



**Riassunto
dei risultati della consultazione
svoltasi dal 14 agosto al 15 novembre 2013
relativa all'avamprogetto**

**Approvazione e trasposizione nel diritto svizzero
dei regolamenti
(UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III) e
(UE) n. 603/2013 (regolamento Eurodac)**

(Sviluppi dell'acquis «Dublino/Eurodac»)

Indice

1. Riassunto dei risultati della consultazione	3
1.1 Situazione iniziale	3
1.2 Contenuto del nuovo regolamento Dublino	3
1.3 Contenuto del regolamento Eurodac.....	4
2. Riassunto dei risultati della consultazione	4
2.1 Note introduttive.....	4
2.2 Regolamento Dublino III.....	4
2.2.1 Osservazioni generali.....	4
2.2.2 Principali osservazioni.....	5
2.3 Regolamento Eurodac	8
2.3.1 Osservazioni generali.....	8
2.3.2 Principali osservazioni.....	8
4. Elenco dei partecipanti.....	9

1. Riassunto dei risultati della consultazione

1.1 Situazione iniziale

Il regolamento (UE) n. 604/2013 abroga (con effetto al 1° gennaio 2014) il regolamento (CE) n. 343/2003¹ (regolamento Dublino II), recepito dalla Svizzera al momento della firma dell'accordo d'associazione alla normativa Dublino e applicato dal 12 dicembre 2008. Questo regolamento è finalizzato alla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo, alla definizione dei termini per le singole fasi della procedura di determinazione dello Stato Dublino competente e alla prevenzione degli abusi del diritto in materia d'asilo tramite la presentazione di domande multiple. L'obiettivo è di evitare che i richiedenti l'asilo sfruttino le differenze tra i vari sistemi d'asilo degli Stati Dublino per accrescere le proprie opportunità di ottenere una decisione positiva sull'asilo e soggiornare il più a lungo possibile in maniera regolare nel territorio degli Stati Dublino.

Nella fattispecie, si tratta parimenti dell'adozione del regolamento (UE) n. 603/2013 del 26 giugno 2013 finalizzato a riformare il sistema Eurodac esistente e già operativo in Svizzera dall'applicazione dell'accordo d'associazione alla normativa Dublino. Il regolamento abroga (con effetto al 20 luglio 2015) il regolamento (CE) n. 2725/2000² (regolamento Eurodac). Lo scopo del sistema Eurodac è di consentire un'applicazione ottimale del sistema Dublino.

I due regolamenti sono stati notificati alla Svizzera il 3 luglio 2013. Il Consiglio federale ha deciso di accettarne il recepimento, fatto salvo l'espletamento delle pertinenti esigenze costituzionali.

Dal 1° gennaio 2014 la Svizzera applica provvisoriamente il regolamento Dublino III. Quest'applicazione provvisoria non concerne tuttavia le disposizioni che necessitano di una trasposizione nel diritto nazionale e che sono oggetto del presente rapporto.

1.2 Contenuto del nuovo regolamento Dublino

Con il nuovo regolamento Dublino III ci si propone di accrescere l'efficienza del sistema Dublino e di rafforzare le garanzie giuridiche per le persone soggette alla procedura Dublino. Le nuove disposizioni dell'UE mirano parimenti a consolidare l'unità della famiglia e i diritti dei minorenni non accompagnati e delle altre persone bisognose di protezione. Introduce un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi («meccanismo di allerta rapido») per rafforzare la solidarietà nei riguardi degli Stati Dublino soggetti a una speciale pressione migratoria.

Le modifiche di legge richieste dal recepimento del Regolamento Dublino III riguardano la legge federale sugli stranieri (LStr) e la legge sull'asilo (LAsi). Nella LStr occorrono modifiche segnatamente per quanto riguarda le misure coercitive. La principale riguarda la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di rinvio coatto, il pertinente ordine di carcerazione e l'esame della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. I motivi di carcerazione nell'ambito della procedura Dublino sono tuttora retti dall'articolo 75 capoverso 1^{bis} LStr (carcerazione preliminare) e dall'articolo 76 capoverso 1 lettera b numeri 1 e 6 LStr (carcerazione in vista di rinvio coatto). La carcerazione preliminare e la carcerazione in vista del rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino sono oggetto di disposizioni distinte (art. 75a e 76a AP-LStr).

¹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 feb. 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).

² Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dic. 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

Nella LAsi occorre integrare la ripresa della procedura dopo lo stralcio (art. 35a LAsi). Occorre altresì adeguare l'articolo 107a LAsi che disciplina l'effetto sospensivo nell'ambito della procedura Dublino.

