Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Humbel 12.3250 del 15 marzo 2012: Schengen/Dublino deve finalmente funzionare

del …

Compendio

Schengen/Dublino sono temi che occupano la popolazione svizzera. I media sollevano e discutono regolarmente questioni al riguardo. La molteplicità degli interventi parlamentari riguardanti Schengen/Dublino rispecchia un grande bisogno d'essere informati. Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale ne sono consapevoli e prendono sul serio le preoccupazioni e incertezze della popolazione svizzera. Il loro obiettivo è d'informare con la massima trasparenza.

In questo contesto, il Consiglio federale sottopone il presente rapporto in adempimento del postulato Ruth Humbel (12.3250; Schengen/Dublino deve finalmente funzionare). Il rapporto si fonda, integrandoli, sui precedenti ragguagli e rapporti all'attenzione del Parlamento. Il postulato recita:

«Il Consiglio federale è incaricato di vagliare un potenziamento del sistema Schengen/Dublino e di sottoporre al Parlamento un rapporto in cui illustra le misure da adottare a tal fine, trattando in particolare i punti seguenti:

1. *applicazione coerente dell'accordo di Dublino e rinuncia a un duplice esame delle domande di asilo;*
2. *obbligo della Corte europea di attuare con fermezza l'accordo di Schengen/Dublino, affinché i Paesi di primo asilo, soprattutto Grecia e Italia, adempiano i loro doveri ed esaminino le domande di asilo invece di far proseguire il viaggio ai richiedenti;*
3. *registrazione sistematica delle impronte digitali alle frontiere esterne di Schengen (in specie soprattutto in Italia). Allo scopo ogni Stato Dublino deve sostenere l'Italia con risorse finanziarie o umane;*
4. *pressione del Consiglio federale su Francia e Germania, che rifiutano un coordinamento congiunto di tutti gli Stati Dublino e una migliore cooperazione in materia, in quanto sono meno toccate rispetto alla Svizzera. Con il loro comportamento Francia e Germania stanno affossando l'accordo di Dublino;*
5. *misure per evitare domande di asilo abusive (ossia senza speranze) dai Paesi balcanici appoggiando i tentativi degli Stati Schengen per reintrodurre l'obbligo del visto per tali Paesi.»*

La struttura del presente rapporto ricalca questo incarico. Dapprima illustra in particolare il funzionamento del sistema Dublino. Tale sistema si fonda sul principio secondo cui la competenza per l'esame di una domanda d'asilo incombe a un unico Stato Dublino. Lo scopo è di evitare che un richiedente l'asilo svolga diverse procedure d'asilo in più Stati Dublino e pratichi il cosiddetto «shopping» in materia d'asilo. Il rapporto mostra come, nell'ambito dell'attuazione della procedura Dublino, sia tuttora già garantito che una domanda d'asilo sia esaminata sotto il profilo materiale da un unico Stato. Affinché il sistema Dublino possa funzionare in maniera affidabile, gli Stati Dublino sono tenuti a registrare sistematicamente i

cittadini di Stati terzi nella banca dati Eurodac. Stando alle informazioni attuali, tutti gli Stati Dublino si conformano a tale obbligo.

Il rapporto illustra quindi le sfide con cui devono confrontarsi la Grecia e l'Italia nel settore dell'asilo. Il sistema d'asilo di questi due Paesi è oggetto di regolari critiche. In considerazione del perdurare della situazione insoddisfacente in Grecia, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha emanato una sentenza, il 21 gennaio 2011, in virtù della quale gli Stati Dublino hanno sospeso i rimpatri verso la Grecia. A tutt'oggi non esiste alcuna sentenza identica o analoga riguardante l'Italia. Entrambi i Paesi beneficiano di ogni sorta di appoggi da parte dell'UE volti a colmare le lacune dei rispettivi sistemi d'asilo.

È nell'interesse della Svizzera che il sistema Dublino funzioni bene. Per questo il nostro Paese ha stipulato accordi bilaterali concernenti Dublino con la maggior parte dei suoi Stati limitrofi, affinché la cooperazione con essi sia ancor più efficace. L'accordo con la Germania è stato firmato nel 2012, mentre quello con la Francia dovrebbe essere firmato prossimamente. Nell'ambito della procedura Dublino, l'ufficio svizzero competente cura buoni e intensi contatti con gli omologhi di entrambi gli Stati Dublino.

Infine, il rapporto si pronuncia in merito alle misure necessarie per evitare le domande d'asilo abusive, distinguendo tra misure a livello svizzero e a livello dell'UE. Una delle misure adottate dalla Svizzera è l'introduzione della cosiddetta procedura in 48 ore per trattare le domande d'asilo di cittadini di Stati europei esentati dall'obbligo del visto quali la Serbia, la Macedonia e la Bosnia e Erzegovina, in concomitanza con una riduzione delle prestazioni finanziarie. Grazie all'introduzione della procedura in 48 ore è stato possibile ridurre fortemente il numero di domande in provenienza dagli Stati in questione. A livello europeo, quale strumento per evitare un eventuale forte aumento delle domande d'asilo dopo una liberalizzazione in materia di visti, nel codice dei visti è stata introdotta una clausola di salvaguardia che, a determinate condizioni, consente la reintroduzione temporanea dell'obbligo del visto.

Riassumendo, il rapporto spiega che il Consiglio federale è a conoscenza delle sfide negli ambiti evocati dall'autrice del postulato e si assume pienamente le proprie responsabilità in questo settore. Per questo motivo, laddove necessario e possibile ha già adottato o messo in cantiere pertinenti misure e si adopera attivamente e costantemente per garantire buoni rapporti con gli altri Stati Dublino.

Indice

Compendio **2**

Indice delle abbreviazioni **6**

1 Incarico **7**

1.1 Situazione iniziale 7

1.2 Incarico e procedimento 7

2 Funzionamento del sistema Schengen-Dublino **9**

2.1.1 Cooperazione Schengen 9

2.1.2 Funzionamento della cooperazione Dublino 9

2.1.3 Ripercussioni dell'approvazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa» 11

2.2 Un elemento centrale della cooperazione Dublino: rinuncia a un duplice esame delle domande di asilo 11

2.3 Funzionamento pratico della cooperazione Dublino nell'ottica della Svizzera 12

2.4 Conclusione 14

3 Corti di giustizia europee e loro influsso sulla cooperazione Dublino **14**

3.1 Situazione in Grecia 14

3.2 Situazione in Italia 16

3.3 CGUE e Corte EDU: compiti e funzionamento 17

3.3.1 CGUE 17

3.3.2 Corte EDU 17

3.3.3 Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura 18

3.4 Principali sentenze e decisioni riguardanti Dublino 18

3.4.1 CGUE 18

3.4.1.1 Procedimenti per inadempimento 18

3.4.1.2 Procedure di rinvio pregiudiziale 19

3.4.2 Corte EDU 20

3.4.2.1 Causa M.S.S. c. Belgio e Grecia 20

3.4.2.2 Causa Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia 20

3.4.2.3 Causa Kaderi c. la Svizzera 20

3.4.2.4 Causa Tarakhel c. la Svizzera 21

3.4.3 Comunicazione al Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura 21

3.5 Misure adottate dall'UE in virtù della giurisprudenza della CGUE 21

3.5.1 Grecia 22

3.5.2 Italia 22

3.6 Conclusione 23

4 Rilevamento dattiloscopico nell'ambito della procedura Dublino **24**

4.1 Obblighi degli Stati alle frontiere esterne Schengen in generale e per quanto riguarda il rilevamento dattiloscopico 24

4.2 Situazione in Italia 25

4.3 Supporto tramite Frontex 25
4.4 Conclusione 26

5 Cooperazione Dublino con altri Stati, segnatamente la Francia e la Germania 26

5.1 Cooperazione attuale con la Francia e la Germania 26
5.2 Gli accordi concernenti Dublino in generale 27
5.2.1 L'accordo concernente Dublino con la Germania 27
5.2.2 L'accordo concernente Dublino con la Francia 28
5.3 Conclusione 28

6 Misure per evitare domande di asilo abusive in provenienza dai Paesi balcanici 28

6.1 Situazione in Svizzera 28
6.2 Misure in Svizzera: la procedura in 48 ore 29
6.2.1 Elementi della procedura in 48 ore 29
6.2.2 Ripercussioni della procedura in 48 ore 30
6.3 Conclusione riguardante le misure in Svizzera 30
6.4 Regolamento UE sui visti 30
6.5 Clausola di salvaguardia 31
6.6 Altre misure a livello europeo 32
6.7 Conclusione riguardanti i provvedimenti a livello europeo 32

