



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP

Rapporto esplicativo

Approvazione e trasposizione nel diritto svizzero degli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento delle rivedute basi legali della cooperazione Dublino/Eurodac

**(Regolamento [UE] n. 603/2013 e
Regolamento [UE] n. 604/2013)**

(Sviluppi dell'acquis «Dublino/Eurodac»)

Ufficio federale della migrazione UFM
Berna, agosto 2013

Indice

1 Grandi linee dell'avamprogetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis «Dublino/Eurodac»	7
2 Scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III)	8
2.1 Contenuto del regolamento (UE) n. 604/2013	8
2.1.1 Potenziamento dell'efficienza del sistema	8
2.1.1.1 Maggiore efficienza grazie a nuovi termini	8
2.1.1.2 Criteri concernenti la discrezionalità	9
2.1.1.3 Precisazione delle disposizioni per la delega delle competenze	9
2.1.1.4 Nuove disposizioni riguardanti i trasferimenti	9
2.1.1.5 Estensione dell'attuale procedura di conciliazione	10
2.1.2 Potenziamento delle garanzie legali per persone oggetto di una procedura Dublino	10
2.1.2.1 Colloquio obbligatorio con il richiedente l'asilo	10
2.1.2.2 Potenziamento del diritto di informazione	10
2.1.2.3 Precisazione delle disposizioni sulla ripresa della procedura nazionale d'asilo o di allontanamento	11
2.1.2.4 Precisazione sui mezzi d'impugnazione	11
2.1.2.5 Introduzione di una disposizione sulla carcerazione	11
2.1.3 Unità della famiglia e esigenze dei minori non accompagnati e di altre persone bisognose di protezione	11
2.1.4 Introduzione di un meccanismo di allerta rapido	12
2.1.5 Estensione del campo d'applicazione	13
2.2 Modifiche di legge connesse al regolamento (UE) n. 604/2013	13
2.2.1 Necessità dell'adeguamento	13
2.2.2 Disciplina proposta	13
2.2.3 Commento alle singole disposizioni	14
2.2.3.1 Disposizioni della LStr	14
2.2.3.2 Disposizioni della LAsi	22
3 Scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 603/2013 (Regolamento Eurodac)	24
3.1 Contenuto del regolamento (UE) n. 603/2013	24
3.1.1 Trasmissione di dati supplementari al sistema centrale	25
3.1.2 Contrassegno dei dati	26
3.1.3 Accesso ai dati a fini di contrasto	26
3.1.4 Esperto in dattiloscopia	27
3.1.5 Comunicazione dei dati	27
3.2 Modifiche di legge connesse al regolamento (UE) n. 603/2013	28
3.2.1 Necessità dell'adeguamento	28
3.2.2 Disciplina proposta	28
3.2.3 Commento alle singole disposizioni	29
4 Ripercussioni	34

4.1 Per la Confederazione	34
4.2 Per i Cantoni	34
5 Aspetti giuridici del recepimento e della trasposizione dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013	34
5.1 Costituzionalità	34
5.1.1 Decreti federali	34
5.1.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali	35
5.2 Applicabilità provvisoria parziale di disposizioni del regolamento (UE) n. 604/2013	36

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 «Dublino/Eurodac») (Avamprogetto)

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 un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT (Sviluppo dell'acquis «Dublino/Eurodac») (Avamprogetto)

Scambio di note del ... 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») (Avamprogetto)

Scambio di note del ... tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 603/2013 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») (Avamprogetto)

1 Grandi linee dell'avamprogetto

Il presente rapporto esplicativo verte sull'approvazione e la trasposizione nel diritto svizzero degli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento del regolamento (UE) n. 604/2013¹ (in seguito: Regolamento Dublino III) e del regolamento (UE) n. 603/2013² (in seguito: Regolamento Eurodac), due sviluppi dell'acquis «Dublino/Eurodac».

1.1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005, il popolo svizzero ha approvato gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) riguardanti l'associazione a Schengen e a Dublino³. La Svizzera si è impegnata a recepire nel proprio diritto nazionale tutti gli strumenti giuridici dell'UE cui è fatto riferimento nell'accordo d'associazione della Svizzera alla normativa Schengen (AAS)⁴ e nell'accordo d'associazione della Svizzera alla normativa Dublino (AAD)⁵, denominati l'acquis di Schengen e di Dublino/Eurodac⁶. La Svizzera ha ratificato i due accordi d'associazione il 20 marzo 2006, mentre l'UE li ha ratificati il 1° febbraio 2008. Gli accordi sono entrati in vigore un mese più tardi, ossia il 1° marzo 2008 e sono applicati dal 12 dicembre 2008. Inoltre, la Svizzera si è detta disposta a recepire, in linea di principio, tutti gli strumenti giuridici riguardanti Schengen o Dublino adottati dall'UE dopo la firma degli accordi d'associazione, il 26 ottobre 2004 (sviluppi dell'acquis di Schengen e di Dublino/Eurodac) e a trasporli all'occorrenza nel proprio diritto nazionale (art. 2 par. 3 e art. 7 AAS, nonché art. 1 par. 3 e art. 4 AAD).

I regolamenti UE da recepire rappresentano gli sviluppi 2 e 3 dell'acquis «Dublino/Eurodac» notificati alla Svizzera.

¹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 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 giugno 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 Cfr. decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (RU 2008 447).

⁴ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea, la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (RU 2008 481; RS 0.362.31).

⁵ Accordo del 26 ottobre 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 (RU 2008 515; RS 0.142.392.68).

⁶ Cfr. allegati A e B AAS (RU 2008 492) e art. 1 AAD (RU 2008 517).

La proposta della Commissione europea⁷ all'origine dell'adozione dei due regolamenti risale 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 come anche nel COREPER e a livello ministeriale a Bruxelles. I rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno potuto far confluire la loro posizione in merito ai progetti in seno al Comitato misto Dublino/Eurodac in virtù del diritto di partecipazione concesso dall'UE agli Stati associati.

Al termine, i competenti organi dell'UE hanno votato formalmente sul tenore dei regolamenti. Questi sono stati adottati il 26 giugno 2013, pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'UE (GU) il 29 giugno 2013 ed entrati in vigore nell'UE il 19 luglio 2013 (20 giorni dopo la pubblicazione nella GU).

Le disposizioni finali dei due regolamenti indicano le date d'applicazione: conformemente al suo articolo 49, il nuovo Regolamento Dublino III sarà applicato dal 1° gennaio 2014 (dal primo giorno del sesto mese dopo l'entrata in vigore); da tale data è valevole per tutte le richieste di presa o di ripresa in carico. Il nuovo Regolamento Eurodac sarà applicato solo due anni dopo l'entrata in vigore nello spazio Dublino, ossia dal 20 luglio 2015.

Il regolamento (UE) n. 604/2013 abroga il regolamento (CE) n. 343/2003⁸ (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 nello spazio dell'UE.

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.

⁷ 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 Proposition modifiée de règlement du Parlement européen relatif à la création du système «EURODAC» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° [...] (établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride) et pour les demandes de comparaison avec les données d'EURODAC présentées par les services répressifs des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Refonte), COM (2008) 825 définitive (traduzione italiana non disponibile).

⁸ 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).

Il regolamento abroga (con effetto al 20 luglio 2015) il regolamento (CE) n. 2725/2000⁹ (Regolamento Eurodac). Lo scopo del sistema Eurodac è di consentire un'applicazione ottimale del sistema Dublino.

