



NOTA N. 65

### **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 PAESE TERZO O DA UN APOLIDE (RIFUSIONE)**

[COM\(2016\)270](#)

<b>NUMERO PROCEDURA</b>	2016/0133 (COD)		
<b>AUTORE</b>	Commissione europea		
<b>DATA DELL'ATTO</b>	04/05/2016		
<b>DATA DI TRASMISSIONE</b>	18/08/2016		
<b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b>	27/10/2016		
<b>ASSEGNATO IL</b>	07/09/2016		
<b>COMM.NE DI MERITO</b>	1 <sup>a</sup>	<b>Parere motivato entro</b>	08/10/2016
<b>COMM.NI CONSULTATE</b>	2 <sup>a</sup> , 3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>	<b>Oss.ni e proposte entro</b>	01/10/2016
<b>OGGETTO</b>	La proposta è una rifusione del <a href="#"><u>regolamento (UE) n. 604/2013</u></a> 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 ("regolamento Dublino III"). Essa intende completare le attuali norme con un nuovo meccanismo correttivo di assegnazione, per definire un sistema che permetta di affrontare situazioni in cui i sistemi di asilo degli Stati membri subiscono una pressione sproporzionata.		

## **BASE GIURIDICA**

La proposta è stata adottata sulla stessa base giuridica del regolamento (UE) n. 604/2013 che va a riformare, ossia l'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria.

## **PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

La Commissione dichiara la proposta conforme al principio di sussidiarietà, in quanto gli obiettivi che questa si pone ("ottenere un'equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, alleviando il peso sproporzionato a carico di uno solo e distribuendolo tra gli altri", nonché "garantire la corretta applicazione del sistema Dublino nei momenti di crisi e frenare i movimenti secondari dei cittadini di Paesi terzi tra gli Stati membri, problemi per loro natura transnazionali") non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono essere conseguiti meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma, inoltre, che il regolamento proposto si limita a quanto è necessario "per consentire il funzionamento efficace del sistema", in ottemperanza al principio di proporzionalità sancito dall'articolo 5 del TUE.

## **ANNOTAZIONI:**

*Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente comunicazione è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale***

## **CONTESTO DELLA PROPOSTA**

### **Motivazione e obiettivi della proposta**

Nella comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa" ([COM\(2016\)197](#)), del 6 aprile 2016, la Commissione aveva annunciato una riforma progressiva del quadro attuale al fine di stabilire un sistema sostenibile ed equo di determinazione dello Stato membro per i richiedenti asilo, di rafforzare il sistema Eurodac, di ottenere una maggiore convergenza nel sistema di asilo, prevenendo così i movimenti secondari, e di introdurre un mandato rafforzato per l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Il 4 maggio la Commissione ha presentato un **primo pacchetto di proposte per la riforma del sistema europeo comune di asilo** che, oltre alla proposta in oggetto, comprende:

- una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e abroga il regolamento (UE) n. 439/2010<sup>1</sup> ([COM\(2016\)271](#))**, al fine di trasformare l'attuale Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) in una vera e propria Agenzia europea per l'asilo, con un mandato rafforzato e funzioni ampliate per affrontare le carenze strutturali che dovessero emergere nell'applicazione del sistema di asilo dell'UE. Fra i nuovi compiti dell'Agenzia, la proposta prevede quello di avvalersi delle quote di riferimento per applicare il meccanismo di equità nel quadro del nuovo sistema di Dublino. Essa dovrebbe inoltre garantire una maggiore convergenza nella valutazione delle domande di protezione internazionale nell'intera Unione, rafforzando la cooperazione pratica e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e promuovendo il diritto dell'Unione e le norme operative in materia di procedure di asilo, condizioni di accoglienza ed esigenze di protezione<sup>2</sup>;

- una **proposta di modifica del sistema Eurodac**. 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 (UE) n. 604/2013 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], per l'identificazione dei cittadini di un Paese terzo o apolidi soggiornanti illegalmente e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione) ([COM\(2016\)272](#)), mira a rafforzare la banca dati delle impronte digitali dell'UE al fine di gestire al meglio il sistema di asilo e contribuire a contrastare la migrazione irregolare (la proposta prevede di ampliare il campo di applicazione del regolamento Eurodac per includere la possibilità per gli Stati membri di salvare e consultare dati di cittadini di Paesi terzi o di apolidi che non richiedono protezione internazionale e il cui soggiorno irregolare nell'UE viene scoperto, e identificarli ai fini del rimpatrio e riammissione).