7 Osservazioni finali e risultati 33

8 Misure della Confederazione 33

Indice delle abbreviazioni

AAD	Accordo di associazione a Dublino del 26 ottobre 2004 (RS 0.142.392.68)
AAS	Accordo di associazione a Schengen del 26 ottobre 2004 (RS 0.362.31)
ACNUR	Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati
AMIF	Asylum, Migration and Integration Fund
art.	articolo
CE	Comunità europea
CEDU	Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (RS 0.101)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
cpv.	capoverso
CRP	Centro di registrazione e procedura della Confederazione
e.a.	et alii
ecc.	eccetera
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
ISF	Internal Security Fund
mio.	milioni
n.	numero
ONG	Organizzazioni non governative
OSAR	Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
p. es.	per esempio
pag.	pagina
par.	paragrafo
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SIS	Sistema d'informazione Schengen
TA	Tribunale amministrativo
TAF	Tribunale amministrativo federale
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 115/47 del 9.5.2008)
UE	Unione europea
UESA	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
UFM	Ufficio federale della migrazione

Rapporto

1 Incarico

1.1 Situazione iniziale

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato Ruth Humbel «Schengen/Dublino deve finalmente funzionare» (12.3250) del 15 marzo 2012. Il postulato recita:

«Il Consiglio federale è incaricato di vagliare un potenziamento del sistema Schengen/Dublino e di sottoporre al Parlamento un rapporto in cui illustra le misure da adottare a tal fine, trattando in particolare i punti seguenti:

1. *applicazione coerente dell'accordo di Dublino e rinuncia a un duplice esame delle domande di asilo;*
2. *obbligo della Corte europea di attuare con fermezza l'accordo di Schengen/Dublino, affinché i Paesi di primo asilo, soprattutto Grecia e Italia, adempiano i loro doveri ed esaminino le domande di asilo invece di far proseguire il viaggio ai richiedenti;*
3. *registrazione sistematica delle impronte digitali alle frontiere esterne di Schengen (in specie soprattutto in Italia). Allo scopo ogni Stato Dublino deve sostenere l'Italia con risorse finanziarie o umane;*
4. *pressione del Consiglio federale su Francia e Germania, che rifiutano un coordinamento congiunto di tutti gli Stati Dublino e una migliore cooperazione in materia, in quanto sono meno toccate rispetto alla Svizzera. Con il loro comportamento Francia e Germania stanno affossando l'accordo di Dublino;*
5. *misure per evitare domande di asilo abusive (ossia senza speranze) dai Paesi balcanici appoggiando i tentativi degli Stati Schengen per reintrodurre l'obbligo del visto per tali Paesi.»*

Nella sua risposta del 16 maggio 2012, il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato. Riteneva infatti che la cooperazione Schengen/Dublino funziona bene e che la Svizzera fa già il possibile per attuare sistematicamente la normativa Schengen/Dublino recepita nell'ambito degli accordi d'associazione a Schengen e Dublino.

Il 17 aprile 2013 il Consiglio nazionale ha accolto il postulato con 96 voti contro 86.

1.2 Incarico e procedimento

Il postulato Ruth Humbel incarica il Consiglio federale di vagliare un potenziamento del sistema Schengen/Dublino e di sottoporre al Parlamento un rapporto in cui illustri le misure da adottare a tal fine. L'autrice del postulato ha sollevato in particolare cinque ambiti. Trattasi da un lato dell'applicazione coerente dell'accordo di Dublino e dell'obbligo della Corte di giustizia europea (CGUE) di attuare con fermezza l'accordo di Schengen/Dublino, affinché Grecia e Italia adempiano i loro doveri. Inoltre, ogni Stato Dublino è chiamato a ossequiare interamente al proprio

obbligo di rilevare le impronte digitali dei cittadini di Stati terzi. Il Consiglio federale è chiamato a esercitare la propria pressione su Francia e Germania, che stando al postulato rifiuterebbero una migliore cooperazione in materia d'attuazione della normativa Dublino. Infine, il Consiglio federale è chiamato ad adottare misure per evitare domande di asilo abusive dai Paesi balcanici esentati dall'obbligo del visto. Parallelamente andrebbero ripresi gli sforzi tesi a reintrodurre l'obbligo del visto a livello europeo nei riguardi dei cittadini di questi Paesi.

Ricalcando questi punti salienti, il presente rapporto, realizzato sotto la direzione dell'Ufficio federale della migrazione UFM, illustra la situazione in essere, commenta i retroscena e indica le misure già adottate e le eventuali misure da adottare.

Strutturato secondo i punti salienti definiti dall'autrice del postulato, il rapporto è suddiviso in cinque parti.

La prima parte (n. 2) si pronuncia in merito al funzionamento della cooperazione Schengen/Dublino, illustrando in particolare il funzionamento del sistema Dublino e i principi da esso sanciti. Uno di questi principi è che una procedura d'asilo è trattata da un unico Stato, ossia dallo Stato competente in virtù della normativa Dublino.

La seconda parte (n. 3) si pronuncia, a mo' d'introduzione, in merito alla situazione del settore dell'asilo in Grecia e in Italia. Nella parte principale di tale capitolo sono presentate le mansioni e il funzionamento della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGUE) e, a mo' di complemento, sono fornite pertinenti indicazioni riguardanti la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Il capitolo illustra le possibilità giuridiche di cui dispongono le due corti per sanzionare eventuali disfunzioni negli Stati Dublino. Per completezza sono inoltre elencate le principali decisioni e sentenze inerenti a Dublino. Infine, sono presentate le misure adottate dall'UE in virtù della giurisprudenza della CGUE.

La terza parte (n. 4) illustra gli obblighi degli Stati che formano la frontiera esterna Schengen, sia in generale sia per quanto riguarda il rilevamento dattiloscopico.

La quarta parte (n. 5) verte sulla cooperazione Dublino del nostro Paese con Francia e Germania e illustra come la conclusione di accordi amministrativi bilaterali (detti accordi concernenti Dublino) sia atta a migliorarla.

La quinta parte (n. 6) illustra le misure da mettere in campo per impedire ai cittadini di Stati dell'ex Iugoslavia esentati dall'obbligo del visto di presentare domande d'asilo abusive in Stati Dublino. Sono presentate sia le misure da parte svizzera sia quelle da parte dell'UE.

Ogni parte termina con una conclusione succinta.

2 Funzionamento del sistema Schengen-Dublino

Tutti i punti sollevati dall'autrice del postulato si riferiscono principalmente alla cooperazione Dublino. In via introduttiva, i due capitoli qui sotto forniscono una rapida panoramica sulla cooperazione Schengen/Dublino.

2.1.1 Cooperazione Schengen

L'acquis di Schengen mira ad agevolare i viaggi abolendo i controlli sistematici sulle persone alle frontiere interne e a coordinare la concessione dei visti per soggiorni brevi. Quale misura di compensazione e al tempo stesso di rafforzamento della sicurezza interna degli Stati Schengen, sono stati potenziati i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen. Simultaneamente sono state adottate diverse misure per migliorare la cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia nella lotta contro la criminalità. Tra di esse figurano in particolare misure di sicurezza come il potenziamento dei controlli alle frontiere esterne di Schengen nonché la collaborazione di polizia transfrontaliera, per esempio grazie alla banca dati europea SIS (sistema d'informazione Schengen) o grazie a una cooperazione più ravvicinata tra autorità giudiziarie. Sono altresì stati rafforzati i controlli mobili all'interno del territorio nazionale, segnatamente nelle regioni frontaliere.

Dal 12 dicembre 2008 (data dell'entrata in vigore dell'Accordo d'associazione a Schengen[1], AAS) la Svizzera partecipa in maniera operativa alla cooperazione Schengen. Sotto il profilo materiale, l'AAS è vincolato all'Accordo d'associazione a Dublino[2] (AAD; cfr. n. 2.1.2). I due accordi sono entrati in vigore simultaneamente proprio perché materialmente vincolati l'uno all'altro.[3]

2.1.2 Funzionamento della cooperazione Dublino

Dal 12 dicembre 2008 la Svizzera partecipa in maniera operativa alla cooperazione Dublino.

Negli ultimi anni sia il regolamento Dublino II[4] sia il regolamento Eurodac[5] hanno subito adeguamenti. L'UE ha adottato formalmente il riveduto regolamento Dublino

1 RS **0.362.31**
2 RS **0.142.392.68**
3 Art. 15 AAS.
4 Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 feb. 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (regolamento Dublino II), GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.
5 Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dic. 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1.

(regolamento Dublino III)[6] il 12 giugno 2013 e il riveduto regolamento Eurodac[7] il 20 giugno 2013. Entrambi gli atti legislativi dell'UE rappresentano per la Svizzera sviluppi dell'acquis di Dublino/Eurodac. Nell'ambito dell'AAD[8], la Svizzera si è impegnata in linea di massima a recepire tutti gli sviluppi dell'acquis di Dublino/Eurodac (art. 1 par. 3 e art. 4 AAD).