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

L'articolo 4 AAD prevede una procedura speciale per il recepimento e l'attuazione degli sviluppi dell'acquis «Dublino/Eurodac». Anzitutto, l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'adozione degli atti normativi o provvedimenti che rappresentano uno sviluppo dell'acquis «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. La votazione su un eventuale referendum dev'essere svolta entro tale periodo. La Svizzera informa immediatamente per scritto il Consiglio e la Commissione dell'adempimento 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 dei regolamenti entrano in vigore in concomitanza con la notifica, che equivale alla ratifica dello scambio di note.

Nella fattispecie, i regolamenti sono stati notificati alla Svizzera il 3 luglio 2013. Il 14 agosto 2013 il Consiglio federale ha deciso di accettarli previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali. Lo stesso giorno ha notificato la propria decisione alla Commissione europea. Il termine di due anni scade pertanto il 3 luglio 2015.

Se i due regolamenti non saranno recepiti dalla Svizzera entro tale termine, si applica la procedura speciale prevista dall'AAD (art. 4 par. 6 e 7): l'accordo è sospeso e il Comitato misto esamina entro 90 giorni una possibile soluzione consensuale. Se non è trovata una soluzione, trascorso tale periodo l'accordo cessa di essere applicabile.¹⁰

⁹ 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

¹⁰ Cfr. Messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali II, FF **2004** 5433 segg.

2 Scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 604/2013 (Regolamento Dublino III)

2.1 Contenuto del regolamento (UE) n. 604/2013

La cooperazione Dublino si fonda sul 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 II e ora del Regolamento Dublino III determinano lo Stato competente per il trattamento di una domanda d'asilo. Grazie a queste regole per determinare la competenza si evita altresì che nessuno Stato si consideri responsabile per i richiedenti l'asilo (cosiddetti «refugees in orbit»).

Sebbene i principi del sistema Dublino rimangano impregiudicati dalla rifusione del Regolamento Dublino II, il nuovo regolamento (UE) n. 604/2013 comporta tuttavia diversi adeguamenti concernenti il funzionamento del sistema Dublino esistente. I punti principali sono commentati qui sotto.

2.1.1 Potenziamento dell'efficienza del sistema

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

2.1.1.1 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 in precedenza 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 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 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. In questi casi si tratta di richieste delle categorie I e II. Per i richiedenti l'asilo maggiori di 14 anni sono presentate cosiddette richieste di categoria I.

Conformemente all'articolo 23 Regolamento Dublino III è introdotto un nuovo termine 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 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. In tale contesto si applicano i medesimi termini previsti dall'articolo 23 Regolamento Dublino III. Conformemente al paragrafo 4 dell'articolo 24 Regolamento Dublino III vi è inoltre la possibilità, in virtù della direttiva 2008/115/CE¹¹ (Direttiva sul rimpatrio), di avviare una procedura di rimpatrio. Tuttavia, in caso di richiesta Dublino al competente Stato Dublino, la Direttiva sul rimpatrio non produce effetto.

2.1.1.2 Criteri concernenti la discrezionalità

Già il Regolamento Dublino II 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 o clausola di sovranità art. 3 par. 2 Regolamento Dublino II). Ciò facendo, lo Stato che procedeva all'esame diventava lo Stato Dublino competente. 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 riassunte nell'articolo 17 paragrafo 1 Regolamento Dublino III. Come sinora, la disposizione lascia aperta la possibilità di esaminare una domanda. Conformemente all'articolo 17 paragrafo 2 Regolamento Dublino III, uno Stato Dublino può, in ogni momento prima che sia adottata una prima decisione sul merito, chiedere a un altro Stato Dublino di prendere in carico un richiedente al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali, anche se tale altro Stato membro non è competente ai sensi dei criteri definiti dal regolamento. Le persone interessate devono esprimere il loro consenso per scritto.

2.1.1.3 Precisazione delle disposizioni per la delega delle competenze

Le clausole per la delega delle competenze (art. 19 Regolamento Dublino III) 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.

2.1.1.4 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 Dubli-

¹¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 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.

no che provvede al trasferimento. Idem in caso di trasferimento 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 «DubliNet»¹² unicamente i dati personali della persona da trasferire che consentono alle autorità preposte all'asilo dello Stato Dublino competente di assistere il richiedente l'asilo e di fornirgli all'occorrenza le necessarie prestazioni sanitarie. Il Regolamento Dublino III prevede inoltre 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 dati personali presuppone il consenso esplicito del richiedente l'asilo e/o del suo rappresentante.

2.1.1.5 Estensione dell'attuale 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). Quest'estensione non cambia niente dal punto di vista della Svizzera, giacché in caso di controversia circa l'applicazione o l'interpretazione dell'accordo è già applicabile una procedura per dirimere la controversia (art. 7 par. 1 AAD).

2.1.2 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 sicurezza maggiore, le garanzie giuridiche sono potenziate mediante le modifiche seguenti.

2.1.2.1 Colloquio obbligatorio con il richiedente l'asilo

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 un colloquio personale con il richiedente l'asilo (art. 5 Regolamento Dublino III). Ci si propone in tal modo di accrescere l'efficienza del sistema e di garantire ai richiedenti l'asilo un livello di protezione sufficiente. Si può omettere di svolgere il colloquio personale qualora il richiedente si sia reso irreperibile (lett. a) o abbia già fornito informazioni pertinenti (lett. b).

2.1.2.2 Potenziamento del diritto di informazione

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, al colloquio personale e alla possibilità di adire le vie legali ma anche sulle conseguenze della partenza e del proseguimento del viaggio. È inoltre prevista l'introduzione di un opuscolo comune («common leaflet») e di uno speciale opuscolo informativo per minori non accompagnati.

¹² «DubliNet» è un canale per la comunicazione elettronica dei dati tra autorità nazionali competenti in materia d'asilo. Si fonda su un sistema di comunicazione dei dati molto sicuro.

Altra novità: gli Stati Dublino lasciano insieme o ricongiungono il richiedente con parenti «dipendenti»¹³ (art. 16 Regolamento Dublino III) e i richiedenti minorenni non accompagnati con parenti in grado di fornire loro assistenza. L'interesse del minore è pertanto assunto a criterio prioritario per l'esame della competenza (art. 6 par. 1 e 8 Regolamento Dublino III), dando così maggior peso al principio dell'unità della famiglia.

La nozione di «familiare» è stata allargata (art. 2 lett. g Regolamento Dublino III). È considerato familiare il padre, la madre o un altro adulto responsabile per il richiedente minorenne 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).

Per meglio garantire gli interessi dei minori non accompagnati e di altre persone bisognose di protezione durante la procedura Dublino è stata codificata una disciplina più chiara nei loro riguardi e sono state integrate nuove prescrizioni in termini di sicurezza. Sono previste per esempio garanzie per i minori (art. 6 Regolamento Dublino III). Sono indicati i criteri che gli Stati Dublino devono osservare nel valutare l'interesse superiore del minore (art. 6 par. 3). È inoltre prescritto un diritto alla tutela giurisdizionale (art. 6 par. 2). Inoltre, il ricongiungimento familiare non è possibile solo nei riguardi della famiglia in senso stretto, bensì anche nei riguardi di altri parenti residenti in un altro Stato Dublino e che siano in grado di assistere il minore (art. 8 par. 1 e 2 Regolamento Dublino III). In assenza di familiari o altri parenti, è competente lo 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).

2.1.4 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 d'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 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).

¹³ Un familiare dipendente è un familiare dipendente dall'assistenza del richiedente l'asilo o un richiedente l'asilo dipendente dall'assistenza di un familiare.

2.1.5 Estensione del campo d'applicazione

Infine, il campo d'applicazione del Regolamento Dublino III è stato esteso alle persone che hanno presentato una domanda di protezione internazionale o che beneficino di tale protezione. In questo modo è garantita anche la conformità con la direttiva 2011/95/UE¹⁴ (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 adeguata conseguentemente.

