la protezione dei richiedenti soggetti alla procedura Dublino

Sospensione dei trasferimenti/sistema di allarme rapido

La proposta della Commissione intendeva istituire una procedura eccezionale per sospendere temporaneamente i trasferimenti secondo la procedura Dublino verso un particolare Stato membro, in due situazioni distinte: in caso di pressioni eccezionali, e per garantire che tutti i richiedenti protezione internazionale beneficino di un livello di protezione adeguato in tutti gli Stati membri.

La posizione comune non appoggia l'introduzione di tale meccanismo nel regolamento Dublino, nel timore che possa costituire un incentivo alla migrazione irregolare e incoraggiare gli Stati membri a non rispettare gli obblighi loro imposti dalla legislazione dell'UE.

La posizione comune sostituisce quindi le disposizioni sulla sospensione dei trasferimenti con l'istituzione di un meccanismo di allarme rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, diretto a individuare e affrontare le cause profonde di problemi che potrebbero dare origine a crisi del sistema di asilo. Rafforza altresì i riferimenti relativi alla solidarietà e alla protezione dei diritti fondamentali. Inoltre, in combinato disposto con il nuovo articolo 3, paragrafo 2 bis, garantisce ai richiedenti lo stesso livello di protezione previsto dalla proposta della Commissione per una sospensione dei trasferimenti ed è quindi conforme agli obiettivi della proposta stessa.

Ricorso effettivo contro una decisione di trasferimento

L'attuale regolamento Dublino non contiene disposizioni sul ricorso effettivo. La proposta della Commissione ha apportato all'attuale sistema tre innovazioni principali: 1. ha stabilito il diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento; 2. ha introdotto la disposizione secondo cui le autorità devono esaminare d'ufficio la necessità di sospendere l'applicazione di una decisione di trasferimento e che, in attesa dell'esito di tale esame, l'interessato deve rimanere sul territorio dello Stato membro; 3. ha disposto che l'assistenza e/o la rappresentanza legali siano concesse gratuitamente all'interessato che non può assumerne i costi.

Per quanto riguarda l'effetto sospensivo, la posizione comune prevede un sistema basato su diverse opzioni:

- (1) un effetto sospensivo automatico (dal momento in cui viene presentato un ricorso, l'interessato ha sempre il diritto di rimanere sul territorio dello Stato membro finché non sia presa una decisione sul ricorso stesso);
- (2) un effetto sospensivo automatico per un periodo limitato (il dispositivo è lo stesso, ma un organo giurisdizionale è tenuto a decidere, entro un termine prestabilito, se il richiedente debba rimanere sul territorio nazionale in attesa dell'esito del ricorso; detto termine dev'essere sufficiente a permettere un esame rigoroso della domanda);
- (3) un effetto sospensivo su richiesta (la sospensione del trasferimento non si applica automaticamente a tutti i richiedenti che impugnano una decisione di trasferimento, ma soltanto a quelli che la chiedono; il trasferimento è in seguito sospeso per il periodo di tempo sino alla pronuncia dell'organo giurisdizionale al riguardo).

È stata inoltre introdotta una nuova disposizione, secondo la quale un richiedente non può essere trasferito in uno Stato membro in cui vi sia un rischio di violazione dei diritti fondamentali. Nel complesso, gli obiettivi della Commissione sono stati salvaguardati assicurando che, in ogni caso, un organo giurisdizionale valuterà se l'interessato possa essere trasferito o meno, mentre questi rimane sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda l'assistenza legale gratuita, la posizione comune prevede una sorta di valutazione della fondatezza della domanda da parte di un'autorità amministrativa, accompagnata da salvaguardie aggiuntive per i richiedenti che assicurano sostanzialmente il loro diritto di presentare ricorso contro il rifiuto dell'assistenza legale gratuita dinanzi a un organo giurisdizionale.

La Commissione ritiene che tali salvaguardie siano sufficienti a garantire un livello adeguato di ricorso effettivo per il richiedente, anche quando l'assistenza legale gratuita è valutata su richiesta, perché il richiedente può sempre presentare ricorso dinanzi a un organo

giurisdizionale contro la decisione di non concedere gratuitamente l'assistenza legale. Inoltre, la valutazione della fondatezza costituisce un fattore importante per aiutare gli Stati membri a evitare gli abusi rappresentati da domande infondate di assistenza gratuita.