Come già il regolamento Dublino II, anche il regolamento Dublino III stende un catalogo di criteri per la determinazione dello Stato Dublino[9] competente per il trattamento di una domanda d'asilo. Se un richiedente l'asilo proveniente da uno Stato terzo presenta una domanda d'asilo in uno Stato Dublino, quest'ultimo deve dapprima esaminare se è competente per il trattamento della domanda. Qualora, conformemente ai criteri del regolamento Dublino III, la competenza incomba a un altro Stato Dublino, sarà esso a svolgere la procedura d'asilo. A tal fine lo Stato Dublino non competente trasferisce il richiedente l'asilo nello Stato Dublino competente. Il regolamento Dublino III si fonda sul principio secondo cui la competenza per l'esame della domanda d'asilo di una persona incombe in maniera inequivocabile a un unico Stato Dublino.

Con questo disciplinamento della competenza ci si propone di garantire ai richiedenti l'asilo un accesso effettivo alla procedura d'asilo come anche un trattamento celere della loro domanda.[10]

Con ciò s'intende garantire che ciascun richiedente l'asilo abbia la certezza che la sua domanda sarà esaminata e che non possano insorgere conflitti di competenza in virtù di eventuali accordi bilaterali, con, quale corollario negativo, che nessuno Stato Dublino si consideri responsabile per il trattamento della domanda d'asilo (si tratta dunque di evitare il fenomeno dei cosiddetti «rifugiati in orbita»).

Assegnando la competenza a un unico Stato Dublino ci si propone altresì di evitare che un medesimo richiedente l'asilo svolga procedure d'asilo in più Stati Dublino (fenomeno del cosiddetto «Asylum Shopping»). In altri termini, la cooperazione Dublino mira a lottare contro il deposito abusivo di domande d'asilo reiterate.

Conformemente al regolamento Dublino III, la presentazione anteriore di una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino è e rimane un importante criterio per stabilire la competenza. In questo contesto, la banca dati Eurodac svolge un ruolo cruciale,

6 Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide; GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

7 Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), nella versione conforme a GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1.

8 RS **01.0142.392.68**

9 Sono considerati Stati membri ai sensi del regolamento Dublino tutti gli Stati dell'UE nonché gli Stati associati Svizzera, Norvegia, Liechtenstein e Islanda. Sono designati di seguito come «Stati Dublino».

10 Consid. 4 regolamento Dublino II e consid. 5 regolamento Dublino III.

giacché in essa sono registrati il luogo e la data della presentazione delle domande d'asilo o degli attraversamenti illegali della frontiera esterna Dublino.

Il regolamento Dublino III è applicato nell'UE dal 1° gennaio 2014, mentre il riveduto regolamento Eurodac sarà applicato dal 20 luglio 2015. Conformemente all'AAD, in linea di massima la Svizzera ha tempo due anni per recepire e trasporre i regolamenti riveduti, giacché a tal fine deve sottoporli al Parlamento e, in caso di referendum, anche al 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 agli altri Stati Dublino, il che potrebbe creare problemi a livello di cooperazione.

Pertanto il 18 dicembre 2013 il Consiglio federale ha disposto l'applicazione provvisoria parziale del regolamento Dublino III dal 1° gennaio 2014, ossia delle disposizioni dell'atto normativo direttamente applicabili e che non necessitano pertanto di un adeguamento di legge. Preliminarmente sono state consultate le competenti commissioni specializzate. La CIP-S e la CIP-N hanno approvato con netta maggioranza l'applicazione provvisoria parziale dello scambio di note relativo al recepimento del regolamento Dublino III rispettivamente il 21 ottobre 2013 e il 1° novembre 2013. Il 7 marzo 2014 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione dei regolamenti Dublino III ed Eurodac.

2.1.3 Ripercussioni dell'approvazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa»

Il 9 febbraio 2014 il popolo Svizzero ha approvato l'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». L'iniziativa non incide direttamente sull'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino, pertanto il Governo elvetico non prevede ripercussioni sulla cooperazione Schengen/Dublino. Tra l'acquis di Schengen e l'Accordo sulla libera circolazione delle persone vi sono alcune interconnessioni materiali. Il Codice frontiere Schengen prevede per esempio che, contrariamente ai cittadini di Stati terzi, le persone che fruiscono dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone sono sottoposte a controlli minimi alle frontiere esterne Schengen. Queste interconnessioni tuttavia non escludono il proseguimento della cooperazione Schengen. Eventuali quesiti risultanti da queste interconnessioni potranno essere trattati e chiariti a livello tecnico in seno al Comitato misto. La Svizzera, pertanto, ossequierà ai propri obblighi risultanti dall'AAS, di cui fa parte anche il recepimento degli sviluppi della normativa UE rilevante.

2.2 Un elemento centrale della cooperazione Dublino: rinuncia a un duplice esame delle domande di asilo

L'autrice del postulato chiede che l'accordo Dublino, ossia il regolamento Dublino, sia applicato sistematicamente e che le domande d'asilo non siano esaminate due volte. Questa richiesta è già tutt'oggi interamente realizzata.

Le impronte digitali di tutte le persone di età non inferiore a 14 anni che presentano una domanda d'asilo in uno Stato Dublino o che attraversano illegalmente la frontiera esterna dello spazio Dublino devono essere registrate nella banca dati Eurodac. Le impronte digitali di tutte le persone di età non inferiore a 14 anni che chiedono asilo in Svizzera sono confrontate con quelle contenute in Eurodac.

Se il confronto dà un risultato positivo o se vi sono altri elementi che consentono di considerare che la competenza per la procedura d'asilo incomba a un altro Stato Dublino, l'UFM chiede sistematicamente a tale Stato di riprendere in carico la persona interessata. Tra gli elementi che, oltre al risultato positivo del confronto dattiloscopico, possono indurre l'UFM a non entrare nel merito di una domanda d'asilo ma a formulare una richiesta di ripresa in carico, vi sono per esempio la presenza di familiari oppure l'esistenza di un visto o di un permesso di soggiorno rilasciato da tale Stato.

Se lo Stato Dublino richiesto accetta di riprendere in carico la persona in questione, l'UFM eroga una decisione di non entrata nel merito. Nei riguardi della persona in questione è disposto l'allontanamento nello Stato Dublino competente e il trasferimento è eseguito non appena possibile. In questo caso l'UFM non è tenuto a svolgere l'esame materiale della domanda d'asilo. In altre parole, l'UFM non esamina le domande d'asilo qualora un altro Stato Dublino si sia dichiarato competente per svolgere la procedura. Non vi è quindi un secondo esame delle domande d'asilo. È fatta salva l'applicazione, in casi individuali, della clausola di sovranità.[11]

2.3 Funzionamento pratico della cooperazione Dublino nell'ottica della Svizzera

Nel 2012 sono state presentate in Svizzera 28 631 nuove domande d'asilo. In 11 029 casi è stata richiesta la ripresa in carico da parte di un altro Stato Dublino. Quasi l'85 per cento di queste richieste è stato accolto dallo Stato Dublino in questione, che ha pertanto riconosciuto la propria competenza. Nel medesimo periodo sono state erogate 9130 decisioni di non entrata nel merito a causa della competenza riconosciuta di un altro Stato Dublino. Pertanto, in 9130 casi non vi è stato esame materiale della domanda d'asilo. La Svizzera ha trasferito 4637 persone in altri Stati Dublino competenti. Vi sono stati casi in cui, nonostante l'approvazione dello Stato Dublino competente, non si è potuto procedere al trasferimento, per esempio per decisione di un giudice o perché per motivi medici la persona non era atta al trasporto. Laddove non sia più lecito eseguire il trasferimento, la domanda d'asilo va trattata conformemente alla procedura d'asilo nazionale. Idem laddove lo Stato Dublino richiesto non approvi la richiesta di presa in carico della Svizzera. Nel 2012, 574 persone sono state trasferite in Svizzera da altri Stati Dublino nell'ambito della procedura Dublino.[12]

Il principale Stato partner della Svizzera per quanto riguarda la procedura Dublino è l'Italia. Oltre la metà delle richieste di ripresa in carico formulate dalla Svizzera nel 2012 erano rivolte all'Italia, ossia 6605. Sempre nel 2012, il secondo Stato partner in ordine d'importanza è stata la Spagna, con 824 richieste, seguita da Germania (576) e Francia (563). Anche nel 2013 l'Italia si è confermata quale principale Stato partner della Svizzera per quanto riguarda la procedura Dublino: nel 2013 la Svizzera ha chiesto ad altri Stati Dublino la ripresa in carico di 9679 persone, di cui 5278 casi riguardavano l'Italia, 755 la Spagna, 651 la Francia e 560 la Germania.[13]

11 Si parla di applicazione della clausola di sovranità, ovvero di entrata nel merito, qualora lo Stato Dublino non competente decida di esaminare la domanda d'asilo nonostante non sia competente in virtù del regolamento Dublino.
12 Cifre come da statistica UFM.
13 Ibid.

