



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.6.2007
COM(2007) 299 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

Relazione sulla valutazione del sistema di Dublino

{SEC(2007) 742}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla valutazione del sistema di Dublino

1. INTRODUZIONE

1.1. Il sistema di Dublino

Il "sistema di Dublino" mira a determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda di asilo presentata da un cittadino di paese terzo nel territorio di uno degli Stati membri dell'UE, della Norvegia e dell'Islanda.¹

Rientrano nel sistema di Dublino il regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 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 (regolamento di Dublino)² e il relativo regolamento di attuazione,³ e il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (il regolamento EURODAC)⁴ e il relativo regolamento di attuazione.⁵

Il campo di applicazione territoriale del sistema di Dublino è stato esteso alla Svizzera grazie ad un accordo internazionale, che finora è applicabile soltanto in via provvisoria.

1.2. Campo di applicazione e obiettivi della relazione

Il regolamento di Dublino e il regolamento EURODAC stabiliscono che dopo tre anni dalla loro entrata in vigore la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla loro applicazione, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche. Dato che il regolamento EURODAC crea uno strumento per l'efficace applicazione del regolamento di Dublino, è stato deciso di fondere le due valutazioni in una relazione globale.

La presente relazione intende valutare l'applicazione di entrambi i regolamenti, dall'entrata in vigore alla fine del 2005 ("periodo di riferimento"). Si propone inoltre di misurare i flussi registrati nel quadro dell'applicazione del sistema di Dublino ("flussi di Dublino") rispetto alla popolazione complessiva dei richiedenti asilo negli Stati membri. La relazione si suddivide in due documenti: una **relazione**, che illustra i principali risultati e le conclusioni dell'analisi

¹ Fino al 21 febbraio 2006, la Danimarca non applicava il regolamento di Dublino. Pertanto, nella presente relazione per Stati membri si intendono tutti gli Stati membri dell'UE tranne la Danimarca, più la Norvegia e l'Islanda.

² GU L 50 del 25.2.2003.

³ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 (GU L 222 del 5.9.2003).

⁴ GU L 316 del 15.12.2000.

⁵ Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 (GU L 62 del 5.3.2002).

svolta dai servizi della Commissione, e un **documento di lavoro dei servizi della Commissione**⁶, in cui sono approfonditi i vari aspetti dell'analisi.

Le conclusioni della relazione contribuiranno al processo di valutazione delle politiche dell'UE in materia di libertà, sicurezza e giustizia, come previsto nella comunicazione della Commissione del 28 giugno 2006.⁷

2. APPLICAZIONE DEL SISTEMA DI DUBLINO

2.1. Introduzione

Conformemente al **regolamento di Dublino**, gli Stati membri devono determinare, in base a criteri obiettivi e gerarchici, lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata nel loro territorio. Se dall'esame dei criteri risulta competente un altro Stato membro, può essere chiesto a quest'ultimo di "prendere in carico" il richiedente asilo e quindi di esaminare la domanda. Se questo secondo Stato membro si riconosce competente, il primo Stato membro è tenuto a provvedere al trasferimento del richiedente asilo.

Se uno Stato membro ha già esaminato o ha iniziato l'esame di una domanda di asilo, gli si può chiedere di "riprendere in carico" il richiedente asilo che si trovi in un altro Stato membro senza autorizzazione, per completare l'esame della domanda di asilo o prendere le misure opportune per il rimpatrio nel paese d'origine. Se il primo Stato membro si riconosce competente, il secondo Stato membro – quello in cui il richiedente asilo risiede illegalmente – è tenuto ad assicurarne il trasferimento nello Stato membro competente.

Il **regolamento EUODAC** ha creato uno strumento che agevola l'applicazione del regolamento di Dublino rilevando e confrontando le impronte digitali dei richiedenti asilo. Gli Stati membri devono rilevare le impronte digitali di ogni cittadino di paese terzo di età superiore a 14 anni che chiede asilo nel loro territorio o che è fermato mentre attraversa clandestinamente la loro frontiera esterna. Possono anche rilevare le impronte digitali degli stranieri in posizione irregolare nel loro territorio per accertare se abbiano presentato domanda d'asilo (nel loro territorio o in quello di un altro Stato membro). I dati raccolti devono essere immediatamente inviati all'unità centrale EUODAC, gestita dalla Commissione, che li inserirà nella banca dati centrale e li confronterà con i dati già immagazzinati. Dal confronto possono emergere "risposte positive" (hit), se i dati introdotti corrispondono a dati già registrati. Se risulta che il richiedente ha già presentato domanda di asilo o che è entrato clandestinamente nel territorio di un altro Stato membro, gli Stati membri possono agire insieme conformemente al regolamento di Dublino.