Trattenimento

Attualmente non esistono disposizioni specifiche sul trattenimento di persone soggette alla procedura Dublino. La proposta della Commissione mira a evitare il trattenimento arbitrario di persone soggette alla procedura Dublino, introducendo alcune condizioni e garanzie fondamentali: nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di richiedere protezione internazionale; una persona oggetto di una decisione di trasferimento può essere trattenuta anche nel caso in cui sussista un significativo rischio di fuga (quale definito nel testo); il trattenimento non può superare il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti per eseguire il trasferimento; le garanzie e le condizioni in caso di trattenimento previste dalla direttiva accoglienza sono riprese nel regolamento Dublino.

Durante i negoziati è stato deciso, per ragioni di coerenza giuridica, di riunire tutte le disposizioni necessarie relative alle garanzie applicabili alle persone trattenute e le condizioni di trattenimento in un unico strumento di asilo, cioè la direttiva accoglienza. Soltanto i motivi e le condizioni specifici della procedura Dublino devono essere definiti nel regolamento Dublino.

La posizione comune riflette questa impostazione e prevede i seguenti punti:

- il riferimento alla direttiva accoglienza, le cui garanzie e le cui condizioni di trattenimento si applicano alle persone trattenute durante la procedura Dublino, con la precisazione che una persona soggetta alla procedura Dublino può essere trattenuta solo per motivi connessi a tale procedura;
- l'introduzione del principio secondo cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di essere oggetto della procedura Dublino (in tal modo la portata della protezione viene estesa ai precedenti richiedenti protezione internazionale, che in passato rientravano nell'ambito di applicazione della direttiva rimpatri e che potranno ora beneficiare di maggiore protezione);
- l'introduzione di termini precisi per ogni fase della procedura Dublino, in modo da garantire che una persona non possa essere trattenuta per più di tre mesi in tutto (altrimenti l'intera procedura Dublino potrebbe durare fino a 11 mesi), alla scadenza dei quali dev'essere rilasciata; nel calcolo della durata del trattenimento si tiene conto dei diversi periodi di sospensione, che adesso possono essere più brevi della durata del ricorso, in modo da garantire che nessuno sia trattenuto illegittimamente per un periodo che oltrepassa la durata dell'effetto sospensivo.

La posizione comune rispecchia gli obiettivi della proposta della Commissione e addirittura li oltrepassa, limitando a tre mesi la durata massima del trattenimento.

Persone vulnerabili – minori e persone a carico

La proposta della Commissione introduceva varie modifiche all'attuale regolamento Dublino allo scopo di aumentare il livello di protezione dei minori, in particolare dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda specificamente la definizione di familiare, la proposta della Commissione la ampliava sotto tre aspetti: 1. sopprimendo la condizione secondo cui il minore, per essere riconosciuto in quanto familiare di un richiedente, dev'essere una persona a carico; 2. prevedendo la possibilità per i minori coniugati di essere considerati "familiari" se è

nel loro interesse prevalente risiedere con il richiedente, e 3. comprendendo in essa i fratelli minori non coniugati del richiedente, se questi è minore e non coniugato.

Per quanto riguarda le persone a carico, le precedenti disposizioni delle clausole umanitarie sono state incluse nella gerarchia dei criteri, all'inizio dei criteri stessi, insieme con quelli relativi ai familiari.

La posizione comune comprende un nuovo considerando in cui si precisa che i diritti e le garanzie applicabili ai richiedenti secondo la direttiva procedure si applicano anche alle persone oggetto della procedura Dublino, fatti salvi i limiti di applicazione per il Regno Unito e per l'Irlanda. Limita la definizione di famiglia al nucleo familiare, quale stabilito nella direttiva qualifiche, ma introduce riferimenti a membri della famiglia estesa negli articoli pertinenti. Accetta di includere i minori coniugati nella definizione di "minore non accompagnato". Introduce una definizione del termine "parenti" riferendolo agli zii e ai nonni di un minore. Attribuisce agli Stati membri l'obbligo di essere proattivi nella ricerca dei familiari dei minori non accompagnati. Autorizza il ricongiungimento di un minore non accompagnato coniugato con i familiari e i fratelli, purché non sia accompagnato dal coniuge.