La cooperazione con gli Stati Dublino funziona bene. L'UFM cura con essi contatti ravvicinati. I quesiti particolari possono essere risolti personalmente con gli interlocutori competenti.

La Svizzera ritiene che i riveduti regolamenti Dublino e Eurodac miglioreranno ulteriormente la cooperazione Dublino. Con essi ci si propone infatti di accrescere l'efficienza del sistema, non da ultimo grazie all'introduzione di nuovi termini. Sinora la presentazione di una richiesta di ripresa in carico, ossia la richiesta di prendere in carico persone che hanno già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino, non soggiaceva a termini particolari. D'ora in poi, invece, siffatte richieste dovranno essere formulate entro due mesi sempreché si fondino su una risposta positiva Eurodac. Il termine è invece di tre mesi se la richiesta di ripresa in carico si fonda su altri indicatori. Saranno introdotti cambiamenti anche per le altre domande di presa in carico o di ammissione: se la consultazione Eurodac dà una risposta positiva, la richiesta deve intervenire entro due mesi. In caso contrario è mantenuto il termine di tre mesi.

L'efficienza è altresì accresciuta grazie all'obbligo per gli Stati Dublino, conformemente al riveduto regolamento Eurodac, di inserire nel sistema centrale Eurodac determinati dati concernenti la procedura. Grazie al confronto è pertanto subito visibile quale Stato Dublino ha trasferito la persona a quale altro Stato Dublino oppure quando un dato Stato Dublino ha deciso di entrare nel merito della domanda d'asilo. Ciò consente di individuare più rapidamente lo Stato Dublino competente. Il riveduto regolamento Eurodac sarà applicato dal 20 giugno 2015.

Quale altra novità, la rifusione del regolamento Dublino introduce disposizioni sulla carcerazione. In futuro sarà possibile ordinare la carcerazione relativamente a breve termine soltanto in caso di grave rischio di fuga, al fine di garantire il trasferimento allo Stato Dublino competente. Siccome le nuove disposizioni sulla carcerazione richiedono un adeguamento della legislazione svizzera, contrariamente alle disposizioni direttamente applicabili del regolamento Dublino non saranno applicate temporaneamente.

Il 7 marzo 2014 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione dei nuovi regolamenti Dublino III ed Eurodac.[14] In virtù dei pareri formulati in sede di consultazione, il Consiglio federale sottopone all'approvazione del Parlamento segnatamente le disposizioni rivedute riguardanti la carcerazione amministrativa. Il loro tenore è illustrato qui sotto.

La durata massima della carcerazione è ridotta. Sinora era di 18 mesi per l'intera procedura. Ora, a decorrere dalla disposizione della carcerazione, è prevista una durata massima di sette settimane per la carcerazione preliminare e di sei settimane per la carcerazione in vista di rinvio coatto. Nella prassi questa riduzione della durata della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto non creerà problemi, giacché tuttora la durata massima della carcerazione prevista per i casi Dublino non viene esaurita. Nel periodo 2011-2013, la durata media della carcerazione nei casi Dublino è stata di 21 giorni (senza fermo). Se lo Stato Dublino richiesto rifiuta la presa in carico e la Svizzera non è d'accordo con tale risposta, è applicabile una speciale procedura di appianamento delle divergenze della durata di cinque settima-

14 Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013 (Sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»), FF **2014** 2411

ne (cosiddetta procedura di riesame). La sua durata è di circa cinque settimane. Durante tale durata è parimenti possibile ordinare la carcerazione Dublino. In virtù dei pareri espressi in consultazione, il Consiglio federale propone inoltre di introdurre una carcerazione per comportamento non cooperativo della durata massima di sei settimane. Lo scopo è di evitare che, adottando un comportamento ostruttivo, una persona possa sottrarsi al trasferimento Dublino. L'esecuzione efficiente delle decisioni di allontanamento Dublino è cruciale per una politica migratoria credibile. Inoltre, d'ora in poi tutte le tipologie di carcerazione potranno essere ordinate soltanto a condizione che il provvedimento sia proporzionale e che una misura meno incisiva non consentirebbe di conseguire il medesimo risultato. Infine, la carcerazione Dublino sarà computata sulla durata massima di tutte le tipologie di carcerazione.

A fronte delle esperienze maturate dalla comunità Dublino con il sistema d'asilo greco, giunto a saturazione, è stato integrato nel riveduto meccanismo Dublino anche un meccanismo di allerta rapido, col quale s'intende garantire che la situazione in un dato Stato non si degradi al punto da compromettere l'esecuzione dei trasferimenti Dublino in tale Stato. Nel contesto di questo meccanismo, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo UESA assumerà un ruolo cruciale, sostenendo gli Stati Dublino esposti a particolari pressioni.

2.4 Conclusione

Come emerge da quanto precede, la Svizzera applica già sistematicamente il regolamento Dublino e non si verificano casi di doppio esame delle domande d'asilo in procedura Dublino. Pertanto, la richiesta dell'autrice del postulato è già pienamente realizzata. Il Consiglio federale ritiene quindi che non vadano adottate per il momento misure speciali riguardanti questo punto.

3 Corti di giustizia europee e loro influsso sulla cooperazione Dublino

L'autrice del postulato ritiene che Grecia e Italia vengano meno ai loro obblighi, non esaminando le richieste d'asilo bensì inviando i richiedenti in altri Stati. La CGUE dovrebbe pertanto essere tenuta a richiamare questi Stati ai loro obblighi.

Qui di seguito è illustrata la situazione in Grecia e in Italia, dopodiché sono indicate le possibilità di cui dispongono in siffatte situazioni sia la CGUE sia la Corte EDU. Infine sono trattate le pertinenti misure adottate dall'UE.

3.1 Situazione in Grecia

A fronte del persistere della situazione insoddisfacente della Grecia per quanto riguarda l'asilo, la Corte EDU a Strasburgo ha erogato, il 21 gennaio 2011[15], una sentenza in virtù della quale gli Stati Dublino hanno sospeso gli allontanamenti di richiedenti l'asilo verso la Grecia.

[15] Decisione della Corte EDU nella causa «M.S.S. c. Belgio e Grecia», n. di ricorso 30696/09, decisione del 21.01.2011.

In virtù di questa sentenza, l'UFM ha parimenti adeguato la propria prassi: da tale data, i casi Dublino di competenza della Grecia sono, di norma, esaminati in Svizzera. Il 16 agosto 2011 il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha erogato dal canto suo una decisione[16] che limita ulteriormente lo svolgimento di una procedura Dublino con la Grecia. In virtù della decisione, l'UFM procede ai trasferimenti Dublino verso la Grecia esclusivamente laddove siano osservati i criteri definiti dalla decisione e i richiedenti l'asilo interessati abbiano uno status di soggiorno in Grecia. Nel 2011 sono state trasferite alla Grecia nove persone, 17 nel 2012 e 8 nel 2013.

Di fatto in Grecia era molto difficile accedere alla procedura d'asilo. Per citare un esempio, i richiedenti l'asilo avevano la possibilità di rivolgersi alla direzione della polizia dell'Attica (in via Petrou Ralli a Tavros) soltanto in un dato giorno della settimana e a determinati orari. Si sono verificati anche problemi di capacità negli alloggi e le condizioni standard nelle strutture ricettive si sono rivelate insufficienti.

A fronte della situazione sopra descritta, già nel 2010 l'UE aveva chiamato la Grecia ad adottare misure specifiche nel settore dell'asilo. In risposta la Grecia aveva sviluppato nell'agosto 2010 un piano d'azione nazionale riguardante asilo e migrazione (National Action Plan on Asylum and Migration Management) grazie al quale si proponeva di fronteggiare le sfide nel settore della migrazione e dell'asilo. Per attuare il piano d'azione nazionale, la Grecia fa appello dall'aprile 2011 all'appoggio dell'UESA. A tal fine è stato messo in campo un apposito Greece Operating Plan. Nel frattempo il piano d'azione nazionale è stato rimaneggiato e il sostegno dell'UESA è stato prorogato sino a fine 2014 (Operating Plan Phase II). Le misure di sostegno dell'UE e della Svizzera sono illustrate al capitolo 3.5.1.

Una delle principali misure del piano d'azione è la costituzione, a fine giugno 2013, di una nuova autorità greca in materia d'asilo incaricata di svolgere la procedura d'asilo. Grazie a essa è garantito che le domande d'asilo in Grecia sono trattate da un'autorità competente, le cui decisioni si fondano sulle disposizioni vigenti del diritto internazionale e sulla nuova legge greca sull'asilo.