Per portare a termine la riforma del sistema europeo comune di asilo, il 13 luglio 2016 la Commissione ha inoltre presentato un **secondo pacchetto di proposte legislative<sup>3</sup>**:

- una **proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale** (rifusione) ([COM\(2016\)465](#));

- una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta** e recante modifica della [direttiva 2003/109/CE](#), del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ([COM\(2016\)466](#));

- una **proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione** e che abroga la direttiva 2013/32/UE<sup>4</sup> ([COM\(2016\)467](#));

<sup>1</sup> V. il Regolamento (UE) n. [439/2010](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

<sup>2</sup> Per approfondimenti, si veda la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 63](#), "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e che abroga il regolamento (UE) n. 439/2010", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>3</sup> Per approfondimenti sullo stato di attuazione dell'Agenda migratoria europea e sulle iniziative finora intraprese dalla Commissione europea si rimanda al [Dossier n. 370](#) "La politica migratoria dell'Unione europea (aggiornamento al 15 settembre 2016)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

<sup>4</sup> [Direttiva 2013/32/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di reinsediamento dell'Unione e che modifica il regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>5</sup> ([COM\(2016\)468](#)).

Come indicato nella comunicazione del 6 aprile, la crisi dei migranti e dei rifugiati ha fatto emergere notevoli carenze e punti deboli nella concezione e nell'attuazione del sistema europeo di asilo, con particolare riferimento alle norme Dublino. La Commissione sottolinea che l'attuale "sistema Dublino" non è stato concepito per garantire una distribuzione sostenibile delle responsabilità nei confronti dei richiedenti in tutta l'Unione e che, attualmente, solo alcuni degli Stati membri si trovano a gestire la grande maggioranza dei richiedenti asilo in arrivo nell'Unione, da cui consegue una forte pressione sulle capacità dei loro sistemi di asilo e il mancato rispetto delle norme imposte dall'UE. Evidenzia, inoltre, che l'efficacia del "sistema Dublino" è compromessa da una serie di norme complesse e "contestabili" sulla determinazione della competenza, nonché dalla lentezza delle procedure, soprattutto per quanto riguarda le norme che prevedono un trasferimento della competenza fra Stati membri trascorso un certo periodo.

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 sono attualmente stabiliti dal **regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. regolamento Dublino III)**, entrato in vigore il 1° gennaio 2014<sup>6</sup>.

Il principio fondamentale del regolamento è che la responsabilità dell'esame di una domanda incombe principalmente allo Stato membro che ha svolto il ruolo maggiore relativamente all'ingresso o al soggiorno del richiedente. I criteri per stabilire tale responsabilità sono, in ordine gerarchico, considerazioni di natura familiare, il possesso recente di un visto o permesso di soggiorno in uno Stato membro, l'ingresso regolare o irregolare del richiedente nell'Unione europea. In particolare, l'art. 13 stabilisce che, quando è accertato, sulla base degli elementi di prova e di circostanze indiziarie, che il richiedente ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un Paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l'esame della domanda di protezione internazionale. Tale responsabilità cessa, tuttavia, trascorsi 12 mesi dalla data di attraversamento clandestino della frontiera.

Tali motivazioni rendono pertanto necessaria, secondo la Commissione, una riforma del sistema Dublino, sia per semplificarlo e renderlo maggiormente efficace nella pratica, sia per metterlo in condizioni tali da poter reagire a situazioni in cui i sistemi di asilo degli Stati membri subiscono pressioni sproporzionate.

### **Coerenza con la normativa dell'Unione europea**

La proposta fa parte di un pacchetto di proposte di riforma di altri elementi del sistema Dublino (v. sopra) che dovrebbe garantire la coerenza delle disposizioni in questo settore.

Essa fa infatti seguito a quanto preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, del 13 maggio 2015 ([COM\(2015\)240](#)), per quanto riguarda l'obiettivo di rafforzare la politica di asilo dell'Unione.

Nell'Agenda europea sulla migrazione sono confluite le varie iniziative che, secondo la Commissione, l'Unione europea dovrebbe intraprendere, subito e nei prossimi anni, per delineare quello che viene definito come "un approccio coerente e globale che permetta di cogliere i vantaggi e vincere le sfide che la migrazione reca in sé". In particolare, l'Agenda ha evidenziato che la crisi migratoria nel Mediterraneo ha rivelato molti dei limiti strutturali della politica migratoria dell'Unione e degli strumenti di cui questa dispone. Pertanto, oltre alle azioni immediate, la Commissione ha definito un nuovo approccio strategico per gestire meglio la migrazione a medio e lungo termine, basato su quattro pilastri: 1. ridurre gli incentivi alla

<sup>5</sup> [Regolamento \(UE\) n. 516/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio.