2.2 Modifiche di legge connesse al regolamento (UE) n. 604/2013

2.2.1 Necessità dell'adeguamento

Il nuovo Regolamento Dublino III contiene numerose disposizioni direttamente applicabili. Al momento dell'applicazione degli accordi d'associazione a Schengen e Dublino e nell'ambito del recepimento del Regolamento Dublino II, il diritto svizzero è stato adeguato in misura minima. Parecchie disposizioni concernenti Dublino sono state introdotte nella legge del 26 giugno 1998¹⁵ sull'asilo (LAsi) e nella legge federale del 16 dicembre 2005¹⁶ sugli stranieri (LStr).

Molte disposizioni del Regolamento Dublino III sono sufficientemente concrete per essere applicate immediatamente a un caso individuale. La loro attuazione richiede tuttavia l'adeguamento di alcune disposizioni della LStr e della LAsi. Una parte preponderante del Regolamento Dublino III non richiede invece nessun adeguamento della legislazione vigente, la quale risponde già ai principi sanciti da tali disposizioni del regolamento. Sono tuttavia necessarie lievi modifiche di alcune disposizioni.

Le innovazioni introdotte dal Regolamento Dublino III illustrate qui di seguito richiedono talvolta una modifica di legge formale.

Il 14 giugno 2013 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sul riassetto del settore dell'asilo (progetto 2), che si protrarrà fino al 7 ottobre 2013. La prevista ristrutturazione non è rimessa in questione dai presenti sviluppi. Gli obiettivi del regolamento Dublino III corrispondono in linea di principio a quelli della ristrutturazione, che persegue parimenti procedure d'asilo più veloci ed eque e una migliore tutela giurisdizionale degli interessati. Il progetto 2 dovrebbe essere adottato dal Consiglio federale nel febbraio 2014. Il DFGP assicurerà che i pertinenti progetti siano coordinati.

2.2.2 Disciplina proposta

Le modifiche di legge richieste dal recepimento del Regolamento Dublino III riguardano la LStr e la LAsi. Nella LStr occorrono modifiche segnatamente per quanto riguarda le misure coercitive. La principale riguarda la carcerazione preliminare e

¹⁴ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 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), GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

¹⁵ RS 142.31

¹⁶ RS 142.20

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 in vista del rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino sono oggetto di disposizioni distinte (art. 75a e 76a AP-LStr).

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

Infine, sia la LStr sia la LAsi sono completate mediante l'aggiunta dei riferimenti al nuovo Regolamento Dublino III.

2.2.3 Commento alle singole disposizioni

2.2.3.1 Disposizioni della LStr

Nel presente capitolo sono illustrate le modifiche della LStr connesse all'attuazione del Regolamento Dublino III.

Art. 64a

Cpv. 1

La presente disposizione rimanda al Regolamento Dublino II. Il recepimento del nuovo Regolamento Dublino III richiede un adeguamento del rimando. È inoltre soppresso il rimando all'AAD, giacché per definizione la competenza a norma del Regolamento Dublino III può concernere esclusivamente gli Stati Dublino, il che rende superfluo il rimando.

Art. 75

Cpv. 1, frase introduttiva

Nella versione tedesca è operata una correzione squisitamente redazionale nella frase introduttiva: «eine Person» anziché «einer Person».

Cpv. 1^{bis}

La carcerazione preliminare nell'ambito della procedura Dublino è ormai retta dall'articolo 75a LStr, per cui il presente capoverso diventa caduco.

Art. 75a Carcerazione preliminare nell'ambito della procedura Dublino

Cpv. 1

Secondo il diritto vigente, la carcerazione preliminare poteva essere ordinata nel contesto della procedura Dublino unicamente qualora lo Stato interessato avesse acconsentito alla richiesta di trasferimento dello straniero o tale richiesta fosse stata presentata dalla Svizzera in seguito a una risposta pertinente Eurodac. Ciò presupponeva tuttavia che lo straniero negasse all'autorità competente svizzera di possedere un vincolo qualsiasi con uno Stato Dublino (art. 75 cpv. 1^{bis} LStr).

Il Regolamento Dublino III integra una nuova disposizione sulla carcerazione (art. 28; cfr. punto 2.1.2.5). Stante la modifica, nella LStr, della durata della carcerazione e dei presupposti per l'ordine di carcerazione, la carcerazione preliminare è codificata separatamente nel nuovo articolo 75a LStr (avamprogetto).

La formulazione aperta dell'articolo 28 paragrafo 3 Regolamento Dublino III ammette il mantenimento di diversi tipi di carcerazione nel diritto nazionale. Le tipologie previste dalla LStr (carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto) non devono pertanto essere adeguate in maniera sostanziale, ma soltanto per quanto concerne la durata della carcerazione e i presupposti per l'ordine di carcerazione.

Conformemente al Regolamento Dublino III, la carcerazione può essere ordinata soltanto in casi specifici, ove sussista un rischio notevole che lo straniero si renda irreperibile, al fine di garantire l'esecuzione dell'allontanamento (o trasferimento, conformemente al Regolamento Dublino III; art. 28 par. 2). L'articolo 75a capoverso 1 LStr codifica tale presupposto. L'autorità competente può, per garantire il trasferimento nello Stato Dublino competente, incarcerare lo straniero qualora sussista un elevato rischio che si renda irreperibile.

Gli Stati Dublino sono liberi di definire nel loro diritto nazionale la nozione di «rischio che lo straniero si renda irreperibile». La definizione deve tuttavia fondarsi su criteri obiettivi definiti dalla legge (art. 2 lett. n Regolamento Dublino III). Questi criteri sono precisati alle lettere a e b del capoverso 1 dell'articolo 75a LStr e sono fortemente ispirati dai presupposti per la carcerazione preliminare secondo le disposizioni vigenti.

La lettera a si riferisce ai medesimi presupposti tuttora applicabili alla carcerazione preliminare. È stato tralasciato il presupposto della revoca passata in giudicato o della mancata proroga del permesso, giacché sono casi che non si verificano nell'ambito della procedura Dublino.

La lettera b corrisponde al vigente articolo 75 capoverso 1^{bis}. Per analogia al diritto vigente, può essere ordinata la carcerazione preliminare qualora lo straniero neghi all'autorità competente di possedere o aver posseduto un titolo di soggiorno o un visto rilasciati da uno Stato Dublino o di aver presentato una domanda d'asilo in tale Stato.

Cpv. 2

L'articolo 28 paragrafo 3 del Regolamento Dublino III prevede una durata massima della carcerazione per ogni singola fase della procedura Dublino.

Il capoverso 2 dell'articolo 75a LStr codifica la durata massima della carcerazione preliminare qualora lo straniero oggetto della procedura Dublino presenti una domanda d'asilo in Svizzera.

Lett. a

La carcerazione ha durata quanto più breve possibile (obbligo di celerità; art. 28 par. 3 Regolamento Dublino III). Nel caso dei richiedenti l'asilo¹⁷ può comportare un mese al massimo dalla presentazione della domanda d'asilo fino alla presentazione della richiesta di presa o ripresa in carico (art. 21 e 23 Regolamento Dublino III) al potenziale Stato Dublino competente.

¹⁷ Persone straniere di categoria I secondo il Regolamento Eurodac.

Let. b

La risposta dello Stato Dublino richiesto deve giungere entro due settimane dal ricevimento della richiesta di presa o ripresa in carico (art. 21 e 23 Regolamento Dublino III). In questa fase della procedura Dublino, la durata della carcerazione è parimenti di due settimane al massimo (art. 28 par. 3 Regolamento Dublino III).

Complessivamente, la durata massima della carcerazione preliminare, considerate le due fasi della procedura Dublino, può comportare un mese e due settimane al massimo qualora lo straniero presenti una domanda d'asilo.