Nonostante questi importanti progressi, il sistema d'asilo greco presenta ancora diversi punti deboli sotto il profilo sia strutturale sia legale (diritto procedurale). La situazione resta problematica per quanto riguarda la capacità ricettiva dei centri di registrazione. Occorrono altresì miglioramenti urgenti per quanto riguarda l'accoglienza e l'assistenza di minori e persone vulnerabili come anche per quanto riguarda le condizioni di carcerazione.[17] La situazione è ulteriormente aggravata dalla crisi economica, giacché mancano fondi d'investimento ed è pressoché impossibile reclutare il personale necessario. È peraltro preoccupante il numero crescente di atti violenti di stampo razzista perpetrati ai danni dei migranti. Per il momento resta pertanto impossibile procedere in maniera illimitata ai trasferimenti Dublino a destinazione della Grecia, per cui l'UFM mantiene per il momento la prassi sopra descritta.

16 DTAF D-2076/2010 del 16.08.2011.

17 UNHCR. Current Issues of Refugee Protection in Greece. July 2013: http://www.unhcr.gr/fileadmin/Greece/News/2013/PCjuly/Greece_Positions_July_2013_EN.pdf (11.09.2013) und United Nations. Human Rights Council. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau on his mission to Greece (25 November to 3 December 2012), 18.4.2013: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/132/21/PDF/G1313221.pdf?OpenElement (11.09.2013).

Per la registrazione sistematica nella banca dati Eurodac va rilevato che, conformemente al regolamento Eurodac[18], tutti gli Stati Dublino e quindi anche le autorità greche sono tenuti a rilevare e registrare in Eurodac le impronte digitali delle persone di età non inferiore a 14 anni che entrano illegalmente nel loro territorio in provenienza da uno Stato terzo o che presentano una domanda d'asilo sul loro territorio. Le limitazioni vigenti per quanto riguarda i trasferimenti verso la Grecia non influiscono su quest'obbligo. La Svizzera non è a conoscenza di elementi che consentano di dubitare della diligenza delle autorità greche per quanto riguarda il rilevamento e la registrazione delle impronte digitali.

3.2 Situazione in Italia

Negli ultimi anni diverse ONG[19] hanno mosso crescenti critiche nei confronti del sistema d'asilo e d'accoglienza italiano, mettendo in forse anche i rimpatri Dublino verso la vicina penisola. Le critiche riguardano in particolare la mancanza di infrastrutture per l'accoglienza e l'alloggio dei richiedenti l'asilo. I tribunali amministrativi di alcuni Stati dell'UE – segnatamente della Germania[20] – si sono associati alle critiche rifiutando in casi individuali l'esecuzione del rimpatrio Dublino verso l'Italia.

In Italia non sembrano esserci problemi per quanto riguarda l'esame corretto delle domande d'asilo. Non vi sono indizi secondo cui le autorità italiane non esaminerebbero le domande d'asilo oppure dirigerebbero scientemente i richiedenti l'asilo verso altri Stati Dublino affinché depositino ivi la loro domanda. Stando alle informazioni, la difficoltà cui deve confrontarsi il sistema d'asilo italiano è l'assenza di un coordinamento a livello nazionale dell'accoglienza e dell'alloggio dei richiedenti. Insufficienti anche le capacità ricettive per i casi Dublino trasferiti in Italia.

Le critiche mosse alle autorità italiane riguardano anche la situazione di persone riconosciute dall'Italia quali rifugiati o che vi hanno ottenuto una protezione sussidiaria: queste persone deplorano sovente che le autorità italiane, dopo aver concesso loro una protezione internazionale, non forniscono congrue possibilità di sostegno, oppure lo fanno in misura insufficiente. Quest'opinione è condivisa anche da ONG e rappresentanti ufficiali, come il commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Nils Muiznieks[21]. La crisi economica ha aggravato la situazione, già

18 Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dic. 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1.

19 Per esempio l'Organizzazione italiana di aiuto ai rifugiati: condizioni d'accoglienza; situazione odierna dei richiedenti l'asilo e delle persone aventi diritto a una protezione internazionale, segnatamente le persone trasferite conformemente alla procedura Dublino. Ottobre 2013 (16.10.2013) e Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI). Progetto «Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione». Giugno 2011. http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2041&l=it (11.09.2013).

20 Per esempio decisione del TA di Hannover del 07.01.2013. Az.: 5 L 2 B 76/13. e decisione del TA di Karlsruhe del 22.01.2013. Az.: A 9 K 179/13.

21 Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012, Comm DH (2012) 26; 18 September 2012. https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2 (11.09.2013).

critica, precludendo ai rifugiati o ai beneficiari della protezione sussidiaria di trovare un impiego. L'Italia ha adottato diversi provvedimenti tesi a migliorare l'accoglienza e l'alloggio dei richiedenti l'asilo. L'Italia gode inoltre del sostegno dell'UE e della Svizzera (cfr. cap. 3.5.2).

Per quanto riguarda la registrazione di queste persone nella banca dati Eurodac, rimandiamo al capitolo 4.

3.3 CGUE e Corte EDU: compiti e funzionamento

3.3.1 CGUE

Come ogni organo giurisdizionale, la CGUE non ha alcuna competenza diretta che le consenta d'imporre agli Stati membri una buona applicazione del diritto dell'UE. Conformemente agli articoli 258-260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ha invece quale funzione segnatamente di controllare, unicamente su richiesta della Commissione europea (art. 258 TFUE) o di uno Stato membro dell'UE (art. 259 TFUE; caso che si verifica molto raramente), che gli Stati membri dell'UE non violino i propri obblighi imposti dal diritto dell'UE e, laddove necessario, di costatare giudiziariamente l'esistenza della violazione.

Spetta dunque in primis alla Commissione e non alla CGUE sorvegliare la buona applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri (art. 17 TUE), diritto di cui fa parte anche la normativa Dublino. Spetta parimenti alla Commissione adire la CGUE qualora uno Stato membro che abbia mancato a uno degli obblighi a esso incombenti rifiuti di conformarsi alle ingiunzioni della Commissione tese a ripristinare la buona applicazione del diritto e proporre alla CGUE di sanzionare se necessario tale Stato comminandogli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità. La Commissione ha un margine di discrezionalità totale per quanto riguarda l'opportunità di perseguire uno Stato membro dinanzi alla CGUE per violazione del diritto dell'UE: non ha nessun obbligo al riguardo e valuta liberamente se aprire o no un procedimento giudiziario.

Non essendo membro dell'UE, la Svizzera non ha le prerogative necessarie per citare uno Stato membro dell'UE dinanzi alla CGUE per violazione degli obblighi che gl'incombono in virtù del diritto dell'UE ripreso sotto l'AAD, né può essere a sua volta citata dalla Commissione dinanzi alla CGUE. La Svizzera è tuttavia libera di tematizzare un problema riguardante la cooperazione Dublino in seno al comitato misto istituito dall'ADD. Potrebbe altresì adire direttamente la Commissione. Pur non avendo alcun effetto vincolante per la Commissione (che conserva una totale libertà d'apprezzamento), una siffatta denuncia potrebbe incoraggiare la Commissione a indagare sulle violazioni allegate e, se del caso, ad avviare una procedura di ricorso per inadempimento dinanzi alla CGUE.

3.3.2 Corte EDU

La Corte EDU decide in merito ai ricorsi depositati da individui nei confronti di uno Stato contraente per violazione di garanzie della Convenzione europea dei diritti

dell'Uomo (CEDU[22]), sempreché il ricorrente abbia previamente esaurito i rimedi giuridici previsti a livello nazionale. In primo piano nel settore dell'asilo vi sono il divieto di esporre un individuo, rinviandolo nel proprio Paese, a qualsiasi rischio di tortura o di pene o trattamenti inumani o degradanti e il diritto dell'individuo a un ricorso efficace contro i rinvii. Oltre al diritto a un ricorso individuale, la CEDU prevede anche la possibilità per uno Stato parte di fare ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte EDU contro un altro Stato parte.

Le sentenze della Corte EDU sono vincolanti per tutte le parti in gioco nella procedura. Se in un caso concreto la Corte EDU costata una violazione della Convenzione, lo Stato parte deve attuare la sentenza in modo che sia ovviato laddove possibile alle conseguenze della violazione. È altresì tenuto ad adottare i provvedimenti che consentano di evitare il ripetersi di violazioni dello stesso tipo. L'esecuzione della sentenza della Corte EDU è sorvegliata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Le sentenze della Corte EDU in merito a ricorsi contro altri Stati parte non sono formalmente vincolanti per la Svizzera, tuttavia evidenziano l'interpretazione della CEDU adottata dalla Corte EDU in un dato settore in veste di ultima istanza.

3.3.3 Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura

La convenzione del 10 dicembre 1984[23] contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti vieta espressamente di allontanare una persona verso uno Stato in cui è esposta a una minaccia di tortura. Istituisce un Comitato contro la tortura chiamato tra le altre cose a valutare le comunicazioni rivolte da privati nei confronti di uno Stato parte che ha riconosciuto la propria competenza. Nella prassi il Comitato tratta perlopiù le comunicazioni di persone la cui domanda d'asilo è stata respinta. Analogamente alla CEDU, anche la convenzione contro la tortura prevede una procedura di comunicazione transnazionale facoltativa.

