

14.029

**Messaggio
concernente l'approvazione e la trasposizione degli scambi
di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento
dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013
(Sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»)**

del 7 marzo 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di due decreti federali che approvano e traspongono nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento 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, da un lato, e lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento n. 603/2013 che istituisce l'«Eurodac» e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce l'agenzia IT, dall'altro (entrambi sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»). I decreti federali contengono altresì le modifiche della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo necessarie per l'attuazione degli scambi di note.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

7 marzo 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente messaggio concerne l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III) e del regolamento (UE) n. 603/2013 (regolamento Eurodac), due sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac». Concerne parimenti gli adeguamenti necessari della legge federale sugli stranieri (LStr) e della legge sull'asilo (LAsi).

Situazione iniziale

Il 26 giugno 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato il regolamento Dublino III e il regolamento Eurodac.

Trattasi di due sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac». Ora, nell'ambito dell'accordo d'associazione a Dublino (AAD), la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire tutti gli sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac» (art. 1 par. 3 e art. 4 AAD).

I regolamenti sono stati notificati alla Svizzera il 3 luglio 2013. Il Consiglio federale ha approvato il loro recepimento il 14 agosto 2013 con riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAD).

Per lo svolgimento della procedura interna in vista dell'approvazione e della trasposizione del pertinente scambio di note la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica dell'UE (incluso un eventuale referendum). Questo termine scade il 3 luglio 2015.

Il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di applicare provvisoriamente, con effetto al 1° gennaio 2014, le disposizioni del regolamento Dublino III che sono direttamente applicabili e non necessitano di una trasposizione nella legge.

La nuova normativa proposta

A. Regolamento Dublino III

Il nuovo regolamento Dublino III, che sostituisce la base legale vigente (regolamento [CE] n. 343/2003), persegue quattro obiettivi:

- *occorre in primis rendere più efficace il sistema Dublino, per esempio precisando le disposizioni relative alla delega della competenza, introducendo le scadenze per la presentazione delle domande di ripresa in carico, riducendo i termini per rispondere alle richieste di informazioni e integrando nuove norme riguardanti lo svolgimento pratico dei trasferimenti.*
- *È inoltre migliorata la tutela giurisdizionale delle persone interessate. Ciò riguarda sia i diritti procedurali (diritto d'essere informati, garanzia delle vie legali, diritto di accedere alla consulenza giuridica e a un'assistenza linguistica, effetto sospensivo dei ricorsi contro le decisioni inerenti alla competenza) sia la disciplina dei presupposti per la disposizione della car-*

cerazione nella procedura Dublino e delle pertinenti condizioni di carcerazione.

- *Nell'esame della competenza è inoltre maggiormente considerato l'interesse dei minori ed è altresì stato ampliato il diritto al ricongiungimento familiare in altri Stati Dublino.*
- *Infine è instaurato un meccanismo di allerta rapido al fine di gestire al meglio le situazioni problematiche. In tal modo si evita che Stati Dublino sottoposti a una pressione migratoria particolarmente forte mettano a repentaglio la funzionalità del sistema Dublino.*

Queste novità richiedono alcuni adeguamenti della legge sugli stranieri (LStr) e della legge sull'asilo (LAsi).

Le critiche formulate dai Cantoni e dalle autorità esecutive in sede di consultazione concernono principalmente il nuovo disciplinamento delle misure coercitive nella procedura Dublino. Il Consiglio federale ha adeguato l'avamprogetto segnatamente alla luce di queste critiche. Ha inoltre integrato nei disegni di legge disciplinamenti speciali per famiglie e minori dettati dal regolamento Dublino III.

B. Regolamento Eurodac

Il nuovo regolamento Eurodac, che rappresenta una revisione totale del regolamento vigente, comporta essenzialmente le novità seguenti:

- *introduce alcune novità per quanto riguarda il funzionamento del sistema. Si tratta per esempio di fornire dati supplementari al sistema centrale, così da accrescere le informazioni disponibili relative alla procedura, segnatamente la data di partenza (qualora una persona abbia lasciato lo spazio Dublino) o la data in cui uno Stato si dichiara volontariamente disposto a diventare lo Stato responsabile per il trattamento di una domanda d'asilo. È inoltre previsto di lasciare che siano visibili in Eurodac i dati delle persone che hanno ottenuto una protezione internazionale in uno Stato Dublino, così da consentire l'eventuale ritorno in tale Stato. Tuttavia, il ritorno deve fondarsi su un accordo bilaterale di riammissione e non sul regolamento Dublino III.*
- *È altresì prevista l'istituzione di un perito in dattiloscopia, chiamato a verificare i risultati forniti da Eurodac in caso di risposta positiva del sistema. La Svizzera è tuttavia libera di decidere in merito alle mansioni e alla subordinazione di tale funzione sotto il profilo organizzativo.*
- *Sono altresì potenziate le disposizioni sulla protezione dei dati relative al sistema Eurodac ed è esclusa qualsiasi comunicazione di tali dati all'infuori dello spazio Dublino o a organizzazioni private.*

Queste novità richiedono alcuni adeguamenti della LStr e della LAsi.

Infine, l'accesso ai dati per scopi di polizia («a fini di contrasto» nei testi UE) previsto dal regolamento non costituisce di per sé uno sviluppo dell'acquis di Dublino e pertanto non è applicabile alla Svizzera. Se auspica un tale accesso, la Svizzera dovrà stipulare un accordo aggiuntivo inteso a definirne le modalità. Dovrà altresì stipulare un altro accordo volto a instaurare la partecipazione della

Svizzera alla cooperazione di Prüm degli Stati UE nel settore della polizia. L'accesso ai dati Eurodac presuppone infatti che le ricerche svolte nei sistemi informatici degli Stati partecipanti alla cooperazione di Prüm non abbiano dato risultati positivi.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è detta favorevole al recepimento del nuovo regolamento Eurodac. L'avamprogetto di legge sottoposto a consultazione non ha quindi subito modifiche alla luce dei risultati della medesima.

Indice

Compendio	2412
1 Punti essenziali del progetto	2417
1.1 Situazione iniziale	2417
1.2 Contenuto del progetto	2419
2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»	2419
3 Decreto federale relativo al regolamento Dublino III	2420
3.1 Contenuto del regolamento Dublino III	2420
3.1.1 Potenziamento dell'efficienza del sistema	2421
3.1.2 Potenziamento delle garanzie legali per persone oggetto di una procedura Dublino	2423
3.1.3 Unità della famiglia ed esigenze dei minori non accompagnati e di altre persone bisognose di protezione	2425
3.1.4 Introduzione di un meccanismo di allerta rapido	2426
3.1.5 Estensione del campo d'applicazione	2427
3.2 Principali modifiche della LAsi e della LStr connesse al regolamento Dublino III	2427
3.3 Rapporto con il previsto riassetto del settore dell'asilo	2428
3.4 Risultati della procedura di consultazione relativa al regolamento Dublino III e posizione del Consiglio federale	2428
3.5 Commento alle singole disposizioni	2435
3.5.1 Disposizioni della LStr	2435
3.5.2 Disposizioni della LAsi	2444
4 Decreto federale relativo al regolamento Eurodac	2446
4.1 Contenuto del regolamento Eurodac	2446
4.1.1 Trasmissione di dati supplementari al sistema centrale	2447
4.1.2 Contrassegno dei dati	2448
4.1.3 Accesso ai dati ai fini del perseguimento penale	2449
4.1.4 Esperto in dattiloscopia	2449
4.1.5 Comunicazione dei dati	2450
4.2 Principali modifiche di legge connesse al regolamento Eurodac	2450
4.3 Risultati della procedura di consultazione relativa al regolamento Eurodac e posizione del Consiglio federale	2451
4.4 Disciplinamento proposto	2452
4.5 Commento alle singole disposizioni	2452
4.5.1 Disposizioni della LStr	2452
4.5.2 Disposizioni della LAsi	2455
5 Ripercussioni	2457
5.1 Per la Confederazione	2457
5.2 Per i Cantoni	2457
6 Programma di legislatura	2458

7 Aspetti giuridici del recepimento e dell'attuazione del regolamento Dublino III e del regolamento Eurodac	2458
7.1 Costituzionalità	2458
7.1.1 Decreti federali	2458
7.1.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali	2459
7.2 Applicazione provvisoria parziale di disposizioni del regolamento Dublino III	2460
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento 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 (Sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac») (Disegno)	2461
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (UE) n. 603/2013 che istituisce l'«Eurodac» e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce l'agenzia IT (Sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac») (Disegno)	2469
Scambio di note del 14 agosto 2013 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento 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 (Sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac»)	2475
Scambio di note del 14 agosto 2013 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 603/2013 che istituisce l'«Eurodac» e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce l'agenzia IT (Sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac»)	2477

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 26 giugno 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea (UE) hanno adottato i regolamenti (UE) n. 604/2013¹ (di seguito regolamento Dublino III) e (UE) n. 603/2013² (di seguito regolamento Eurodac). I regolamenti sono stati notificati alla Svizzera quali sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac» il 3 luglio 2013. Siccome nell'ambito dell'accordo d'associazione alla normativa di Dublino (AAD)³ la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire tutti gli sviluppi della normativa di «Dublino/Eurodac»⁴ e all'occorrenza a trasporli nel proprio diritto nazionale (art. 1 par. 3 e art. 4 AAD), il 14 agosto 2013 il Consiglio federale ha approvato il recepimento dei due regolamenti UE con riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAD).

Le proposte della Commissione europea⁵ all'origine dell'adozione dei due regolamenti risalgono al 3 dicembre 2008. Le deliberazioni sul tenore dei regolamenti sono state svolte dagli Stati membri dell'UE negli anni 2008–2013 in seno al competente gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE, nel Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER) e a livello ministeriale a Bruxelles. I rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno potuto far confluire la loro posizione in

- ¹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 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 (rifusione), nella versione conforme a GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.
- ² Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 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 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, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), nella versione conforme a GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1.
- ³ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RS **0.142.392.68**).
- ⁴ Cfr. art. I AAD.
- ⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (Rifusione), COM (2008) 820 definitiva; e 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 (CE) n. [...] [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 (2008) 825 definitiva.

merito ai progetti in seno al Comitato congiunto Dublino/Eurodac in virtù del diritto di partecipazione concesso dall'UE agli Stati associati.

Il regolamento Dublino III abroga il regolamento (CE) n. 343/2003⁶ (regolamento Dublino II), recepito dalla Svizzera al momento della firma dell'AAD. Questo regolamento è volto a determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo, a definire i termini per le singole fasi della procedura di determinazione dello Stato Dublino competente, a prevenire gli abusi del diritto in materia d'asilo tramite la presentazione di domande multiple (il cosiddetto «asylum shopping») e a prevenire il fenomeno dei cosiddetti «rifugiati in orbita» (richiedenti l'asilo per i quali nessuno Stato si dichiara competente). Il nuovo regolamento Eurodac, che sostituisce la base legale vigente (regolamento [CE] n. 2725/2000⁷), migliora il sistema Eurodac esistente e già operativo in Svizzera per l'applicazione dell'accordo d'associazione alla normativa di Dublino. La banca dati Eurodac contiene segnatamente le impronte digitali dei richiedenti l'asilo negli Stati Dublino e agevola pertanto la determinazione dello Stato Dublino competente.

I due regolamenti sono entrati in vigore nell'UE il 19 luglio 2013 (20 giorni dopo la pubblicazione nella GU). Le rispettive disposizioni finali indicano le date d'applicazione dei due regolamenti. Il nuovo regolamento Eurodac sarà applicato solo due anni dopo l'entrata in vigore nello spazio Dublino, ossia dal 20 luglio 2015 (art. 46 regolamento Eurodac), mentre il nuovo regolamento Dublino III è già applicato dal 1° gennaio 2014 (art. 49 regolamento Dublino III).

In virtù dell'AAD la Svizzera dispone, per recepire e attuare i due regolamenti, di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica dell'UE (n. 2). Il 18 dicembre 2013, in sintonia con l'articolo 4 paragrafo 3 AAD – disposizione in virtù della quale la Svizzera applica provvisoriamente «ove possibile», il contenuto degli sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac» che sono già applicabili per gli Stati UE prima della decorrenza del termine di due anni – il nostro Collegio ha tuttavia deciso di applicare provvisoriamente già dal 1° gennaio 2014 le disposizioni direttamente applicabili del regolamento Dublino III.⁸

Con ciò si è evitato che la nuova regolamentazione Dublino fosse applicata, per quanto riguarda il nostro Paese, con circa un anno e mezzo di ritardo rispetto all'UE, il che avrebbe potuto comportare problemi pratici e nuocere alle relazioni della Svizzera con gli altri Stati Dublino. Consultate in merito all'applicazione provvisoria, le commissioni delle istituzioni politiche delle due Camere hanno dato il loro consenso (cfr. anche n. 7.2). Non è invece stata necessaria un'applicazione provvisoria del regolamento Eurodac, giacché sarà applicato soltanto dal 20 luglio 2015.

⁶ 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, GU L 50 del 25.2.2003 pag. 1 (cfr. art. 1 AAD).

⁷ 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, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1

⁸ RU **2013** 5505

1.2 **Contenuto del progetto**

Il presente messaggio concerne l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento Dublino III e del regolamento Eurodac quali sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac». Il nostro Collegio sottopone all'approvazione del Parlamento un decreto federale che approva il regolamento Dublino III e un decreto federale che approva il regolamento Eurodac, contenenti anche le modifiche di legge necessarie per l'attuazione.

La maggior parte delle disposizioni del regolamento Dublino III non richiede adeguamenti di legge, giacché il diritto vigente risponde già ai criteri previsti o perché si tratta di disposizioni direttamente applicabili e compatibili con il diritto vigente. La principale modifica riguarda la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista del rinvio coatto nei casi Dublino, disciplinata nella legge federale sugli stranieri (LStr). Gli adeguamenti necessari riguardano la disposizione, la durata e la verifica della carcerazione (cfr. n. 3.5.1). Nella legge sull'asilo (LAsi) occorre disciplinare in particolare la ripresa della procedura dopo lo stralcio della domanda d'asilo. Occorre altresì adeguare la disciplina relativa all'effetto sospensivo del ricorso (cfr. n. 3.5.2). Sia nella LStr sia nella LAsi sono inseriti i riferimenti al nuovo regolamento Dublino III.

Anche il regolamento Eurodac richiede soltanto poche modifiche di legge: sono precisate in particolare le disposizioni sul trattamento dei dati sia nella LStr sia nella LAsi (cfr. n. 4.2, 4.5.1 e 4.5.2). È inoltre istituita una nuova funzione di esperto in dattiloscopia incaricato di esaminare i risultati delle consultazioni Eurodac.

2 **Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»**

L'articolo 4 AAD prevede una procedura speciale per il recepimento e l'attuazione degli sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac». Anzitutto l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'adozione degli atti normativi o provvedimenti che rappresentano uno sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac». In seguito la Svizzera si pronuncia in merito all'accettazione del contenuto e al recepimento nel proprio ordinamento giuridico interno. Tale decisione è notificata all'organo competente (Consiglio o Commissione dell'UE) nei trenta giorni successivi all'adozione da parte dell'UE degli atti normativi o provvedimenti in questione.

La notifica dell'UE e quella della Svizzera costituiscono uno scambio di note che rappresenta per la Svizzera un trattato di diritto internazionale pubblico. Conformemente ai requisiti costituzionali, il trattato dev'essere adottato dal Consiglio federale o dal Parlamento e, in caso di referendum, dal Popolo. Se l'adozione dello scambio di note incombe all'Assemblea federale, nella sua nota di replica la Svizzera deve significare all'UE che la Svizzera può essere vincolata dal contenuto dello sviluppo dell'acquis soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 4 par. 3 AAD). In questo caso la Svizzera dispone, per recepire e attuare lo sviluppo, di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica dell'UE. Anche un'eventuale votazione referendaria dev'essere svolta entro tale periodo. La Svizzera informa immediatamente per iscritto il Consiglio e la Commissione dell'adem-

pimento di tutti i requisiti costituzionali. Se non è richiesto referendum, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario.

Gli scambi di note riguardanti il recepimento degli sviluppi della normativa di «Dublino/Eurodac» entrano in vigore in concomitanza con la notifica, che equivale alla ratifica dello scambio di note.

Se gli sviluppi non sono recepiti dalla Svizzera entro il termine di due anni, si applica la procedura speciale prevista dall'AAD (art. 4 par. 6 e 7): l'accordo è sospeso e il Comitato congiunto esamina entro 90 giorni una possibile soluzione consensuale. Se non è trovata alcuna soluzione, trascorso tale periodo l'accordo cessa di essere applicabile.⁹

Nella fattispecie, i regolamenti sono stati notificati alla Svizzera il 3 luglio 2013. Il termine di due anni scade pertanto il 3 luglio 2015. Per evitare problemi pratici nell'ambito della cooperazione con gli altri Stati Dublino, il 18 dicembre 2013 abbiamo deciso di applicare parzialmente e provvisoriamente il regolamento Dublino III già dal 1° gennaio 2014 (cfr. n. 7.2).