Cpv. 3

L'articolo 28 paragrafo 3 Regolamento Dublino III non prevede esplicitamente una durata massima della carcerazione preliminare per stranieri che non presentano una domanda d'asilo¹⁸. Il Regolamento Dublino III si limita a indicare, nel suo articolo 28 paragrafo 3, che gli articoli 21 (*Presentazione di una richiesta di presa in carico*), 23 (*Presentazione di una richiesta di ripresa in carico qualora sia stata presentata una nuova domanda nello Stato membro richiedente*), 24 (*Presentazione di una richiesta di ripresa in carico qualora non sia stata presentata una nuova domanda nello Stato membro richiedente*) e 29 (*Modalità e termini*) continuano ad applicarsi. Ciascuno Stato Dublino è pertanto libero di decidere come disciplinare la durata della carcerazione preliminare (e in vista di rinvio coatto) nei casi summenzionati.

Il capoverso 3 codifica la durata della carcerazione preliminare nei casi in cui la persona oggetto della procedura Dublino non presenta una domanda d'asilo e la consultazione Eurodac dà una risposta positiva. Per motivi di coerenza, anche qui occorre considerare le fasi procedurali specifiche della procedura Dublino.

Let. a

Nei casi in cui non è presentata una nuova domanda d'asilo e la consultazione Eurodac dà una risposta positiva, l'articolo 24 paragrafo 2 Regolamento Dublino III prevede un termine di due mesi durante il quale lo Stato Dublino richiedente deve presentare una richiesta di ripresa in carico. Il termine decorre dalla risposta positiva della consultazione Eurodac.

In questi casi, la durata della carcerazione fino alla presentazione della richiesta di ripresa in carico è parimenti di due mesi al massimo.

Let. b

La risposta dello Stato Dublino richiesto deve intervenire, sulla base della risposta positiva alla consultazione Eurodac, entro due settimane dal ricevimento della richiesta di ripresa in carico (art. 25 par. 1 e art. 24 Regolamento Dublino III). In questa fase della procedura Dublino, la carcerazione preliminare può parimenti comportare due settimane al massimo.

Nei casi in cui lo straniero non presenta una domanda d'asilo e la consultazione Eurodac dà una risposta positiva, la durata massima della carcerazione preliminare per le due tappe della procedura Dublino è di due mesi e due settimane dal ricevimento della risposta Eurodac fino alla risposta alla richiesta di ripresa in carico (art. 24 par. 2 Regolamento Dublino III).

¹⁸ Persone straniere di categoria III secondo il Regolamento Eurodac

Cpv. 4

Il capoverso 4 codifica la durata della carcerazione preliminare nei casi in cui lo straniero oggetto della procedura Dublino non presenta una domanda d'asilo e sussistono prove diverse dai dati ottenuti dal sistema Eurodac, da cui si evince che un altro Stato Dublino potrebbe essere competente per lo straniero in questione.

Let. a

Nei casi in cui lo straniero non ha presentato una domanda d'asilo e in cui sussistono prove diverse dai dati ottenuti dal sistema Eurodac, è previsto un termine di tre mesi durante il quale lo Stato richiedente deve presentare la richiesta di ripresa in carico (art. 24 par. 2 Regolamento Dublino III). Il termine decorre dalla constatazione da parte dello Stato Dublino richiedente che un altro Stato Dublino potrebbe essere competente per lo straniero in questione.

In questi casi, la durata della carcerazione preliminare fino alla presentazione della richiesta di ripresa in carico è parimenti di tre mesi.

Let. b

La risposta dello Stato Dublino richiesto deve intervenire in linea di principio entro un mese (art. 25 par. 2 Regolamento Dublino III). Questo termine è ripreso nella lettera b.

In pratica, tuttavia, a causa dell'urgenza tale termine sarà più breve e comporterà di norma due settimane (cfr. art. 21 par. 2 Regolamento Dublino III).

Per queste due fasi, pertanto, la durata massima complessiva della carcerazione preliminare per i casi Dublino in cui lo straniero non presenta una domanda d'asilo e sono disponibili prove diverse dai dati ottenuti da Eurodac è di quattro mesi.

Art. 76

Cpv. 1 lett. b

Numero 1

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

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 ormai retta dall'articolo 76a LStr, il numero 6 può essere abrogato. Occorre precisare che non sarà più possibile la carcerazione in vista di rinvio coatto della durata massima di 30 giorni ordinata dal Cantone senza ulteriori condizioni conformemente al diritto vigente (art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6 LStr).

Cpv. 2 e 3

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 è codificata separatamente nel capoverso 3.

Art. 76a Carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura
Dublino

La carcerazione in vista di rinvio coatto è una misura privativa della libertà. Conformemente all'articolo 5 della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), la privazione della libertà deve fondarsi su una base legale, svolgersi secondo una procedura giuridicamente corretta ed essere necessaria e proporzionata in vista del conseguimento del suo obiettivo. Conformemente alla giurisprudenza, deve mirare a garantire una procedura di allontanamento²⁰. Occorre vagliare di volta in volta, alla luce dell'insieme delle circostanze, se la carcerazione sia adeguata, necessaria e ragionevolmente esigibile.

Il recepimento e l'attuazione del Regolamento Dublino III lasciano impregiudicati questi principi, che si applicano dunque anche alla nuova carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino. Del resto, il Regolamento Dublino III prevede i medesimi presupposti per l'ordine di carcerazione (cfr. art. 28 par. 2 e 3). Lo straniero oggetto della procedura Dublino può essere incarcerato soltanto in vista di garantire l'allontanamento e a condizione che l'esame del caso individuale abbia rivelato un rischio notevole ch'egli si renda irreperibile, che la carcerazione costituisca una misura proporzionata e che una misura meno coercitiva non sarebbe efficace.

L'interesse pubblico alla proposta fattispecie di carcerazione consiste nel poter garantire e attuare l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione in seguito a comportamento abusivo. I casi menzionati nell'articolo 76a AP-LStr concernono persone la cui domanda d'asilo o esecuzione dell'allontanamento competono a un altro Stato Dublino. Tali persone non dipendono pertanto dalla protezione della Svizzera e devono quindi essere allontanate. Misure meno incisive in vista della garanzia dell'esecuzione dell'allontanamento, per esempio l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio secondo l'articolo 74 LStr, sono poco efficaci.

Secondo l'articolo 80a AP-LStr, la competente autorità deve esaminare nel caso individuale se la disposizione della carcerazione in vista di rinvio coatto è proporzionata (ovvero adeguata, necessaria e proporzionata).

Cpv. 1

Il presente capoverso indica i casi in cui è possibile ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino. Come menzionato, gli Stati Dublino sono liberi di definire nel rispettivo diritto nazionale la nozione di «rischio che lo straniero si renda irreperibile». Anche qui, è posta un'unica condizione, ossia che il rischio che lo straniero si renda irreperibile sia stabilito in base a criteri obiettivi definiti dalla legge a norma dell'articolo 2 lettera a Regolamento Dublino III. Questi criteri sono indicati nelle lettere a e b del presente capoverso e si ispirano fortemente ai presupposti vigenti sinora per la carcerazione in vista di rinvio coatto

¹⁹ RS 0.101

²⁰ DTAF_2C_249/2012

secondo l'articolo 76 LStr. Occorre tuttavia precisare che la carcerazione fino a 30 giorni dal centro di registrazione o dal centro speciale (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi), ordinata tuttora dall'UFM senza altre condizioni, non sarà più possibile nell'ambito della procedura Dublino (art. 76 cpv. 1 n. 5 LStr).

