

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: ROMANO)

Roma, 28 settembre 2016

Osservazioni sull'atto:

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)

La Commissione, esaminato l'atto in titolo,

considerato che la proposta di regolamento, che prevede la rifusione del regolamento (UE) n. 604/2013 sui criteri di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (cosiddetto "regolamento Dublino III"), è finalizzata ad integrare l'attuale impianto normativo con un nuovo meccanismo correttivo di assegnazione, che permetta di affrontare situazioni di afflusso sproporzionato di richiedenti asilo negli Stati membri;

ricordato che:

- il 6 aprile 2016, la Commissione europea ha adottato una Comunicazione sulla riforma del sistema europeo comune di asilo (COM(2016) 197), che prevede una strategia complessiva volta alla fissazione di un sistema stabile di determinazione dello Stato membro competente per i richiedenti asilo, al potenziamento del sistema EURODAC e al rafforzamento dell'Ufficio europeo per l'asilo (EASO). In tale Comunicazione, la Commissione europea evidenzia come si debba abbandonare un sistema che attribuisce una responsabilità sproporzionata ad alcuni Stati membri e incoraggia movimenti incontrollati verso altri Stati membri;

- in conformità a questo piano di riforme, il 4 maggio 2016 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di tre proposte recanti la riforma del regolamento (UE) n. 604/2013 cosiddetto Dublino III (COM(2016) 270), la riforma del regolamento (UE) n. 603/2013 Eurodac (COM(2016) 272) e la riforma del regolamento (UE) n. 439/2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo EASO (COM(2016) 271), definendolo come il primo passo verso la riforma globale del sistema europeo comune di asilo;

- il 13 luglio 2016 la Commissione europea ha presentato un ulteriore pacchetto di quattro proposte, volte a completare la riforma del sistema comune di asilo, ovvero: 1. una proposta che crea una procedura comune per la protezione internazionale (COM(2016) 467); 2. una proposta di riforma della direttiva sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale (COM(2016) 466); 3. una proposta di revisione della direttiva sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, volta ad aumentare le prospettive di integrazione dei richiedenti e ridurre i movimenti secondari (COM(2016) 465); 4. una proposta volta a definire un quadro strutturato in materia di reinsediamento,

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

al fine di potenziare le vie legali di accesso all'UE e ridurre progressivamente gli incentivi agli arrivi irregolari (COM(2016) 468);

considerato che il principio fondamentale del vigente regolamento Dublino III 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'articolo 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;

rilevato che la Commissione europea sottolinea che l'attuale "sistema Dublino" non è più adeguato a 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 dell'UE. In particolare, individua tra le carenze e punti deboli dell'attuale normativa, la complessità della determinazione dello Stato di competenza, la lentezza delle procedure soprattutto per quanto riguarda il trasferimento della competenza tra Stati membri;

considerato che la Commissione europea, per la preparazione della proposta, si è basata su studi esterni da essa commissionati, per la valutazione del vigente sistema Dublino. Gli aspetti di criticità emersi riguardano principalmente la forte presenza di movimenti secondari, dallo Stato di primo ingresso verso altri Stati membri. In base a tali movimenti secondari è emersa la forte presenza di domande multiple di asilo: nel 2014, infatti, il 24 per cento dei richiedenti aveva già presentato in precedenza domande in altri Stati membri. Conseguentemente, hanno trovato scarsa applicazione anche le norme del regolamento sui trasferimenti tra Stati membri, in quanto i richiedenti hanno potuto presentare (o ripresentare) domanda nello Stato membro di destinazione desiderato. Tale fenomeno è da attribuirsi in gran parte al fatto che l'attuale regolamento Dublino non tiene conto delle capacità di ricezione degli Stati membri, soprattutto se sottoposti a forte pressione migratoria, e attribuisce una responsabilità sproporzionata agli Stati membri lungo le frontiere esterne, a causa della prevalente applicazione del criterio del Paese di primo ingresso. I criteri relativi ai legami familiari sono, infatti, usati con minore frequenza, soprattutto per la difficoltà di rintracciare i familiari o di ottenere prove documentali di legami familiari;

considerato, inoltre, che la Commissione europea ha consultato gli Stati membri, alcuni dei quali hanno chiesto un sistema permanente di condivisione degli oneri tramite una chiave di distribuzione dei richiedenti, mentre altri si sono dichiarati favorevoli a mantenere e razionalizzare il sistema attuale, compreso il criterio della competenza dello Stato membro di primo ingresso in caso di ingresso irregolare;

considerato che le principali modifiche previste dalla proposta di regolamento in titolo sono quelle di rafforzare il meccanismo della competenza dello Stato di primo ingresso, bilanciandolo con un meccanismo correttivo di assegnazione automatico che si

attiva qualora lo Stato membro si trova ad affrontare un numero sproporzionato di domande di asilo;

considerato, in particolare, che la proposta di regolamento:

- al nuovo articolo 3, paragrafo 3, del regolamento Dublino, introduce l'obbligo di verificare, prima dell'avvio delle procedure di determinazione dello Stato membro competente, 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, ove, in tal caso, il richiedente deve essere rinvitato;

- al nuovo articolo 4, rende esplicito l'obbligo del richiedente entrato illegalmente nel territorio degli Stati membri dovrà presentare la domanda nello Stato membro del primo ingresso e di collaborare per l'identificazione di tale Stato. A tale riguardo, il nuovo articolo 6 sottolinea che il richiedente non ha il diritto di scegliere lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo;

- al nuovo articolo 5, prevede che durante le procedure previste dal regolamento il richiedente non ha diritto alle condizioni di accoglienza di cui agli articoli da 14 a 19 della direttiva 2013/33/UE tra cui l'accesso al mercato del lavoro e al sistema di istruzione per i figli minori, in Stati membri diversi da quello in cui deve essere presente;