<sup>6</sup> [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.

migrazione irregolare; 2. salvare vite umane e garantire la sicurezza delle frontiere esterne; 3. una politica comune europea di asilo forte; 4. una nuova politica di migrazione legale<sup>7</sup>.

In risposta alla situazione di crisi in Grecia e in Italia, il Consiglio ha già adottato nel settembre 2015, su proposta della Commissione, due **decisioni sulla ricollocazione**.

La [decisione \(UE\) 2015/1523](#) ha istituito un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia.

La [decisione \(UE\) 2015/1601](#) ha istituito misure temporanee, per un periodo di due anni, nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, e non anche dell'Ungheria come nella proposta originaria, prevedendo la ricollocazione di 120.000 richiedenti, di cui 15.600 dall'Italia, 50.400 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia (il 21 marzo 2016 la Commissione ha presentato una proposta volta a modificare il meccanismo di ricollocazione ([COM\(2016\)171](#)), destinando 54.000 posti al reinsediamento, o altre forme di ammissione legale dalla Turchia).

**Come tuttavia evidenziato nella quinta e ultima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento ([COM\(2016\)480](#)), presentata dalla Commissione il 13 luglio 2016, il numero totale di ricollocazioni dalla Grecia e dall'Italia risulta essere pari a 3.056 (di cui 2.213 dalla Grecia e 843 dall'Italia).**

Per offrire una soluzione strutturale alle situazioni di crisi, nel settembre 2015 la Commissione ha anche proposto un **meccanismo permanente di ricollocazione di crisi** da attivarsi tramite un atto delegato che possa determinare il numero di persone da ricollocare.

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso di crisi e modifica il 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 ([COM\(2015\)450](#)) intende modificare il regolamento (UE) n. 604/2013 attraverso l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo<sup>8</sup>.

*La presente proposta introduce un meccanismo correttivo di assegnazione da attivare automaticamente, con un obiettivo dunque simile a quello della proposta del settembre 2015 (la Commissione afferma in proposito che potrebbe decidere di ritirarla, in funzione degli esiti delle discussioni).*

Nel riformare il regolamento in oggetto, la Commissione ha inoltre proposto nuove norme per determinare lo Stato membro competente per l'esame di una domanda presentata da un **minore non accompagnato**: in particolare stabilisce che, in mancanza di parenti, la competenza spetta allo Stato membro in cui è stata presentata la prima domanda, a meno che ciò non vada contro l'interesse superiore del minore. Tali norme differiscono da quanto previsto nella proposta del giugno 2014 (vd. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 per quanto riguarda la determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato che non ha familiari, fratelli o parenti presenti legalmente in uno Stato membro - [COM\(2014\)382](#)), che la Commissione intende quindi ritirare.

## **VALUTAZIONI EX POST, CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E VALUTAZIONI D'IMPATTO**

La Commissione riferisce che, per la preparazione della proposta, si è basata su [studi](#) esterni di valutazione del sistema Dublino dei quali evidenzia le seguenti conclusioni:

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti, v. il citato [Dossier n. 370](#).

<sup>8</sup> Per approfondimenti, v. la Nota su Atti dell'Unione europea [n. 26](#) "La proposta di un meccanismo permanente di ricollocazione", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

- il sistema Dublino è un elemento fondamentale dell'*acquis* dell'UE in materia di asilo e il suo obiettivo rimane valido;
- i principali problemi riguardano la mancanza di un'attuazione coerente e corretta nei vari Stati membri (per quanto concerne, fra l'altro, le garanzie e le salvaguardie procedurali, i criteri di determinazione dello Stato membro competente e gli elementi di prova), la presenza di un numero di richieste di "ripresa in carico"<sup>9</sup> notevolmente superiore a quello delle richieste di "presa in carico", l'estrema variabilità dei tempi di esecuzione dei trasferimenti, i ricorsi, la cooperazione amministrativa fra Stati membri, la mancata attuazione del meccanismo di allerta rapido e di preparazione.

In merito agli obiettivi principali del regolamento Dublino III, emerge inoltre che:

- malgrado il regolamento si prefigga di ridurre i movimenti secondari, le domande multiple di asilo rimangono un problema comune nell'UE;
- il regolamento ha un'incidenza limitata sulla distribuzione dei richiedenti nell'UE, con un "bilancio netto" dei trasferimenti nelle procedure Dublino che rasenta lo zero, dato che quando uno Stato membro riceve e trasferisce numeri analoghi di richiedenti, le loro richieste in entrata e in uscita si annullano a vicenda (nel 2014 il 70% del totale delle domande di asilo presentate per la prima volta sono state introdotte in soli cinque Stati membri);
- il costo diretto e indiretto delle attività collegate al regolamento sostenuto nel 2014 in Europa è stimato a circa 1 miliardo di euro.