Qualora la procedura di recepimento e trasposizione sia ultimata entro i termini previsti, ma la Svizzera applichi erroneamente il pertinente atto normativo UE nel proprio diritto nazionale (attuazione non conforme a Dublino), può essere applicata la procedura per dirimere le controversie di cui all'articolo 7 AAD. La procedura può essere applicata anche in caso di importanti divergenze riguardanti l'applicazione del diritto (interpretazione). La procedura ha inizio nel momento in cui l'attuazione erronea (o la divergenza grave in termini di applicazione del diritto) è iscritta all'ordine del giorno del Comitato congiunto quale controversia da dirimere. Prima dell'avvio di una procedura per dirimere una controversia grave riguardante la giurisprudenza o la prassi Dublino, le parti hanno due mesi di tempo per garantire, in seno al Comitato congiunto, un'interpretazione e un'attuazione unitarie della normativa di Dublino. La procedura conformemente all'articolo 7 AAD si applica soltanto qualora la controversia non abbia potuto essere risolta in seno al Comitato congiunto.

Da quel momento le parti hanno 90 giorni per dirimere la controversia, il che presuppone l'erogazione di una decisione unanime. Se non è raggiunta un'intesa entro il termine previsto, lo stesso è prorogato di 90 giorni. Se anche entro tale termine non è possibile dirimere definitivamente la controversia, l'AAD cessa automaticamente e definitivamente di produrre effetto allo scadere dell'ultimo giorno del termine prorogato. Un'ulteriore proroga non è possibile.

3 Decreto federale relativo al regolamento Dublino III

3.1 Contenuto del regolamento Dublino III

La cooperazione Dublino si fonda sul duplice principio secondo cui ogni domanda d'asilo presentata nello spazio Dublino è effettivamente esaminata e il suo trattamento incombe a un unico Stato. I criteri del regolamento Dublino III determinano lo Stato competente per il trattamento di una domanda d'asilo. Ciò consente di

⁹ Cfr. Messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali II, FF 2004 5433 segg.

evitare che i medesimi fatti siano esaminati più volte. Grazie a queste regole per determinare la competenza si evita altresì che nessuno Stato si consideri responsabile per i richiedenti l'asilo (scopo: evitare i cosiddetti «rifugiati in orbita»).

Sebbene i principi di base del sistema Dublino rimangano impregiudicati dalla rifusione del regolamento Dublino II, il regolamento Dublino III comporta diversi adeguamenti concernenti il funzionamento del sistema Dublino esistente. I punti principali sono commentati qui di seguito.

3.1.1 Potenziamento dell'efficienza del sistema

Con le modifiche seguenti ci si propone di accrescere l'efficienza del sistema Dublino.

Maggiore efficienza grazie a nuovi termini

Si parla di *presa in carico* («take charge») qualora in attuazione dei criteri Dublino il trattamento di una domanda d'asilo non incomba allo Stato in cui il richiedente l'asilo soggiorna e ha chiesto asilo, bensì a un altro Stato Dublino in cui il richiedente non ha presentato nessuna domanda d'asilo.

I termini per presentare una richiesta di presa in carico conformemente all'articolo 21 paragrafo 1 regolamento Dublino III sono stati modificati rispetto al regolamento Dublino II: nel caso di una risposta pertinente di Eurodac, la richiesta va ora presentata entro due mesi (e non tre mesi come sinora) dal risultato del confronto Eurodac. In assenza di una risposta pertinente di Eurodac resta applicabile il termine di tre mesi dalla presentazione della domanda d'asilo vigente. Per il resto, il contenuto dell'articolo 21 regolamento Dublino III corrisponde all'articolo 17 regolamento Dublino II.

Ripresa in carico («take back») significa che lo «Stato di primo asilo» o un altro Stato Dublino che esamina la domanda, ovvero ha assunto la competenza per l'esame della domanda, è tenuto a riprendere in carico il richiedente l'asilo in vista di svolgere la procedura d'asilo e di allontanamento, qualora il richiedente sia partito a destinazione di un altro Stato Dublino dopo l'avvio della procedura d'asilo; ciò a prescindere dal fatto che la domanda sia stata ritirata, che sia stata erogata una decisione negativa passata in giudicato o che la domanda sia ancora pendente. Conformemente all'articolo 23 regolamento Dublino III sono introdotti nuovi termini per la presentazione della richiesta di ripresa in carico. Finora non erano previsti termini massimi. La richiesta di ripresa in carico va ora presentata entro due mesi dal ricevimento della risposta pertinente Eurodac; in assenza di un siffatto riscontro, il termine è di tre mesi dalla presentazione della domanda d'asilo.

Se uno straniero soggiorna in uno Stato Dublino senza presentarsi a una domanda d'asilo ma ha chiesto asilo e magari è già stato oggetto di una procedura d'asilo in un altro Stato Dublino, può parimenti essere presentata una richiesta di ripresa in carico (art. 24 regolamento Dublino III). In tale contesto si applicano i medesimi termini previsti per le altre richieste di ripresa in carico (art. 24 par. 2 regolamento Dublino III). Conformemente al paragrafo 4 dell'articolo 24 regolamento Dublino III vi è inoltre la possibilità di avviare di propria competenza una procedura di rimpatrio nello Stato d'origine o di provenienza in sintonia con le prescrizioni della

direttiva sul rimpatrio¹⁰. Tuttavia, in caso di richiesta Dublino al competente Stato Dublino, le disposizioni della direttiva sul rimpatrio non entrano in linea di conto.

I nuovi termini sono già ossequiati nella prassi svizzera vigente.

Criteri concernenti la discrezionalità

Già l'articolo 3 paragrafo 2 del regolamento Dublino II (cosiddetta clausola di sovranità) concedeva a ciascuno Stato Dublino la possibilità di decidere di esaminare una domanda d'asilo sotto il profilo materiale anche qualora un altro Stato Dublino fosse competente per l'esame conformemente ai criteri stabiliti dal regolamento (cosiddetto diritto di esaminare la domanda). Ciò facendo, lo Stato che procedeva all'esame diventava lo Stato Dublino competente e doveva trattare la domanda e all'occorrenza ritrasferire l'interessato nello Stato terzo in questione. Inoltre, conformemente all'articolo 15 paragrafo 3 regolamento Dublino II, ciascuno Stato Dublino poteva, su domanda di un altro Stato Dublino, trattare per motivi umanitari una domanda d'asilo per la quale non era competente, purché il richiedente l'asilo desse il proprio consenso (cosiddetta clausola umanitaria).

Le due clausole sono ora riunite – senza cambiamenti di rilievo del contenuto – ed esplicitate negli articoli 16 e 17 regolamento Dublino III.

La Svizzera può mantenere la propria prassi vigente nel settore, giacché in quest'ottica il nuovo regolamento non comporta modifiche del contenuto.

Precisazione delle disposizioni per la delega delle competenze

Le clausole per la delega delle competenze (art. 19 regolamento Dublino III) tra gli Stati Dublino sono meglio precisate. L'articolo 19 descrive dettagliatamente la cessazione delle competenze, l'onere probatorio e le conseguenze della delega. Con queste chiarificazioni ci si propone di garantire un'applicazione più uniforme del regolamento Dublino III e di evitare le interpretazioni divergenti nei diversi Stati Dublino. Con ciò sarà più agevole determinare lo Stato Dublino competente. Questa precisazione non comporta modifiche di contenuto.

Nuove disposizioni riguardanti i trasferimenti

Il regolamento Dublino III comporta disposizioni complementari finalizzate ad agevolare la cooperazione tra Stati Dublino nell'ambito dell'espletamento pratico dei trasferimenti. Le nuove disposizioni concernono i trasferimenti avvenuti erroneamente (art. 29 par. 3 regolamento Dublino III) e i costi del trasferimento (art. 30 regolamento Dublino III). I costi del trasferimento sono a carico dello Stato Dublino che provvede al trasferimento. Idem in caso di nuovo trasferimento nel suo territorio a seguito di un trasferimento erroneo. Trattasi di regole già applicate nella prassi.

È inoltre introdotto un obbligo attivo allo scambio di informazioni utili prima del trasferimento (art. 31 regolamento Dublino III). Vanno trasmessi tramite il canale di trasmissione elettronica dei dati «DubliNet» unicamente i dati personali della persona da trasferire che consentono alle autorità preposte all'asilo dello Stato Dublino competente di accogliere conseguentemente il richiedente l'asilo e di fornirgli all'occorrenza le cure mediche necessarie. Il regolamento Dublino III prevede inol-

¹⁰ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dic. 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.2.2008, pag. 98.

tre l'obbligo di scambiarsi i dati sanitari di un richiedente l'asilo prima del trasferimento mediante un certificato sanitario comune (art. 32 regolamento Dublino III). Lo scambio di tali dati presuppone il consenso esplicito del richiedente l'asilo e/o del suo rappresentante.

La Svizzera ha adeguato la propria prassi per quanto riguarda i punti suesposti dal 1° gennaio 2014. Non occorrono modifiche di legge.

Estensione della procedura di conciliazione

Sinora la procedura di conciliazione concerneva esclusivamente le controversie per quanto riguarda l'applicazione della «clausola umanitaria». Grazie al regolamento Dublino III, essa si applica in caso di disaccordo persistente su qualsiasi aspetto dell'applicazione del regolamento (art. 37 par. 1 regolamento Dublino III).

La procedura di conciliazione è avviata su richiesta di uno Stato Dublino in presenza di una controversia. Accettando la procedura, gli Stati Dublino interessati s'impegnano a tenere conto della soluzione proposta da un comitato chiamato a statuire entro un mese. La soluzione proposta è definitiva e non può essere oggetto di revisione.

3.1.2 Potenziamento delle garanzie legali per persone oggetto di una procedura Dublino

Per meglio rispondere alle esigenze speciali dei richiedenti l'asilo e garantire un livello di protezione maggiore, le garanzie legali sono potenziate mediante le modifiche seguenti.

Colloquio obbligatorio

Onde consentire alle autorità di raccogliere tutte le informazioni necessarie alla determinazione dello Stato Dublino competente e, all'occorrenza, di informare oralmente il richiedente in merito all'applicazione del regolamento Dublino III, è previsto l'obbligo di svolgere sin dall'inizio della procedura un colloquio personale con il richiedente l'asilo (art. 5 regolamento Dublino III). Si può omettere di svolgere il colloquio personale qualora il richiedente sia fuggito (par. 2 lett. a) o abbia già fornito informazioni pertinenti (par. 2 lett. b).

Questa disposizione non implica nuovi obblighi per la Svizzera, la quale svolge già siffatti colloqui durante la fase preparatoria conformemente al diritto vigente (audizione sulle generalità; art. 26 cpv. 2 LAsi).

Diritti d'informazione dei richiedenti l'asilo

Sono codificati in dettaglio il contenuto e la forma dell'informazione destinata agli interessati (art. 4 regolamento Dublino III). D'ora in poi i richiedenti l'asilo vanno informati non solo in merito all'applicazione del regolamento Dublino III, alla gerarchia dei criteri per la determinazione dello Stato Dublino competente, al colloquio personale, alla possibilità di partecipare a un colloquio personale e alla possibilità di adire le vie legali, ma anche sulle conseguenze della partenza volontaria e del proseguimento autonomo del viaggio.

È stato inoltre predisposto un opuscolo comune («common leaflet») messo a disposizione dalla Commissione europea. In questo modo tutti i richiedenti l'asilo in tutti gli Stati Dublino ottengono le medesime informazioni.

È parimenti disponibile uno speciale opuscolo informativo per minori non accompagnati, formulato in considerazione della situazione particolare dei bambini e dei giovani.

La Svizzera deve adeguare ed eventualmente completare conseguentemente l'informazione ai richiedenti l'asilo nella prassi. Non occorrono modifiche di legge.

Precisazione delle disposizioni sulla ripresa della procedura nazionale d'asilo o di allontanamento

Onde garantire il rispetto del principio dell'accesso effettivo alla procedura d'asilo, il regolamento Dublino III prevede che lo Stato membro competente sia tenuto a portare a termine l'esame della domanda una volta che l'ha iniziato.

Ciò vale sia qualora il richiedente abbia presentato una nuova domanda in un altro Stato Dublino durante l'esame di una domanda d'asilo precedente, sia qualora il richiedente si trovi nel territorio di un altro Stato Dublino senza un titolo di soggiorno (art. 18 par. 2 regolamento Dublino III). Lo Stato Dublino competente provvede affinché al richiedente sia concesso il diritto di chiedere che l'esame della domanda sia portato a termine. Qualora la domanda sia stata respinta solo in primo grado, lo Stato membro competente assicura che l'interessato abbia o abbia avuto la possibilità di ricorrere a un mezzo di impugnazione efficace.

Il recepimento di questa disposizione richiede una modifica della LAsi (cfr. n. 3.5.2).

Precisazione sui mezzi d'impugnazione

L'articolo 26 paragrafo 2 regolamento Dublino III precisa che la decisione di trasferimento contiene informazioni sui mezzi di impugnazione disponibili, compreso il riferimento al diritto di chiedere l'effetto sospensivo, ove applicabile. Inoltre, gli Stati provvedono affinché l'interessato ottenga informazioni sulle condizioni del diritto all'assistenza legale. Qualora l'interessato non sia assistito o rappresentato da un avvocato o da un altro consulente legale, gli Stati membri lo informano della decisione di allontanamento (mezzi d'impugnazione disponibili, termini ecc.) in una lingua che il richiedente possa capire (par. 3).

L'articolo 27 paragrafo 1 regolamento Dublino III codifica il diritto a un ricorso effettivo avverso una decisione di trasferimento.

Una nuova disposizione prevede che ai fini del ricorso o della revisione contro una decisione di trasferimento, gli Stati Dublino debbano garantire nel loro territorio nazionale una delle tre varianti previste dal regolamento Dublino III concernenti l'effetto sospensivo del ricorso (par. 3). Gli Stati Dublino hanno le tre possibilità seguenti:

- il ricorso o la revisione conferisce di per sé il diritto di rimanere nello Stato fino al termine della procedura;
- il trasferimento è sospeso automaticamente e la sospensione cessa allo scadere di un termine ragionevole durante il quale l'autorità è chiamata a statuire in merito all'effetto sospensivo;

- l'interessato ha la possibilità, entro un termine ragionevole, di chiedere all'autorità giudiziaria di sospendere l'esecuzione della decisione di trasferimento. Il trasferimento è sospeso fino a quando l'autorità avrà statuito in merito alla richiesta. La decisione dovrà intervenire entro un termine ragionevole. La mancata sospensione della decisione di trasferimento dev'essere motivata. Ciò coincide con la soluzione adottata dalla Svizzera (cfr. commento ad art. 107a LAsi, n. 3.5.2).

Peraltro, gli Stati Dublino possono accordare alle autorità competenti la possibilità di decretare d'ufficio la sospensione dell'esecuzione del trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della richiesta di revisione (par. 4).

Altra novità: gli Stati Dublino assicurano l'accesso dell'interessato all'assistenza legale nonché, se necessario, all'assistenza linguistica (par. 5). Gli Stati Dublino provvedono inoltre affinché l'assistenza legale sia, a richiesta, concessa gratuitamente all'interessato che non può assumersene i costi, sempreché ritengano che il ricorso abbia prospettive concrete di successo. Gli Stati Dublino prevedono anche il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un organo giurisdizionale avverso la decisione di non concedere gratuitamente l'assistenza e la rappresentanza legale (par. 6).

Per la Svizzera ciò implica la messa in campo di alcuni provvedimenti: per quanto riguarda la decisione sull'effetto sospensivo di un ricorso contro la decisione di trasferimento, occorre una modifica dell'articolo 107a LAsi (cfr. n. 3.5.2). In assenza di una rappresentanza legale, occorre inoltre prevedere la traduzione del dispositivo e dell'indicazione dei rimedi giuridici per l'impugnazione della decisione di allontanamento in una lingua che l'interessato possa capire.

Per il resto, il diritto e la prassi vigenti rispondono già alle esigenze del regolamento Dublino III in questo ambito.

Introduzione di una disposizione speciale sulla carcerazione Dublino

Al regolamento Dublino III si è aggiunta una disposizione che codifica la carcerazione amministrativa nell'ambito della procedura Dublino. Il principio è il seguente: gli Stati membri non possono trattenere una persona per il solo motivo che sia oggetto della procedura Dublino (art. 28 par. 1 regolamento Dublino III). Ove sussista un rischio notevole di fuga, gli Stati Dublino possono trattenere l'interessato al fine di assicurare le procedure di trasferimento (par. 2), sempreché il provvedimento sia proporzionato e non possano essere applicate efficacemente misure alternative meno coercitive. Se il trasferimento non può essere eseguito entro il termine previsto, l'interessato è scarcerato (par. 3).

