

Regolamento del Consiglio che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. 343/2003CE

Il nuovo Regolamento¹ fu proposto in seguito alle richieste del Consiglio Europeo di Tampere del 1999 che aveva indicato fra gli obiettivi di breve periodo l'adozione di uno strumento per determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo.

A dire il vero uno strumento atto allo scopo esisteva già, la cosiddetta Convenzione di Dublino² che, però, non è uno strumento comunitario, bensì un accordo fra Stati.

La Convenzione di Dublino si basa sul principio della responsabilità dello Stato di primo ingresso ad esaminare la domanda di asilo e a sopportare gli oneri dell'eventuale nuovo rifugiato anche se quest'ultimo, prima o dopo aver presentato una domanda di asilo, si sposta in un secondo Stato membro per presentare una nuova istanza di protezione.

Probabilmente non si sentiva la mancanza di un nuovo strumento normativo basato, per di più, sul medesimo principio della responsabilità dello Stato membro di primo ingresso.

Per ammissione della stessa Commissione³ gli Stati membri si dichiarano competenti per quasi il 95% delle domande di asilo presentate; solo nel 6% dei casi lo Stato membro trasmette ad un altro stato membro una richiesta di riammissione e solo l'1,70% dei richiedenti asilo è realmente oggetto di trasferimento fra Stati membri. Mettere insieme un complesso e costoso strumento amministrativo che si occupi della sorte di una cifra inferiore al 2% dei richiedenti asilo appare quanto meno antieconomico e facilmente sostituibile da misure compensative.

Probabilmente, però, la constatazione del gran numero di richiedenti asilo che entrano – anche illegalmente – dai Paesi meridionali dell'Unione con il solo scopo di chiedere asilo in uno dei Paesi settentrionali della stessa, attratti da catene amicali o parentali, da una migliore assistenza e da migliori possibilità di lavoro, ha spinto la Commissione a presentare il nuovo strumento normativo basato sempre sul principio generale che “la competenza dell'esame di una domanda di asilo spetta allo Stato membro che risulta maggiormente responsabile dell'ingresso e del soggiorno nel territorio degli Stati membri”⁴ con buona pace del principio della frontiera esterna comune la cui sorveglianza è un onere per tutti gli Stati membri.

Eppure una soluzione che privilegia la volontà del richiedente asilo, rendendo quindi superfluo il marchingegno burocratico della Convenzione di Dublino e del nuovo Regolamento poteva essere realmente perseguita, ma è stata scartata con una motivazione alquanto risibile, visto che uno degli obiettivi del Trattato di Amsterdam e del Consiglio di Tampere è proprio l'armonizzazione delle procedure nazionali per il riconoscimento dello status di rifugiato: “la soluzione alternativa più credibile, ossia quella di attribuire la competenza esclusivamente sulla base del luogo nel quale è stata presentata la domanda – si legge nella Relazione illustrativa della Commissione alla proposta di Regolamento – permetterebbe certamente di instaurare un sistema chiaro ed efficace che risponde agli obiettivi di assicurare rapidità e certezza, evitare il fenomeno dei rifugiati “vaganti”, porre fine al problema delle domande di asilo multiple e garantire l'unità del nucleo familiare. Tuttavia ... ciò richiederebbe un'armonizzazione in altri settori, ad esempio le procedure di asilo, le condizioni di accoglienza, l'interpretazione della definizione della nozione di “rifugiato” e di protezione sussidiaria per ridurre i fattori che potrebbero indurre i richiedenti asilo a scegliere fra i diversi Stati membri al momento della presentazione della domanda”.

Per questi aspetti eccessivamente penalizzanti verso alcuni Stati membri e stante l'esistenza di uno strumento non molto dissimile, la discussione in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio dalla

¹ Proposta della Commissione del 26 luglio 2001 COM(2001)447 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 304 E del 30 ottobre 2001; approvato dal Consiglio il 18 febbraio 2003; pubblicato su gazzetta ufficiale dell'Unione Europea L 50 del 25 febbraio 2003.

² Convenzione per la determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Dublino il 15 giugno 1990 in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee del 19 agosto 1997.

³ “Valutazione della Convenzione di Dublino” SEC(2001)756 del 13 giugno 2001.