Oltre alla valutazione esterna, la Commissione riferisce di aver concluso consultazioni mirate con:

- i coordinatori dei gruppi politici della Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo, che hanno in generale espresso ampio sostegno nei confronti di una riforma fondamentale del sistema Dublino;
- gli Stati membri, i quali hanno convenuto che l'attuale regolamento è troppo complesso e comporta un eccesso di regolamentazione. Evidenzia in proposito che la discussione sull'eventuale necessità di trasformare Dublino III in uno strumento di ripartizione delle responsabilità, modificando la sua attuale natura di puro strumento di assegnazione delle competenze, ha confermato l'esistenza di due visioni principali: alcuni Stati membri hanno chiesto un sistema permanente di condivisione degli oneri tramite una chiave di distribuzione, mentre altri si sono dichiarati favorevoli a mantenere e razionalizzare il sistema attuale, compreso il criterio dell'ingresso irregolare;
- altre parti interessate (principalmente l'UNHCR e le organizzazioni non governative che operano nel settore dell'asilo), le quali hanno convenuto che l'attuale regolamento è gravemente carente sulla logica di fondo (il criterio dell'ingresso irregolare da applicare automaticamente in primo luogo) e che la situazione pratica degli ultimi mesi ha evidenziato la necessità di una riforma fondamentale.

---

<sup>9</sup> Lo Stato membro competente in forza del regolamento Dublino è tenuto a riprendere in carico: il richiedente la cui domanda è in corso d'esame e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; un cittadino di un Paese terzo o un apolide che ha ritirato la sua domanda in corso d'esame e che ha presentato una domanda in un altro Stato membro o che si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno; un cittadino di un Paese terzo o un apolide del quale è stata respinta la domanda e che ha presentato domanda in un altro Stato membro oppure si trova nel territorio di un altro Stato membro senza un titolo di soggiorno.

## SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La presente proposta apporta una serie di modifiche sostanziali al regolamento (UE) n. 604/2013 al fine di conseguire i seguenti obiettivi:

- aumentare la capacità del sistema di determinare "in modo efficiente ed efficace" un solo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale, eliminando la clausola sulla cessazione della competenza e abbreviando i termini per l'invio delle richieste, il ricevimento delle risposte e l'esecuzione dei trasferimenti tra gli Stati membri;
- permettere un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, completando il sistema vigente con un meccanismo correttivo di assegnazione, che si attiverebbe automaticamente qualora alcuni Stati membri dovessero affrontare un numero sproporzionato di domande di asilo;
- scoraggiare gli abusi e impedire i movimenti secondari dei richiedenti all'interno dell'UE, in particolare stabilendo chiaramente che questi ultimi devono presentare domanda nello Stato membro di primo ingresso e rimanere nello Stato membro designato come competente, con conseguenze proporzionate di ordine procedurale e materiale in caso di mancato rispetto di tali obblighi.

Le principali modifiche proposte per razionalizzare la procedura Dublino sono quindi le seguenti.

- Per quanto riguarda **l'accesso alla procedura di esame di una domanda di protezione internazionale**, il nuovo art. 3, par. 3, introduce l'obbligo, prima dell'avvio del processo di determinazione dello Stato membro competente a carico dello Stato membro in cui è presentata la domanda, di verificare se la domanda sia **inammissibile** in ragione del fatto che **il richiedente proviene da un primo Paese di asilo o da un Paese terzo sicuro**, nel qual caso il richiedente sarà rinvio nel primo Paese di asilo o nel Paese terzo sicuro e lo Stato membro che ha provveduto alla verifica dell'inammissibilità sarà considerato competente per la domanda. Lo Stato membro in cui è presentata la domanda dovrà inoltre verificare se il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro o se corra rischi relativi alla sicurezza, nel qual caso tale Stato membro sarà competente e dovrà esaminare la domanda con procedura accelerata.

Il regolamento introduce una regola per cui lo Stato membro che ha esaminato la domanda in qualità di Stato membro competente **rimane competente** anche per l'esame di ulteriori dichiarazioni e domande della persona in questione, "a prescindere dal fatto che il richiedente abbia lasciato il territorio degli Stati membri o ne sia stato allontanato".