Il criterio relativo alle persone a carico è escluso dalla gerarchia dei criteri e non implica un obbligo altrettanto vincolante.

Per quanto riguarda la situazione di un minore non accompagnato che non ha familiari o parenti sul territorio dell'UE, la posizione comune attribuisce la competenza allo Stato membro in cui il minore ha presentato domanda di protezione internazionale. Al progetto di regolamento è allegata una dichiarazione secondo la quale la Commissione intende presentare una nuova proposta in materia non appena la Corte di giustizia dell'Unione europea avrà emesso la sua sentenza nella domanda di pronuncia pregiudiziale C-648/11, tenendo conto delle conclusioni di questa sentenza:

Il Parlamento europeo e il Consiglio invitano la Commissione a esaminare, fatto salvo il suo diritto di iniziativa, la possibilità di rivedere l'articolo 8, paragrafo 4, della rifusione del regolamento Dublino quando la Corte di giustizia si sarà pronunciata nella causa C-648/11 MA e a. / Secretary of State for the Home Department, e non oltre i termini stabiliti all'articolo 41 del regolamento Dublino. Il Parlamento europeo e il Consiglio eserciteranno allora entrambi le loro competenze legislative, tenendo conto dell'interesse prevalente del minore. La Commissione, in uno spirito di compromesso e al fine di garantire l'adozione immediata della proposta, accetta di prendere in considerazione l'invito, che interpreta come limitato a queste specifiche circostanze e non tale da costituire un precedente.

La Commissione ritiene che la posizione comune garantisca il livello di protezione previsto dalla sua proposta e introduca addirittura altre norme opportune per alcuni aspetti (ad esempio, garantendo un ricongiungimento incondizionato dei fratelli indipendentemente dalla loro età e dal loro statuto giuridico, senza alcuna condizione aggiuntiva). Il fatto che la nozione di parenti di un minore non accompagnato sia definita facilita l'applicazione pratica del regolamento.

Per quanto riguarda le persone a carico, la posizione comune potrebbe essere accettata dal momento che il criterio, per quanto sia escluso dalla gerarchia, è oggetto di una disposizione obbligatoria, cui si può derogare solo in situazioni eccezionali. L'attuale formulazione implica che, fatte salve disposizioni più favorevoli, le persone a carico devono essere lasciate insieme ai familiari o ricongiunte a questi ultimi.

Diritto di informazione e colloquio personale

La proposta della Commissione ha ampliato e modificato le disposizioni vigenti in materia di informazione, specificando che il richiedente dev'essere informato per iscritto, in una lingua che comprende o che si possa ragionevolmente supporre che è in grado di comprendere, e prevedendo la possibilità di un colloquio personale per informare il richiedente sulla procedura e per raccogliere le informazioni necessarie all'identificazione dello Stato membro competente.

La posizione comune rende obbligatorio il colloquio personale, con determinate eccezioni, e inserisce l'obbligo di informare il richiedente non solo dei criteri, ma anche della loro gerarchia, in particolare del fatto che la sua domanda potrebbe finire per essere esaminata da uno Stato membro che non è quello competente secondo tale gerarchia (clausola di sovranità), nonché della possibilità di chiedere la sospensione del trasferimento.

La Commissione ritiene che la posizione comune garantisca un buon livello di informazione del richiedente, sia tramite la comunicazione scritta sia tramite il colloquio obbligatorio, e che quindi risponda ampiamente agli obiettivi della Commissione stessa.