2.2. Cifre e conclusioni generali

Per quanto riguarda l'applicazione del regolamento di Dublino, l'analisi delle **statistiche** fornite dagli Stati membri si è rivelata estremamente complessa. Come illustra più nel dettaglio il documento di lavoro, una delle principali difficoltà è la notevole disparità tra il numero di domande e di decisioni che ciascuno Stato membro riferisce di avere ricevuto da altri Stati membri (dati in entrata) e il numero di domande e decisioni che ciascuno Stato membro riferisce di avere inviato ad altri Stati membri (dati in uscita). Le quantità di dati

⁶ SEC (2007) 742.

⁷ COM (2006) 332 def.

dovrebbero in effetti coincidere, invece, a causa delle diverse interpretazioni dei dati da registrare e dell'incompletezza di alcuni dati, le due cifre non corrispondono. Per evitare confusione, la presente relazione si basa soltanto sui dati in uscita, mentre nel documento di lavoro è stata fatta una distinzione fra dati in entrata, da un lato, e dati in uscita, dall'altro.

Questo problema sottolinea l'importanza di disporre di un quadro statistico concordato di comune accordo nel settore dell'asilo e dell'immigrazione, cosa che il regolamento relativo alle statistiche comunitarie in materia di migrazioni e di protezione internazionale contribuirà a realizzare, una volta adottato⁸.

Applicazione del regolamento di Dublino Settembre 2003-Dicembre 2005	
Domande	55.310 ¹
Domande nel quadro di EURODAC	28.393 ²
Domande accettate	40.180 ¹
Domande respinte	10.536 ¹
Trasferimenti	16.842 ³
¹ Per IT, UK, LU e ES dati disponibili dal gennaio 2004. Per FR nessun dato disponibile. ² Per IT, UK e ES dati disponibili dal gennaio 2004. Per FR, LU e SE: nessun dato disponibile. ³ Per IT, UK, LU e ES dati disponibili dal gennaio 2004. Per FR, SE e BE: nessun dato disponibile.	

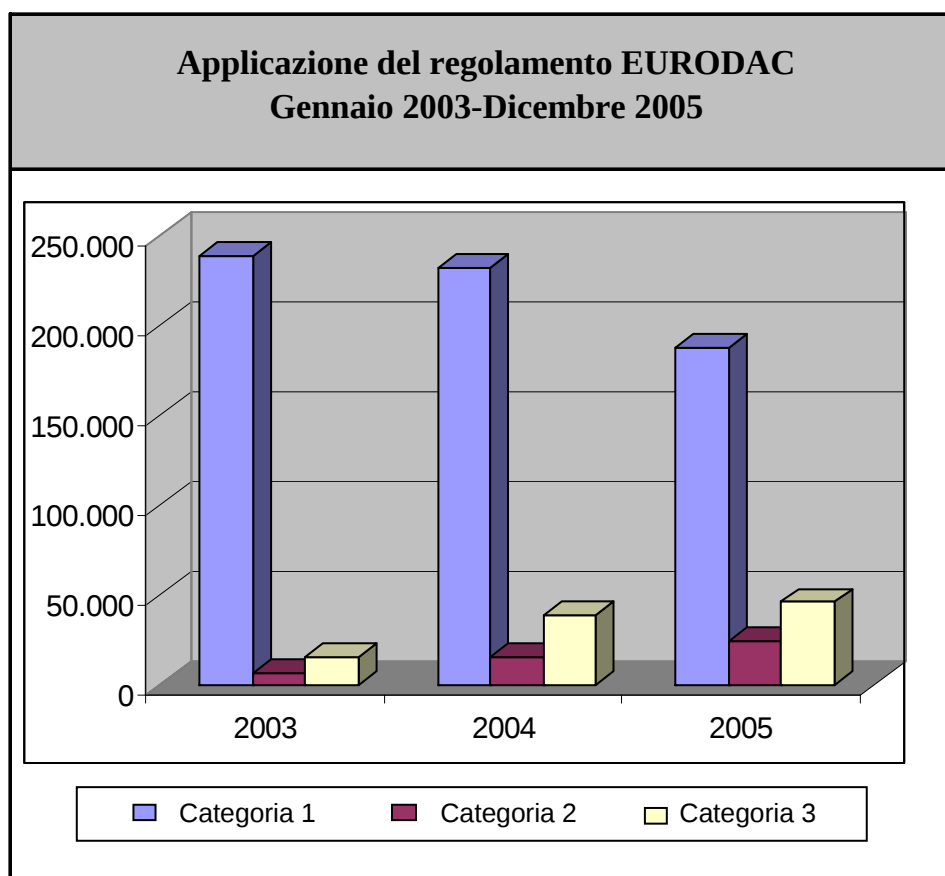
In base ai dati trasmessi dagli Stati membri, sono state inviate più di 55.300 **domande** di trasferimento (l'11,5% del numero complessivo di domande di asilo –589.499- *in tutti gli Stati membri* per lo stesso periodo).