Se è stata erogata una decisione di allontanamento o espulsione di primo grado nell'ambito della procedura Dublino e se tale decisione è stata notificata in un centro di registrazione, in un centro speciale (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi) o nel Cantone, è possibile ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto per garantire l'esecuzione del provvedimento. Le lettere a e b del capoverso 1 rimandano ai nuovi criteri obiettivi dell'articolo 75a capoverso 1 LStr per la determinazione dell'esistenza di un rischio che lo straniero si renda irreperibile. Corrispondono in larga misura ai presupposti tuttora vigenti per l'ordine della carcerazione in vista di rinvio coatto.

Cpv. 2

Il presente capoverso disciplina la durata massima della carcerazione in vista di rinvio coatto. Dopo l'approvazione da parte dello Stato Dublino competente o dopo la fine dell'effetto sospensivo di un eventuale rimedio giuridico per l'impugnazione della decisione di allontanamento o di espulsione, la durata della carcerazione può comportare sei settimane al massimo (art. 28 par. 3 Regolamento Dublino III). Sinora la carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino poteva comportare 30 giorni al massimo (art. 76 cpv. 2 LStr).

Il principio sinora vigente secondo cui la carcerazione in vista di rinvio coatto è quanto più breve possibile (obbligo di celerità) conserva la propria validità.

Come nel diritto vigente, la carcerazione in vista di rinvio coatto non è prorogabile (art. 28 par. 3 sottopar. 4 Regolamento Dublino III). Qualora l'esecuzione del trasferimento Dublino non possa intervenire entro sei settimane, la persona va scarcerata.

Art. 78

Cpv. 3

Siccome la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino sono oggetto dei nuovi articoli 75a e 76a LStr e siccome per i casi Dublino non è prevista la carcerazione cautelativa, occorre riformulare il rimando agli articoli 75, 76 e 77. La disposizione non subisce tuttavia modifiche materiali.

Art. 79

Cpv. 1

Siccome la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di rinvio coatto nell'ambito della procedura Dublino sono oggetto dei nuovi articoli 75a e 76a LStr e siccome per i casi Dublino non è prevista la carcerazione cautelativa, occorre riformulare il rimando agli articoli 75, 76 e 77. La disposizione non subisce tuttavia modifiche materiali.

La durata massima della carcerazione (preliminare e in vista di rinvio coatto) nell'ambito della procedura Dublino comporta, in funzione dei casi, cinque mesi. Non essendo inoltre prevista una carcerazione cautelativa nell'ambito della procedura Dublino, in pratica non si verificheranno casi di carcerazione eccedente i cinque

mesi. Si rinuncia pertanto a indicare nella legge che i giorni di carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto sono computati nella durata massima di sei mesi di cui all'articolo 79 LStr.

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 vigente articolo 80 LStr.

Cpv. 1

Come secondo l'articolo 80, la carcerazione è ordinata dall'autorità del Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione.

Lett. a

Nell'ambito della procedura Dublino, le decisioni vanno erogate e notificate, per quanto possibile, nei centri di registrazione o nei centri speciali ed eseguite dalle autorità del Cantone d'ubicazione. Logicamente, non è pertanto il Cantone d'ubicazione, bensì l'Ufficio federale della migrazione (UFM) a ordinare la carcerazione preliminare nell'ambito della procedura Dublino, sempreché lo straniero soggiorni in un centro di registrazione o in un centro speciale secondo l'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi.

Lett. b

Se nell'ambito della procedura Dublino lo straniero è stato attribuito a un Cantone, l'ordine di carcerazione preliminare compete a quel Cantone.

Cpv. 2

Lett. a

Se la decisione di allontanamento o di espulsione nell'ambito della procedura Dublino è notificata in un centro di registrazione o in un centro speciale (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi), l'ordine di carcerazione in vista di rinvio coatto compete all'UFM (art. 76a AP-LStr).

Lett. b

Se lo straniero è stato attribuito a un Cantone, l'ordine di carcerazione in vista di rinvio coatto compete al Cantone. Ciò corrisponde al vigente articolo 80 capoverso 1.

Cpv. 3

Questo capoverso corrisponde materialmente all'articolo 80 capoverso 3. Siccome nell'ambito della procedura Dublino non è ordinata la carcerazione in vista di rinvio coatto secondo l'articolo 77, non c'è nessun rimando a tale disposizione.

Cpv. 4

Come il vigente articolo 80 capoverso 2^{bis}, il presente capoverso disciplina la competenza per la procedura e l'esame della carcerazione. In futuro, qualora la persona soggiorni in un centro di registrazione o in un centro speciale (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi), l'UFM potrà ordinare la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto (art. 75a e 76a AP-LStr) nell'ambito della procedura Dublino (art. 80a cpv. 1 e 2 AP-LStr). Il capoverso 4 prevede che se la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto è stata ordinata dall'UFM, la competenza e la procedura per l'esame della legalità e dell'adeguatezza della carcerazione sono rette dagli articoli 105, 108, 109 e 111 LAsi.

Cpv. 5

La competenza per la procedura e l'esame della carcerazione è retta dal diritto del Cantone in cui è stato notificato l'ordine di carcerazione in vista di rinvio coatto (Cantone di attribuzione). Ciò presuppone che, su richiesta dello straniero, la legalità e l'adeguatezza della carcerazione possano essere esaminate in ogni tempo da un'autorità giudiziaria in procedura scritta. Ciò corrisponde al vigente articolo 80 capoverso 2^{bis}.

Cpv. 6

Corrisponde all'articolo 80 capoverso 3 vigente.

Cpv. 7

Corrisponde all'articolo 80 capoverso 4 vigente.

Cpv. 8

La presente disposizione corrisponde ampiamente, sotto il profilo materiale, all'articolo 80 capoverso 5. L'unica modifica concerne il momento della presentazione della nuova istanza di scarcerazione.

Lett. a

Nell'ambito della procedura Dublino, in caso di carcerazione preliminare secondo l'articolo 75a capoverso 2 può essere presentata una nuova istanza di scarcerazione già dopo un mese, come sinora.

Lett. b

Nel caso di carcerazione preliminare secondo l'articolo 75a capoverso 3, dopo due mesi potrà essere presentata una nuova istanza di scarcerazione.

Lett. c

La nuova durata massima della carcerazione in vista di rinvio coatto secondo l'articolo 76a è di sei settimane. Se, per una nuova istanza di scarcerazione, si prevedesse un termine di due mesi come sinora non sarebbe di fatto possibile presentare una nuova istanza di scarcerazione durante la carcerazione.

Cpv. 9

La presente disposizione sul termine della carcerazione corrisponde, sotto il profilo materiale, all'articolo 80 capoverso 6 vigente.

Art. 109a

Cpv. 2 lett. b

Il vigente capoverso 2 lettera b dell'articolo 109a LStr rimanda al Regolamento Dublino II. Il recepimento del nuovo Regolamento Dublino III richiede un adeguamento del rimando.

2.2.3.2 Disposizioni della LAsi

Art. 22

Cpv. 1^{ter}

Frase introduttiva

Il vigente capoverso 1^{ter} dell'articolo 22 LAsi rimanda al Regolamento Dublino II. Il recepimento del nuovo Regolamento Dublino III richiede un adeguamento del rimando.

Art. 35a Ripresa della procedura in seguito al ritiro della domanda d'asilo

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

Il vigente articolo 35a LAsi disciplina lo stralcio e la non entrata nel merito dopo la ripresa della procedura d'asilo. Prevede che, se una persona la cui domanda d'asilo è stata stralciata presenta una nuova domanda d'asilo, la procedura d'asilo va ripresa.

La disposizione è stata abrogata in occasione dell'ultima revisione della LAsi²¹, per cui occorre prevederne una nuova. Il nuovo articolo prevede che la procedura d'asilo va ripresa in seguito a uno stralcio, purché la persona che durante la procedura d'asilo ha ritirato la propria domanda d'asilo possa chiedere per scritto che sia ultimato l'esame della sua domanda d'asilo oppure possa presentare una nuova domanda d'asilo. Ciò corrisponde alle prescrizioni dell'articolo 18 paragrafo 2 sottoparagrafo 2 Regolamento Dublino III.