III. Atti delegati e atti di esecuzione

La proposta della Commissione è stata presentata prima del trattato di Lisbona e pertanto non prevede la facoltà della Commissione di adottare atti delegati o atti di esecuzione. Tuttavia, la proposta conteneva riferimenti alla procedura di cui all'articolo 5 della decisione 1999/468/CE (procedura di regolamentazione) per quanto riguarda l'adozione di un opuscolo comune, le disposizioni sui minori e sulle persone a carico, il formulario uniforme per l'invio delle richieste di prendere o riprendere in carico, l'elenco di elementi di prova o circostanze indiziarie, il lasciapassare e l'istituzione di una rete di comunicazione telematica, e riferimenti alla procedura di cui all'articolo 5bis della stessa decisione (procedura di regolamentazione con controllo) per quanto riguarda le disposizioni supplementari sul ricongiungimento di minori e persone a carico con i familiari e i parenti, sullo svolgimento dei trasferimenti e sull'imputazione dei costi del trasferimento.

Rispetto alla proposta della Commissione, la posizione comune mantiene la possibilità di adottare atti di esecuzione per tutte le questioni per le quali la Commissione ha proposto procedure di esecuzione, aggiungendo la facoltà di adottare un certificato sanitario comune e un formulario uniforme per lo scambio di informazioni su familiari e parenti di minori.

Attribuisce inoltre alla Commissione il potere di adottare atti delegati contenenti disposizioni supplementari sul ricongiungimento di minori e persone a carico con familiari e parenti; in un considerando sottolinea che la Commissione dovrebbe consultare esperti, ivi comprese tutte le

autorità nazionali competenti. Non riprende invece la possibilità di adottare norme supplementari sui costi del trasferimento, in quanto il Consiglio ritiene che al riguardo siano sufficienti le disposizioni dell'atto di base. Per quanto riguarda i trasferimenti, la posizione comune prevede soltanto la possibilità di adottare disposizioni di attuazione uniformi, ma non disposizioni complementari. Il termine concesso al Parlamento e al Consiglio per sollevare obiezioni nei confronti di un atto delegato adottato dalla Commissione è stato fissato a quattro mesi ed è prorogabile di due mesi su iniziativa del Parlamento e del Consiglio.

Per quanto riguarda la competenza di adottare atti di esecuzione, la posizione comune la limita, disponendo che la Commissione non possa adottare un atto se il comitato che la assiste non esprime un parere sul progetto di atto. A questo proposito la Commissione ha formulato la seguente dichiarazione, da allegare al testo finale:

La Commissione sottolinea che è contrario alla lettera e allo spirito del regolamento (UE) n. 182/2011 (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13) ricorrere sistematicamente alla deroga ivi prevista all'articolo 5, paragrafo 4, secondo comma, lettera b). Il ricorso a tale disposizione deve rispondere ad una necessità specifica di derogare alla regola di principio secondo la quale la Commissione può adottare un progetto di atto di esecuzione quando non è espresso alcun parere. Dato che si tratta di un'eccezione alla regola generale stabilita dall'articolo 5, paragrafo 4, il ricorso al secondo comma, lettera b), dello stesso articolo non può essere considerato semplicemente un "potere discrezionale" del legislatore, ma deve essere interpretato in maniera restrittiva e deve quindi essere giustificato.

Infine, in una dichiarazione la Commissione chiarisce che, nel proporre atti di esecuzione a tale riguardo, essa manterrà le norme in materia di trasferimento previste dal regolamento 1560/2003:

Nell'applicazione del presente regolamento, la Commissione ribadisce che, nel proporre condizioni uniformi per l'attuazione delle norme sui trasferimenti previste dal presente regolamento, essa garantirà che siano rispettate le norme vigenti in materia di trasferimento previste agli articoli da 7 a 10 del regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio.

4. Conclusione

La posizione comune soddisfa i principali obiettivi della proposta della Commissione. In particolare, essa rafforza le attuali disposizioni sul trattamento dei richiedenti nell'ambito di una procedura Dublino, garantendo loro il diritto all'informazione e al ricorso effettivo contro le decisioni di trasferimento, e introducendo disposizioni chiare in materia di trattenimento e accesso all'assistenza legale gratuita, tutte questioni che non sono affrontate nello strumento attualmente in vigore. Instaura inoltre un contesto più prevedibile per le relazioni tra gli Stati membri e condizioni più favorevoli per il ricongiungimento delle persone vulnerabili, specialmente dei minori non accompagnati, con i loro familiari o parenti. La sostanza della posizione del Consiglio è pertanto ampiamente in linea con la proposta della Commissione e può essere sostenuta.