L'attuazione di questa disposizione in Svizzera richiede un adeguamento della LStr, segnatamente per quanto riguarda la durata massima della carcerazione e i possibili motivi di carcerazione (cfr. n. 3.5.1).

3.1.3 Unità della famiglia ed esigenze dei minori non accompagnati e di altre persone bisognose di protezione

Il diritto al ricongiungimento familiare è stato esteso alle persone che godono di una protezione sussidiaria (art. 9 regolamento Dublino III) o che hanno sollecitato siffatta protezione (art. 10 regolamento Dublino III) e risiedono in un altro Stato Dublino.

Altra novità: da un lato è disciplinato il ricongiungimento con parenti «dipendenti» (art. 16 regolamento Dublino III); un familiare dipendente è un familiare dipendente dall'assistenza del richiedente l'asilo o un richiedente l'asilo dipendente dall'assistenza di un familiare. Dall'altro è introdotta una nuova disciplina riguardante il ricongiungimento di richiedenti minori non accompagnati con parenti in grado di fornire loro assistenza. Entrambi questi aspetti sono integrati nei criteri di competenza vincolanti. L'«interesse del minore» è assunto a criterio prioritario per l'esame della competenza (art. 6 par. 1 e art. 8 regolamento Dublino III), conferendo così maggior peso al principio dell'unità della famiglia.

La nozione di «familiare» è stata ampliata (art. 2 lett. g regolamento Dublino III). È considerato familiare il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente minore in base alla legge o alla prassi dello Stato Dublino in cui si trova l'adulto. Sono inoltre definite per la prima volta le nozioni di «parenti» (art. 2 lett. h regolamento Dublino III) e di «minore» (art. 2 lett. i regolamento Dublino III).

Sono così meglio garantiti gli interessi dei minori non accompagnati e di altre persone bisognose di protezione durante la procedura Dublino. Nei loro riguardi è stata codificata una disciplina più chiara e sono state integrate nuove prescrizioni in materia di protezione.

È parimenti previsto il diritto dei richiedenti minori non accompagnati a una rappresentanza o un'assistenza (art. 6 par. 2 regolamento Dublino III).

In assenza di familiari o altri parenti, il trattamento della domanda compete allo Stato Dublino in cui il minore non accompagnato ha presentato la domanda d'asilo, purché ciò sia nell'interesse superiore del minore (art. 8 par. 4 regolamento Dublino III). Dalla sentenza del 6 giugno 2013 della Corte europea nella causa C-648/11 (in particolare MA), che ha tematizzato la questione, le procedure Dublino nei riguardi di minori non accompagnati sono state fortemente limitate. La prassi dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) è stata adeguata conseguentemente già il 12 luglio 2013. Non occorre un'applicazione a livello di legge.

3.1.4 Introduzione di un meccanismo di allerta rapido

Per scongiurare un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato Dublino atta a provocare problemi nel funzionamento del sistema Dublino è introdotto un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi (art. 33 regolamento Dublino III). Con ciò ci si propone di evitare per quanto possibile o di individuare rapidamente situazioni problematiche come quella verificatasi in Grecia. Il meccanismo di allerta rapido è articolato su due livelli: un piano d'azione preventivo e un piano d'azione per la gestione delle crisi.

Qualora, sulla base in particolare delle informazioni ottenute dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), la Commissione europea stabilisca che l'applicazione del regolamento Dublino III può essere ostacolata per esempio da un rischio comprovato di speciale pressione sul sistema di asilo di uno Stato Dublino, in cooperazione con l'EASO rivolge raccomandazioni a tale Stato membro invitandolo a redigere un piano d'azione preventivo (par. 1). Qualora la Commissione stabilisca, sulla base dell'analisi dell'EASO, che l'attuazione del piano d'azione preventivo non abbia posto rimedio alle carenze individuate o che si prospetti una crisi, essa, in

cooperazione con l'EASO, può chiedere allo Stato Dublino interessato di redigere un piano d'azione per la gestione delle crisi entro un termine di tre mesi (par. 3).

L'introduzione di un siffatto meccanismo è anche nell'interesse della Svizzera.

3.1.5 Estensione del campo d'applicazione

Infine, il campo d'applicazione delle norme Dublino è esteso dal regolamento Dublino III alle persone che hanno presentato una domanda di protezione internazionale o che beneficiano di tale protezione. In questo modo è garantita anche la coerenza con la direttiva 2011/95/UE¹¹ (cosiddetta «direttiva sulla qualifica»), che tuttavia non vincola la Svizzera. La protezione internazionale abbraccia sia le persone cui è stato concesso lo statuto di rifugiato sia le persone cui è concessa una protezione sussidiaria. Nel regolamento Dublino III la terminologia è stata adeguata di conseguenza.

Quanto sopra non concerne la Svizzera. Le persone che chiedono protezione internazionale alla Svizzera ai sensi della direttiva UE sulla qualifica sono considerate richiedenti l'asilo in virtù della LAsi, per cui nulla osta all'applicazione della norma del regolamento Dublino III.

Grazie all'estensione del campo d'applicazione del regolamento Dublino III, le persone alle quali uno Stato Dublino ha concesso una protezione sussidiaria non soggiacciono più, in realtà, alla procedura di ripresa in carico, come del resto è già il caso per le persone con statuto di rifugiato.

3.2 Principali modifiche della LAsi e della LStr connesse al regolamento Dublino III

Una parte preponderante delle disposizioni del regolamento Dublino III non richiede alcun adeguamento di legge, giacché tali disposizioni sono direttamente applicabili e compatibili con il diritto vigente.

La principale modifica della LStr concerne la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto nei casi Dublino. Gli adeguamenti riguardano la disposizione, la durata e l'esame della carcerazione (cfr. n. 3.5.1). Per quanto concerne i minori, nell'ambito dell'intera procedura Dublino e in particolare dell'allontanamento Dublino occorre inoltre designare una persona di fiducia che difenda gli interessi del minore durante la procedura di allontanamento (cfr. n. 3.5.1 e 3.5.2).

Nella LAsi occorre segnatamente disciplinare la ripresa della procedura dopo lo stralcio della domanda d'asilo, da un lato, e adeguare la disciplina dell'effetto sospensivo del ricorso, dall'altro (cfr. n. 3.5.2).

Sia la LStr sia la LAsi conferiscono al nostro Collegio la competenza di definire le mansioni della persona di fiducia che occorre nominare per ogni minore non accom-

¹¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dic. 2011 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 (rifusione), nella versione conforme a GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

pagnato oggetto di una procedura di asilo e di allontanamento (n. 3.5.1 e 3.5.2). Laddove necessario sono inoltre inseriti i riferimenti al nuovo regolamento Dublino III.

3.3 Rapporto con il previsto riassetto del settore dell'asilo

Il 14 giugno 2013 abbiamo aperto la procedura di consultazione concernente il riassetto del settore dell'asilo (progetto 2), durata fino al 7 ottobre 2013. Grazie al riassetto ci si propone di trattare circa il 60 per cento delle domande d'asilo nell'ambito di una procedura accelerata svolta in centri della Confederazione fino al passaggio in giudicato della decisione. Quale misura accompagnatoria è previsto di concedere ai richiedenti l'asilo interessati il diritto a una consulenza giuridica gratuita e una consulenza riguardante la procedura d'asilo.

I presenti sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac» non pregiudicano il previsto riassetto. Gli obiettivi del regolamento Dublino III sono gli stessi, grosso modo, di quelli perseguiti con il riassetto, che prevede anch'esso procedure d'asilo celeri ed efficaci e una migliore tutela giurisdizionale per gli interessati. Il regolamento Dublino III limita tuttavia la possibilità di ordinare la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto nel quadro della procedura Dublino ai soli casi in cui sussista un notevole rischio che l'interessato si renda irreperibile e solo a condizione che il provvedimento sia proporzionale e non possano essere applicate efficacemente misure alternative meno coercitive. Anche in termini di durata massima della carcerazione vi è una riduzione dettata da Dublino III. Le preoccupazioni espresse su questi punti in sede di consultazione sono state considerate nel presente messaggio (n. 3.5).

Il messaggio concernente il riassetto del settore dell'asilo (modifica LAsi) sarà verosimilmente adottato dal Consiglio federale nell'estate 2014. Il DFGP ne garantirà la compatibilità con il presente progetto.

3.4 Risultati della procedura di consultazione relativa al regolamento Dublino III e posizione del Consiglio federale

Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino

Le nuove disposizioni riguardanti la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino sono accolte dalla metà dei Cantoni (AI, AR, BE, BS, GE, GL, NE, NW, SH, UR, VD, VS e ZG), dal Partito socialista svizzero (PS) e dalla maggior parte delle cerchie interessate (Aiuto delle chiese evangeliche svizzere [ACES], Associazione dei Comuni svizzeri [ACS], Centre patronal [CP], Fédération des entreprises romandes [FER], Unione delle città svizzere [UCS], UNHCR, Unione delle arti e mestieri svizzera [USAM], Unione sindacale svizzera [USS]).

I Cantoni AG, BL, FR, GR, JU, LU, OW, SG, SO, SZ, TI, TG, ZH, il Partito liberale radicale (PLR), l'Unione democratica di centro (UDC), l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori canto-

nali di giustizia e polizia (CDCGP) sono contrari, sebbene in misura variabile, alle nuove disposizioni sulla carcerazione.

BL e UDC propongono in maniera generale di non recepire il regolamento Dublino III.

Queste le critiche mosse dai partecipanti alla consultazione:

secondo BL, FR, LU, OW, SZ, TG (e per analogia SO) la carcerazione preliminare qual è proposta sarebbe troppo complessa e non praticabile. Risulterebbe controproducente per quanto riguarda la maggior efficienza perseguita nel settore dell'asilo. ASM ritiene che manchi una disciplina chiara delle diverse tipologie di carcerazione amministrativa nelle fasi della procedura Dublino. GR e ASM deplorano che una volta ancora ci si privi di strumenti ben rodati nell'ambito delle misure coercitive secondo il diritto in materia di stranieri oppure li si complichino ulteriormente. Occorrerebbe prevedere una disposizione meno complicata riguardante la carcerazione, che tenga maggiormente conto delle specificità della procedura Dublino e garantisca l'effettivo trasferimento dell'interessato allo Stato Dublino competente. La durata massima della carcerazione preliminare (sei settimane) sarebbe troppo breve, soprattutto laddove occorrono accertamenti medici per stabilire l'idoneità al trasporto nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento (ZH).

FR, JU, SG e TG rilevano che il nuovo presupposto di un rischio notevole che l'interessato si renda irreperibile per la disposizione della carcerazione preliminare è difficile da definire nella prassi. AG, JU, TI e ZH temono che questo nuovo presupposto consenta di ordinare un numero notevolmente inferiore di carcerazioni preliminari.

PS, ACES, l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR) e USS sollevano la domanda di fondo se sia lecito ordinare la carcerazione prima che sia stabilita la competenza di un altro Stato Dublino. Sostengono che la nuova carcerazione preliminare vada applicata con il massimo ritegno, ossia soltanto laddove vi sia un notevole rischio di fuga e non vi siano altri mezzi efficaci ma meno severi per ovviare a tale pericolo, ossia laddove la carcerazione preliminare risulti proporzionale nel caso specifico (per analogia anche UNHCR). Chiedono che ciò figuri espressamente nel testo di legge.

BL, JU, SG, ZH nonché UDC e CDCGP deplorano la soppressione pura e semplice della carcerazione Dublino della durata di 30 giorni in vista di rinvio coatto, giacché tale tipologia di trattenimento rappresenta tuttora il principale strumento in grado di garantire l'esecuzione del trasferimento nello Stato Dublino competente entro i termini previsti.

Diversi partecipanti alla consultazione rilevano inoltre la formulazione troppo restrittiva dei criteri per la disposizione della carcerazione in vista di rinvio coatto che complicherrebbe l'esecuzione e chiedono pertinenti complementi (p. es. BL, GR, LU, UDC e ASM). Secondo diversi partecipanti alla consultazione, la durata massima di sei mesi prevista per la carcerazione in vista di rinvio coatto non tiene minimamente conto delle circostanze concrete ed è troppo breve (p. es. GR, SZ, TI, ZH e CDCGP). È segnatamente espresso il timore che con la nuova disciplina sia fin troppo facile, per una persona che si oppone al proprio allontanamento, ottenere il rilascio dalla carcerazione giacché di fatto la durata di sei settimane non consente di realizzare più tentativi di allontanamento (p. es. SO, UDC, ASM e CDCGP). In particolare BL, SO e UDC chiedono pertanto la proroga a sei mesi della durata

massima della carcerazione per le persone che oppongono resistenza al proprio allontanamento.

BL, LU e CDCGP ritengono inoltre che la transizione dalla carcerazione preliminare a quella in vista di rinvio coatto sia mal concepita e lacunosa.

Posizione del Consiglio federale

Il nostro Collegio condivide l'opinione secondo cui le misure coercitive rappresentano uno strumento importante per l'esecuzione dell'allontanamento e prende sul serio le pertinenti preoccupazioni espresse dai partecipanti alla consultazione. L'avamprogetto è stato pertanto adeguato conseguentemente alle critiche formulate. Il disciplinamento proposto colma in parte le lacune constatate o precisa singole formulazioni del regolamento Dublino III (cfr. commento ad art. 76a LStr).

La carcerazione nei casi Dublino è stata riassunta in un'unica disposizione (cfr. art. 76a AP-LStr, n. 2.5.1). La durata massima della carcerazione preliminare è stata prorogata da sei a sette settimane (art. 76a cpv. 3 lett. a AP-LStr). Ciò garantisce alle autorità competenti un lasso di tempo sufficiente per esaminare gli atti e svolgere le varie fasi procedurali una volta ottenuta la risposta dello Stato Dublino competente. In questo modo si è tenuto conto della critica riguardante l'assenza di transizione dalla carcerazione preliminare a quella in via di rinvio coatto.

Se lo Stato Dublino richiesto rifiuta la presa in carico e la Svizzera non è d'accordo con tale risposta, è applicabile una speciale procedura di appianamento delle divergenze della durata di cinque settimane (cosiddetta procedura di riesame). Durante questo periodo sarà possibile, d'ora in poi, ordinare la carcerazione Dublino.

Il regolamento Dublino III limita a sei settimane la durata massima della carcerazione in vista di rinvio coatto. Non è dato alcun margine di manovra in termini di proroga di questa durata. La novità consiste nel fatto che d'ora in poi la carcerazione potrà essere ordinata a prescindere dalla data dell'emanazione della decisione di non entrata nel merito. In pratica sarà pertanto possibile ordinare la carcerazione Dublino nei riguardi di una persona resasi precedentemente irreperibile durante un periodo di tempo prolungato o in caso di ritardi nell'esecuzione del trasferimento. Anche qui si è tenuto conto delle critiche formulate in sede di consultazione soprattutto da parte delle autorità esecutive. La durata media della detenzione nei casi Dublino è di 20 giorni (statistiche 2011–2013). La durata massima ridotta influirà pertanto in maniera limitata sulla prassi vigente.

È inoltre introdotta una carcerazione cautelativa a causa di comportamento non cooperativo anche per i casi Dublino (sei settimane supplementari). Con ciò ci si propone di evitare che allo scadere della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto le autorità non dispongano più di alcun mezzo coercitivo per eseguire l'allontanamento (art. 76a cpv. 4 AP-LStr). Questa carcerazione non è prevista dal regolamento Dublino III; è tuttavia necessaria per garantire l'esecuzione efficiente della decisione di allontanamento Dublino. Non si tratta pertanto di una norma d'attuazione, bensì di una prescrizione complementare. Non è ammissibile che, adottando un comportamento ostruttivo, una persona possa sottrarsi al trasferimento Dublino. Pertanto, la carcerazione concorre al buon funzionamento del sistema Dublino.

Se il trasferimento è stato organizzato, ma non può essere eseguito a causa del solo comportamento dell'interessato, la tutela perseguita dall'articolo 28 paragrafo 3 regolamento Dublino III non è più applicabile. Questa carcerazione è parimenti

consona ai principi per la carcerazione Dublino codificati dalla direttiva 2013/33/UE¹² (art. 9 par. 1), secondo cui i ritardi nelle procedure amministrative non imputabili al richiedente non giustificano un prolungamento del trattamento.

Il regolamento Dublino III prevede quale presupposto per ordinare la carcerazione Dublino il rischio notevole che lo straniero si renda irreperibile, pertanto occorre mantenere tale criterio e non vi è nessun margine di discrezionalità al proposito. Vanno tuttavia conservati i criteri codificati dal diritto vigente per la valutazione di tale rischio notevole (art. 76a cpv. 2 lett. a–i AP-LStr).