3.4 Principali sentenze e decisioni riguardanti Dublino

Sia la CGUE sia la Corte EDU sono state sollecitate in casi riguardanti la cooperazione Dublino oppure i trasferimenti Dublino.

3.4.1 CGUE

3.4.1.1 Procedimenti per inadempimento

Sinora la CGUE non è ancora stata chiamata a emanare un decreto per inadempimento nei confronti di uno Stato UE per violazione del regolamento (CE) n. 343/2003 (regolamento Dublino II). Nella causa C-130/08, la Commissione aveva, sì, su denuncia dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), avviato presso la CGUE un procedimento per violazione dell'articolo 3 paragrafo 1 del regolamento nei confronti della Grecia. Tuttavia, la Commissione

22 RS **0.101**
23 RS **0.105**

aveva poi desistito e aveva chiesto la radiazione della pratica dal registro della CGUE e la condanna della Grecia ai ripetibili. La CGUE ha radiato la pratica con ordinanza del 22 ottobre 2008.

Il 24 ottobre 2012 la Commissione europea ha avviato un procedimento per inadempimento nei confronti dell'Italia riguardante la direttiva UE sulle procedure[24], la direttiva UE sull'accoglienza[25], la direttiva UE sulla qualifica[26] e il regolamento Dublino (procedimento n. 012/2189). La procedura, non pubblica, è tuttora pendente.

3.4.1.2 Procedure di rinvio pregiudiziale

La CGUE ha invece già emanato decreti d'interpretazione del regolamento Dublino II nell'ambito di procedure di rinvio pregiudiziale avviate da giudici nazionali degli Stati UE (art. 267 TFUE). I decreti emanati su rinvio pregiudiziale vincolano le autorità competenti degli Stati UE che sottopongono la richiesta, in quanto fissano l'interpretazione delle disposizioni del diritto UE in questione, ma contrariamente ai procedimenti per inadempimento non possono risultare in una condanna di uno Stato UE per violazione di tale diritto.

In una decisione di principio della CGUE del 21 dicembre 2011 riguardante la Grecia (N.S. e M.E. e.a., cause C-411/10 e C-493/10), si è trattato di stabilire se, a fronte del sovraccarico del sistema d'asilo greco e delle conseguenze connesse per quanto riguarda il trattamento riservato ai richiedenti l'asilo e l'esame delle loro domande, le autorità di uno Stato Dublino desiderose di svolgere un trasferimento Dublino verso la Grecia siano tenute a esaminare se tale Stato rispetti effettivamente i diritti fondamentali e a procedere esse stesse all'esame della domanda, laddove dall'esame risulti che i diritti fondamentali non sono tutelati in maniera effettiva (art. 17 par. 1 regolamento Dublino). Al riguardo, la CGUE aveva ritenuto che uno Stato Dublino non può trasferire una persona nello Stato Dublino competente qualora non possa ignorare che lacune sistemiche in termini di procedura d'asilo e di accoglienza nello Stato Dublino competente rappresentano altrettanti motivi - confermati dai fatti - in virtù dei quali si possa dare per acquisito che i richiedenti l'asilo sono effettivamente esposti al rischio di subire trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 CEDU. In siffatti casi, lo Stato Dublino non competente è tenuto a proseguire l'esame dei criteri di competenza fissati dal regolamento Dublino al fine di costatare se in virtù di uno dei criteri si possa stabilire la competenza di un altro Stato Dublino.

Sono già stati erogati altri simili decreti d'interpretazione (cfr. p. es. decreto del 29.1.2009, Petrosian, causa C-19/08; decreto del 3.5.2012, Kastrati, causa C-620/10; decreto del 25.9.2012, CIMADE, causa C-179/11; decreto del 6.11.2012, K, cau-

24 Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dic. 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

25 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gen. 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

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

sa C-145/11; decreto del 30.5.2013, Halaf, causa C-528/11, parimenti riguardanti la situazione in Grecia). A tutt'oggi presso la CGUE sono in corso altre domande d'interpretazione del regolamento Dublino.

3.4.2 Corte EDU

3.4.2.1 Causa M.S.S. c. Belgio e Grecia

Più di altre, la sentenza della Corte EDU nella causa M.S.S. c. Belgio e Grecia (ricorso n. 30696/09) del 21 gennaio 2011 ha indotto adeguamenti sostanziali della prassi degli Stati Dublino per quanto riguarda i trasferimenti verso la Grecia.

Nella causa M.S.S., la Corte EDU ha costatato una violazione dell'articolo 3 CEDU (divieto della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti) da parte della Grecia a causa delle condizioni di carcerazione e di vita riservate dalla Grecia a un richiedente l'asilo proveniente dall'Afghanistan. Infine, è stata costatata una violazione dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) in combinato disposto con gli articoli 2 (diritto alla vita) e 3 CEDU a causa delle lacune costatate nel sistema d'asilo greco.

3.4.2.2 Causa Mohammed Hussein c. Paesi Bassi e Italia

Una richiedente l'asilo somala ha intentato un ricorso (ricorso n. 27725/10) allegando un rischio per lei e i suoi due figli in tenera età di essere esposti, in caso di rinvio in Italia, al rischio di subire trattamenti rientranti nel campo d'applicazione dell'articolo 3 CEDU per l'assenza di qualsiasi sostegno da parte delle autorità italiane e per il pericolo di essere allontanata verso la Somalia in violazione delle prescrizioni legali. La Corte EDU ha invece ritenuto assodato che le autorità italiane avevano fornito il sostegno necessario e che l'interessata e i suoi figli avevano ottenuto un permesso di soggiorno italiano che consentiva loro di beneficiare dei dispositivi generali in materia d'assistenza sociale alla stregua della popolazione generale dell'Italia. Nella sua decisione del 18 aprile 2013, la Corte EDU ha altresì costatato che i pochi punti deboli del sistema d'asilo italiano non erano di natura sistemica. La richiesta è pertanto stata dichiarata inammissibile.

3.4.2.3 Causa Kaderi c. la Svizzera

Il ricorso Kaderi c. la Svizzera (ricorso n. 29919/12) riguardava il rinvio in Ungheria di una famiglia afghana con tre figli. I ricorrenti allegavano una violazione dell'articolo 3 CEDU sotto più punti di vista. Da un lato asserivano che le condizioni di vita in Ungheria erano indegne di un essere umano; la famiglia, segnatamente i figli, rischiava di essere arbitrariamente arrestata e in Ungheria non vi sarebbero rimedi giuridici efficaci contro un possibile trasferimento verso la Serbia, la Grecia e infine l'Afghanistan. Siccome in corso di causa i ricorrenti avevano lasciato la Svizzera di propria iniziativa, con decisione del 18 giugno 2013 la Corte EDU ha concluso che i ricorrenti non avevano la qualità di vittime, dichiarando la richiesta inammissibile.

3.4.2.4 Causa Tarakhel c. la Svizzera

Il ricorso Tarakhel c. la Svizzera (ricorso n. 29217/12) riguarda il rinvio di una famiglia con figli in tenera età a destinazione dell'Italia. I ricorrenti allegano una violazione dell'articolo 3 nonché degli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13 (diritto a un ricorso effettivo) CEDU. Il 18 giugno 2013, la camera della Corte EDU in primo luogo competente ha deciso d'informare le parti coinvolte nella procedura della propria intenzione di deferire la causa alla Grande Camera della Corte EDU. Un siffatto deferimento presuppone che la causa riguardi un'importante questione d'interpretazione della CEDU oppure che l'erogazione di una decisione della camera potrebbe derogare a una precedente sentenza della Corte EDU. Il dibattimento orale si è svolto il 12 febbraio 2014. La sentenza non è ancora stata erogata.

3.4.3 Comunicazione al Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura

La comunicazione Avedes Hamayak Korban c. la Svezia (comunicazione n. 88/1997) riguardava il rinvio in Giordania di una persona che affermava che dalla Giordania sarebbe stata trasferita in Iraq, dove sarebbe stata esposta a un rischio di tortura. Con decisione del 16 novembre 1998, il Comitato ha rimandato a un'osservazione generale in merito all'articolo 3 della Convenzione, secondo la quale non è considerato Stato di destinazione soltanto lo Stato nel quale la persona è rinviata, ma anche ogni altro Stato in cui la persona potrebbe essere ulteriormente allontanata, estradata o trasferita. Pertanto la Svezia è stata ritenuta responsabile non soltanto per il rinvio in Giordania, ma anche per un eventuale trasferimento in Iraq dell'autore della comunicazione.

Il Comitato ha confermato tale posizione anche nella causa Z.T. c. l'Australia (comunicazione n. 153/2000, decisione dell'11 novembre 2003). È tuttora in giacenza una comunicazione c. la Svizzera in cui un richiedente l'asilo allega di rischiare un allontanamento in Ungheria, Stato di primo asilo, e di lì di essere allontanato direttamente in Iran.