- L'art. 4 rende espliciti i nuovi **obblighi del richiedente**, stabilendo che una persona entrata illegalmente nel territorio degli Stati membri che intenda chiedere la protezione internazionale dovrà presentare la **domanda nello Stato membro del primo ingresso** oppure, **se già legalmente presente in uno Stato membro, dovrà presentare la domanda in quello stesso Stato membro** (la Commissione sottolinea che tale modifica mette in evidenza il fatto che **il richiedente non ha il diritto di scegliere lo Stato membro in cui presentare la domanda**). L'art. 5 specifica quindi che, in caso di mancato rispetto di questo nuovo obbligo, lo Stato membro esaminerà la domanda con procedura accelerata.

Il richiedente dovrà trasmettere il prima possibile ogni elemento e informazione pertinente per la determinazione dello Stato membro competente; il mancato adempimento degli obblighi giuridici stabiliti dal regolamento avrà conseguenze procedurali proporzionate a carico del richiedente, come la non accettazione di informazioni presentate con ritardo ingiustificato.

Il regolamento indica, inoltre, esplicitamente che i richiedenti saranno tenuti a essere presenti e a disposizione delle autorità dello Stato membro competente e a rispettare la

decisione di trasferimento (la Commissione sottolinea che il rafforzamento del requisito della cooperazione dei richiedenti è volto a garantire un rapido accesso alle procedure di determinazione dello *status* e il corretto funzionamento del sistema, e impedire l'elusione delle norme, in particolare la fuga).

Il richiedente potrà godere dei diritti alle condizioni materiali di accoglienza solo nel luogo in cui è tenuto a soggiornare.

- L'art. 6 amplia la portata delle **informazioni** da presentare ai richiedenti (gli obblighi cui sono tenuti e le conseguenze del mancato rispetto di tali obblighi, che il diritto di chiedere protezione internazionale non implica la possibilità di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, la perdita del diritto alle condizioni di accoglienza in Stati membri diversi da quello in cui deve essere presente, ad eccezione dell'assistenza sanitaria di urgenza, il trattamento dei dati personali, l'eventuale procedura di ricollocazione).
- Il **colloquio personale** dovrà agevolare la procedura di determinazione dello Stato membro competente, aiutando a raccogliere tutte le informazioni necessarie, senza peraltro comportare un ritardo della procedura quando il richiedente si sia reso irreperibile o quando siano state già presentate informazioni sufficienti (art. 7).
- Il Capo III definisce i **criteri per determinare lo Stato membro competente**. La **gerarchia dei criteri**, di cui all'art. 9, prevede esplicitamente che i criteri siano applicati "una sola volta". La determinazione dello Stato membro competente deve avvenire sulla base della situazione esistente al momento in cui il richiedente ha presentato domanda di protezione internazionale per la prima volta in uno Stato membro. Tale regola si applicherà a tutti i criteri, compresi quelli relativi ai familiari e ai minori (viene soppressa la norma per cui gli Stati membri devono tener conto di qualsiasi elemento di prova disponibile per quanto riguarda la presenza nel territorio di uno Stato membro di familiari, parenti o persone legate da altri vincoli di parentela con il richiedente). La determinazione di un termine chiaro per la presentazione delle informazioni pertinenti dovrebbe, secondo la Commissione, permettere di eseguire rapidamente la valutazione e la decisione.
- La proposta **amplia la definizione di "familiari"** includendo fratelli e sorelle del richiedente e i vincoli di parentela che si sono formati prima dell'arrivo nel territorio dello Stato membro (non solo quindi la famiglia già costituita nel Paese di origine). La Commissione ritiene che "i fratelli costituiscono una categoria piuttosto circoscritta ma importante, per la quale è relativamente semplice provare e verificare il vincolo di parentela e quindi il rischio di abusi è basso", mentre "l'ampliamento della definizione per contemplare le famiglie formatesi durante il transito riflette fenomeni migratori recenti quali le lunghe permanenze fuori dal paese di origine prima di raggiungere l'UE, ad esempio nei campi profughi".
- La proposta introduce una serie di modifiche per **razionalizzare i criteri di competenza** (articoli 14, 15 e 16). In particolare, all'art. 15 sono soppresse la clausola che prevede la cessazione della competenza a 12 mesi dall'ingresso irregolare e la clausola, che la Commissione giudica "complicata e soggetta a difficoltà di dimostrazione", relativa al soggiorno irregolare. Quanto al criterio dell'ingresso con esenzione dal visto di cui all'art. 16, è eliminata l'eccezione relativa agli ingressi successivi in uno Stato membro nel quale il richiedente non ha l'obbligo di presentare un visto di ingresso, secondo il principio per cui lo Stato membro di primo ingresso dovrebbe in linea di principio essere competente, nonché al fine di impedire movimenti secondari ingiustificati dopo l'ingresso.
- Al fine di abbreviare la procedura di determinazione e consentire un accesso più rapido del richiedente alla procedura di asilo, la proposta di regolamento stabilisce **termini più brevi** per le varie tappe della procedura Dublino (la presentazione di una richiesta di presa in

carico e per la risposta alla medesima, la notifica di una ripresa in carico e per una decisione di trasferimento). Viene di conseguenza soppressa la procedura di urgenza.