⁴ Relazione della Commissione alla proposta di Regolamento.

proposta di Regolamento, da subito chiamato Dublino II, non ha visto la solita ricerca, da parte degli Stati membri, di rendere più stringente un testo giudicato troppo morbido oppure di rendere il testo in discussione più vicino alla propria legislazione nazionale, bensì una netta divisione di argomentazioni fra Paesi meridionali penalizzati (principalmente Italia e Grecia) e Paesi settentrionali non più disposti a ricevere asilanti dalla parte meridionale dell'Unione (principalmente Svezia e Germania).

Insomma, il nuovo strumento normativo, più che un sistema per definire la competenza ad esaminare le domande di asilo, viene visto come una sorta di trattato di riammissione fra gli Stati membri.

Il nucleo principale del Regolamento Dublino II è costituito, come nella previgente Convenzione, dalla rigida gerarchia dei criteri per stabilire la competenza e, in più, dalla altrettanto rigida tempistica per la presa e la ripresa in carico dei richiedenti asilo trasferiti che, come fattore di novità, sanziona l'inerzia degli Stati membri.

Nel testo originario presentato dalla Commissione il punto critico rappresentato dall'ingresso e/o soggiorno clandestino in uno o più Stati membri era risolto come segue: la competenza per l'esame di una domanda di asilo di un cittadino di paese terzo entrato clandestinamente nel territorio dell'Unione è dello Stato membro di primo ingresso. La competenza (e la responsabilità) decade se il clandestino, prima di presentare domanda di asilo nel secondo Stato membro vi abbia soggiornato per almeno sei mesi. Un dimostrato periodo di clandestinità viene anche adottato come termine di passaggio della competenza da uno Stato membro ad un altro e si basa sul presupposto – si legge nella relazione illustrativa alla proposta di Regolamento – che lo Stato membro il quale per sei mesi o più non ha individuato la presenza irregolare di un cittadino di un paese terzo si è dimostrato carente negli obiettivi di controllo dell'immigrazione clandestina e deve assumersene le conseguenze nei confronti dei suoi partners.

Il termine di sei mesi veniva ridotto a due nel caso di una consapevole tolleranza della presenza irregolare dello straniero. Si tratta in questo caso – puntualizza la relazione illustrativa – di situazioni in cui le autorità dello Stato membro sono a conoscenza della presenza irregolare della persona interessata e non hanno adottato alcun provvedimento al fine del suo allontanamento, favorendo, con l'inerzia, i progetti dello straniero di recarsi in un altro Stato membro.

Nel testo approvato, i criteri della responsabilità dello Stato di primo ingresso sono stati raggruppati nell'art. 10 che prevede sempre la responsabilità dello Stato membro di primo ingresso per i richiedenti asilo entrati clandestinamente nell'Unione. Ma detta responsabilità cessa dopo 12 mesi dall'ingresso clandestino. Se tale responsabilità non sussiste o non sussiste più, la competenza passa allo Stato membro ove lo straniero ha soggiornato per un periodo continuato di almeno 5 mesi.

Il vivo dibattito fra gli Stati membri, risolto solo con un compromesso a livello di ministri, probabilmente ha nuociuto alla costruzione finale dell'articolo cardine della gerarchia dei criteri. Non appare ben chiaro, infatti, di quale Stato membro sia la competenza ad esaminare la domanda di asilo presentata da chi ha varcato clandestinamente la frontiera esterna del primo Stato membro da più di 12 mesi, ma ha soggiornato per meno di 5 mesi nel secondo Stato membro ove ha presentato la domanda di asilo. Probabilmente il caso potrà essere risolto con la clausola finale contenuta nell'art. 13: “Quando lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo non può essere designato sulla base dei criteri enumerati nel presente Regolamento è competente il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.”

Nel testo definitivo (art.18) è stata resa, inoltre, più chiara e definita l'adozione degli elenchi dei mezzi di prova atti a dimostrare l'ingresso e il soggiorno clandestino del richiedente asilo.

Oltre la parziale modifica del sistema della responsabilità dello Stato membro di primo ingresso, il dibattito nei gruppi di lavoro del Consiglio ha consentito di rendere meno stretti i termini di riposta degli Stati membri alle richieste di presa e di ripresa in carico dei richiedenti asilo

da trasferire. A differenza della Convenzione di Dublino ove il decorso del termine non era sanzionato, nel Regolamento infatti, il decorso del termine senza risposta è sanzionato con lo spostamento della competenza ad esaminare la domanda (art.17) o con l'equiparazione all'accettazione di presa in carico (art.18).