3.5 Misure adottate dall'UE in virtù della giurisprudenza della CGUE

Questa lista delle principali sentenze e decisioni evidenzia un certo fabbisogno di misure sia in Grecia sia in Italia per quanto riguarda determinati ambiti del settore dell'asilo. La Grecia in modo particolare, ma anche l'Italia, beneficiano di vari tipi di supporto da parte dell'UE. Questo supporto non risulta direttamente dalle decisioni della CGUE, tuttavia si concentra regolarmente su ambiti che sono stati valutati con occhio critico dalla CGUE e dalla Corte EDU.

Qui di seguito è presentata una panoramica dei provvedimenti adottati dall'UE per supportare la Grecia e l'Italia.

3.5.1 Grecia

Nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», l'UE ha creato quattro cosiddetti fondi SOLID[27] per il finanziamento di progetti concreti svolti dagli Stati UE in questo settore. Nel periodo 2007-2012 la Grecia ha ottenuto oltre 288 milioni di euro in provenienza dai fondi. Il fondo per i rifugiati riveste qui un'importanza cruciale, giacché i crediti concorrono segnatamente a migliorare la situazione in termini di alloggio. Per il 2013 sono stati concessi alla Grecia 86 milioni di euro provenienti da tale fondo.

Come detto, l'UESA supporta la Grecia sin dall'aprile 2011, ossia dalla firma della prima fase del piano operativo (Operating Plan Phase I), poi prorogato sino a fine 2014 (Operating Plan Phase II). In tale contesto, l'UESA ha distaccato in Grecia squadre di supporto in materia d'asilo (Asylum Support Teams, AST) incaricate di sostenere la messa in campo di un nuovo sistema d'asilo. Sinora sono state dispiegate in Grecia oltre 65 di queste AST. La loro attività si è concentrata sul potenziamento e il rafforzamento delle capacità in vista del trattamento delle domande d'asilo, da un lato, e sulla realizzazione di un sistema d'asilo e d'accoglienza sostenibile, dall'altro, per esempio grazie alla creazione di centri di prima accoglienza, all'istituzione di una nuova autorità in materia d'asilo e di un'autorità di ricorso indipendente. Per l'UESA è parimenti importante migliorare le condizioni d'accoglienza.

La Svizzera s'impegna in maniera bilaterale a supportare il sistema d'asilo greco. Nell'ambito della cooperazione della Svizzera con Germania e Austria, l'UFM ha partecipato alla redazione, alla traduzione e al finanziamento di uno stock d'informazioni sui Paesi in lingua greca. L'UFM supporta inoltre la Grecia mediante altre misure nel settore della gestione dell'asilo, dell'informazione sui Paesi di provenienza, dell'alloggio e del ritorno.

Nonostante gli sforzi e i miglioramenti costatati, il settore dell'asilo greco non risponde ancora pienamente a tutti i criteri di buon funzionamento. Non è noto per il momento da quando sarà possibile eseguire i trasferimenti Dublino verso la Grecia senza restrizioni.

3.5.2 Italia

Anche l'Italia ottiene aiuti provenienti dai fondi europei SOLID per il finanziamento di progetti nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori». Nel periodo 2007-2012 ha beneficiato complessivamente di oltre 340 milioni di euro provenienti dai fondi SOLID. Per il 2013 le sono stati concessi oltre 137 milioni di euro, sempre grazie ai fondi.

Il 4 giugno 2013, l'Italia e l'UESA hanno inoltre firmato un piano di supporto globale, incentrato in primis sul supporto tecnico e sul potenziamento delle capacità. In tale ambito saranno offerti programmi di insegnamento e formazione nei settori seguenti: miglioramento della raccolta e dell'analisi dei dati riguardanti il Paese di

27 Fondi SOLID: Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di Paese terzo, Fondo europeo per i rimpatri, Fondo europeo per i rifugiati e Fondo per le frontiere esterne. Dal 2014 esisteranno soltanto due fondi: il Fondo per l'asilo e per la migrazione (Asylum and Migration Fund, AMIF) e il Fondo per la sicurezza interna (Internal Security Fund, ISF).

provenienza e la procedura Dublino; coordinamento delle capacità ricettive e di alloggio nonché delle capacità emergenziali; speciali moduli formativi per esponenti delle autorità di ricorso. Il piano di sostegno prevede 42 misure. Sarà messo in campo entro fine 2014.

L'Italia ha inoltre compiuto miglioramenti per quanto riguarda la ripresa in carico delle persone trasferite in procedura Dublino. Dalla primavera 2013, nella risposta alle richieste di presa in carico Dublino, l'Italia indica sempre l'aeroporto di destinazione e un'istituzione ad hoc per l'accoglienza di queste persone. Grazie al fondo per i rifugiati dell'UE sono state predisposte a Roma (2), Milano, Varese, Bari e Venezia, sei nuove strutture d'accoglienza destinate in particolare alle persone vulnerabili in procedura Dublino, con una capacità ricettiva complessiva pari a 235 posti.

Per migliorare la cooperazione bilaterale con l'Italia, dal 2012 la Svizzera ha stazionato un agente di collegamento svizzero presso il Ministero italiano dell'interno. Scopo dello stazionamento è di rafforzare la cooperazione operativa con le autorità italiane, segnatamente per quanto riguarda Dublino, migliorare il flusso delle informazioni tra autorità competenti svizzere e italiane e allargare la rete di contatti.

3.6 Conclusione

Riassumendo, in merito alla richiesta dell'autrice del postulato di adottare misure affinché la CGUE adempia il proprio obbligo di attuare con fermezza l'accordo di Schengen/Dublino e in particolare di provvedere affinché Grecia e Italia adempiano i loro doveri in questo settore, va rilevato quanto segue: sotto il profilo giuridico, la CGUE può esclusivamente costatare le violazioni effettive o imminenti del diritto dell'UE. Nella sua qualità di «garante degli accordi», la Commissione europea è tuttavia chiamata a provvedere a una costante applicazione corretta del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. L'applicazione da parte della Commissione di una procedura per inadempimento dinanzi alla CGUE può tuttavia essere accompagnata da misure di sostegno rafforzate a favore dello Stato interessato.

Al momento la Grecia non dispone di un sistema efficiente in materia d'asilo. Pertanto gli Stati Dublino rinunciano, di norma, a eseguire i trasferimenti Dublino verso la Grecia. Dal canto suo, l'UE ha tuttavia riconosciuto i deficit che caratterizzano il sistema d'asilo greco e supporta in vario modo la Grecia affinché al più presto sia nuovamente possibile eseguire i trasferimenti Dublino verso tale Stato. Anche il sistema d'asilo italiano presenta delle lacune. Tuttavia non corrisponde ai fatti l'accusa secondo cui l'Italia farebbe proseguire il viaggio ai richiedenti l'asilo verso altri Stati Dublino senza esaminare le loro domande d'asilo: spesso sono i richiedenti stessi a preferire una procedura in un altro Stato. Anche l'Italia fruisce di un appoggio mirato dell'UE allo scopo di consentire anche in futuro un'esecuzione senza restrizioni dei trasferimenti Dublino verso la vicina penisola.

Qualora in un caso concreto la Svizzera non condivida l'applicazione o l'interpretazione del regolamento Dublino da parte di un altro Stato, l'unica possibilità a sua disposizione, conformemente all'AAD, in quanto Stato non membro è di portare il litigio dinanzi al Comitato misto[28]. A fronte delle misure descritte, adottate

[28] Cfr. art. 7 AAD.

sia dall'UE sia bilateralmente, per ora il Consiglio federale non vede tuttavia alcuna necessità ulteriore di rivolgersi all'UE riguardo alla Grecia o all'Italia nel quadro delle predette possibilità giuridiche.

4 Rilevamento dattiloscopico nell'ambito della procedura Dublino

L'autrice del postulato chiede informazioni in merito alla registrazione sistematica delle impronte digitali alle frontiere esterne di Schengen, soprattutto in Italia, e asserisce che allo scopo ogni Stato Dublino deve sostenere l'Italia con risorse finanziarie o umane.

4.1 Obblighi degli Stati alle frontiere esterne Schengen in generale e per quanto riguarda il rilevamento dattiloscopico

L'associazione a Schengen implica l'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne (tra Stati Schengen). Quale misura compensatoria sono però stati rafforzati i controlli alle frontiere esterne (con Stati terzi).

Conformemente al codice frontiere Schengen[29] il controllo di frontiera è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno. Infatti, i controlli alla frontiera esterna contribuiscono alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri. L'acquis di Schengen non esige tuttavia il rilevamento sistematico delle impronte digitali dei cittadini di Stati terzi alle frontiere esterne al momento di entrare nello spazio Schengen.