**La scadenza di un termine non comporterà più un trasferimento della competenza tra Stati membri** (fatta eccezione per il termine per rispondere alle richieste di presa in carico). Le richieste di ripresa in carico sono trasformate in semplici notifiche di ripresa in carico, che non richiederanno risposta ma una conferma immediata del ricevimento (la Commissione lo ritiene "uno strumento molto utile per contrastare i movimenti secondari, considerando l'attuale prevalenza delle richieste di ripresa in carico su quelle di presa in carico").

Al fine di limitare i movimenti secondari, la proposta introduce inoltre l'obbligo per lo Stato membro competente di **riprendere in carico** un beneficiario di protezione internazionale che abbia presentato domanda o sia presente irregolarmente in un altro Stato membro, conferendo in tal modo agli Stati membri lo strumento giuridico necessario per eseguire i trasferimenti ai fini della ripresa in carico.

- L'art. 28 modifica le norme relative ai mezzi di impugnazione per accelerare e armonizzare il procedimento di ricorso. Vengono fissati termini brevi specifici e si stabilisce che il ricorso sospenda automaticamente il trasferimento. Si introduce un nuovo **mezzo di impugnazione** per i casi in cui non è stata adottata alcuna decisione di trasferimento e il richiedente dichiara che un familiare o, in caso di minori, un altro parente, è legalmente presente in un altro Stato membro.
- Si propone di abolire la **procedura di conciliazione** come meccanismo di risoluzione delle controversie (procedura che non è mai stata utilizzata formalmente da quando è stata prevista dalla convenzione di Dublino del 1990).
- Si propone di eliminare dal regolamento Dublino le previsioni relative all'attuale **meccanismo di allerta rapido** e di preparazione, i cui obiettivi dovrebbero essere ripresi dalla nuova Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.
- L'art. 49 istituisce la "**Rete di unità Dublino**" (rete delle autorità competenti), con l'aiuto dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, per favorire la cooperazione pratica e la condivisione di informazioni su tutte le questioni connesse all'applicazione del regolamento, compreso lo sviluppo di strumenti pratici e orientamenti.
- Per i **minori non accompagnati** la proposta prevede chiaramente la competenza dello Stato membro in cui il minore ha presentato per la prima volta una domanda di protezione internazionale, salvo se si dimostri che ciò non corrisponde all'interesse superiore del minore.

Vengono inoltre apportate modifiche alle disposizioni sulle garanzie per i minori non accompagnati al fine di rafforzare la valutazione del loro interesse superiore: in particolare, prima di trasferire un minore non accompagnato in un altro Stato membro, lo Stato membro che provvede al trasferimento dovrà accertarsi che lo Stato membro che lo accoglie prenda immediatamente le misure necessarie previste dalla direttiva procedure e dalla direttiva accoglienza. Qualsiasi decisione di trasferimento di un minore non accompagnato dovrà essere preceduta da una valutazione del suo interesse superiore, eseguita rapidamente da personale qualificato.

### **Il meccanismo correttivo di assegnazione.**

Per quanto riguarda in particolare l'obiettivo della proposta di istituire un sistema più equo basato sulla solidarietà, viene introdotto un meccanismo correttivo di assegnazione ("meccanismo di equità"). Il nuovo sistema, cui è dedicato il Capo VII, prevede una ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, e il rapido accesso dei richiedenti alle procedure di concessione della protezione internazionale, nel caso in cui uno Stato membro si trovi a far fronte a un numero

sproporzionato di richieste di protezione internazionale per le quali è competente in virtù del regolamento stesso.

Il meccanismo correttivo di assegnazione sarà attivato automaticamente quando il sistema automatizzato previsto indica che **il numero di domande di protezione internazionale per cui uno Stato membro è competente, aggiunto al numero di persone effettivamente reinsediate, supera il 150% del numero di riferimento per tale Stato membro, determinato da una chiave di riferimento**. Il sistema dovrà calcolare ininterrottamente la percentuale di domande per cui ciascuno Stato membro è stato designato come competente (il calcolo terrà conto delle domande per cui uno Stato membro sarebbe competente in base alla verifica dell'inammissibilità, al criterio del Paese di origine sicuro e a motivi di sicurezza).