Il 72% delle domande è stato **accettato**; in altre parole, in 40.180 casi un altro Stato membro ha accettato di assumere la responsabilità di un richiedente asilo.

Tuttavia, gli Stati membri hanno **trasferito** effettivamente soltanto 16.842 richiedenti asilo (nel documento di lavoro figurano ulteriori dettagli su questa cifra e su cosa rappresenta in percentuale del numero complessivo di domande accettate). La questione dei trasferimenti dei richiedenti asilo potrebbe, pertanto, essere considerata uno dei principali ostacoli all'efficace applicazione del sistema di Dublino.

Per quanto riguarda EURODAC, le statistiche sono molto più affidabili, perché i dati sono stati forniti automaticamente dall'unità centrale. Nella tabella qui sotto figura l'evoluzione dei tre tipi di operazioni che gli Stati membri trasmettono all'unità centrale EURODAC.

⁸ COM (2005) 375 del 14.9.2005.



Nel periodo di riferimento, sono stati trasmessi con successo i dati relativi a 657.753 richiedenti asilo ("**operazioni di categoria 1**"). Il numero di queste operazioni è diminuito notevolmente (2003: 238.325; 2004: 232.205; 2005: 187.223), calo ancora più significativo se si considera che dal 1° maggio 2004 10 nuovi Stati membri hanno iniziato ad applicare il regolamento EURODAC e che le cifre non comprendono soltanto le "nuove" domande di asilo, ma anche le domande multiple. Ciò riflette il calo generale delle domande di asilo registrato da qualche anno nell'Unione europea.

Nel 2005, il confronto fra i dati relativi ai nuovi richiedenti asilo e quelli già raccolti mostrava che il 16% dei casi era costituito da "**domande multiple**" (il richiedente asilo aveva già presentato una domanda o nello stesso o in un altro Stato membro).

Nello stesso periodo di riferimento, nella banca dati centrale sono stati registrati i dati relativi a 48.657 cittadini di paesi terzi fermati mentre attraversavano clandestinamente una frontiera esterna ("**operazioni di categoria 2**"). Il numero di queste operazioni aumenta notevolmente di anno in anno, ma è ancora incredibilmente basso se si considera la forte pressione migratoria irregolare alle frontiere esterne dell'Unione europea.

Sempre per quanto riguarda lo stesso periodo di riferimento, sono stati registrati i dati relativi a 101.884 cittadini di paesi terzi in posizione irregolare nel territorio di uno Stato membro ("**operazioni di categoria 3**"). Queste cifre aumentano di anno in anno, dimostrando il crescente interesse degli Stati membri per questo tipo di controllo.

2.3. Attuazione pratica e miglioramenti possibili

2.3.1. Applicazione del regolamento di Dublino

Dalla valutazione è emerso che il regolamento di Dublino è generalmente applicato in maniera soddisfacente e che offre un sistema efficace per determinare la competenza per l'esame delle domande di asilo. Tuttavia, sono stati individuati alcuni problemi, illustrati qui di seguito e approfonditi nel documento di lavoro.