1.3 Contenuto del regolamento Eurodac

Le principali modifiche contenute nella rifusione del regolamento Eurodac vertono in particolare sulla trasmissione di dati supplementari al sistema centrale. Inoltre, un contrassegno dei dati in caso di concessione della protezione o di rilascio di un permesso di soggiorno sostituirà il sistema odierno di bloccaggio dei dati. Infine, è prevista una nuova funzione, quella di esperto in dattiloscopia chiamato a verificare immediatamente i risultati positivi forniti da Eurodac.

Le innovazioni del Regolamento Eurodac illustrate al punto 3.2 richiedono talvolta un adeguamento della legge formale. 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 condizioni esse potranno eventualmente essere delegate (art. 102a^{ter} LAsi). La regola restrittiva concernente la comunicazione dei dati del sistema Eurodac costituisce una norma speciale concretizzata negli articoli 105, 111d LStr e 102c LAsi.

2. Riassunto dei risultati della consultazione

In totale sono pervenuti 42 pareri. Tutti i Cantoni, **PLR**, **PS** e **UDC** si sono pronunciati sull'avamprogetto, così come 13 associazioni tra cui **ACS**, **CDCGP**, **OSAR**, **UCS**, **UNHCR** e **USS**.

2.1 Note introduttive

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione si esprime in linea di massima a favore degli sviluppi dell'aquis «Dublino/Eurodac» ed è quindi favorevole all'approvazione e trasposizione nel diritto svizzero dei regolamenti (UE) n. 604/2013 (regolamento Dublino III) e (UE) n. 603/2013 (regolamento Eurodac). **UDC** è invece contraria all'approvazione e trasposizione dei due regolamenti, mentre **BL** respinge soltanto l'approvazione e trasposizione del regolamento Dublino III.

2.2 Regolamento Dublino III

2.2.1 Osservazioni generali

Diversi partecipanti alla consultazione plaudono alla rifusione del regolamento Dublino con cui è perseguita una maggiore efficienza e un'armonizzazione del sistema Dublino grazie a semplificazioni procedurali e a una ridefinizione delle competenze per l'ammissione, la ri-ammissione, l'entrata in materia diretta e il trasferimento (p. es. **SO**, **SZ** e **UCS**). **AI**, **FR** e **CDCGP** ritengono che gli obiettivi del regolamento Dublino III coincidano in linea di massima con quelli del riassetto del settore dell'asilo. **CDCGP** dà tuttavia per acquisito che le conseguenze del recepimento di Dublino III sul diritto inerente alle misure coercitive conduca a una diminuzione dei trasferimenti Dublino e a un aumento delle entrate in materia dirette, mettendo così in questione le cifre ipotizzate nell'ambito della ristrutturazione per quanto riguarda le procedure celeri (40% di procedure Dublino). Occorrerebbe pertanto ripensare la pianificazione dei necessari posti amministrativi e delle necessarie capacità ricettive della Confederazione e dei Cantoni per le persone la cui procedura è in corso.

Diversi partecipanti alla consultazione si riferiscono al fatto che nell'ambito dell'associazione a Dublino la Svizzera si è impegnata a recepire tutti gli sviluppi della normativa Dublino e che pertanto respingere il recepimento di Dublino III significherebbe di fatto denunciare l'intero acquis di Dublino (p. es. **PS** e **CDCGP**). Le esperienze degli ultimi anni avrebbero peraltro dimostrato che il sistema Dublino funziona bene e che la Svizzera trae un chiaro beneficio dall'associazione (p. es. **VS** e **PLR**).

2.2.2 Principali osservazioni

Disposizioni riguardanti la carcerazione

Le nuove disposizioni riguardanti la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino hanno suscitato il plauso di numerosi Cantoni (**AI, AR, BE, BS, GE, GL, LU, NE, NW, OW, SH, SO, UR, VD, VS**, e **ZG** nonché in linea di massima **AG, SG** e **TG**), partiti (**PLR** e in linea di massima **PS**) e associazioni (**ACS, CP, FER, UCS, USAM** e **USS** nonché in linea di massima **ACES, OSAR** e **UNHCR**).

BL, FR, GR, JU, SZ, TI, ZH e **UDC** sono contrari alle nuove disposizioni sulla carcerazione.

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.

Diversi partecipanti alla consultazione ritengono inoltre che, abbassando la durata massima della carcerazione preliminare da sei mesi a sei settimane, si riduca eccessivamente il periodo a disposizione per l'esecuzione dell'allontanamento, soprattutto laddove occorranو accertamenti medici per stabilire l'idoneità al trasporto o subentrino ritardi di altro tipo (p. es. **ZH**).