- al nuovo articolo 9, sopprime 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. D'altra parte viene ampliata la definizione di familiari di cui all'articolo 2, per includervi anche i fratelli e sorelle del richiedente, nonché i vincoli di parentela formati dopo la partenza dal Paese di origine ma prima dell'arrivo nel territorio dello Stato membro;

- al nuovo articolo 15, sopprime la clausola che prevede la cessazione della competenza dello Stato di primo ingresso dopo 12 mesi dall'ingresso irregolare e la clausola che determina lo Stato competente in base a soggiorno irregolare continuativo di almeno cinque mesi;

- ai nuovi articoli 34 e seguenti, introduce il meccanismo correttivo di assegnazione, che 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 sarà attivato automaticamente quando il sistema automatizzato indichi che il numero di domande di protezione internazionale per cui uno Stato membro è competente, aggiunto al numero di persone effettivamente reinsediate, superi il 150% del numero di riferimento per tale Stato membro, determinato da una chiave di riferimento. La chiave di riferimento verrà stabilita dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo, che ogni anno dovrà adeguare le cifre dei criteri (popolazione e PIL) e la chiave, in base ai dati forniti da Eurostat. Gli Stati membri avranno la possibilità di non partecipare temporaneamente, per un periodo di dodici mesi, al meccanismo correttivo di assegnazione, ma in compenso dovranno versare un contributo di 250.000 euro per richiedente allo Stato membro designato come competente per l'esame della domanda;

considerata la relazione del Governo, trasmessa il 25 luglio 2016 ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

considerato, in particolare, che il Governo ha segnalato la proposta in titolo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale, e che la relazione ne fornisce una valutazione complessivamente negativa della proposta, evidenziando come essa 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",

formula per quanto di competenza osservazioni contrarie, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 78, paragrafo 2, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle 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. Peraltro si tratta della medesima base giuridica del regolamento (UE) n. 604/2013 che va a riformare;

i principi di sussidiarietà e di proporzionalità presentano, invece, forti elementi di criticità, come di seguito evidenziato:

- gli obiettivi della proposta, di ottenere un'equa ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, soprattutto nei momenti di crisi, e di frenare i movimenti secondari dei cittadini di Paesi terzi tra gli Stati membri, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri singolarmente. Tuttavia, le misure e i meccanismi previsti non rispondono all'esigenza di affrontare l'attuale fenomeno migratorio epocale come Europa nel suo insieme e gli effetti complessivi delle modifiche proposte non si pongono nella direzione del raggiungimento dei due predetti obiettivi;

- l'introduzione, al nuovo articolo 3 della proposta, dell'obbligo di un esame preliminare, prima dell'avvio del procedimento Dublino, concernente l'ammissibilità della domanda, in caso di provenienza del richiedente da un Paese terzo sicuro o da un Paese di primo asilo, prefigura un considerevole aumento del numero delle domande da esaminare da parte di un Paese di primo ingresso come è Italia. Inoltre, tale meccanismo aumenterebbe 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. Tali aspetti di aggravio produrrebbero conseguenze controproducenti rispetto agli obiettivi prefigurati nella proposta;

- il nuovo articolo 10, paragrafo 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 che, in caso di domande di asilo presentate in più Stati membri, la competenza sia attribuita allo Stato in cui è stata presentata per la prima volta la domanda. Al riguardo si ritiene maggiormente rispondente agli interessi del minore 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 articolo 15, ovvero la soppressione della clausola di cessazione, dopo 12 mesi, della competenza dello Stato membro di primo ingresso illegale, e della norma che determina lo Stato competente in base a soggiorno irregolare continuativo di almeno cinque mesi, nonché la soppressione dell'articolo 19 che prevede la cessazione della competenza dello Stato membro in caso di allontanamento volontario dello straniero dal territorio degli Stati membri per un certo tempo, e il principio di responsabilità unica permanente, introdotto dal nuovo articolo 3, paragrafo 5, costituiscono misure che producono un rafforzamento e un ampliamento del criterio del

primo ingresso, che è considerato, dalla stessa proposta di regolamento, come una delle cause del sovraccarico di lavoro nei Paesi di frontiera in termini di accoglienza, di preidentificazione e di gestione del rimpatri, e si pone pertanto in antitesi rispetto agli obiettivi prefigurati nella proposta. Si ritiene necessario, pertanto, rivedere la proposta, per addivenire a meccanismi di determinazione dello Stato competente in cui non prevalga il criterio del primo ingresso, bensì un criterio 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 articoli 34 e seguenti, si ritiene necessario abbassare considerevolmente la soglia che sarà prevista per far scattare il meccanismo di ricollocazione, ed eliminare possibilità di surrogare la partecipazione al meccanismo con un contributo finanziario, al fine di perseguire efficacemente l'obiettivo prefigurato nella stessa proposta, di una equa distribuzione dei richiedenti nel territorio degli Stati membri. A tale riguardo, desta forti perplessità anche il paragrafo 4 del nuovo articolo 35, che demanda all'istituenda Agenzia dell'Unione europea per l'asilo il compito di determinare la chiave di riferimento, da attribuire a ciascuno Stato membro, per la distribuzione dei richiedenti asilo in base al meccanismo correttivo di assegnazione e di adeguarla annualmente in base ai dati Eurostat.

Valuti, pertanto, la Commissione di merito, l'opportunità di esprimere un parere motivato contrario ai sensi del Protocollo n. 2 sulla sussidiarietà e la proporzionalità.

Lucio Romano