Accesso effettivo alle procedure

In virtù del regolamento di Dublino, lo Stato membro di cui è stabilita la competenza ha l'obbligo di esaminare la domanda di asilo. Mentre la maggior parte degli Stati membri interpreta correttamente questa disposizione come obbligo a procedere all'esame completo delle esigenze di protezione del richiedente asilo, stando ai dati a disposizione della Commissione, ci sarebbe uno Stato membro che in determinate circostanze non effettua questo esame quando riprende in carico un richiedente asilo da un altro Stato membro.

Va rammentato che con "esame di una domanda di asilo" come definito dal regolamento di Dublino si intende, senza eccezioni, valutare se un richiedente asilo possa essere considerato un rifugiato ai sensi della direttiva sulla qualifica di rifugiato⁹.

Coerenza con l'acquis UE sull'asilo

Il regolamento di Dublino non si applica ai richiedenti (o ai beneficiari di) protezione sussidiaria. Ciò ha ripercussioni estremamente negative per quei richiedenti asilo che non possono ottenere il ricongiungimento con i familiari che beneficiano di protezione sussidiaria in un altro Stato membro. Il motivo principale per cui la protezione sussidiaria non è stata inserita nel regolamento di Dublino è che all'epoca della sua adozione questo concetto non faceva ancora parte dell'acquis dell'Unione europea sull'asilo. Tuttavia, con l'adozione della direttiva sulla qualifica di rifugiato tale concetto è diventato parte integrante del quadro legislativo europeo sull'asilo e dovrebbe essere tenuto in considerazione in tutti gli strumenti sull'asilo.

La Commissione intende proporre l'estensione del campo di applicazione del regolamento di Dublino alla protezione sussidiaria.

Applicazione uniforme

Per garantire il corretto funzionamento del regolamento di Dublino, è essenziale che le sue norme e i suoi criteri siano applicati in maniera uniforme. Tuttavia, non sempre gli Stati membri concordano sulle circostanze in cui dovrebbero essere applicate alcune disposizioni.

Interpretazioni divergenti sono state osservate in particolare per quanto riguarda l'applicazione della **clausola di sovranità** (articolo 3, paragrafo 2 del regolamento di Dublino), che consente agli Stati membri di assumersi la responsabilità di un determinato caso anche se i criteri di

9 Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12).

Dublino designerebbero come competente un altro Stato membro, e la **clausola umanitaria** (articolo 15 del regolamento di Dublino), che consente agli Stati membri di procedere al ricongiungimento familiare, anche se l'applicazione rigida dei criteri non lo permetterebbe.

Gli Stati membri applicano la clausola di sovranità per ragioni diverse, che vanno da quelle umanitarie a quelle puramente pratiche.

L'applicazione della clausola di sovranità per motivi umanitari va incoraggiata, perché questo sembra rispondere all'obiettivo soggiacente della disposizione.

Il regolamento di Dublino, nella sua forma attuale, non prevede il consenso del richiedente asilo per l'applicazione della clausola di sovranità. In alcune circostanze, questa disposizione ha avuto ripercussioni negative soprattutto quando ha impedito il ricongiungimento familiare dei richiedenti asilo con i loro familiari residenti in altri Stati membri.

Per quanto riguarda la clausola umanitaria, in alcuni casi non sono specificate con precisione le circostanze in cui debba essere applicata, in particolare se possa essere applicata su istanza del richiedente asilo e se si applichino termini per l'invio delle domande da uno Stato membro all'altro.

La Commissione proporrà di specificare meglio le circostanze e le procedure di applicazione della clausola di sovranità e di quella umanitaria, in particolare di fissare termini applicabili alle domande e di subordinare l'applicazione della clausola di sovranità al consenso del richiedente asilo interessato.

Alcuni Stati membri hanno incontrato difficoltà nell'applicare le disposizioni previste per la cessazione della competenza (articolo 10, paragrafo 1, articolo 16, paragrafi 3 e 4, articolo 20, paragrafo 2 del regolamento di Dublino). A tale riguardo, un chiarimento delle disposizioni applicabili potrebbe contribuire a superare tali difficoltà.