In futuro la carcerazione Dublino III sarà computata sulla durata massima di tutte le tipologie di carcerazione riunite (art. 76a cpv. 5 AP-LStr in combinato disposto con l'art. 79 LStr). Tra i presupposti per ordinare la carcerazione sono ora menzionati espressamente i criteri della proporzionalità del provvedimento e dell'assenza di misure alternative efficaci meno coercitive (art. 76a cpv. 1 AP-LStr). Trattasi di una richiesta formulata in particolare da SP, UNHCR e dalle istituzioni di soccorso.

Trasferimenti via terra

BL, SO e UDC propongono di mettere in campo dei presupposti per i trasferimenti via terra (segnatamente per le persone che partono volontariamente e autonomamente).

Posizione del Consiglio federale

Il nostro Collegio condivide l'opinione secondo cui può essere opportuno eseguire i trasferimenti via terra. È stata stipulata una pertinente convenzione con Austria, Germania e Principato del Liechtenstein ed è previsto di stipularne una anche con la Francia. Una tale soluzione è tuttavia possibile solo con il consenso dello Stato limitrofo interessato.

Protezione sussidiaria

Il regolamento Dublino III prevede che, come nel caso dei rifugiati riconosciuti, un legame di parentela con persone al beneficio di una protezione sussidiaria possa assurgere a criterio per determinare la competenza. Ciò influisce segnatamente sul ricongiungimento familiare. La disciplina della protezione sussidiaria è codificata nella direttiva sulla qualifica dell'UE, che non vincola la Svizzera. Ciò vale anche per i corrispondenti rimandi al regolamento Dublino III.

Secondo diversi partecipanti alla consultazione occorre chiarire in che misura l'ammissione provvisoria in Svizzera equivale alla protezione sussidiaria.

SP, ACES e OSAR propongono che l'ammissione provvisoria in Svizzera sia assimilata in linea di massima alla protezione sussidiaria concessa nell'UE.

¹² Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), nella versione conforme a GÜ L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

Posizione del Consiglio federale

La direttiva 2011/95/UE¹³ definisce la protezione sussidiaria. La direttiva non è parte integrante dell'AAD e pertanto non vincola la Svizzera. La protezione sussidiaria ai sensi di questa direttiva non coincide in tutto e per tutto con l'ammissione provvisoria in Svizzera. Nell'ambito del ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 9 del regolamento Dublino III, ogni domanda è esaminata individualmente e la decisione è erogata in funzione del motivo dell'ammissione provvisoria in Svizzera.

Inoltre, attualmente la nozione di ammissione provvisoria è al vaglio e diversi interventi parlamentari sul tema sono stati accolti o sono tuttora trattati. In tale contesto occorre altresì chiarire se e in quale ambito sia possibile e proponibile un avvicinamento alla protezione sussidiaria garantita dall'UE. In casi individuali di particolare rigore è inoltre possibile ammettere una persona nell'ambito del ricongiungimento familiare.

Colloquio personale (art. 5 regolamento Dublino III)

PS, ACES e OSAR ritengono che in virtù dell'articolo 5 del regolamento Dublino III occorra, in futuro, svolgere audizioni formali dinanzi all'UFM.

Posizione del Consiglio federale

L'unico scopo perseguito con il colloquio è la definizione del presunto Stato Dublino competente. Anche la Commissione europea è dell'avviso che all'uopo non occorra un'audizione formale. È pertanto sufficiente procedere all'audizione sulle generalità prevista dal diritto vigente (art. 26 cpv. 2 LAsi).

Diritti dei minori

Il regolamento Dublino III prevede un rafforzamento dei diritti dei minori. Il Tribunale amministrativo federale (TAF) ritiene che l'articolo 6 paragrafo 2 in combinazione con l'articolo 2 lettera k del regolamento Dublino III esiga una rappresentanza giuridica d'ufficio per i minori non accompagnati in tutte le procedure previste dal regolamento Dublino, segnatamente per quanto riguarda la carcerazione amministrativa di cui all'articolo 28 del regolamento Dublino III. Tale rappresentanza giuridica d'ufficio andrebbe integrata segnatamente nella LStr nell'ambito delle misure di carcerazione Dublino. La persona di fiducia di cui all'articolo 17 capoverso 3 LAsi non soddisferebbe interamente le condizioni richieste dall'articolo 6 paragrafo 2 del regolamento Dublino III.

USS ritiene che l'accompagnamento e la rappresentanza dei minori non accompagnati vadano ripensati così da tenere pienamente conto degli interessi dei minori. Le linee direttrici federali non sarebbero sufficientemente incisive e le prassi cantonali divergerebbero tra loro. PS e OSAR chiedono regole più chiare a livello federale.

¹³ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dic. 2011, 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, GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

PS, OSAR e TAF chiedono che siano rispettate le garanzie legate alla carcerazione dei minori e dei minori non accompagnati previste dall'articolo 28 paragrafo 4 del regolamento Dublino III (riferimento alla direttiva 2013/33/UE¹⁴).

Il TAF propone inoltre che gli intervalli previsti per l'esame di una misura di carcerazione amministrativa Dublino nei riguardi dei minori siano più brevi o vengano addirittura soppressi. I termini inizialmente previsti non soddisferebbero i criteri di cui all'articolo 9 paragrafo 5 della direttiva 2013/33/UE, cui si riferisce l'articolo 28 paragrafo 4 del regolamento Dublino III. GR, LU nonché UDC e ASM ritengono che gli intervalli previsti per l'esame della carcerazione non siano logici giacché la durata di carcerazione è troppo breve.

Posizione del Consiglio federale

Le osservazioni formulate in sede di consultazione sono state perlopiù integrate. Non si è tuttavia ritenuto di prevedere una rappresentanza legale d'ufficio per i minori non accompagnati, giacché il diritto vigente prevede già la nomina di una persona di fiducia che assiste i minori non accompagnati durante la procedura Dublino e, laddove necessario, si avvale dell'apporto di un rappresentante legale. Sono così soddisfatti i presupposti definiti all'articolo 6 paragrafo 2 regolamento Dublino III, ossia la nomina di un rappresentante che rappresenti e/o assista il minore non accompagnato in tutte le procedure previste dal regolamento. Diverse disposizioni riguardanti la persona di fiducia sono tuttavia state adeguate e precisate.

L'articolo 17 capoverso 3 LAsi è stato esplicitato in modo da garantire che sin dall'inizio della procedura Dublino sia designata una persona di fiducia. Occorre rilevare in particolare che d'ora in poi è nominata una persona di fiducia anche in caso di allontanamento Dublino secondo l'articolo 64a LStr. È inoltre previsto d'informare preliminarmente la persona di fiducia qualora un minore non accompagnato sia incarcerato nell'ambito della carcerazione Dublino (art. 80a cpv. 6 LStr).

Si propone inoltre di conferire al nostro Collegio la competenza di definire il ruolo e le qualifiche delle persone di fiducia (art. 64 cpv. 5 LStr e 17 cpv. 5 LAsi). L'articolo 81 LStr che codifica le condizioni di carcerazione è precisato affinché siano garantite le condizioni di carcerazione previste dal regolamento Dublino III per i minori e le famiglie. I termini previsti per presentare una domanda di scarcerazione sono stati soppressi, per cui in futuro una persona incarcerata potrà presentare tale domanda in qualsiasi momento.

Effetto sospensivo di ricorsi Dublino

PS, ACES, OSAR, TAF e USS chiedono che l'articolo 27 paragrafo 3 lettera b del regolamento Dublino III riguardante il ritiro dell'effetto sospensivo sia applicato alle decisioni di non entrata nel merito Dublino. Ciò consentirebbe di attribuire automaticamente a un ricorso l'effetto sospensivo e di prevedere che il trasferimento Dublino sia sospeso fintantoché il TAF non abbia deciso formalmente in merito all'effetto sospensivo. Secondo questi partecipanti alla consultazione, la sospensione dovrebbe essere immediatamente interrotta qualora il TAF non statuisca entro cinque giorni lavorativi dal deposito del ricorso.

¹⁴ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), nella versione conforme a GÜ L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

Dal canto suo, l'UDC ritiene inaccettabile che una disposizione della legge sull'asilo modificata il 14 dicembre 2012 (atto legislativo 1) sia nuovamente adeguata a causa di un trattato internazionale. Ciò sarebbe in contrasto con la democrazia svizzera.

Posizione del Consiglio federale

È stato deciso di applicare l'articolo 27 paragrafo 3 lettera c regolamento Dublino III, secondo il quale gli Stati possono consentire ai richiedenti di sollecitare il ripristino dell'effetto sospensivo in caso di ricorso dinanzi al TAF. Questa disciplina corrisponde a quella applicata sinora, che per molti anni ha dato buoni risultati e che pertanto non è modificata.

Nuovo articolo 35a sulla ripresa della procedura d'asilo

GR, UDC e ASM ritengono che l'avamprogetto contraddica il disciplinamento approvato in occasione dell'ultima revisione della legge sull'asilo adottata di recente. Non sarebbe infatti più possibile vietare una nuova domanda d'asilo nei tre anni successivi alla scomparsa per irreperibilità del richiedente e alla violazione del proprio obbligo di collaborare e quindi di tenersi a disposizione delle autorità (art. 8 cpv. 3^{bis} LAsi, atto legislativo 1). SH propone inoltre di limitare la ripresa della procedura ai soli casi Dublino.

Posizione del Consiglio federale

In virtù delle critiche formulate viene proposto di limitarsi d'ora in poi ai soli casi Dublino e di prevedere che soltanto le persone la cui domanda d'asilo dev'essere trattata dalla Svizzera in virtù del regolamento Dublino III abbiano la possibilità di far riprendere la propria procedura dopo lo stralcio della domanda avvenuto perché l'avevano ritirata o si erano rese irreperibili. Pertanto, la regola generale adottata in occasione dell'ultima revisione della LAsi resta applicabile soltanto qualora non si tratti di un caso Dublino.

Esame orale della legalità e dell'adeguatezza della carcerazione

USS chiede che l'esame della legalità e dell'adeguatezza della misura detentiva sia svolto oralmente. PS, OSAR e UNHCR auspicano che la carcerazione sia esaminata d'ufficio e in procedura orale.

Posizione del Consiglio federale

Non è stato possibile integrare questa richiesta. Si è imposta l'opzione di una procedura scritta e corrispondente alla procedura prevista dal diritto vigente per i casi di carcerazione Dublino ordinata dal Cantone o dall'UFM. Grazie a una procedura scritta e alla possibilità di presentare una domanda in ogni momento, le persone incarcerate beneficiano di tutte le garanzie giuridiche richieste.

È parimenti possibile presentare in ogni momento una domanda di scarcerazione, nel cui caso il giudice è tenuto a pronunciarsi entro otto giorni in procedura orale.

3.5 **Commento alle singole disposizioni**

3.5.1 **Disposizioni della LStr**

Art. 64 cpv. 5

Conformemente a questo nuovo capoverso, ruolo, competenze e mansioni della persona di fiducia di cui al capoverso 4 sono definiti dal Consiglio federale. È così garantita una disciplina chiara e uniforme a prescindere dal Cantone incaricato di designare la persona di fiducia. È introdotta una norma identica anche nella LAsi. Il presente capoverso è stato introdotto in virtù dei risultati della procedura di consultazione (cfr. n. 3.4).

Art. 64a

Cpv. 1

Adeguamento redazionale: rimando al nuovo regolamento Dublino III. Non occorre un rimando supplementare all'AAD.

Cpv. 3^{bis}

L'articolo 64a disciplina gli allontanamenti in virtù degli accordi d'associazione a Dublino. È infatti possibile che stranieri che non hanno presentato una domanda d'asilo e soggiornano illegalmente in Svizzera siano allontanati verso lo Stato Dublino competente per il trattamento di una domanda d'asilo presentata in precedenza in vista dell'espletamento della procedura di allontanamento. In virtù della nuova normativa di Dublino, in questi casi occorre prevedere anche una persona di fiducia per i minori non accompagnati, per analogia con gli allontanamenti ordinari di cui all'articolo 64 capoverso 4. Il nuovo capoverso è stato introdotto in virtù dei risultati della procedura di consultazione (cfr. n. 3.4).

Art. 75

Cpv. 1^{bis} (abrogato)

Adeguamento redazionale: la carcerazione preliminare nell'ambito della procedura Dublino è ora retta dall'articolo 76a LStr.

Art. 76

Cpv. 1 lett. b

Numero 1

Adeguamento redazionale: siccome è abrogato l'articolo 75 capoverso 1^{bis}, il rimando a tale disposizione può essere soppresso.

Numero 5

Se l'UFM ordina la carcerazione in vista di rinvio coatto in un centro di registrazione e procedura (CRP) o in un centro speciale di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi, l'ordine di carcerazione nei casi Dublino è ora retto dall'articolo 76a AP-LStr.

Numero 6

Il numero 6 vigente prevede un motivo di carcerazione oggettivo per una carcerazione Dublino di breve durata. Per garantire l'esecuzione del trasferimento nello Stato Dublino competente, l'autorità cantonale competente può ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto fino a 30 giorni (art. 76 cpv. 2 LStr).

Siccome la carcerazione in vista di rinvio coatto nei casi Dublino è ora retta dall'articolo 76a LStr, il numero 6 può essere abrogato. Occorre precisare che la carcerazione in vista di rinvio coatto della durata massima di 30 giorni ordinata dal Cantone senza ulteriori condizioni conformemente al diritto vigente non sarà più possibile. D'ora in poi dovrà sempre essere dato un forte rischio che la persona si renda irreperibile (art. 76a cpv. 2 AP-LStr).

Cpv. 2 e 3

Adeguamento redazionale: stante l'abrogazione del numero 6 nel capoverso 1 lettera b, il rimando a tale disposizione va soppresso nel capoverso 2. Per motivi redazionali, la regola secondo cui i giorni di carcerazione sono computati nella durata massima di cui all'articolo 79 LStr è codificata separatamente nel capoverso 3.

Art. 76a Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino

Situazione iniziale

La procedura Dublino determina quale Stato Dublino è competente per l'esame di una domanda d'asilo. Qualora uno Stato Dublino constati che una domanda d'asilo va trattata da un altro Stato Dublino, presenta a detto Stato una domanda di presa in carico. La domanda deve contenere elementi in virtù dei quali lo Stato richiesto possa constatare se è effettivamente competente. A seconda dei casi, il termine per presentare la domanda di presa in carico è di due mesi (in caso di risposta positiva in Eurodac) o di tre mesi (in caso di risposta negativa in Eurodac e in presenza di altri mezzi probatori; art. 21 par. 1, 23 par. 2 e 24 par. 2 regolamento Dublino III).

La risposta alla domanda di presa in carico deve pervenire entro due settimane, un mese o due mesi a seconda dei casi. In casi urgenti il termine varia da una settimana a un mese (art. 21 par. 2, 22 par. 1 e 6, 25 par. 1 regolamento Dublino III).

Se lo Stato Dublino richiesto accetta la presa o la ripresa in carico dell'interessato, la Svizzera pronuncia la non entrata nel merito (decisione di non entrata nel merito, NEM) e ordina l'allontanamento. In linea di massima, un eventuale rimedio giuridico per l'impugnazione della NEM non ha effetto sospensivo. Quest'ultimo può tuttavia essere chiesto (art. 107a LAsi).

A questo punto i due Stati Dublino convergono le modalità del trasferimento. Se non è svolto entro sei mesi, la competenza per la procedura spetta allo Stato membro che ha chiesto la presa o ripresa in carico (art. 29 par. 1 e 2 regolamento Dublino III). Se l'interessato si rende irreperibile, il termine è prorogato a un anno. Se l'interessato è detenuto, la proroga è di 18 mesi (art. 29 par. 2 regolamento Dublino III).

Se dopo l'esame degli atti lo Stato Dublino richiesto ritiene di non essere competente per il trattamento della domanda d'asilo, lo segnala nella sua risposta negativa, motivandola. Se non è d'accordo con la risposta negativa o se nuovi accertamenti hanno rivelato nuovi mezzi probatori o indizi, lo Stato Dublino richiedente può

esigere un nuovo esame della domanda di presa in carico. La procedura di riesame della competenza Dublino, conforme al regolamento (CE) n. 1560/2003¹⁵, va avviata entro tre settimane dalla risposta negativa. Lo Stato Dublino richiesto ha poi due settimane per reagire alla nuova richiesta di presa o ripresa in carico. La procedura in vista del riesame può essere richiesta un numero illimitato di volte. Il regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 del 30 gennaio 2014¹⁶ che modifica il vigente regolamento n. 1560/2003 non comporta tuttavia alcuna modifica alla procedura prevista.

Se l'interessato si trova in carcerazione preliminare, in virtù delle nuove disposizioni del regolamento Dublino III i termini di trattamento sono ridotti: la domanda di presa in carico va presentata in ogni caso entro un mese, mentre il termine di risposta è sempre di due settimane. Conseguentemente la durata massima della *carcerazione preliminare* è ridotta a queste sei settimane complessive (art. 28 par. 3 sottopar. 2 regolamento Dublino III).