Art. 107a

Conformemente all'articolo 19 paragrafo 2 del Regolamento Dublino II, il ricorso o la revisione della decisione non ha effetto sospensivo ai fini dell'esecuzione del trasferimento nello Stato Dublino competente salvo che il giudice o l'organo giuri-

²¹ Messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, FF **2010** 3929.

sdizionale competente non decida in tal senso caso per caso se la legislazione nazionale lo consente.

L'articolo 27 Regolamento Dublino III introduce una novità: le autorità competenti devono decidere in merito alla possibile sospensione dell'esecuzione del trasferimento, pertanto devono decidere se lo straniero è autorizzato a permanere nel territorio dello Stato Dublino interessato fino al passaggio in giudicato della decisione di non entrata nel merito (NEM). L'articolo 27 paragrafi 3 e 4 del Regolamento Dublino III prevedono diverse possibilità per i singoli Stati di disciplinare l'effetto sospensivo nel rispettivo diritto nazionale:

- il ricorso conferisce all'interessato il diritto di rimanere nello Stato Dublino interessato in attesa dell'esito del ricorso (par. 3 lett. a);
- l'esecuzione del trasferimento è automaticamente sospesa fino alla decisione dell'organo giurisdizionale di concedere un effetto sospensivo (par. 3 lett. b);
- all'interessato è offerta la possibilità di chiedere, entro un termine ragionevole, all'organo giurisdizionale, la concessione dell'effetto sospensivo (par. 3 lett. c). Gli Stati membri assicurano un ricorso effettivo sospendendo il trasferimento fino all'adozione della decisione sulla prima richiesta di sospensione;
- le autorità competenti possono decidere d'ufficio di sospendere l'attuazione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso (par. 4).

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 1968²² sulla procedura amministrativa (PA), secondo cui 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 fosse ammissibile e ragionevolmente esigibile.

Nella sua decisione di principio del 2 febbraio 2010²³ il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha tuttavia considerato che l'esecuzione immediata dell'allontanamento è sprovvista di basi legali ed è pertanto illegittima. Occorre garantire ai richiedenti l'asilo un termine adeguato 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 un 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 sarebbero pertanto consone alle esigenze dell'articolo 27 paragrafo 3 lettera c del Regolamento Dublino III. Durante i dibattiti parlamentari nell'ambito dell'ultima revisione della LAsi, l'articolo 107a ha tuttavia subito una modifica. Conformemente al nuovo tenore, l'effetto sospensivo può essere richiesto soltanto in caso di minaccia concreta nello Stato Dublino competente (come p. es. adesso in Grecia). La nuova disposizione entrerà verosimilmente in

²² RS 172.021

²³ DTAF 2010/1

vigore il 1° gennaio 2014. Ora, una siffatta limitazione contrasta con la formulazione dell'articolo 27 del Regolamento Dublino III. Pertanto, il nuovo articolo 107a LAsi, non ancora in vigore, va nuovamente adeguato.

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 potrà ordinare la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto, nel contesto della procedura Dublino (art. 75a e 76a AP-LStr), di persone soggiornanti in un centro di registrazione 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 LAsi alle disposizioni della LStr concernenti la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto nella procedura Dublino (art. 75a e 76a AP-LStr) vanno adeguate conseguentemente.

3 Scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 603/2013 (Regolamento Eurodac)

3.1 Contenuto del regolamento (UE) n. 603/2013

Il regolamento (UE) n. 603/2013 abroga e sostituisce il regolamento (CE) n. 2725/2000²⁴ (Regolamento Eurodac) recepito dalla Svizzera nell'ambito dell'AAD e applicato in Svizzera dal 12 dicembre 2008.

Il principale obiettivo del Regolamento Eurodac è sempre quello di determinare le regole d'utilizzo della banca dati centrale europea. Quest'ultima 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).

²⁴ 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 dei dati delle persone maggiori di 14 anni sprovviste dei documenti richiesti per il soggiorno che vengono fermate sul territorio di un dato Stato (dati di categoria III) con i dati di categoria I.

I dati di categoria I sono confrontati a quelli del sistema centrale, dopodiché sono registrati nello stesso. I dati di categoria II sono registrati nel sistema senza previo confronto. I dati di categoria III sono confrontati unicamente con i dati dei richiedenti l'asilo allo scopo di 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 e che l'esame della stessa sia in corso o ultimato 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.

3.1.1 Trasmissione di dati supplementari al sistema centrale

I principali dati dei richiedenti l'asilo e delle persone fermate all'atto di valicare illegalmente una frontiera esterna Schengen trasmessi al sistema centrale 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 al sistema centrale la data dell'arrivo in Svizzera. Qualora sia comprovato che una persona ha lasciato gli Stati Dublino per oltre tre mesi, oppure al momento dell'esecuzione riuscita di un allontanamento, 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 al sistema centrale la data dell'erogazione della decisione.

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. La medesima regola si applica anche alle persone fermate all'atto di entrare illegalmente in uno Stato Dublino. Questa regola delle 72 ore non si applica invece ai cittadini di Stati terzi o agli apolidi che soggiornano illegalmente in uno Stato Dublino, 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

frontalieri registrino con diligenza segnatamente le entrate illegali di cittadini di Stati terzi nello spazio Schengen e le comunichino rapidamente al sistema centrale.

3.1.2 Contrassegno dei dati

Attualmente i dati dei rifugiati riconosciuti sono bloccati nel sistema centrale. Ciò significa che i dati non sono trasmessi agli Stati Dublino in caso di risultato positivo della consultazione del sistema. L'applicazione della revisione del Regolamento Eurodac comporterà la liberazione di questi dati, che saranno tuttavia contrassegnati (art. 18 Regolamento Eurodac). Ciò significa che lo Stato Dublino che concede asilo o protezione a un richiedente deve contrassegnare conseguentemente i dati del sistema centrale. Inoltre, il sistema centrale informa tutti gli Stati Dublino che hanno in precedenza trasmesso dei dati riguardanti questa 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 Regolamento Eurodac. Il contrassegno consentirà di identificare le persone che beneficiano della protezione di uno Stato Dublino e consentirà l'allontanamento a destinazione dello Stato che ha concesso tale protezione in virtù degli accordi di riammissione.

Inoltre, la soppressione del contrassegno deve intervenire al momento previsto dal nuovo regolamento. 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. Il contrassegno è soppresso non appena il permesso o lo statuto della persona in Svizzera è revocato o termina. 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 a fini di contrasto (cfr. n. 3.1.3). I dati contrassegnati sono bloccati, se destinati alle autorità a fini di contrasto, 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 a fini di contrasto. Se lo statuto della persona è revocato i dati devono essere nuovamente disponibili.

3.1.3 Accesso ai dati a fini di contrasto

Gli articoli 5 e 7 e il capitolo VI del nuovo regolamento prevedono la possibilità per gli Stati membri dell'UE di accedere, a determinate condizioni, ai dati del sistema Eurodac. Occorre segnatamente che la consultazione delle banche dati nazionali e di quelle degli altri Stati Dublino in applicazione delle decisioni 2008/615/GAI²⁵ e

²⁵ Decisione 2008/615/GAI del Consiglio del 23 giugno 2008 sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, GU L 210 del 06.8.2008, pag. 1.

2008/616/GAI²⁶ 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.