La Commissione proporrà di chiarire le circostanze in cui cessa la competenza di uno Stato membro.

Infine, esistono interpretazioni divergenti per quanto riguarda le domande di ripresa in carico di un minore non accompagnato che abbia chiesto precedentemente asilo in un altro Stato membro (articolo 6 del regolamento di Dublino). Alcuni Stati membri evitano di chiedere la ripresa in carico di un minore non accompagnato.

Anche se la possibilità di presentare domande di ripresa in carico non dovrebbe essere esclusa nel caso dei minori non accompagnati, dovrebbe comunque prevalere l'interesse superiore del minore.

La Commissione chiarirà successivamente l'applicabilità delle norme di Dublino ai minori non accompagnati.

Prove

È spesso difficile produrre le prove necessarie a sostegno di una domanda di ripresa in carico di un richiedente asilo.

Questo fatto ha avuto ripercussioni particolarmente negative sull'applicazione dei criteri di tutela dell'unità del nucleo familiare, mettendo così in pericolo l'attuazione pratica di una delle principali disposizioni del regolamento di Dublino.

Un'analoga difficoltà è stata osservata per quanto riguarda l'applicazione del criterio dell'ingresso illegale nel territorio dell'Unione europea (articolo 10, paragrafo 1 del regolamento di Dublino), visto che si tende ad accettare soltanto la prova EURODAC.

Ciononostante, gli Stati membri hanno concordato un elenco degli elementi di prova e delle prove indiziarie, allegato al regolamento di attuazione.

Pur comprendendo l'importanza di basarsi su prove certe per evitare abusi del sistema, in particolare rispetto al ricongiungimento familiare, la Commissione ritiene che gli Stati membri dovrebbero applicare il regolamento di Dublino e le sue modalità di attuazione integralmente, usando tutti i mezzi di prova previsti, comprese le dichiarazioni credibili e verificabili del richiedente asilo.

Termini

Alcuni Stati membri ritengono che la mancanza di un termine per la presentazione di una domanda di ripresa in carico di un richiedente asilo incida negativamente sull'efficacia del sistema.

Inoltre, non sono soddisfatti del termine di sei settimane previsto per rispondere ad una domanda di **informazioni**, che ritengono eccessivo tenuto conto dell'importanza di queste prove.

La Commissione proporrà dei termini per la presentazione delle domande di ripresa in carico e ridurrà a quattro settimane i termini per rispondere alle domande di informazioni.

Trasferimenti

La bassa percentuale dei trasferimenti di richiedenti asilo effettuati rispetto a quelli accettati mette notevolmente in pericolo l'efficacia del sistema. Gli Stati membri spiegano il fenomeno con il fatto che i richiedenti asilo spesso diventano irreperibili dopo aver ricevuto una decisione di trasferimento.

Dalle statistiche è emerso che alcuni Stati membri effettuano tra loro un numero equivalente di trasferimenti di richiedenti asilo. Se gli Stati membri potessero istituire meccanismi per limitare il numero dei trasferimenti, sarebbe possibile ridurre il lavoro e i costi operativi dei dipartimenti responsabili. Si potrebbero inoltre evitare ulteriori movimenti secondari dopo i trasferimenti.

La Commissione valuterà la possibilità per gli Stati membri di concludere accordi bilaterali per "annullare" lo scambio di uno stesso numero di richiedenti asilo in circostanze ben determinate.

Aumento delle misure di custodia cautelare

Sempre più spesso gli Stati membri introducono misure di custodia cautelare per i destinatari di una decisione di trasferimento onde evitare fughe prima del trasferimento.

Pur riconoscendo l'esigenza di trovare soluzioni che migliorino l'efficacia dei trasferimenti, la Commissione rammenta che le misure di custodia cautelare dovrebbero essere applicate soltanto in casi estremi, quando non sono attesi risultati soddisfacenti da tutte le altre possibili misure ed esistono ragioni obiettive per credere in un rischio elevato di fuga del richiedente asilo. In ogni caso, bisognerebbe tenere sempre debito conto della situazione delle famiglie, delle persone che presentano problemi di salute, delle donne e dei minori non accompagnati.

Applicazione non corretta

È stata riscontrata l'applicazione non corretta del regolamento soprattutto in relazione ad aspetti procedurali, come il mancato rispetto dei **termini** per la presentazione delle domande e per l'invio delle risposte.