PS, ACES, 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 ordinata 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. Anche secondo **UNHCR** la carcerazione va sempre considerata quale ultima ratio.

BL, JU, SG, ZH nonché **UDC** e **CDCGP** deplorano la soppressione 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 Dublino 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 e chiedono pertinenti complementi (p. es. **BL, GR, LU, UDC** e **ASM**). **SO** sostiene per esempio che la nuova disciplina ostacola sensibilmente l'esecuzione.

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 della cooperazione con gli Stati Dublino 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** e **ASM**). **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, giacché la carcerazione preliminare termina auto-

maticamente con lo scadere del termine di risposta e fino alla notifica della decisione di allontanamento non è dato alcun motivo di carcerazione per cui la persona va scarcerata.

Infine, alcuni partecipanti alla consultazione tra cui **FR** e **SZ** ritengono che in pratica sia difficile gestire i termini di carcerazione calcolati e abbreviati in funzione della fase e dello status procedurale. Questi rischiano peraltro di rivelarsi controproducenti per quanto riguarda la maggior efficienza perseguita. Anche **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 si introducano complicazioni che sarebbe errato sottovalutare.

Per quanto riguarda l'esame della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino, **GR**, **LU** nonché **UDC** e **ASM** considerano superfluo introdurre una nuova domanda di scarcerazione dopo un mese se la durata massima della carcerazione è di sei mesi, giacché nella maggior parte dei casi, al momento dell'esame della carcerazione la persona interessata è già potuta essere scarcerata.

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.

Infine, **SG** si chiede, sotto il profilo tecnico-giuridico, se considerato che la carcerazione prende fine qualora non sia possibile eseguire l'allontanamento o l'espulsione, sia davvero necessario prevedere l'attuazione in maniera tanto dettagliata (cfr. art. 75a cpv. 1-4 LStr).

Ripresa della procedura di asilo e di allontanamento (art. 35a LAsi)

PLR e **UDC** rilevano che la nuova disciplina della ripresa della procedura di asilo nonché dell'effetto sospensivo di un ricorso per quanto riguarda le decisioni Dublino collide con le decisioni erogatate dal Parlamento nell'ambito dell'ultima revisione della legge sull'asilo. **PS** dal canto suo plaude all'effetto correttivo del regolamento Dublino III su tali decisioni parlamentari.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione plaude alla reintroduzione della ripresa della procedura d'asilo dopo il ritiro della domanda d'asilo. La nuova disciplina è respinta soltanto da **BL**, **GR**, **SH**, **SZ**, nonché da **UDC** e **ASM**. Alcuni partecipanti, tra cui **GR**, **UDC** e **ASM**, temono che questa disciplina apra le porte ai comportamenti abusivi in corso di procedura d'asilo e lasci la via libera ai richiedenti che scelgono di rendersi irreperibili.

GR, **UDC** e **ASM** ritengono che l'avamprogetto contraddica la disciplina approvata in occasione dell'ultima revisione della legge sull'asilo adottata di recente e che non consenta più di sanzionare i comportamenti abusivi dei richiedenti. Non sarebbe infatti più possibile vietare una nuova domanda d'asilo nei tre anni successivi alla scomparsa del richiedente o 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 di limitare la ripresa della procedura ai soli casi Dublino.

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).

Effetto sospensivo (art. 107a LAsi)

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.

Dal canto suo, **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 è in contrasto con la democrazia svizzera.

Nozione di «protezione sussidiaria»

Secondo diversi partecipanti alla consultazione occorre chiarire in che misura le persone ammesse provvisoriamente in Svizzera rientrino nella nozione di protezione sussidiaria e pertanto in che misura l'ammissione provvisoria possa essere assimilata a una protezione sussidiaria. Per maggior chiarezza e praticabilità, **SP**, **ACES** e **OSAR** propongono pertanto che tutte le persone ammesse provvisoriamente in Svizzera siano considerate come beneficiarie della protezione sussidiaria, ovvero internazionale.

Colloquio personale

PS, **ACES** e **OSAR** propongono che in virtù dell'articolo 5 del regolamento Dublino III siano svolte audizioni orali dinanzi all'UFM (colloqui personali).

Applicazione temporanea del regolamento Dublino III

VS, **PLR**, **CP**, **OSAR** e **UNHCR** sono favorevoli a un'applicazione temporanea. Contraria invece l'**UDC**, che respinge del resto in maniera generale il recepimento del regolamento Dublino III.