**Il sistema automatizzato per la registrazione, il monitoraggio delle quote delle domande di protezione internazionale e per l'applicazione del meccanismo di assegnazione** è istituito all'art. 44. L'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA)<sup>10</sup> sarà competente per lo sviluppo e la gestione operativa del sistema. Gli Stati membri dovranno gestire a loro volta le infrastrutture nazionali.

Gli Stati membri dovranno registrare nel sistema automatizzato le domande ricevute con un numero unico. Non appena uno Stato membro sarà designato come Stato membro competente, verrà inserito nel sistema. Il sistema automatizzato indicherà in tempo reale il numero totale di domande presentate in tutta l'UE e per Stato membro, nonché il numero di domande che ogni Stato membro deve esaminare in qualità di Stato membro competente e la percentuale che tale numero rappresenta rispetto agli altri Stati membri. Il sistema indicherà inoltre il numero di persone effettivamente reinsediate da ciascuno Stato membro.

La **chiave di riferimento** che individua, ai fini del meccanismo correttivo, il numero di riferimento, si basa su due criteri relativi a ciascuno Stato membro:

- popolazione complessiva (50%);
- PIL totale (50%).

Tali criteri dovranno essere applicati mediante una formula indicata all'Allegato I della proposta.

La chiave di riferimento verrà stabilita dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (su cui vd. sopra), che ogni anno dovrà adeguare le cifre dei criteri e la chiave in base ai dati forniti da Eurostat.

Le norme relative all'applicazione della chiave di riferimento sono stabilite all'art. 36, in base al quale, dal momento in cui viene attivato il meccanismo, tutte le nuove domande presentate nello Stato membro che subisce la pressione sproporzionata, dopo il controllo di ammissibilità ma prima del controllo Dublino, dovranno essere assegnate agli Stati membri che presentano un numero di domande per le quali sono competenti inferiore al numero indicato nella chiave di riferimento. La Commissione specifica che il meccanismo correttivo di assegnazione non dovrebbe comunque causare la separazione dei familiari (i familiari cui si applicherà la procedura di assegnazione verranno assegnati allo stesso Stato membro).

Gli Stati membri avranno **la possibilità di non partecipare temporaneamente al meccanismo correttivo di assegnazione**, per un periodo di dodici mesi. Dovranno in tal caso inserire l'informazione nel sistema automatizzato e comunicarla agli altri Stati membri, alla Commissione e all'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo e versare un **contributo di solidarietà finanziaria di 250.000 euro** per richiedente allo Stato membro designato come competente per l'esame della domanda.

---

<sup>10</sup> V. il [Regolamento \(UE\) n. 1077/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La Commissione dovrà adottare un atto di esecuzione che specifichi le modalità pratiche per l'attuazione del meccanismo del contributo di solidarietà. L'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo controllerà e riferirà alla Commissione su base annuale in merito all'applicazione del meccanismo.

Per i costi di trasferimento di un richiedente nello Stato membro di assegnazione, la proposta prevede che lo Stato membro beneficiario riceva una **somma forfettaria di 500 euro per persona trasferita**, secondo le procedure stabilite dal [regolamento \(UE\) n. 516/2014](#) che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione.

Entro 18 mesi dall'entrata in vigore del regolamento e in seguito ogni anno, la Commissione dovrà riesaminare il funzionamento del meccanismo correttivo di assegnazione (con particolare riguardo alle soglie di riferimento per l'attivazione e la cessazione dell'assegnazione correttiva).

### **Incidenza sul bilancio.**

La Commissione dichiara che l'importo totale delle risorse finanziarie per sostenere l'applicazione della proposta ammonta a 1.828,6 milioni di euro per il periodo 2017-2020.

## **LA RELAZIONE DEL GOVERNO E LE PROSPETTIVE NEGOZIALI DELLA PROPOSTA**

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il 25 luglio 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno sulla proposta di regolamento in esame.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica.

Si ritengono rispettati i principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Per quanto concerne **la valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**, la Relazione fornisce, tuttavia, una **valutazione complessivamente negativa**, evidenziando come la proposta non contribuisca a un'equa ripartizione dei migranti fra gli Stati membri ma piuttosto rafforzi e ampli, "sotto vari profili, il criterio del primo ingresso, aumentando le difficoltà dei Paesi di frontiera, come l'Italia".

I principali elementi di criticità riscontrati sono i seguenti:

- l'introduzione, all'art. 3 della proposta, dell'obbligo di un esame preliminare all'avvio del procedimento "Dublino":
  - ✓ sull'ammissibilità della domanda, in caso di provenienza del richiedente da un Paese terzo sicuro o da un Paese di primo asilo;
  - ✓ sulla sussistenza delle condizioni che comportano l'applicazione della procedura accelerata di esame (già prevista all'art. 31, par. 8, della direttiva 2013/32/UE), nel caso in cui il richiedente provenga da un Paese di origine sicuro oppure possa essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro, ovvero sia stato espulso per i medesimi motivi.