Gli Stati membri dovrebbero rispettare rigorosamente i termini stabiliti nel regolamento di Dublino, tenendo presente che, se non giunge risposta entro i termini stabiliti, la domanda è implicitamente accettata e che i richiedenti asilo possono contestare alle autorità degli Stati membri l'inosservanza di un termine.

Un altro problema riguarda l'uso non sistematico da parte di alcuni Stati membri dello strumento protetto di comunicazione bilaterale chiamato **DubliNet**. Considerata la natura delle informazioni trasmesse, potrebbero insorgere problemi per quanto riguarda la protezione dei dati.

La Commissione rammenta che l'uso di DubliNet è sempre obbligatorio, tranne nei casi previsti all'articolo 15, paragrafo 1, secondo comma del regolamento di attuazione.

2.3.2. Applicazione del regolamento EURODAC

Per quanto riguarda il regolamento EURODAC, anche se tutti gli Stati membri lo applicano nel complesso in maniera soddisfacente, l'applicazione pratica di alcune disposizioni pone dei problemi.

Termini

In virtù del regolamento EURODAC gli Stati membri sono tenuti a trasmettere tempestivamente i dati all'unità centrale EURODAC (articolo 4, paragrafo 1 e articolo 8, paragrafo 1), ma, a quanto pare, occorrono talvolta anche 30 giorni per l'invio. Dato che un ritardo nella trasmissione può determinare un errore nella determinazione dello Stato membro competente, è estremamente importante che gli Stati membri riducano questi tempi.

La Commissione proporrà di fissare un termine chiaro per la trasmissione dei dati all'unità centrale EURODAC

Raccolta dei dati

Come già affermato, la Commissione giudica sorprendentemente basso il numero di **ingressi irregolari** registrati (48.657). Sorge quindi un dubbio sull'efficace applicazione dell'obbligo di rilevare le impronte digitali di tutti che coloro che attraversano clandestinamente le frontiere dell'Unione. Dato che queste informazioni sono fondamentali per l'applicazione

efficace di una delle condizioni previste nel regolamento di Dublino, gli Stati membri dovrebbero conformarsi rigidamente a questo obbligo.

La Commissione potrebbe prendere in considerazione l'inosservanza sistematica dell'obbligo di rilevare le impronte digitali a tutti i clandestini quando riesaminerà l'attuazione del programma quadro di solidarietà e gestione dei flussi migratori nel 2010, in particolare i criteri di distribuzione corrispondenti applicabili ai diversi fondi.

Qualità

Dalle statistiche è emerso che il 6% dei dati è respinto perché di scarsa qualità. La qualità dei dati inviati all'unità centrale EURODAC potrebbe essere migliorata attraverso una formazione specifica, controlli di qualità locali e l'uso delle attrezzature più moderne, come i live scanner. A tal fine, gli Stati membri sono invitati ad usare i fondi comunitari disponibili.

La Commissione organizzerà seminari di formazione per le amministrazioni degli Stati membri allo scopo di migliorare la qualità dei dati raccolti.

Cancellazione

Altre difficoltà si presentano per quanto riguarda l'obbligo di cancellare alcuni dati (articoli 7 e 10, paragrafo 2 del regolamento EURODAC), per esempio nei casi in cui un richiedente asilo ottiene la cittadinanza. Purtroppo, la cancellazione non è effettuata sistematicamente, soprattutto perché lo Stato membro che ha inserito i dati non è informato della nuova posizione dell'interessato.

La Commissione proporrà l'introduzione di codici specifici per ciascun tipo di cancellazione, per monitorare meglio il rispetto di questo obbligo, e di modalità per lo scambio sistematico di informazioni in caso di cambiamento di status del richiedente asilo.

Protezione dei dati

Altri problemi riguardano la corretta applicazione delle norme per il rispetto dei dati personali, in particolare quelli che consentono agli interessati di chiedere agli Stati membri di controllare l'esattezza delle informazioni che li riguardano nella banca dati EURODAC (effettuando le cosiddette "ricerche speciali", articolo 18 del regolamento EURODAC). Durante il periodo di riferimento, sono state effettuate più di 3700 ricerche speciali, un numero sorprendentemente elevato.