Se l'interessato si trova in carcerazione amministrativa nell'ambito della procedura Dublino, occorre trasferirlo nello Stato Dublino competente non appena il trasferimento è possibile sul piano pratico. Il trasferimento deve avvenire entro sei settimane dall'accettazione della presa in carico. La *carcerazione in vista di rinvio coatto* non può superare le sei settimane (art. 28 par. 3 sottopar. 3 regolamento Dublino III).

Se la decisione Dublino è impugnata, il trasferimento deve intervenire entro sei settimane dalla fine dell'effetto sospensivo del mezzo d'impugnazione (art. 28 par. 3 sottopar. 3 in combinato disposto con art. 27 par. 3 regolamento Dublino III). Anche la durata della *carcerazione in vista di rinvio coatto* va limitata conseguentemente.

Conformemente al regolamento Dublino III, la carcerazione amministrativa può essere ordinata solo in casi individuali in vista di garantire l'esecuzione dell'allontanamento (cosiddetta «procedura di trasferimento») laddove vi sia un forte rischio che l'interessato si renda irreperibile; occorre inoltre che il provvedimento sia proporzionato e che non possano essere applicate efficacemente misure alternative meno coercitive (art. 28 par. 2 regolamento Dublino III). Infine, la carcerazione dev'essere per quanto possibile breve (imperativo di celerità; art. 28 par. 3 sottopar. 1 regolamento Dublino III).

Gli Stati Dublino sono chiamati a definire nel loro diritto interno la nozione di rischio che l'interessato si renda irreperibile. La nozione deve fondarsi su criteri obiettivi e sanciti per legge e devono sussistere motivi che giustificano il sospetto che l'interessato potrebbe sottrarsi alla procedura di trasferimento, fuggendo o rendendosi irreperibile (art2 lett. n regolamento Dublino III).

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 sett. 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro da un cittadino di un Paese terzo, GU L 222 del 5.9.2003, pag. 3.

¹⁶ Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione del 30 gen. 2014 che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio 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, GU L 39 dell'8.2.2014, pag. 1.

Modifiche dopo la procedura di consultazione

Stante la formulazione a tratti aperta e stanti le lacune normative del regolamento Dublino III constatate (soprattutto art. 28), i pareri critici espressi in sede di consultazione sono stati integrati, nei limiti del possibile. Ciò ha provocato modifiche e complementi all'avamprogetto riguardanti la carcerazione amministrativa (cfr. anche n. 3.4).

Per agevolare la lettura, la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (sia preliminare sia in vista di rinvio coatto) è ora codificata in un'unica disposizione (art. 76a AP-LStr).

Cpv. 1

Il presente capoverso disciplina i presupposti per l'incarcerazione (cfr. art. 28 par. 2 e art. 2 lett. n regolamento Dublino III).

Cpv. 2

Il presente capoverso codifica i criteri per la valutazione del rischio che l'interessato si renda irreperibile (cfr. lett. a–i). Si tratta di elementi concreti che, nel caso individuale, consentono di supporre che l'interessato potrebbe scegliere di sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento (mancata ottemperanza a ordini impartiti dall'autorità, p. es. violazione dell'obbligo di collaborare, presentazione di più domande d'asilo sotto identità diverse, ecc.). Questi criteri sono molto simili ai motivi già esistenti che giustificano la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto conformemente agli articoli 75 e 76 LStr. Gli elementi concreti in base ai quali si può supporre che l'interessato potrebbe rendersi irreperibile sono menzionati esplicitamente; per agevolare la lettura sono stati omessi i rimandi ad altri articoli quali erano proposti nell'avamprogetto.

Cpv. 3

Nel regolamento Dublino III non è codificato in maniera chiara il momento a partire dal quale è possibile ordinare la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino, qualora il rischio che l'interessato si renda irreperibile insorga soltanto dopo la presentazione della domanda d'asilo, della domanda di presa o ripresa in carico o dell'approvazione dello Stato Dublino competente. Nel regolamento manca anche un disciplinamento riguardante la durata della carcerazione qualora l'interessato non abbia presentato una nuova domanda d'asilo in Svizzera e soggiorni illegalmente in uno Stato Dublino, ma il cui trattamento di una domanda precedente compete a un altro Stato Dublino in virtù del regolamento Dublino III (cfr. art. 28 par. 3 regolamento Dublino III).

Il regolamento Dublino III omette inoltre di precisare che, dopo ottenimento della risposta negativa dello Stato Dublino richiesto, lo Stato richiedente deve ancora erogare e notificare la decisione di non entrata nel merito e di allontanamento (cfr. art. 28 par. 3 regolamento Dublino III, cfr. anche commenti ad lett. a).

Le lettere a–c colmano queste lacune.

Let. a

Conformemente al diritto vigente, è possibile ordinare la carcerazione preliminare nell'ambito della procedura Dublino soltanto previo consenso dello Stato Dublino richiesto oppure qualora la Svizzera abbia presentato una domanda di presa in carico basata su una risposta positiva in Eurodac e l'interessato abbia negato dinanzi alle

autorità svizzere di possedere o aver posseduto un titolo di soggiorno o un visto rilasciati da un altro Stato Dublino (art. 75 cpv. 1^{bis} LStr). Con il regolamento Dublino III questo presupposto diventa caduco.

Nella LStr occorre modificare, in virtù del regolamento Dublino III, le disposizioni riguardanti la durata della carcerazione e i presupposti per ordinarla. Pertanto, la carcerazione Dublino durante la preparazione della decisione di trasferimento è retta a parte, nel nuovo articolo 76a capoverso 3 lettera a AP-LStr.

Durante la preparazione della decisione in merito alla competenza per il trattamento della domanda d'asilo, la durata della carcerazione (*carcerazione preliminare*) non può eccedere sette settimane, ripartite come segue:

- quattro settimane conformemente al termine di un mese previsto all'articolo 28 paragrafo 3 regolamento Dublino III per la presentazione della domanda di presa in carico;
- due settimane conformemente all'articolo 28 paragrafo 3 regolamento Dublino III per la risposta dello Stato Dublino richiesto;
- al massimo una settimana per consentire alla Svizzera di esaminare la risposta ottenuta e di avviare le fasi procedurali successive (stesura e notifica della decisione di non entrata nel merito con decisione di allontanamento; disposizione della carcerazione in vista di rinvio coatto). Questo termine, che il regolamento Dublino III omette di considerare, è indispensabile se si vuole che la procedura possa essere svolta in maniera corretta.

Per ragioni di uguaglianza giuridica, la carcerazione preliminare deve avere la medesima durata per tutte le casistiche (presentazione o no di una domanda d'asilo, risposta positiva in Eurodac o altro mezzo probatorio).

Let. b

Per la procedura di appianamento delle divergenze (procedura di riesame) svolta con un altro Stato Dublino in merito alla competenza occorre prevedere la possibilità di prorogare la durata della carcerazione preliminare. Il regolamento Dublino III omette di farlo, sebbene la procedura di riesame rappresenti una componente cruciale della procedura Dublino. La durata della carcerazione è fissata a cinque settimane e coincide con la durata massima della procedura.

Let. c

Questa disposizione disciplina la durata massima della *carcerazione in vista di rinvio coatto* nell'ambito della procedura Dublino in seguito all'emanazione di una NEM. La sua durata massima è di sei settimane dalla disposizione del provvedimento (art. 28 par. 3 sottopar. 3 regolamento Dublino III). Il tempo necessario per un'eventuale procedura di ricorso non è computato su questa durata. Vi è anche la possibilità d'interrompere la carcerazione e di ordinarla nuovamente più tardi; in questo caso, la durata complessiva massima non deve eccedere le sei settimane.

Su questo punto, un'interpretazione letterale del regolamento Dublino III creerebbe situazioni inaccettabili. Significherebbe infatti che, se un rischio di passaggio alla clandestinità intervenisse per esempio oltre sei settimane dopo l'accettazione della propria competenza da parte dello Stato Dublino, sarebbe impossibile ordinare la carcerazione. Questa lacuna va colmata. Dev'essere possibile ordinare la carcerazione anche più tardi di quanto previsto per la procedura codificata dall'articolo 28

paragrafo 3 regolamento Dublino III (risposta dello Stato Dublino competente o, in caso di ricorso, momento in cui può essere eseguito il trasferimento). In questo modo è garantita la possibilità di ordinare la carcerazione in un secondo tempo, per esempio se l'interessato è vissuto per un certo tempo nella clandestinità.

Di norma la carcerazione in vista di rinvio coatto ha una durata di pochi giorni. Nel 2013 la sua durata media per i casi Dublino è stata di 20 giorni (senza fermo). Pertanto, la nuova durata non avrà grandi conseguenze sulla prassi odierna.

Cpv. 4

In virtù dei risultati della consultazione occorre prevedere anche una carcerazione cautelativa per mancanza di cooperazione per la procedura Dublino. Qualora a causa del solo comportamento personale dell'interessato sia impossibile eseguire il trasferimento e laddove non sia possibile ordinare la *carcerazione in vista di rinvio coatto* conformemente al capoverso 3 lettera c e i risultati vana una misura più mite, è possibile trattenere l'interessato durante sei settimane. Questa carcerazione cautelativa può essere ordinata anche laddove sia stata raggiunta la durata massima della carcerazione in vista di rinvio coatto.

La disciplina proposta non è prevista dal regolamento Dublino III; è tuttavia necessaria se si vuole garantire un'esecuzione efficace della decisione di allontanamento Dublino. Senza di essa, gli interessati potrebbero sottrarsi del tutto all'allontanamento adottando un comportamento renitente, senza che le autorità dello Stato interessato possano adottare una qualsiasi misura coercitiva nei loro riguardi.

Per i casi Dublino la durata massima della carcerazione cautelativa è di tre mesi. Questa durata coincide, per esperienza, con il tempo massimo necessario per organizzare un nuovo trasferimento. Nella maggior parte dei casi esso non potrà essere svolto più rapidamente. Le autorità dei Cantoni e della Confederazione sono tenute a fare il necessario il più presto possibile (principio di celerità).

Cpv. 5

Siccome in ogni momento vi è la possibilità di trasferire l'interessato alla procedura d'asilo nazionale e di ordinare nuovamente una carcerazione amministrativa, la carcerazione Dublino è computata sulla durata massima di cui all'articolo 79. Ciò coincide con i risultati della procedura di consultazione.

Art. 78

Cpv. 3

Adeguamento redazionale: siccome la carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa nell'ambito della procedura Dublino sono ormai rette dall'articolo 76a LStr, occorre adeguare i rimandi. La carcerazione di cui all'articolo 78 non dovrebbe applicarsi ai casi Dublino giacché l'acquisizione dei documenti non dovrebbe presentare problemi ed è sempre possibile procedere al rinvio coatto.

Art. 80

Cpv. 2^{bis}

Dato che la carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino è codificata nel nuovo articolo 76a e che pertanto è abrogato il numero 6

dell'articolo 76 capoverso 1 lettera b, occorre stralciare il rimando corrispondente. Inoltre, l'ordine e l'esame della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino sono ora codificati, per motivi di trasparenza, in una nuova disposizione (art. 80a).

Art. 80a Ordine di carcerazione ed esame della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino

Il presente articolo corrisponde in gran parte al disciplinamento in vigore per la procedura applicata nei casi Dublino prevista nell'articolo 80 LStr. Si riferisce esclusivamente al nuovo articolo 76a relativo alla carcerazione Dublino.

Cpv. 1

Il capoverso 1 definisce la competenza per l'ordine di carcerazione. Occorre distinguere due fattispecie che comportano competenze distinte (UFM o autorità cantonali).

Let. a

Nell'ambito della procedura Dublino, le decisioni vanno erogate e notificate, per quanto possibile, durante la permanenza nei CRP o nei centri speciali ed eseguite dalle autorità dei Cantoni d'ubicazione dei centri. È pertanto logico che non sia il Cantone d'ubicazione, bensì l'UFM a ordinare la carcerazione preliminare nell'ambito della procedura Dublino, sempreché lo straniero soggiorni in un CRP o in un centro speciale secondo l'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi.

Laddove la decisione di trasferimento Dublino sia notificata in un CRP o in un centro speciale, la carcerazione in vista di rinvio coatto è parimenti ordinata dall'UFM.

Let. b

Se l'interessato è stato assegnato a un Cantone nell'ambito della procedura Dublino, spetta a quel Cantone ordinare le diverse fasi di carcerazione Dublino previste all'articolo 76a capoverso 2 LStr. Laddove la decisione di allontanamento ai sensi dell'articolo 34 capoverso 2 lettera d LAsi o dell'articolo 64a capoverso 1 LStr sia stata notificata nel Cantone, spetta parimenti al Cantone ordinare la carcerazione Dublino.

Cpv. 2

Se la carcerazione è ordinata dall'UFM, la procedura d'esame della legalità e dell'adeguatezza della carcerazione è retta dagli articoli 105, 108, 109 e 111 LAsi. Trattasi di una procedura attualmente già applicata alla carcerazione ordinata dal predetto ufficio.

Cpv. 3

Se la carcerazione ai sensi dell'articolo 76a è stata ordinata dal Cantone, su richiesta dello straniero incarcerato la legalità e l'adeguatezza della carcerazione sono esaminate da un'autorità giudiziaria in procedura scritta. Tale esame può essere chiesto in ogni tempo. Questa disposizione corrisponde per l'essenziale all'articolo 80 capoverso 2^{bis} vigente.

Cpv. 4

Lo straniero incarcerato può presentare istanza di scarcerazione in ogni tempo. L'autorità giudiziaria decide in merito entro otto giorni feriali in procedura scritta. Questa disposizione corrisponde per l'essenziale all'articolo 80 capoverso 5 vigente.

Tuttavia, contrariamente a quanto previsto dall'avamprogetto posto in consultazione, è ora previsto che l'istanza di scarcerazione possa essere presentata in ogni tempo. La modifica risponde alla richiesta dei partecipanti alla consultazione, che auspicano in particolare intervalli più brevi per i minori per presentare una nuova istanza. Stanti le durate relativamente brevi della carcerazione Dublino, l'osservanza dei nuovi termini per presentare un'istanza di scarcerazione non si giustifica (cfr. anche n. 3.4).

Cpv. 5

Come sinora, è esclusa la carcerazione di fanciulli e adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni.

Cpv. 6

La persona di fiducia di cui all'articolo 64a capoverso 3^{bis} LStr o all'articolo 17 capoverso 3 LAsi è informata preliminarmente dell'incarcerazione di un minore non accompagnato. Ciò consente alla persona di fiducia di garantire un'assistenza adeguata al minore e, laddove necessario, di avvalersi del concorso di un rappresentante giuridico.

Questa novità è integrata in virtù dei risultati della consultazione esterna. Numerosi, infatti, i pareri espressi in merito alla tutela dei minori e alle pertinenti norme del regolamento Dublino III. L'obiettivo è di ossequiare l'articolo 6 paragrafo 2 del regolamento (cfr. anche n. 3.4).

Cpv. 7

Sotto il profilo materiale, questa disposizione corrisponde quasi interamente all'articolo 80 capoverso 5 vigente.

Cpv. 8

Sotto il profilo materiale, il capoverso 8 corrisponde all'articolo 80 capoverso 4 vigente.

Art. 81

Le condizioni generali di carcerazione di cui all'articolo 81 sono applicabili a tutti i casi d'incarcerazione. L'articolo è leggermente modificato e completato, segnatamente in virtù dei pareri espressi in sede di consultazione. Il capoverso 3 mira ora a specificare le regole generali applicabili ai minori e alle famiglie. Trattasi di considerare le esigenze specifiche dei minori e delle famiglie nonché delle persone bisognose di protezione. È inoltre introdotto un nuovo capoverso 4 volto a precisare le regole speciali applicabili a seconda dei casi.

Cpv. 3

È esclusa la disposizione della carcerazione nei riguardi di fanciulli minori di 15 anni (art. 80a LStr). Pertanto è ammissibile incarcerare minori non accompagnati

a partire dai 15 anni d'età. In via eccezionale può capitare che bambini piccoli siano incarcerati con i genitori.

L'articolo 81 è dedicato alle condizioni di carcerazione e, nel capoverso 3, stabilisce che nell'organizzare la carcerazione va tenuto conto delle esigenze dei minori non accompagnati e delle famiglie nonché delle persone bisognose di protezione.

Va pertanto completato per integrare le nuove prescrizioni del regolamento Dublino III, previste dal suo articolo 28 paragrafo 4. Tale articolo si riferisce agli articoli 9, 10 e 11 della direttiva 2013/33/UE¹⁷. La direttiva non è vincolante per la Svizzera, tuttavia è d'uopo considerarne il contenuto e prevedere standard identici per quanto riguarda la carcerazione Dublino

L'articolo 11 paragrafi 2 e 3 della direttiva indicano segnatamente che la durata della carcerazione dev'essere il più breve possibile e che occorre fare il possibile affinché i minori non accompagnati siano rilasciati il più rapidamente possibile e sistemati in istituti consoni alle esigenze di persone della loro età. I minori non accompagnati sono incarcerati solo in circostanze eccezionali. Non sono mai trattenuti in istituti penitenziari e occorre garantire loro una sistemazione separata dagli adulti.