Diritti dei minori

Il regolamento Dublino III prevede un rafforzamento dei diritti dei minori. **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 minorenni 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 minorenni non accompagnati vadano ripensati così da tenere pienamente conto degli interessi dei minori. Le linee direttrici a livello federale non sarebbero sufficientemente incisive e le prassi cantonali divergerebbero tra loro. **PS** e **OSAR** chiedono regole più chiare a livello federale.

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

TAF propone che gli intervalli previsti per l'esame di una misura di carcerazione amministrativa Dublino nei riguardi dei minorenni siano più brevi o vengano addirittura soppressi. Chiede altresì l'introduzione di un riesame su richiesta. 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. **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.

2.3 Regolamento Eurodac

2.3.1 Osservazioni generali

Tutti i Cantoni, PLR e PS nonché **tutte le organizzazioni** interessate plaudono alla rifusione del regolamento Eurodac e ne approvano il recepimento e la trasposizione nel diritto svizzero. Soltanto **UDC** è contraria al recepimento e alla trasposizione del regolamento.

Diversi partecipanti alla consultazione rilevano che una banca dati Eurodac completa è imprescindibile per una procedura Dublino efficiente (p. es. **SO** e **SZ**).

2.3.2 Principali osservazioni

Diversi partecipanti alla consultazione deplorano che le autorità svizzere di polizia e giudiziarie continuino fino a nuovo avviso a non avere accesso ai pertinenti dati. Nell'ottica della polizia, considerano pertanto che l'adesione della Svizzera alle decisioni di Prüm sia uno strumento adeguato e necessario per garantire l'efficacia del procedimento penale (p. es. **BS**, **SO**, **SZ**, **UR**).

privatim ritiene invece che un allargamento dell'utilizzo di questi dati da parte delle autorità di perseguimento penale costituirebbe un cambiamento di destinazione dei dati. Secondo i principi della protezione dei dati, un siffatto cambiamento di destinazione presupporrebbe una congrua base legale e presupporrebbe altresì che fosse stabilita la proporzionalità di una tale restrizione dei diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza. In altre parole, neppure una base legale sufficiente basterebbe a legittimare una tale restrizione qualora lo scopo e l'effetto della restrizione stessa non stessero tra loro in un rapporto di proporzionalità. Il semplice fatto che i dati sarebbero utili in vista del procedimento penale non giustificerebbe pertanto un cambiamento di destinazione dalle implicazioni tanto profonde. Anche **NE** ritiene che occorra mantenere l'obiettivo originario perseguito dal regolamento Eurodac.

Tutti i partecipanti alla consultazione approvano il contrassegno complementare delle persone che beneficiano di una protezione internazionale (rifugiati riconosciuti e persone cui è concessa una protezione sussidiaria). **PS** rileva tuttavia che le condizioni d'ammissione nei diversi Stati Dublino variano parecchio. Stante la situazione economica critica e la frequente assenza di supporto statale in determinati Stati, le persone interessate hanno scarse prospettive di costituirsi in maniera durevole una nuova base vitale nello Stato d'accoglienza. Al tempo stesso è negata loro la possibilità di stabilirsi in un altro Stato europeo in cui beneficerebbero di migliori opportunità in termini d'integrazione. Il contrassegno in Eurodac deteriorerebbe ulteriormente la situazione di queste persone. Occorre pertanto garantire alle persone aventi diritto a una protezione internazionale maggiore mobilità all'interno dello spazio Dublino. È quanto richiesto anche da **UNHCR**.

4. Elenco dei partecipanti

Cantoni:

AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
FR	Friburgo
GE	Ginevra
GR	Grigioni
JU	Giura
LU	Lucerna
NE	Neuchâtel
NW	Nidvaldo
OW	Obvaldo
SG	San Gallo
SH	Sciaffusa
SO	Soletta
SZ	Svitto
TG	Turgovia
TI	Ticino
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Vallese
ZG	Zugo
ZH	Zurigo

Partiti:

PLR	Partito liberale radicale svizzero. I liberali
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna:

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
UCS	Unione delle città svizzere

Associazioni mantello nazionali dell'economia:

FER	Fédération des Entreprises Romandes
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri
USS	Unione sindacale svizzera

Altre organizzazioni interessate (conferenze e associazioni, istituzioni di soccorso e organizzazioni per i rifugiati, Chiese, organizzazioni economiche e associazioni professionali, servizi per stranieri con contratti di prestazione e organizzazioni interessate):

ACES	Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
CDCGP	Conferenza dei direttori e delle direttrici cantonali di giustizia e polizia
CP	Centre Patronal
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati;
privatim	Incaricati svizzeri per la protezione dei dati

TAF Tribunale amministrativo federale
UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees

Hanno rinunciato a prendere posizione:

UFSC Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile
USI Unione svizzera degli imprenditori