La Commissione rammenta che queste ricerche sono rigorosamente limitate all'applicazione delle norme sulla protezione dei dati.

2.3.3. Il sostegno di EURODAC al regolamento di Dublino

L'obiettivo del regolamento EURODAC è agevolare l'applicazione del regolamento di Dublino. È pertanto interessante valutare se EURODAC abbia effettivamente contribuito alla realizzazione degli obiettivi del regolamento di Dublino.

Come già notato, nel 2005 le domande di asilo erano in effetti, nel 16% dei casi, **domande multiple**. Ciò potrebbe significare che il sistema di Dublino non ha avuto l'atteso effetto dissuasivo contro il fenomeno del cosiddetto "asylum shopping". Molti richiedenti asilo

cercano di ottenere una decisione favorevole presentando più di una domanda. Per contribuire a prevenire il fenomeno, si potrebbe stabilire una disposizione per informare correttamente i richiedenti asilo sulle conseguenze derivanti dalla presentazione di domande multiple.

Per quanto riguarda le **prove dell'ingresso irregolare**, occorrerebbe ribadire una volta di più che soltanto se tutti gli Stati membri rispetteranno l'obbligo di raccogliere i dati relativi a ciascuno straniero che entra illegalmente nell'Unione europea, il regolamento EURODAC agevolerà effettivamente l'applicazione del regolamento di Dublino.

Infine, è stato osservato che gli Stati membri ricevono molto spesso dall'unità centrale EURODAC **hit multipli**, il che significa che i dati relativi al richiedente asilo sono stati registrati da più Stati membri. Sulla base di queste informazioni, non è sempre facile determinare quale sia lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo, soprattutto entro i termini stabiliti.

Per semplificare l'analisi degli hit multipli, la Commissione proporrà l'introduzione di meccanismi attraverso i quali gli Stati membri si terranno informati reciprocamente sulla situazione delle persone i cui dati sono registrati in EURODAC, oltre a modifiche tecniche al meccanismo di trasmissione dei dati all'unità centrale EURODAC, in particolare per inserire più informazioni sulla posizione dei richiedenti asilo.

2.3.4. Possibili sviluppi futuri del regolamento EURODAC

Il principale obiettivo del regolamento EURODAC è permettere di determinare rapidamente lo Stato membro responsabile per l'esame di una domanda d'asilo. Le informazioni contenute nella banca dati EURODAC potrebbero però rivelarsi altrettanto utili per contribuire ad evitare abusi del sistema di asilo.

Gli Stati membri sono tenuti a conservare le impronte digitali degli stranieri fermati mentre attraversano illegalmente le loro frontiere esterne, ma non quelle degli stranieri in posizione irregolare nel loro territorio.

Gli Stati membri sono invece chiaramente interessati a usare i dati relativi ai cittadini di paesi terzi in posizione irregolare nel loro territorio, come dimostrano le cifre per il periodo 2003-2005. Inoltre, esiste una notevole discrepanza tra il numero di stranieri in posizione irregolare in uno Stato membro (101.884) e il numero di stranieri fermato mentre attraversa illegalmente una frontiera esterna (48.657): per questo si propone di conservare i dati relativi agli stranieri irregolari. Questi dati saranno utili all'atto dell'esame delle domande di asilo, per esempio per impedire abusi del sistema grazie alla verifica delle dichiarazioni rese dai richiedenti. Potrebbero essere conservati, come avviene per i dati relativi agli stranieri che attraversano illegalmente una frontiera, per un periodo iniziale di due anni, eventualmente prolungabile in caso gli interessati siano nuovamente fermati.

La Commissione vuole proporre di conservare i dati delle persone trovate in posizione irregolare nel territorio dell'UE.

Inoltre, la Commissione esaminerà, grazie a nuove analisi e ad una valutazione d'impatto completa, la possibilità di estendere il campo di applicazione di EURODAC per usarne i dati a fini di attività di contrasto e lotta contro l'immigrazione clandestina.