Occorre considerare la giurisprudenza recente della Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda le condizioni di carcerazione dei minori detenuti coi genitori. In particolare occorre citare la causa Popov contro la Francia¹⁸ e la causa Muskhadzhiyeva contro il Belgio¹⁹. Nei due casi la Corte europea ha ritenuto che vi è stata violazione dell'articolo 3 della Convenzione del 4 novembre 1950²⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) a causa della durata e delle condizioni di carcerazione non appropriate all'età e alle esigenze di un minore (cibo, atmosfera).

Cpv. 4

Il capoverso 4 consente di citare le regole specifiche applicabili, sia della direttiva 2008/115/CE²¹ (lett. a) sia del regolamento Dublino III (lett. b). Che si tratti di un allontanamento verso il Paese d'origine dell'interessato o di una procedura Dublino con conseguente trasferimento nello Stato Dublino competente, devono pertanto essere soddisfatte condizioni equivalenti a quelle previste dalla normativa europea per quanto attiene all'ordine di carcerazione e all'organizzazione della stessa.

In talune fattispecie la Svizzera può scegliere tra l'applicazione del regolamento Dublino III e l'esecuzione dell'allontanamento in virtù della direttiva 2008/115/CE. Trattasi di persone la cui procedura d'asilo è ultimata con decisione passata in giudicato e che si trovano sul territorio di un altro Stato Dublino senza possederne un titolo di soggiorno. Questo Stato è libero di chiedere la ripresa in carico allo Stato Dublino competente oppure di eseguire l'allontanamento direttamente nel Paese d'origine dell'interessato, in virtù della direttiva 2008/115/CE.

¹⁷ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), nella versione conforme a GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

¹⁸ Corte EDU, Popov / Francia, n. 39472/07 e 39474/07, 19 gen. 2012.

¹⁹ Corte EDU, Muskhadzhiyeva e altri / Belgio, n. 41442/07, 19 gen. 2010.

²⁰ RS **0.101**

²¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dic. 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.2.2008, pag. 98.

Art. 109a

Cpv. 2 lett. b

Attualmente questa disposizione rimanda al regolamento Dublino II. Il recepimento del nuovo regolamento Dublino III richiede un adeguamento del rimando.

3.5.2 Disposizioni della LAsi

Art. 17

Cpv. 3 lett. d

È integrata una nuova lettera d che codifica in maniera specifica la designazione immediata di una persona di fiducia qualora un minore non accompagnato sia oggetto di una procedura Dublino. Conformemente all'articolo 6 paragrafo 2 del regolamento Dublino III «gli Stati membri provvedono affinché un rappresentante rappresenti e/o assista un minore non accompagnato in tutte le procedure previste dal presente regolamento». Si tratta di prevedere un'assistenza durante il primo colloquio personale nei CRP nonché in tutte le altre fasi della procedura Dublino qualora la consultazione Eurodac abbia dato un risultato positivo o qualora altri indizi chiari consentano di presumere che sarà avviata una procedura Dublino.

Cpv. 5

Come previsto anche all'articolo 64 capoverso 5 LStr, occorre definire più da vicino le competenze e le mansioni della persona di fiducia designata in virtù dell'articolo 17 capoverso 3 LAsi. Allo scopo di uniformare le prassi cantonali, il nuovo capoverso conferisce al Consiglio federale la competenza di definire le norme applicabili in materia.

Art. 22

Cpv. 1^{ter}

Frase introduttiva

Attualmente la disposizione rimanda al regolamento Dublino II. Il recepimento del nuovo regolamento Dublino III richiede un adeguamento del rimando.

Art. 35a Ripresa della procedura nell'ambito della procedura Dublino

Per garantire l'accesso effettivo alla procedura d'asilo, lo Stato Dublino competente deve garantire al richiedente la possibilità di chiedere che sia portato a termine l'esame della sua domanda d'asilo (art. 18 par. 2 regolamento Dublino III). Qualora il richiedente abbia ottenuto soltanto una decisione di primo grado, lo Stato Dublino competente deve garantire anche la via giudiziaria.

Prima dell'ultima revisione della LAsi (in vigore dal 1° febbraio 2014), l'articolo 35a LAsi disciplinava la ripresa della procedura d'asilo dopo lo stralcio di una domanda o la non entrata nel merito. Prevedeva che la procedura d'asilo fosse ripresa se una persona la cui domanda d'asilo era stata stralciata presentava una nuova domanda d'asilo.

La disposizione è stata abrogata in occasione dell'ultima revisione della LAsi²², per cui occorre prevederne una nuova. Secondo il nuovo articolo, il richiedente che ha ritirato la propria domanda d'asilo o che si è reso irreperibile durante la procedura, provocando lo stralcio della domanda, ha diritto a che la sua domanda sia esaminata qualora la Svizzera sia lo Stato competente per il trattamento in virtù del regolamento Dublino III. Ciò corrisponde alle prescrizioni dell'articolo 18 paragrafo 2 sottoparagrafo 2 regolamento Dublino III. Visti i pareri formulati in sede di consultazione, questa disposizione è ormai esclusivamente dedicata ai casi Dublino e costituisce una disposizione speciale.

Art. 107a

Conformemente all'articolo 19 paragrafo 2 del regolamento Dublino II, il ricorso o la revisione della decisione di trasferimento Dublino non aveva effetto sospensivo, salvo che il giudice o l'organo giurisdizionale competente non decidesse in tal senso caso per caso se la legislazione nazionale lo consentiva.

L'articolo 27 paragrafi 3 e 4 regolamento Dublino III prevede diverse possibilità per i singoli Stati di disciplinare l'effetto sospensivo nel rispettivo diritto nazionale (cfr. n. 3.1.2):

L'articolo 107a è stato inserito nella LAsi in seguito all'entrata in vigore dell'AAD. La disposizione prevede, per la procedura Dublino, una deroga all'articolo 55 della legge federale del 20 dicembre 1968²³ sulla procedura amministrativa (PA). In virtù di tale deroga, nell'ambito della procedura Dublino il ricorso contro una NEM non ha effetto sospensivo e pertanto la NEM è immediatamente esecutiva. Tale prassi dava per acquisito che in linea di principio l'allontanamento nell'altro Stato Dublino era ammissibile e ragionevolmente esigibile.

Nella sua sentenza di principio del 2 febbraio 2010²⁴ il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha tuttavia considerato che occorre garantire ai richiedenti l'asilo un termine ragionevole per la presentazione di un ricorso. Durante tale termine le NEM non possono essere eseguite. Da allora è concesso agli interessati un termine di partenza di cinque giorni lavorativi dalla notifica della NEM Dublino. Al tempo stesso hanno la possibilità, durante questo periodo di cinque giorni lavorativi, di impugnare la decisione. Se fanno uso di questa possibilità, il TAF decide entro cinque giorni lavorativi in merito alla concessione dell'effetto sospensivo.

Le basi legali e la prassi vigenti fino al 31 gennaio 2014 sarebbero pertanto state consone alle esigenze del regolamento Dublino III. Durante i dibattiti parlamentari nell'ambito dell'ultima revisione della LAsi, l'articolo 107a ha tuttavia subito una modifica. L'effetto sospensivo può essere richiesto soltanto in caso di minaccia concreta nello Stato Dublino competente (come p. es. tuttora in Grecia). La nuova disposizione è in vigore dal 1° febbraio 2014. Ora, una siffatta limitazione contrasta con l'articolo 27 regolamento Dublino III. Pertanto, l'articolo 107a LAsi va nuovamente adeguato.

²² Messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, FF **2010** 3929.

²³ RS **172.021**

²⁴ DTAF 2010/1 (E-5841/2009).

Cpv. 1

Come sinora, il ricorso contro la NEM Dublino non ha effetto sospensivo.

Cpv. 2

Il richiedente l'asilo può, entro il termine di ricorso, chiedere la concessione dell'effetto sospensivo.

Cpv. 3

Il TAF decide entro cinque giorni dal ricevimento della pertinente richiesta. Se entro cinque giorni non è accordato l'effetto sospensivo, l'allontanamento può essere eseguito.

Art. 108

Cpv. 4

Dato che in futuro l'UFM, nel contesto della procedura Dublino (art. 75a e 76a AP-LStr), potrà ordinare la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto di persone soggiornanti in un CRP o in un centro speciale (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi; art. 80a cpv. 1 e 2 AP-LStr), la competenza e la procedura d'esame della carcerazione sono rette dagli articoli 105, 108, 109 e 111 LAsi. Pertanto, il rimando dell'articolo 108 capoverso 4 alla carcerazione Dublino (art. 76a AP-LStr) va adeguato conseguentemente.

Art. 111 lett. d

La presente disposizione va completata mediante un rimando all'articolo 76a LStr. Come tuttora, i giudici decidono in qualità di giudice unico in caso di ordine di carcerazione Dublino erogato dall'UFM.

4 Decreto federale relativo al regolamento Eurodac

4.1 Contenuto del regolamento Eurodac

Il regolamento (UE) n. 603/2013 sostituisce il regolamento (CE) n. 2725/2000²⁵ (regolamento Eurodac) recepito dalla Svizzera nell'ambito dell'AAD e applicato in Svizzera dal 12 dicembre 2008.

Il principale obiettivo del regolamento Eurodac continua a essere quello di determinare le regole d'utilizzo della banca dati centrale europea per l'attuazione effettiva del regolamento Dublino III. Questa banca dati contiene segnatamente le impronte digitali delle categorie di persone seguenti:

- richiedenti l'asilo maggiori di 14 anni (dati di categoria I);
- persone maggiori di 14 anni che entrano illegalmente in uno Stato Dublino attraverso una frontiera esterna Schengen e che non sono respinte alla frontiera (dati di categoria II).

²⁵ 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, GU n. L 316 del 15.12.2000, pag. 1.

Inoltre, la banca dati consente il confronto con i dati di categoria I dei dati delle persone maggiori di 14 anni sprovviste dei documenti richiesti per il soggiorno che vengono fermate sul territorio di un dato Stato Dublino (dati di categoria III).

I dati di categoria I di cui all'articolo 11 regolamento Eurodac sono confrontati a quelli del sistema centrale, dopodiché sono registrati nello stesso. I dati di categoria II di cui all'articolo 14 paragrafo 2 regolamento Eurodac sono registrati nel sistema senza previo confronto. Le impronte digitali di categoria III sono confrontate con i dati dei richiedenti l'asilo in Eurodac per determinare se la persona sia nota al sistema. Non sono invece registrati nello stesso. La conferma tramite il sistema Eurodac che una persona abbia già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino costituisce, conformemente al regolamento Dublino, uno dei motivi che consentono di determinare la responsabilità dello Stato Dublino che ha trattato per primo la domanda d'asilo. La prima entrata illegale in uno Stato Dublino costituisce parimenti uno dei criteri per determinare la responsabilità di uno Stato Dublino per il trattamento di una domanda d'asilo.

Con il nuovo regolamento Eurodac, il principio di base del funzionamento del sistema Eurodac resta immutato. La revisione del regolamento introduce tuttavia alcune innovazioni illustrate qui di seguito.

Queste innovazioni consentono di migliorare nettamente il sistema Eurodac. Riteniamo pertanto auspicabile recepire il regolamento Eurodac.

4.1.1 Trasmissione di dati supplementari al sistema centrale

I principali dati che vengono trasmessi al sistema centrale dei richiedenti l'asilo (categoria I) e delle persone fermate all'atto di valicare illegalmente una frontiera esterna Schengen (categoria II) sono le impronte digitali. Altri dati quali il luogo e la data della presentazione della domanda d'asilo o del fermo, la data del rilevamento dattiloscopico, la data della trasmissione dei dati vanno da sempre comunicati al sistema centrale. Conformemente agli articoli 11 e 14 paragrafo 2 del regolamento Eurodac riveduto, è opportuno aggiungere il nome d'utente dell'autorità che fornisce i dati (identificativo utente dell'operatore, «operator user ID»). Può trattarsi di un codice o di un nome da definirsi dalla Svizzera.

Inoltre, in presenza di un richiedente protezione internazionale (categoria I) occorre fornire diverse informazioni supplementari in funzione della situazione, conformemente all'articolo 11 lettere h–k regolamento Eurodac. Qualora una persona sia presa o ripresa in carico dalla Svizzera, occorre comunicare la data dell'arrivo in Svizzera al sistema centrale. Qualora sia comprovato che una persona ha lasciato gli Stati Dublino per oltre tre mesi, oppure in caso di esecuzione riuscita di un allontana-mento, occorre comunicare la data della partenza. Infine, se la Svizzera accetta di essere lo Stato responsabile e di trattare la domanda di protezione internazionale in virtù dell'articolo 17 del regolamento Dublino III, occorre comunicare la data dell'erogazione della decisione al sistema centrale.

Conformemente all'articolo 9 del nuovo regolamento Eurodac, le impronte digitali dei richiedenti l'asilo devono essere trasmesse al sistema centrale entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, così come i dati di cui all'articolo 11 lettere b–g regolamento Eurodac (categoria I). La medesima regola si

applica anche alle persone fermate all'atto di entrare illegalmente in uno Stato Dublino da una frontiera esterna Schengen (categoria II). Questa regola delle 72 ore non si applica invece ai cittadini di Stati terzi o agli apolidi che soggiornano illegalmente in uno Stato Dublino (categoria III), giacché i dati possono essere soltanto confrontati e non sono registrati nel sistema (art. 17 regolamento Eurodac). Lo scopo di questo nuovo termine è di garantire che gli Stati Dublino registrino con diligenza segnatamente le entrate illegali di cittadini di Stati terzi nello spazio Schengen e le inseriscano rapidamente nel sistema centrale.

4.1.2 Contrassegno dei dati

Attualmente i dati dei rifugiati riconosciuti sono bloccati nel sistema centrale. Ciò significa che non sono trasmessi agli Stati Dublino in caso di risultato positivo della consultazione del sistema. L'entrata in vigore del nuovo regolamento Eurodac comporterà la liberazione di questi dati, che saranno tuttavia contrassegnati (art. 18 regolamento Eurodac). Lo Stato Dublino che concede asilo o protezione a un richiedente deve pertanto contrassegnare conseguentemente i dati del sistema centrale. Inoltre, il sistema centrale informa tutti gli Stati Dublino che in precedenza hanno trasmesso dati riguardanti questa determinata persona, affinché contrassegnino parimenti tali dati. Non appena contrassegnati, i dati relativi alla persona che ha ottenuto protezione internazionale saranno trasmessi come sinora allo Stato che chiede un confronto digitale, ma recheranno d'ora in poi un contrassegno distintivo che indicherà lo statuto particolare della persona. Il passaggio dal blocco al contrassegno dei dati implicherà un onere lavorativo cospicuo all'entrata in vigore del nuovo regolamento Eurodac. Il contrassegno consentirà di identificare le persone che beneficiano della protezione di uno Stato Dublino e consentirà, in virtù degli accordi bilaterali di riammissione, l'allontanamento a destinazione dello Stato che ha concesso tale protezione.

Sono contrassegnati i dati di tutte le persone che hanno presentato una domanda di protezione internazionale e che hanno ottenuto un permesso di soggiorno, sia in virtù della LStr sia conseguentemente alla concessione dell'asilo, oppure che sono state ammesse a titolo provvisorio in Svizzera, sempreché l'ammissione provvisoria corrisponda a una protezione sussidiaria. Il contrassegno è soppresso non appena il permesso o lo status della persona in Svizzera è revocato o scade. I dati riguardanti i richiedenti protezione internazionale sono cancellati automaticamente soltanto dieci anni dopo il rilevamento delle impronte digitali (art. 10 regolamento Eurodac). La cancellazione anticipata dei dati del richiedente protezione internazionale può intervenire soltanto se questi ha ottenuto la cittadinanza di uno Stato Dublino (art. 13 regolamento Eurodac).

A determinate condizioni, gli Stati membri dell'UE avranno inoltre accesso ai dati di Eurodac ai fini del perseguimento penale («a fini di contrasto» nei testi UE; cfr. n. 4.1.3). I dati contrassegnati sono bloccati, se destinati alle autorità ai fini del perseguimento penale, tre anni dopo la concessione della protezione internazionale. Ciò significa che se la persona ricercata ha ottenuto protezione internazionale da almeno tre anni, nessun risultato positivo sarà trasmesso alle autorità che intendono servirsi dei dati per scopi penali. Se lo statuto della persona è revocato i dati devono essere nuovamente disponibili.