Per la Svizzera, come per gli altri Stati associati, le disposizioni del Regolamento Eurodac relative all'accesso a fini di contrasto non costituiscono uno sviluppo dell'acquis «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 volto a riprendere le disposizioni del Regolamento Eurodac riguardanti l'accesso alla base di dati a fini di contrasto. Per consentire alle autorità svizzere un accesso effettivo ai dati ai fini di contrasto, la Svizzera dovrà inoltre concludere con l'UE un accordo di partecipazione alla cooperazione di Prüm. Una delle condizioni preliminari a una richiesta Eurodac a fini di contrasto è infatti una richiesta Prüm. Le decisioni politiche 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 non sarà verosimilmente concretizzato, per la Svizzera, prima di diversi anni. A nostro modo di vedere, gli altri Stati Dublino non dovrebbero essere autorizzati ad accedere a fini di contrasto ai dati registrati dalla Svizzera in Eurodac. La Commissione ha esaudito la richiesta della Svizzera per cui, fintantoché il nostro Paese non avrà accesso ai dati Eurodac a fini di contrasto, i dati da esso immessi nel sistema sono inaccessibili agli altri Stati Dublino a fini di contrasto.

3.1.4 Esperto in dattiloscopia

L'articolo 25 paragrafo 4 del regolamento riveduto inaugura 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 concludente, ciò va notificato quanto più presto possibile e al massimo entro tre giorni alla Commissione 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 la funzione e le mansioni dell'esperto in dattiloscopia. Questi deve tuttavia avere una formazione specifica in dattiloscopia. Pertanto, la Svizzera è libera di decidere come gestire il controllo obbligatorio sotto il profilo organizzativo.

3.1.5 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 ottenuti a fini di contrasto non possono essere trasmessi a Paesi terzi se sussiste un grave rischio che, a causa di tale trasferimento, l'interessato sia sottoposto a

²⁶ Decisione 2008/616/GAI del Consiglio del 23 giugno 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 06. 8.2008, pag. 12.

torture, pene o trattamenti disumani o degradanti o qualsiasi altra violazione dei diritti fondamentali. Questa disciplina non concerne direttamente la Svizzera, giacché attualmente non ha accesso ai dati del sistema a fini di contrasto.

3.2 Modifiche di legge connesse al regolamento (UE) n. 603/2013

3.2.1 Necessità dell'adeguamento

Il nuovo Regolamento Eurodac contiene numerose disposizioni direttamente applicabili. All'attuazione dell'AAS e dell'AAD e nell'ambito del recepimento del regolamento (CE) n. 2725/2000, il diritto svizzero ha subito poche modifiche, ossia l'integrazione di alcune disposizioni riguardanti Eurodac, segnatamente nella LStr.

Gli articoli 111*a*-111*f* LStr concernono la protezione dei dati e si fondano essenzialmente sulla direttiva europea per la protezione dei dati CE/95/46²⁷. Con l'articolo 111*i* LStr è introdotta una disposizione precisa concernente 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 102*a*^{bis} LAsi, simile all'articolo 111*i* LStr, è entrato in vigore il 12 dicembre 2008.

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 102*a*^{bis} LAsi e 111*i* 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. Infine, nell'ipotesi in cui la Svizzera concluda accordi supplementari allo scopo di avere accesso ai dati Eurodac a fini di contrasto e di partecipare alla cooperazione di Prüm, s'imporrebbe un adeguamento della legge formale. Siccome gli articoli del Regolamento Eurodac riguardanti l'accesso ai dati a fini di contrasto non costituiscono uno sviluppo dell'acquis «Dublino/Eurodac», si rinuncia per il momento a prevedere le pertinenti basi legali formali. Per quanto concerne il contrassegno dei dati, la nuova disciplina è direttamente applicabile e per motivi di chiarezza sarà eventualmente precisata in un'ordinanza.

La regola restrittiva concernente la comunicazione dei dati del sistema Eurodac costituisce una norma speciale rispetto agli articoli 105, 111*d* LStr e 102*c* LAsi che, a determinate condizioni, consentono la comunicazione di dati personali concernenti richiedenti l'asilo o stranieri a Stati terzi e all'estero. Pertanto occorre qui un adeguamento dell'ordine giuridico. È proposto di aggiungere negli articoli 111*d* LStr e 102*c* LAsi un capoverso che concretizzi tale principio.

3.2.2 Disciplina proposta

Gli adeguamenti degli articoli 102*a*^{bis}, 102*c* LAsi e 111*d* e 111*i* LStr sono dettati dai cambiamenti al Regolamento Eurodac vigente. La Svizzera non ha pertanto nessun margine di manovra. È proposto il nuovo articolo 102*a*^{ter} LAsi riguardante la fun-

²⁷ GU L 281 del 23.11.1995 pag. 31.

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 intervenire 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 delle dita dell'interessato impedisce il rilevamento dattiloscopico, le impronte digitali vanno consegnate al sistema centrale entro 48 ore dopo che il rilevamento sia nuovamente possibile con la qualità richiesta. Idem se lo stato di salute dell'interessato o misure adottate per motivi di salute pubblica impediscono il rilevamento dattiloscopico. Le impronte digitali vanno parimenti trasmesse al sistema centrale entro 48 ore dopo che il motivo dell'impedimento sia cessato, conformemente all'articolo 14 paragrafi 4 e 5 del Regolamento Eurodac modificato.

Cpv. 2^{quater}

L'articolo 9 paragrafo 2 Regolamento Eurodac prevede che 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 e l'operatività del sistema. Conformemente all'articolo 4 paragrafo 5 Regolamento Eurodac occorre prevedere un piano 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 confronto dei dati per consentire il trasferi-

mento 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 all'unità centrale. La base legale odierna non fa riferimento al capoverso 1. Ora, appare 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 tuttora 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 del 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 sono 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 Dublino, abbia lasciato lo spazio Dublino o vi abbia ottenuto un titolo di soggiorno, nel cui caso è prevista come tuttora la cancellazione anticipata.

Cpv. 6

Il capoverso 6 rimanda agli articoli 102*b*-102*g* LAsi, applicabili alle procedure definite ai capoversi 1-5. Ora, gli articoli 102*d*, 102*f* e 102*g* LAsi sono stati abrogati dal capitolo 2 della legge federale del 19 marzo 2010²⁸ 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 2010. Pertanto occorre ora rimandare unicamente agli articoli 102*b*, 102*c* e 102*e* LAsi.

Art. 102a^{bis} LAsi

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 del Regolamento Eurodac. Nel medesimo capoverso occorre prevedere la trasmissione di un dato supplementare, ossia il codice o nome d'utente dell'autorità che ha trattato i dati (nuova lettera f).

²⁸ RU 2010 3387 3418; FF 2009 5286.

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 il rilevamento dattiloscopico, le impronte digitali vanno consegnate 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 del 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 conseguentemente a un trasferimento legato a una decisione di ripresa in carico ai sensi dell'articolo 24 Regolamento Dublino, lo Stato responsabile deve comunicare la data d'arrivo. Qualora una persona arrivi nello Stato responsabile conseguentemente a una decisione di presa in carico ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento Dublino III, tutti i dati previsti all'articolo 11 Regolamento Eurodac, comprese le impronte digitali e la data d'arrivo della persona, devono giungere al sistema centrale. La data della domanda, dal canto suo, è trasmessa preliminarmente dallo Stato che ha svolto il trasferimento.

Qualora lo Stato d'origine sia in grado di stabilire che la persona i cui dati sono stati trasmessi a Eurodac ha lasciato il suo territorio, deve 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 III 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 come una nuova richiesta di protezione internazionale. Inoltre, se una persona lascia uno Stato conseguentemente 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 eseguito correttamente il proprio mandato. In caso di nuova domanda di protezione internazionale, la sua responsabilità cessa pertanto di sussistere a causa di una procedura d'asilo precedente.