Considerato che l'Italia è un Paese di primo ingresso, la Relazione del Governo ritiene che tale previsione aumenterebbe "considerevolmente il numero delle domande da esaminare e i casi in cui l'Italia diventa Stato competente", con conseguenze anche in termini di durata dell'accoglienza e di rimpatrio di coloro che non hanno diritto alla protezione internazionale;

- l'art. 10, par. 5, sui minori prevede che, in mancanza di familiari, sia competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato per la prima volta la domanda di protezione internazionale, salvo che ciò risulti contrario all'interesse superiore del minore; e in caso di domande di asilo presentate in più Stati membri, la competenza sarà attribuita allo Stato in cui è stata presentata per la prima volta la domanda. Il Governo italiano auspica invece l'introduzione del criterio, "attraverso una previsione espressa", che la competenza si

determini in capo allo Stato membro nel quale il minore si trova al momento della presentazione della domanda;

- le modifiche introdotte al nuovo art. 15 (che sopprime le disposizioni che, in caso di ingresso illegale, prevedono la cessazione della responsabilità dopo 12 mesi di attraversamento clandestino della frontiera nonché quelle che prevedono, nel caso non si possano accertare le circostanze di ingresso, l'attribuzione della competenza allo Stato membro dove lo straniero ha soggiornato per un periodo di almeno 5 mesi) e con la soppressione dell'art. 19 (che disciplina la cessazione della competenza dello Stato membro in caso di allontanamento volontario dello straniero dal territorio degli Stati membri per un certo tempo, ovvero in esecuzione di una decisione di rimpatrio o di allontanamento a seguito del ritiro o rigetto della domanda) sono intese dal Governo italiano come misure che rafforzino e amplino il criterio del primo ingresso, in merito al quale il Governo ha già manifestato, nelle diverse sedi di discussione, la necessità di una limitazione, "in quanto criterio del tutto sfavorevole ai Paesi di frontiera, come l'Italia, dal momento che determina un sovraccarico in termini di accoglienza, di preidentificazione, nonché per la gestione del rimpatrio";
- la Relazione sottolinea, inoltre, che "la nuova valenza che si intende attribuire al criterio di primo ingresso trova una ulteriore e preoccupante applicazione nel principio introdotto dall'articolo 3.5 della responsabilità unica permanente". Propone pertanto una **rinegoziazione dei criteri di determinazione dello Stato competente da fondarsi non sul primo ingresso, "bensì su una chiave di distribuzione che rifletta le dimensioni, la ricchezza e la capacità degli Stati membri di assorbimento dei richiedenti"**;
- per quanto concerne il meccanismo correttivo di assegnazione, di cui agli artt. 34 e ss., la Relazione propone di abbassare "considerevolmente" tale percentuale, per consentire un più ampio ricorso alla ricollocazione per i Paesi di primo ingresso. Non condivide, inoltre, "perché contraria al principio di una equa distribuzione dei richiedenti nel territorio degli stati membri, posto a fondamento della revisione del Regolamento", la possibilità di non partecipare al meccanismo correttivo attraverso la corresponsione di un contributo di solidarietà finanziaria.

Con riferimento all'**impatto finanziario** della proposta la Relazione evidenzia che, per poter procedere a una compiuta analisi dei costi gravanti sul bilancio nazionale, è necessario attendere i futuri sviluppi negoziali.

Per quanto riguarda gli **effetti sull'ordinamento nazionale**, ritiene che questi non siano positivi in termini di semplificazione.

Non sono rilevati effetti sulle **competenze regionali e delle autonomie locali**, mentre per quanto riguarda l'**organizzazione della pubblica amministrazione**, si riscontra come la proposta incida sui costi legati all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, "atteso che dall'approvazione del regolamento tendenzialmente aumenta il numero di domande di asilo da esaminare in Italia".

*L'esame della proposta risulta al momento avviato dai seguenti Parlamenti nazionali: Senato ceco, Parlamento finlandese, Bundesrat e Bundestag tedeschi, Parlamento greco, Assemblea nazionale ungherese, Camera dei deputati del Lussemburgo, Senato e Sejm polacchi, Camera dei deputati della Romania, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento svedese, Senato olandese e l'House of Commons del Regno Unito (per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#)). I parlamenti ungherese e slovacco si sono entrambi espressi con parere motivato per mancato rispetto del principio di sussidiarietà.*

16 settembre 2016  
A cura di Viviana Di Felice