4.1.3 Accesso ai dati ai fini del perseguimento penale

Gli articoli 5–7 e il capitolo VI del nuovo regolamento prevedono la possibilità per le autorità di perseguimento penale degli Stati membri dell'UE o per Europol di accedere, a determinate condizioni, ai dati del sistema Eurodac. Un siffatto accesso è ammissibile segnatamente laddove la consultazione delle banche dati nazionali conformemente all'articolo 20 paragrafo 1 punto 1 regolamento Eurodac e di quelle degli altri Stati Dublino in applicazione delle decisioni 2008/615/GAI²⁶ e 2008/616/GAI²⁷ relative all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare ai fini della lotta contro il terrorismo e la criminalità transfrontaliera (decisioni Prüm), non abbia dato risultati positivi (art. 20 par. 1 punto 2 regolamento Eurodac).

Per la Svizzera, come per gli altri Stati associati, le disposizioni del regolamento Eurodac relative all'accesso a fini preventivi e ai fini del perseguimento penale non costituiscono uno sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac» ai sensi dell'AAD. Queste disposizioni non si applicheranno dunque alla Svizzera, la quale avrà tuttavia la possibilità, come gli altri Stati associati, di concludere un accordo complementare mirante a estendere l'utilizzo dei dati Eurodac a fini di sicurezza e di polizia. Per consentire alle autorità svizzere di polizia e di perseguimento penale un accesso a Eurodac a fini preventivi e penali, la Svizzera dovrà inoltre concludere con l'UE un accordo di partecipazione alla cooperazione di Prüm. Come detto, infatti, una delle condizioni preliminari a una richiesta Eurodac ai fini del perseguimento penale è una richiesta nell'ambito della cooperazione di Prüm. Le decisioni sull'avvio di negoziati in vista di questi due accordi non sono ancora state erogate.

Un eventuale accesso ai dati da parte delle autorità di polizia e giudiziarie nell'ambito della lotta contro il terrorismo e altri reati gravi sarà pertanto possibile, per la Svizzera, soltanto tra qualche anno. A nostro modo di vedere, fino ad allora gli altri Stati Dublino non dovrebbero essere autorizzati ad accedere ai fini del perseguimento penale ai dati registrati dalla Svizzera in Eurodac. La Commissione ha esaudito la richiesta della Svizzera per cui, finché il nostro Paese non avrà accesso ai dati Eurodac ai fini del perseguimento penale, nemmeno gli altri Stati Dublino potranno accedere ai fini del perseguimento penale ai dati immessi nel sistema dal nostro Paese. Pertanto, l'accesso ai dati corrispondenti forniti dalla Svizzera è provvisoriamente bloccato.

4.1.4 Esperto in dattiloscopia

L'articolo 25 paragrafo 4 del regolamento riveduto introduce una nuova funzione, quella di esperto in dattiloscopia, chiamato a verificare immediatamente i risultati positivi forniti da Eurodac. Se dal controllo emerge che il risultato non è convincente, ciò va notificato il più presto possibile, ma al massimo entro tre giorni lavorativi

²⁶ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio del 23 giu. 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, GU L 210 del 6.8.2008, pag. 1.

²⁷ Decisione 2008/616/GAI del Consiglio del 23 giu. 2008 relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, GU L 210 del 6.8.2008, pag. 12.

alla Commissione europea e all'agenzia responsabile per la gestione dei sistemi informatici europei (agenzia IT). Il risultato della ricerca va inoltre distrutto senza indugio.

Il diritto nazionale può definire le mansioni e le competenze dell'esperto in dattiloscopia. Questi deve tuttavia aver conseguito una formazione specifica nella materia. Pertanto, la Svizzera è libera di decidere come gestire il controllo obbligatorio sotto il profilo organizzativo.

4.1.5 Comunicazione dei dati

L'articolo 35 del regolamento Eurodac riveduto verte sulla comunicazione dei dati registrati nel sistema. È formalmente vietato comunicare dati Eurodac a uno Stato terzo, a organizzazioni internazionali o a soggetti di diritto privato stabiliti all'interno o all'esterno dell'UE. Soltanto gli Stati che applicano il regolamento Dublino sono autorizzati a ottenere tali dati.

I dati Eurodac ottenuti ai fini del perseguimento penale non possono inoltre essere trasmessi a Paesi terzi se sussiste un grave rischio che, a causa di tale trasferimento, l'interessato sia sottoposto a torture, pene o trattamenti disumani o degradanti o qualsiasi altra violazione dei diritti umani. Questa disposizione non concerne direttamente la Svizzera, giacché attualmente non ha accesso ai dati del sistema Eurodac ai fini del perseguimento penale e in quest'ottica i suoi dati contenuti in Eurodac restano bloccati fino a nuovo avviso.

4.2 Principali modifiche di legge connesse al regolamento Eurodac

Nell'ambito del recepimento del regolamento (CE) n. 2725/2000 contestualmente all'AAD, il diritto svizzero ha subito poche modifiche, ossia l'integrazione di alcune disposizioni riguardanti Eurodac, segnatamente nella LStr.

Gli articoli 111a–111f LStr concernono la protezione dei dati e si fondano essenzialmente sulla direttiva europea per la protezione dei dati CE/95/46²⁸. Con l'articolo 111i LStr sono introdotte precisazioni concernenti Eurodac. Definisce quali dati vanno rilevati qualora uno straniero entri illegalmente in provenienza da uno Stato non Schengen e sia fermato in Svizzera. Prevede altresì i dati rilevati in caso di soggiorno illegale in Svizzera. Questi dati sono poi trasferiti tramite l'UFM al sistema Eurodac. La disposizione disciplina anche la cancellazione dei dati. Parallelamente è stata adeguata anche la LAsi e il nuovo articolo 102a^{bis} LAsi, simile all'articolo 111i LStr, è parimenti entrato in vigore il 12 dicembre 2008.

Il nuovo regolamento Eurodac è in larga misura direttamente applicabile. Alcune delle innovazioni illustrate al numero 4.1 richiedono tuttavia una trasposizione, ossia un adeguamento nel diritto svizzero. La trasmissione di dati supplementari al sistema centrale e l'osservanza del pertinente termine di 72 ore implicano l'adeguamento degli articoli 102a^{bis} LAsi e 111i LStr. La nuova funzione di esperto in dattiloscopia richiede una nuova base legale per determinare chi svolgerà tali mansioni e a quali

²⁸ GUL 281 del 23.11.1995, pag. 31.

condizioni esse potranno eventualmente essere delegate. Siccome gli articoli del regolamento Eurodac riguardanti l'accesso ai dati ai fini del perseguimento penale non costituiscono uno sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac» e siccome a tale scopo occorrerebbe stipulare una convenzione supplementare (cfr. n. 4.1.3), si rinuncia per il momento a prevedere le basi legali formali per siffatti accessi. Per quanto concerne il contrassegno dei dati, il nuovo regolamento Eurodac è direttamente applicabile; per motivi di chiarezza il contrassegno dei dati sarà eventualmente precisato in un'ordinanza.

La regola restrittiva concernente la comunicazione dei dati del sistema Eurodac costituisce una deroga agli articoli 105 e 111*d* LStr e 102*c* LAsi che consentono la trasmissione di dati personali concernenti richiedenti l'asilo o stranieri a Stati terzi e all'estero. Occorre pertanto un adeguamento. Si propone di aggiungere negli articoli 111*d* LStr e 102*c* LAsi un capoverso che disciplini nel dettaglio tale principio della comunicazione dei dati.

4.3 Risultati della procedura di consultazione relativa al regolamento Eurodac e posizione del Consiglio federale

I Cantoni (AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) nonché PLR e PS, ACES, ACS, ASM, CP, FER, OSAR, UNHCR, USAM, USS plaudono alla rifusione del regolamento Eurodac e ne approvano il recepimento e la trasposizione nel diritto svizzero. Soltanto UDC respinge il nuovo regolamento Eurodac.

TG dichiara di non aver mai rilevato le impronte digitali degli stranieri che soggiornano illegalmente sul territorio svizzero e di non disporre degli strumenti e delle risorse necessari a tal fine.

UR approva il trasferimento entro 72 ore dei dati registrati in Eurodac. PLR plaude al nuovo articolo 102*a*^{ter} LAsi vertente sulla verifica delle impronte digitali Eurodac da parte di un esperto.

BS, SO, SZ, UR e PLR auspicano un accesso ai dati Eurodac nell'ambito della repressione dei reati gravi e delle relative indagini. Per garantire tale accesso occorrerà predisporre una base legale formale.

L'associazione degli incaricati svizzeri per la protezione dei dati (privatim) si pronuncia soltanto sul regolamento Eurodac. Esprime il proprio parere sull'accesso della polizia ai dati Eurodac, anche se tale accesso è previsto a lungo termine. Sottolinea che lo scopo del sistema Eurodac è l'applicazione efficace del regolamento Dublino in vista della definizione dello Stato competente per il trattamento di una domanda d'asilo. Un accesso da parte delle autorità di polizia violerebbe i diritti degli interessati. Ne scaturirebbe un sospetto generale nei riguardi dei richiedenti l'asilo. NE, OSAR e UNHCR ritengono parimenti che il regolamento Eurodac vada utilizzato esclusivamente nell'ambito del diritto in materia di migrazione e non nell'ambito delle misure di polizia o repressive.

FR, SZ e FER ritengono che lo scambio di dati supplementari e il contrassegno dei dati di persone che hanno ottenuto una protezione sono indispensabili se si vuole ottimizzare la cooperazione Dublino e l'efficacia del sistema Dublino. USAM considera positivo il fatto di poter identificare le persone già riconosciute in qualità di

rifugiati da uno Stato Dublino. In questo senso ritiene che il regolamento Eurodac migliori l'efficacia delle procedure.

OSAR approva le nuove disposizioni della LStr e della LAsi relative alla protezione dei dati. È altresì favorevole alla riduzione della durata di conservazione dei dati registrati in occasione del valico illegale della frontiera. Approva infine anche la trasmissione di dati supplementari al sistema Eurodac.

SP e OSAR deplorano invece che il contrassegno dei dati impedisca alle persone che hanno ottenuto una protezione di recarsi in un altro Stato europeo in cui troverebbero migliori condizioni di vita. Peraltro non sono convinti che sia positivo allontanare queste persone in virtù di un accordo bilaterale di riammissione, giacché in tale contesto non è previsto alcun termine e giacché occorre sincerarsi che siano rispettati i diritti e gli interessi degli interessati.

Posizione del Consiglio federale

Le osservazioni generali dei partecipanti alla consultazione per quanto riguarda il recepimento del regolamento Eurodac non richiedono alcun adeguamento dell'avamprogetto sottoposto a consultazione che, pertanto, è stato mantenuto.

4.4 Disciplina proposto

Gli adeguamenti degli articoli 102a^{bis} e 102c LAsi nonché 111d e 111i LStr sono dettati dai cambiamenti al regolamento Eurodac. La Svizzera non ha pertanto nessun margine di manovra. È invece proposto un nuovo articolo 102a^{ter} LAsi riguardante la funzione di esperto in dattiloscopia. La Svizzera è libera di definire i compiti e le competenze dell'esperto. Con il nuovo articolo s'intende consentire all'UFM, in collaborazione con i Servizi AFIS/DNA dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), di definire le formazioni richieste per svolgere la funzione. Il nostro Collegio deciderà inoltre in merito allo statuto e alla subordinazione amministrativa dell'esperto.

4.5 Commento alle singole disposizioni

4.5.1 Disposizioni della LStr

Art. 111d cpv. 5

Nel nuovo capoverso occorre prevedere che i dati provenienti dalla banca dati Eurodac non possano in nessun caso essere trasmessi a uno Stato che non applica il regolamento Dublino, conformemente a quanto previsto dall'articolo 35 regolamento Eurodac. Pertanto, qualora rinuncino a recepire il regolamento Dublino III, Gran Bretagna e Danimarca non potranno ottenere questi dati nell'ambito della cooperazione Schengen o Dublino. Il nuovo capoverso concerne i dati Eurodac riguardanti gli stranieri fermati sia alla frontiera svizzera sia sul territorio svizzero. Occorre una normativa identica anche nella LAsi, affinché il principio sia applicato anche ai richiedenti l'asilo. Al momento la Svizzera non ha accesso ai dati Eurodac ai fini del perseguimento penale, per cui è superfluo codificare qui la comunicazione dei dati a tale scopo agli Stati non vincolati da un accordo d'associazione alla normativa di Dublino.

Art. 111i

Cpv. 1

Il capoverso 1 vigente disciplina già il rilevamento delle impronte digitali degli stranieri che entrano illegalmente in Svizzera alla frontiera esterna Schengen in provenienza da uno Stato non vincolato a un accordo d'associazione alla normativa di Dublino e che non sono respinti alla frontiera. Trattasi dei dati detti di categoria II.

Il capoverso 1 va completato conseguentemente a una precisazione figurante nell'articolo 14 paragrafo 1 del nuovo regolamento Eurodac. La persona che resta sul territorio dello Stato Dublino dopo esservi entrata illegalmente e che non è posta in carcerazione in vista di rinvio coatto o di allontanamento durante la totalità del periodo tra il suo fermo e il suo allontanamento è imperativamente sottoposta al rilevamento dattiloscopico. Il capoverso 1 deve indicare chiaramente che la persona che si trattiene in Svizzera senza che siano adottate misure in vista di garantire l'esecuzione del suo allontanamento sarà oggetto di un nuovo rilevamento dattiloscopico destinato al sistema Eurodac.

Cpv. 2

Il capoverso 2 definisce i dati che devono essere trasmessi al sistema centrale in caso di rilevamento delle impronte digitali conformemente al capoverso 1. Occorre prevedere un dato supplementare, conformemente al nuovo articolo 14 paragrafo 2 regolamento Eurodac, ossia il codice d'identificazione dell'operatore, che figurerà in futuro alla nuova lettera f del capoverso 2.

Cpv. 2^{bis}

Occorre un nuovo capoverso 2^{bis} che prenda in considerazione il termine di 72 ore impartito agli Stati Dublino per trasmettere i dati al sistema centrale. Conformemente all'articolo 9 paragrafo 1 del nuovo regolamento Eurodac, le impronte digitali dei richiedenti l'asilo vanno trasmesse al sistema Eurodac entro 72 ore dalla presentazione della domanda di protezione internazionale. La stessa regola si applica alle persone fermate all'atto di entrare illegalmente nello spazio Schengen da uno Stato Dublino qualora non siano incarcerate in vista dell'allontanamento o dell'espulsione e permangano sul territorio dello Stato in questione fino alla loro espulsione. I dati vanno trasmessi entro 72 ore dalla data del fermo (art. 14 par. 2 regolamento Eurodac). La mancata osservanza della regola delle 72 ore non esonera tuttavia lo Stato dall'obbligo di fornire i dati.

Se la persona fermata all'atto di entrare illegalmente nello spazio Dublino è incarcerata per una durata superiore a 72 ore e i suoi dati sono rilevati conformemente al capoverso 1, la trasmissione dei dati al sistema centrale deve avvenire prima della scarcerazione (art. 14 par. 3 regolamento Eurodac).

Il nuovo termine di 72 ore mira a garantire un'applicazione efficace e diligente del regolamento Eurodac per consentire una determinazione chiara delle responsabilità in virtù del regolamento Dublino III. I dati del capoverso 2 vanno trasmessi simultaneamente alle impronte digitali.

Cpv. 2^{ter}

Se lo stato dei polpastrelli dell'interessato impedisce il rilevamento dattiloscopico nella qualità richiesta ai fini di un confronto, occorre rilevare nuovamente le impron-

te digitali e trasmetterle al sistema centrale entro 48 ore dal nuovo rilevamento. Lo stesso vale se lo stato di salute dell'interessato o misure adottate per motivi di salute pubblica impediscono il rilevamento dattiloscopico. I dati devono essere rilevati non appena il motivo dell'impedimento sia cessato e trasmessi parimenti entro 48 ore, conformemente all'articolo 14 paragrafi 4 e 5 del regolamento Eurodac modificato.

Cpv. 2^{quater}

Secondo l'articolo 9 paragrafo 2 regolamento Eurodac se gravi problemi tecnici impediscono la trasmissione dei dati è accordato un termine supplementare di 48 ore per adottare le misure necessarie in vista di garantire il funzionamento del sistema. Queste misure devono garantire la continuità operativa del sistema. Conformemente all'articolo 4 paragrafo 1 regolamento Eurodac occorre prevedere un piano di continuità nazionale da attivarsi all'occorrenza.

Cpv. 3

Come nel diritto vigente, il capoverso 3 prevede che i posti di confine e le autorità cantonali e comunali di polizia o competenti in materia di stranieri possono rilevare le impronte di tutte le dita agli stranieri di età superiore ai 14 anni che soggiornano illegalmente in Svizzera, al fine di verificare se hanno già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato vincolato da un accordo di associazione alla normativa di Dublino (dati di categoria III). Questi dati non saranno, come detto, registrati nel sistema Eurodac. È previsto soltanto un loro confronto per consentire il trasferimento della persona in un eventuale Stato Dublino responsabile per l'esame della domanda e in certi casi l'esecuzione dell'allontanamento.