Inoltre, lo Stato Dublino che decide di diventare lo Stato responsabile per il trattamento di una domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 17 Regolamento Dublino 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 deve definire il quadro di lavoro degli esperti in dattiloscopia previsti dall'articolo 25 paragrafo 4 Regolamento Eurodac. In virtù degli articoli 111i capoverso 4 LStr e 102a^{bis} capoverso 1 LAsi, l'UFM è competente per gli scambi di dati Eurodac. Un eventuale controllo dovrebbe pertanto poter essere svolto in seno all'UFM o da parte del Servizio AFIS ADN di fedpol.

Cpv. 1

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

Fondandosi sulla propria competenza d'organizzazione e d'amministrazione, il Consiglio federale è chiamato a definire in maniera esatta chi procederà ai controlli in seno alla Confederazione. Determinerà lo statuto e la subordinazione amministrativa dell'esperto in dattiloscopia. Potrà trattarsi dell'UFM o di altri servizi della Confederazione abituati a svolgere questo tipo di mansioni. Viste le sue competenze in materia, potrebbe entrare in linea di conto il Servizio AFIS ADN di fedpol. Le modalità del controllo 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 potrà definire le qualifiche in collaborazione con il Servizio AFIS/ADN di fedpol.

Art. 102c cpv. 5 LAsi

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

4 Ripercussioni

4.1 Per la Confederazione

Il recepimento del Regolamento Dublino III non avrà 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 possono essere stimati a 1 milione di franchi. Sono coperti dal secondo credito d'impegno Schengen/Dublino e già preventivati per il 2013 e 2014. Inoltre, la trasmissione di dati supplementari al sistema centrale e il lavoro degli esperti in dattiloscopia comporteranno maggiori esigenze in termini di personale. Per ora non è possibile quantificare l'onere connesso. Non appena sarà definito il fabbisogno in termini di personale, una pertinente proposta sarà sottoposta al Consiglio federale a prescindere dal presente progetto.

4.2 Per i Cantoni

Il recepimento del Regolamento Dublino III e del Regolamento Eurodac non avrà ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

5 Aspetti giuridici del recepimento e della trasposizione dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013

5.1 Costituzionalità

5.1.1 Decreti federali

La costituzionalità dei decreti federali che approvano gli scambi di note concernenti il recepimento dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e n. 604/2013 si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999²⁹ (Cost.), che attribuisce alla Confederazione una competenza generale nell'ambito degli affari esteri e la abilita a concludere 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 2002³⁰ sul Parlamento [LParl]; art. 7a della legge del 21 marzo 1997³¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Nei casi in esame, il Consiglio federale 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.

²⁹ RS 101

³⁰ RS 171.10

³¹ RS 172.010

compatibili con la CEDU e con la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951³² sullo statuto dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo del 31 gennaio 1967³³ sullo statuto dei rifugiati.

5.2 Applicabilità provvisoria parziale di disposizioni del regolamento (UE) n. 604/2013

Conformemente all'articolo 49 Regolamento Dublino III, lo stesso entra in vigore a livello dell'UE il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (19 luglio 2013). Si applica invece soltanto a partire dal primo giorno del sesto mese successivo alla sua entrata in vigore e, da tale data, è applicabile a ogni richiesta di presa in carico o di ripresa in carico (1 gennaio 2014).

Per il recepimento e la trasposizione del Regolamento Dublino III nel proprio diritto nazionale, la Svizzera dispone in linea di principio di un termine massimo di due anni, giacché occorre l'approvazione del Parlamento (e all'occorrenza anche del popolo). Se la Svizzera si attenesse a questo termine che le spetta di diritto, la nuova regolamentazione Dublino sarebbe applicata, per quanto riguarda il nostro Paese, con circa un anno e mezzo di ritardo rispetto all'UE. Ciò potrebbe comportare problemi e ritardi nell'ambito della cooperazione Dublino tra la Svizzera e gli altri Stati Dublino.

Per il Regolamento Eurodac il problema non si pone, giacché il regolamento stesso prevede un termine di due anni per l'attuazione. Conformemente all'articolo 46, il regolamento si applica a decorrere dal 20 luglio 2015. Si può dare per acquisito che entro tale data la Svizzera avrà ultimato il recepimento e l'attuazione del Regolamento Eurodac.

Per i motivi esposti qui di seguito è pertanto proposto di attuare in via provvisoria le disposizioni direttamente applicabili del Regolamento Dublino III in concomitanza con l'attuazione dello stesso nell'UE, ossia dal 1° gennaio 2014. Ciò è possibile in virtù dell'articolo 4 paragrafo 3 AAD, secondo cui laddove la Svizzera disponga di un termine di due anni per il recepimento e l'attuazione, applica provvisoriamente, ove possibile, il contenuto dell'atto o del provvedimento in questione.

Le disposizioni direttamente applicabili del Regolamento Dublino III non richiedono un'attuazione a livello di legge e non contrastano con nessuna norma di legge vigente.

Concernono la procedura Dublino con altri Stati Dublino (in particolare i cap. 2–4, 7–9 del Regolamento Dublino III), costituiscono pertanto un tutto a sé stante e di conseguenza sono facilmente delimitabili dalle disposizioni non direttamente applicabili.

Pertanto, nella fattispecie, un'attuazione provvisoria (parziale) del Regolamento Dublino III è opportuna e, in linea di principio, possibile, sempreché l'UE vi acconsenta. Prima di procedere all'attuazione provvisoria occorre pertanto sollecitare l'approvazione dell'UE.

Qui di seguito è esaminato se un'attuazione provvisoria parziale delle disposizioni del Regolamento Dublino III direttamente applicabili sia giuridicamente ammissibi-

³² RS 0.142.30

³³ RS 0.142.301

le. 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, questi presupposti sono soddisfatti, giacché: 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 del tutto vitale per il sistema d'asilo svizzero. Per quel che concerne l'applicazione provvisoria parziale del Regolamento Dublino III, nell'ambito della procedura Dublino interverrebbe una fase transitoria tra l'entrata in vigore del Regolamento Dublino III nell'UE e il recepimento e l'attuazione definitivi del regolamento in Svizzera che tuttavia non porrebbe problemi di delimitazione, giacché i criteri per determinare la competenza e i termini sarebbero identici per tutti gli Stati Dublino. Inoltre la Svizzera potrebbe beneficiare già da tale data 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 potrebbero altresì fruire di diversi nuovi diritti (p. es. in termini d'informazione). Senza un'applicazione provvisoria parziale del Regolamento Dublino III, durante un anno e mezzo nello spazio Dublino vigerebbero norme diverse, il che per la Svizzera non sarebbe praticabile (né, del resto, per gli altri Stati Dublino) e potrebbe pregiudicare i buoni rapporti tra la Svizzera e gli altri Stati Dublino. Un'altra conseguenza possibile sarebbe un pregiudizio arrecato in maniera generale al buon funzionamento della cooperazione Dublino, il che indurrebbe l'UE ad adottare misure compensative o addirittura a sospendere l'AAD (art. 4 cpv. 3 e 4 AAD).

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

Nella fattispecie sono pertanto soddisfatti i presupposti di cui all'articolo 7b capoverso 1 LOGA per l'attuazione provvisoria dello scambio di note concernente il recepimento del Regolamento Dublino III (particolare urgenza, salvaguardia di importanti interessi della Svizzera).

Le seguenti disposizioni del Regolamento Dublino III che richiedono un adeguamento di legge possono essere attuate soltanto al termine della procedura legislativa nell'ambito dell'approvazione del Parlamento (e all'occorrenza anche del popolo) al recepimento e alla trasposizione del Regolamento Dublino III:

- articolo 18 capoverso 2,
- articolo 27 capoverso 3 lettera c, nonché
- articolo 28.

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).