3. ANALISI DEI FLUSSI DI DUBLINO

Flussi di Dublino nel 2005			
		trasferimenti in entrata	trasferimenti in uscita
1.	DE	2716	2748
2.	PL	1196	148
3.	NL	862	982
4.	SK	453	32
5.	IT	419	47
6.	UK	366	1824
7.	GR	350	6
8.	ES	315	52
9.	AT	805	589
10.	HU	160	6
11.	CZ	114	359
12.	SI	87	5
13.	LU	72	257
14.	IE	45	262
15.	MT	39	1
16.	PT	16	5
17.	LT	15	4
18.	LV	2	0
19.	CY	2	0
20.	EE	1	1
21.	IS	1	19
22.	BE	180	N/A
23.	FI	N/A	735
24.	SE	N/A	N/A
25.	NO	N/A	848
26.	FR	N/A	N/A

Contrariamente all'idea ampiamente diffusa secondo cui la maggior parte dei trasferimenti sarebbe diretta verso gli Stati membri situati su una frontiera esterna dell'UE, risulta invece che la ripartizione complessiva tra questi e gli altri Stati membri è abbastanza equilibrata. Nel 2005, il numero complessivo dei trasferimenti verso gli Stati membri situati alle frontiere esterne dell'Unione europea era 3055, contro i 5161 trasferimenti verso gli altri Stati membri.

Nel documento di lavoro figura un'analisi particolareggiata in cui si cerca di determinare in quale misura i flussi di Dublino abbiano condizionato i richiedenti asilo negli Stati membri. In sintesi, risulta che i trasferimenti di Dublino non hanno fatto aumentare o diminuire il numero complessivo dei richiedenti asilo di più del 5% nella maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, nel caso della Polonia, l'aumento si aggira intorno al 20% e nel caso della Slovacchia, della Lituania, della Lettonia, dell'Ungheria e del Portogallo è stato del 10% circa. D'altro canto, per quanto riguarda il Lussemburgo e l'Islanda, il numero di richiedenti asilo è diminuito di circa il 20%.

Questa tendenza si conferma anche nel caso ipotetico in cui fossero effettuati tutti i trasferimenti accettati, seppure con un impatto molto più elevato nei casi dell'Ungheria, della Polonia e della Slovacchia (aumento di circa il 40%). Ciononostante, anche in questo caso, ci sarebbero più trasferimenti verso gli Stati membri non di frontiera (13968) che verso quelli di frontiera (7829).

Va notato, tuttavia, che la maggior parte dei trasferimenti consiste in "riprese in carico",¹⁰ che perlopiù non corrispondono a nuove domande di asilo per gli Stati membri di destinazione, trattandosi di domande già registrate nelle statistiche e il cui esame era iniziato.

È opportuno notare inoltre che i risultati delle ricerche relative alle "operazioni di categoria 1" rispetto a quelle relative alle "operazioni di categoria 2" mostrano che i richiedenti asilo entrati illegalmente nel territorio dell'UE prima di presentare domanda sono transitati soprattutto per la Spagna, l'Italia e la Grecia. Tuttavia, la maggior parte delle persone fermate alla frontiera di questi Stati membri ha poi chiesto asilo nello stesso Stato in cui è entrata irregolarmente. D'altro canto, quelli che non hanno presentato domanda di asilo e hanno proseguito il viaggio si sono diretti principalmente nel Regno Unito e in Francia.

4. CONCLUSIONI

Nel complesso, gli obiettivi del sistema di Dublino, in particolare la creazione di un meccanismo chiaro ed efficace per determinare lo Stato membro competente per l'esame delle domande di asilo, sono stati in larga misura realizzati.

Mancando dati precisi non è stato possibile valutare un elemento importante del sistema di Dublino, cioè il suo costo. Gli Stati membri ritengono però molto importante realizzare gli obiettivi strategici del sistema, a prescindere dalle sue implicazioni finanziarie.

Permangono tuttavia alcuni timori, sia per quanto riguarda l'attuazione pratica che l'efficacia del sistema. Pertanto, la Commissione proporrà le misure necessarie a risolvere le questioni in sospeso e a migliorare ulteriormente l'efficacia del sistema.

La presente valutazione rappresenta il primo passo verso un dibattito sul futuro della politica comune europea sull'asilo, che inizierà con la pubblicazione di un Libro verde esaustivo della Commissione nel giugno 2007.

¹⁰ Cfr. tabella 2 del documento di lavoro.