Cpv. 4

Come nel diritto vigente, il capoverso 4 prevede che i dati rilevati in base ai capoversi 1, 2 e 3 sono trasmessi all'UFM, che li inoltra al sistema centrale. La base legale odierna non fa riferimento al capoverso 1. Appare tuttavia importante includere questi dati, ossia le impronte digitali, giacché sono trasmesse al sistema. Il presente capoverso stabilisce chiaramente che l'UFM è il punto di contatto nazionale per la trasmissione dei dati Eurodac, comprese le impronte digitali delle persone fermate al momento di attraversare illegalmente una frontiera esterna Schengen.

Cpv. 5

I dati trasmessi in virtù dei capoversi 1 e 2, ossia di categoria II, sono registrati già oggi nel sistema centrale e distrutti automaticamente due anni dopo il rilevamento dattiloscopico. Il capoverso 5 vigente non fa riferimento al capoverso 1. È opportuno colmare quest'omissione. L'articolo 16 regolamento Eurodac prevede un nuovo termine per la conservazione dei dati. Trattasi di 18 mesi e non più due anni. La durata di conservazione dei dati di categoria II è pertanto ridotta di sei mesi.

I dati della persona fermata a una frontiera esterna rimangono pertanto registrati nel sistema durante 18 mesi, salvo che la persona abbia acquisito la cittadinanza di uno Stato vincolato a un accordo d'associazione alla normativa di Dublino, abbia lasciato lo spazio Dublino o vi abbia ottenuto un titolo di soggiorno, nel cui caso è prevista, come avviene già oggi, la cancellazione anticipata.

Cpv. 6

Il capoverso 6 rimanda agli articoli 102b–102g LAsi, applicabili alle procedure definite ai capoversi 1–5. Ora, gli articoli 102d, 102f e 102g LAsi sono stati abrogati

dal capitolo 2 della legge federale del 19 marzo 2010 che traspone nel diritto svizzero la decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, con effetto al 1° dicembre 2010²⁹. Pertanto occorre ora rimandare unicamente agli articoli 102*b*, 102*c* e 102*e* LAsi.

4.5.2 Disposizioni della LAsi

Art. 102a^{bis}

Cpv. 2

Il capoverso 2 dev'essere modificato onde considerare il fatto che le impronte digitali dei richiedenti protezione internazionale, così come gli altri dati rilevati, devono essere trasmesse entro 72 ore conformemente all'articolo 9 regolamento Eurodac. Nel medesimo capoverso occorre prevedere la trasmissione di un dato supplementare, ossia il codice o il nome d'utente dell'autorità che ha trattato i dati (nuova lettera g).

Cpv. 2^{bis}

È creato un nuovo capoverso 2^{bis} analogo al capoverso 2^{ter} dell'articolo 111*i* LStr. Se lo stato delle dita dell'interessato impedisce un rilevamento dattiloscopico qualitativamente ineccepibile, le impronte digitali devono essere trasmesse al sistema centrale entro 48 ore dopo che il rilevamento sia nuovamente possibile con la qualità richiesta. Se lo stato di salute dell'interessato o misure adottate per motivi di salute pubblica impediscono il rilevamento dattiloscopico, le impronte digitali vanno trasmesse al sistema centrale entro 48 ore dopo che il motivo dell'impedimento sia cessato.

Cpv. 2^{ter}

Questo capoverso corrisponde all'articolo 111*i* capoverso 2^{quater} LStr. Si tratta di prevedere l'adozione di misure speciali volte a garantire l'efficacia del sistema Eurodac. Pertanto, se gravi problemi tecnici impediscono la trasmissione dei dati è accordato un termine supplementare di 48 ore per adottare le misure necessarie in vista di garantire il funzionamento del sistema.

Cpv. 2^{quater}

In virtù dell'articolo 11 lettere h–k regolamento Eurodac, l'UFM è tenuto a trasmettere al sistema centrale diverse informazioni supplementari elencate al capoverso 2^{quater}.

Qualora un richiedente protezione internazionale ai sensi dell'articolo 18 paragrafo 1 regolamento Dublino III arrivi nello Stato responsabile in seguito a un trasferimento connesso a una decisione di ripresa in carico ai sensi dell'articolo 25 regolamento Dublino III, lo Stato responsabile deve comunicare la data d'arrivo. Qualora una persona arrivi nello Stato responsabile in seguito a una decisione di presa in carico ai sensi dell'articolo 22 regolamento Dublino III, tutti i dati previsti all'articolo 11 regolamento Eurodac, comprese le impronte digitali e la data d'arrivo della persona,

²⁹ RU 2010 3387 3418; FF 2009 5286

devono giungere al sistema centrale. La data della domanda, dal canto suo, è trasmessa preliminarmente dallo Stato che ha predisposto il trasferimento.

Qualora lo Stato d'origine sia in grado di dimostrare che la persona i cui dati sono stati trasmessi a Eurodac ha lasciato il suo territorio, deve inoltre aggiungere nel sistema centrale la data della partenza, così da agevolare l'applicazione degli articoli 19 paragrafo 2 e 20 paragrafo 5 regolamento Dublino III, che limitano in termini di tempo la responsabilità di uno Stato Dublino in seguito alla partenza della persona in questione. La responsabilità dello Stato Dublino si estingue qualora la persona la cui procedura d'asilo non è conclusa abbia lasciato il territorio degli Stati Dublino per almeno tre mesi. In questi casi, la domanda d'asilo presentata è considerata una nuova richiesta di protezione internazionale. Inoltre, se una persona lascia uno Stato in seguito a una decisione di allontanamento dopo che la sua richiesta di protezione internazionale sia stata respinta conformemente all'articolo 19 paragrafo 3 regolamento Dublino III, lo Stato responsabile deve trasmettere al sistema centrale la data della partenza. In questi casi si considera che lo Stato Dublino ha trattato la domanda e ha portato a termine il proprio mandato. In caso di nuova domanda di protezione internazionale, la sua responsabilità fondata su una procedura d'asilo precedente cessa pertanto di sussistere.

Inoltre, lo Stato Dublino che decide di diventare lo Stato responsabile per il trattamento di una domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 17 paragrafo 1 regolamento Dublino III deve notificare al sistema centrale la data d'erogazione di tale decisione.

Cpv. 3

Il capoverso 3 corrisponde al capoverso 3 vigente.

Art. 102a^{ter} Verifica delle impronte digitali Eurodac

Il nuovo articolo definisce le mansioni degli esperti in dattiloscopia previsti dall'articolo 25 paragrafo 4 regolamento Eurodac. In virtù degli articoli 111*i* capoverso 4 LStr e 102a^{bis} capoverso 1 LAsi, l'UFM è competente per gli scambi di dati Eurodac. Il controllo dattiloscopico dovrebbe pertanto poter essere svolto in seno all'UFM o ai Servizi AFIS/DNA dell'Ufficio federale di polizia.

Cpv. 1

Secondo il capoverso 1, un esperto in dattiloscopia controlla le impronte digitali in caso di risultato positivo della consultazione Eurodac. Qualora sia constatato un errore o dal controllo di un esperto non emerga alcun risultato convincente, ciò va notificato senza indugio alla Commissione e all'agenzia IT. I dati devono inoltre essere distrutti.

Fondandosi sulla propria competenza d'organizzazione per quanto riguarda l'amministrazione, il nostro Collegio è chiamato a definire in maniera esatta chi procederà ai controlli in seno alla Confederazione. Determinerà lo status e la subordinazione amministrativa dell'esperto in dattiloscopia. Questi potrà essere subordinato all'UFM o ad altri servizi della Confederazione abituati a svolgere questo tipo di mansioni. Viste le sue competenze in materia, potrebbero entrare in linea di conto i Servizi AFIS/DNA dell'Ufficio federale di polizia. Le modalità di verifica delle impronte digitali saranno rette in un'ordinanza.

Cpv. 2

Il capoverso 2 definisce le qualifiche di cui deve disporre l'esperto in dattiloscopia. Il regolamento Eurodac non fissa competenze specifiche e lascia agli Stati una totale libertà in merito, sebbene sia rilevato espressamente che l'esperto deve avere una formazione specifica in dattiloscopia. È opportuno attribuire all'UFM la competenza di definire le qualifiche dell'esperto, così da disporre di una certa flessibilità. L'UFM definisce le qualifiche in collaborazione con i Servizi AFIS/DNA dell'Ufficio federale di polizia.

Art. 102c cpv. 5

Il nuovo capoverso concretizza la disposizione secondo cui i dati provenienti dalla banca dati Eurodac non possono in nessun caso essere trasmessi a uno Stato non vincolato da un accordo di associazione alla normativa di Dublino. La regola si riferisce a tutti i richiedenti protezione internazionale, ossia, per la Svizzera, a tutte le persone soggette alla LAsi.

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

Il recepimento del regolamento Dublino III non ha ripercussioni finanziarie o personali per la Confederazione.

La trasposizione dei requisiti del nuovo regolamento Eurodac richiede diversi adeguamenti del sistema informatico odierno. I costi legati ai lavori informatici sono stimati a un milione di franchi. Sono coperti dal secondo credito d'impegno Schengen/Dublino e figurano nei preventivi 2013 e 2014. Inoltre, la trasmissione di dati supplementari al sistema centrale e il lavoro degli esperti in dattiloscopia comporteranno un maggior fabbisogno di personale di cui attualmente non è ancora possibile quantificare l'onere.

Il progetto non soggiace al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (Cost.)³⁰, giacché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né basi per la predisposizione di un credito d'impegno o di un quadro finanziario.

5.2 Per i Cantoni

Il recepimento del regolamento Dublino III e del regolamento Eurodac non ha ripercussioni finanziarie o personali per i Cantoni.

6 Programma di legislatura

Il presente avamprogetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012³¹ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012³² sul programma di legislatura 2011–2015.

7 Aspetti giuridici del recepimento e dell’attuazione del regolamento Dublino III e del regolamento Eurodac

7.1 Costituzionalità

7.1.1 Decreti federali

In virtù dell’articolo 54 capoverso 1 Cost., alla Confederazione incombe una competenza generale nell’ambito degli affari esteri. L’articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare trattati internazionali.

La competenza dell’Assemblea federale per l’approvazione dei trattati internazionali si fonda sull’articolo 166 capoverso 2 Cost.

Tuttavia, qualora gli sia stata demandata la competenza in virtù di una speciale autorizzazione stabilita per legge o in virtù di un trattato internazionale oppure in caso di trattato di portata limitata, soltanto il Consiglio federale è abilitato a concludere trattati (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³³ sul Parlamento, LParl; art. 7a della legge del 21 marzo 1997³⁴ sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione, LOGA). Nei casi in esame, il nostro Collegio non dispone di un’autorizzazione speciale garantita per legge o contrattualmente; inoltre, non si tratta di trattati di portata limitata. Pertanto, la competenza per l’approvazione dei presenti scambi di note incombe all’Assemblea federale.

Conformemente all’articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sono sottoposti a referendum i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevenendo l’adesione a un’organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l’attuazione dei quali è necessaria l’emanazione di leggi federali (n. 3). Qualsiasi trattato concernente il recepimento di uno sviluppo dell’acquis di «Dublino/Eurodac» può essere denunciato dalla Svizzera o dal Consiglio dell’UE alle condizioni previste dagli accordi d’associazione (cfr. art. 16 par. 1 AAD). Il recepimento dei regolamenti Dublino III ed Eurodac non concerne l’adesione a un’organizzazione internazionale. Resta da stabilire se i due scambi di note costituiscono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l’attuazione delle quali è necessaria l’emanazione di leggi federali. Per disposizioni importanti che contengono norme di diritto s’intendono, conformemente all’articolo 22 capoverso 4 LParl, le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che contengono norme di diritto internazionale emanate sotto forma di legge federale in virtù dell’articolo 164 capoverso 1 Cost.

³¹ FF 2012 305 384

³² FF 2012 6413 6418

³³ RS 171.10

³⁴ RS 172.010

I due regolamenti – come anche i regolamenti che sostituiscono – disciplinano la procedura per la determinazione dello Stato competente per l'esame delle domande d'asilo nello spazio Dublino e per l'utilizzo della banca dati Eurodac. Il regolamento Dublino III prevede una procedura con cui determinare, secondo criteri obiettivi, lo Stato Dublino competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata nello spazio Dublino. Il regolamento Eurodac, dal canto suo, disciplina in particolare la registrazione di dati personali sensibili nell'ambito della procedura d'asilo o dell'entrata in Svizzera di persone che non dispongono dei documenti richiesti. Il regolamento Dublino III prevede altresì in quale misura gli Stati Dublino sono autorizzati a registrare i dati o a consultarli.

Pertanto, diverse disposizioni direttamente applicabili dei due regolamenti contengono norme di diritto e vanno considerate importanti, giacché potrebbero essere erogate sul piano nazionale soltanto sotto forma di legge formale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere c e g Cost. Inoltre, l'attuazione dei regolamenti implica nella fattispecie un adeguamento di legge in senso formale.

Pertanto, i decreti federali che approvano gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento dei regolamenti Dublino III e Eurodac sottostanno a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Nella fattispecie occorre prevedere un decreto federale per ciascun regolamento. Conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost., le modifiche di legge connesse all'attuazione dei regolamenti possono essere integrate nel decreto d'approvazione riguardante il relativo scambio di note.

Anche in caso di referendum, la Svizzera dovrà informare l'UE dell'adempimento dei propri requisiti costituzionali per il recepimento dei due regolamenti entro il 3 luglio 2015.

7.1.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali

Il recepimento dei due sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac» è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

Il recepimento del regolamento Dublino III e del regolamento Eurodac migliora nel complesso lo statuto giuridico degli stranieri interessati. Le modifiche sono compatibili con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e con la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951³⁵ sullo statuto dei rifugiati, come emendata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967³⁶.

³⁵ Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RS **0.142.30**).

³⁶ Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati (RS **0.142.301**).

Applicazione provvisoria parziale di disposizioni del regolamento Dublino III

Conformemente all'articolo 4 paragrafo 3 AAD, il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di applicare provvisoriamente, con effetto al 1° gennaio 2014, le disposizioni del regolamento Dublino III direttamente applicabili³⁷.

Le disposizioni direttamente applicabili del regolamento Dublino III concernono la procedura Dublino e la pertinente cooperazione operativa con altri Stati Dublino (in particolare i capi 2–4, 7–9 regolamento Dublino III), costituiscono pertanto un tutto a sé stante e di conseguenza sono facilmente delimitabili dalle disposizioni non direttamente applicabili.

Nella fattispecie è possibile soltanto un'attuazione provvisoria parziale del regolamento Dublino III, sempreché l'UE vi acconsenta. L'UE è stata informata e, nonostante talune riserve, si è detta in linea di massima favorevole.

Conformemente all'articolo 7b capoverso 1 LOGA, nel caso in cui l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può deciderne o convenirne l'applicazione provvisoria se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono.

Nella fattispecie, dal punto di vista del nostro Collegio il presupposto della salvaguardia di importanti interessi della Svizzera è soddisfatto per i motivi indicati qui di seguito.

Circa il 40 per cento delle domande d'asilo in Svizzera sono casi Dublino e sinora la Svizzera ha potuto trasferire un numero nettamente maggiore di richiedenti l'asilo in altri Stati Dublino di quanti ne abbia dovuti prendere o riprendere in carico in virtù dell'AAD, per cui una cooperazione Dublino ben funzionante è fondamentale per il sistema d'asilo svizzero. Un'applicazione provvisoria parziale semplifica la cooperazione con gli altri Stati Dublino, giacché i nuovi criteri di competenza e i termini sono uguali ed entrano in vigore simultaneamente per tutti gli Stati Dublino. Inoltre la Svizzera può beneficiare già dal 1° gennaio 2014 del nuovo, più efficace sistema Dublino (termini più brevi, più chiara regolamentazione della competenza, alleggerimento dell'onere probatorio, ecc.). Le persone soggette alla procedura Dublino possono altresì fruire di diritti più estesi (p. es. in termini d'informazione).

Secondo il nostro Collegio anche l'argomento dell'urgenza è applicabile nella fattispecie, giacché una procedura d'approvazione parlamentare (comprese le necessarie modifiche di legge) non era realizzabile in soli sei mesi.

Le Commissioni delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sono state consultate in merito all'attuazione provvisoria parziale. Il 21 ottobre 2013 e, rispettivamente, il 1° novembre 2013 hanno dato la loro approvazione a questo *modus operandi*.

Infine, il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento Dublino III va sottoposto per approvazione dell'Assemblea federale entro sei mesi a decorrere dall'inizio dell'attuazione provvisoria (art. 7b cpv. 2 LOGA). Con il presente messaggio a destinazione del Parlamento il termine prescritto è osservato.

³⁷ RU 2013 5505