Conformemente al regolamento Eurodac[30], invece, gli Stati Dublino sono tenuti a rilevare le impronte digitali di tutti i richiedenti l'asilo di età non inferiore a 14 anni. Devono altresì procedere al rilevamento delle impronte digitali di tutte le persone di età non inferiore a 14 anni che attraversano illegalmente, via terra, mare o aria, la propria frontiera in provenienza da un Paese terzo. Tale obbligo vincola tutti gli Stati Dublino. A fronte di elementi dai quali si possa desumere che uno Stato Dublino adempie solo parzialmente o non adempie per niente tale obbligo, la Commissione europea, nella sua funzione di «garante degli accordi», è chiamata a intervenire affinché lo Stato in questione si ottemperi.

29 Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 mar. 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

30 Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dic. 2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1.

4.2 Situazione in Italia

In generale, non vi è motivo di ritenere che le autorità italiane non rilevino le impronte digitali dei migranti conformemente alle prescrizioni. L'UFM è tuttavia a conoscenza di problemi in casi particolari. Per esempio, nel luglio 2013, alcuni migranti eritrei sbarcati a Lampedusa hanno protestato contro il rilevamento dattiloscopico cui avrebbero dovuto sottoporsi. Si trattava di persone che, stando alle loro affermazioni, volevano proseguire il viaggio per raggiungere i familiari in Svezia. Dopo trattative tra i rappresentanti degli interessati e le autorità italiane è stato deciso di trasferire questi cittadini eritrei a piccoli gruppi sulla terraferma senza rilevarne le impronte digitali. In Italia non è giuridicamente possibile adottare misure coercitive nei riguardi di migranti che si oppongono al rilevamento dattiloscopico. Stando alle indicazioni delle autorità italiane, queste persone sono state registrate senza impronte digitali. Tuttavia, a parte questo episodio isolato, le autorità italiane si adoperano per registrare sistematicamente in Eurodac i dati e le impronte digitali dei migranti sbarcati sulle sue coste. Nell'ambito dell'operazione italiana di salvataggio dei migranti in mare aperto «Mare Nostrum», tuttora in atto, il rilevamento dattiloscopico è svolto già a bordo delle imbarcazioni della marina italiana.

4.3 Supporto tramite Frontex

Frontex è l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE. Nella sua qualità di Stato associato a Schengen, la Svizzera ne fa parte dall'agosto 2010.

Uno dei principali compiti dell'agenzia è di supportare gli Stati Schengen nella tutela di tratti della frontiera esterna caratterizzati da un forte afflusso di migranti illegali. Ciò implica un coordinamento della cooperazione operativa. L'agenzia cura inoltre un'analisi comune della situazione, offre un appoggio in termini di formazione agli organi chiamati a svolgere i controlli alla frontiera erogando specifiche comuni e assicura l'organizzazione di voli congiunti per i rimpatri.

Per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel Mediterraneo, le autorità italiane beneficiano già da tempo del supporto di Frontex (Joint Operation Hermes, Operation Aeneas). Questa regione costituisce infatti una regione prioritaria per l'agenzia. Alle operazioni prendono parte parecchi Stati Schengen che mettono a disposizione personale e materiale tecnico. La partecipazione alle operazioni è anche un gesto di solidarietà nei riguardi degli Stati esposti a particolare pressione. Anche la Svizzera supporta le operazioni di Frontex in Italia e in altri Stati Schengen, mettendo a disposizione personale e materiale. Oltre alle operazioni riguardanti l'Italia (regione mediterranea), la Svizzera ha partecipato nel 2013 a impieghi Frontex sulla rotta balcanica. Si è altresì impegnata in missioni su segmenti della frontiera esterna terrestre, aerea e marittima (non tuttavia in operazioni in alto mare). In tale contesto, ha messo a disposizione specialisti per il debriefing (acquisizione d'informazioni sui passatori e le rotte adottate) nonché specialisti in materia di riconoscimento di documenti falsificati.

4.4 Conclusione

L'UFM non è a conoscenza di indizi secondo cui le autorità italiane non registrerebbero sistematicamente le impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone che entrano illegalmente sul suo territorio. La Svizzera ha reagito all'episodio summenzionato di alcuni cittadini eritrei sottrattisi al rilevamento dattiloscopico. Il capo del dipartimento competente, la consigliera federale Simonetta Sommaruga, lo ha tematizzato in occasione dell'incontro del 14 ottobre 2013 con il ministro dell'interno italiano Angelino Alfano. Tramite l'agente di collegamento svizzero presso il Ministero italiano dell'interno (cfr. n. 3.5.2), l'UFM continuerà tuttavia a osservare la situazione da vicino. Qualora si verifichino altri casi di richiedenti l'asilo o di persone che entrano illegalmente in Italia senza essere sottoposti al rilevamento dattiloscopico, i servizi competenti avvierebbero senza indugio i passi necessari e interverrebbero a livello ministeriale.

5 Cooperazione Dublino con altri Stati, segnatamente la Francia e la Germania

L'autrice del postulato chiede che il Consiglio federale eserciti pressione su Francia e Germania che, secondo lei, rifiuterebbero un coordinamento congiunto di tutti gli Stati Dublino e una migliore cooperazione in materia, in quanto meno toccate rispetto alla Svizzera. Con il loro comportamento Francia e Germania starebbero affossando l'accordo di Dublino.

5.1 Cooperazione attuale con la Francia e la Germania

Nella loro qualità di Stati limitrofi della Svizzera, Francia e Germania sono due Stati partner Dublino importantissimi per il nostro Paese. Nel 2012 la Germania ha registrato 77 540 domande d'asilo e la Francia 60 560.[31] Nel medesimo anno la Svizzera ne ha registrate 28 631. Sempre nel 2012, la Germania è stata il terzo partner Dublino della Svizzera, in ordine d'importanza, preceduta dall'Italia e dalla Spagna; nel 2013 la Germania è passata al quarto posto in questa graduatoria. Nel 2012, la Svizzera ha rivolto alla Germania 576 richieste di presa in carico, di cui la Germania ne ha accolte 427, dando così il proprio accordo al trasferimento di queste persone sul suo territorio. I trasferimenti effettivi in Germania sono stati 211. Dal canto suo, la Germania ha trasferito in Svizzera 217 persone. Nel 2013 la Svizzera ha rivolto alla Germania 560 domande di presa in carico, di cui 427 sono state approvate. In quell'anno sono stati eseguiti 236 trasferimenti Dublino dalla Svizzera alla Germania. Sempre nel 2013, la Germania ha rivolto 1614 domande di presa in carico alla Svizzera, di cui 718 sono state approvate e 221 sono sfociate nel trasferimento in Svizzera. Nel 2012 la Svizzera ha rivolto alla Francia 563 domande di presa in carico, di cui 359 sono state approvate e 226 sono sfociate nel trasferimento sul territorio francese. Dal canto suo, la Francia ha trasferito 65 persone in Svizzera. Nel 2013 la Svizzera ha rivolto alla Francia 651 domande di presa in carico, di cui 381 sono state approvate e 175 sono risultate nel trasferimento sul territorio francese. Nel

[31] Le cifre si riferiscono ai dati di Eurostat: Data in focus 5/2013: Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012.

medesimo anno la Francia ha trasferito 83 persone in Svizzera. La Svizzera ha riconosciuto la propria competenza in tutti i 228 casi sottoposti dalla Francia. Nel 2013 la Francia è stata il terzo Stato partner Dublino della Svizzera in ordine d'importanza. Francia e Germania si situano poco lontano della media in termini di quota di approvazione delle domande di presa in carico Dublino. Le loro quote di approvazione sono paragonabili a quelle di Austria, Belgio, Norvegia e Spagna e sono superiori, per esempio, a quelle della Gran Bretagna e della Svezia.

Di norma i trasferimenti in Francia e Germania non presentano problemi. La cooperazione con i due Stati è buona. Gli interlocutori da contattare in caso di divergenze per casi specifici sono noti.

Inoltre, sia la Germania sia la Francia partecipano attivamente alle misure di solidarietà volte a supportare la cooperazione Dublino. Nell'ambito di un progetto pilota per la rilocazione volontaria di persone bisognose di protezione provenienti da Malta (EUREMA I e II), la Germania ha per esempio accolto 102 persone nel 2011 e 153 nel 2012. Dal canto suo, nel 2011, nell'ambito del medesimo progetto, la Francia ha accolto 95 persone.[32] Nel periodo 2007-2011, la Germania ha versato 159 472 896 euro ai fondi SOLID e la Francia 172 767 318 euro. Con ciò non vi sono dubbi che sia la Germania sia la Francia assumono pienamente le loro responsabilità per quanto riguarda i contributi ai fondi SOLID.

Per il Consiglio federale, pertanto, l'allegazione secondo cui Francia e Germania rifiuterebbero una buona cooperazione nell'ambito di Dublino non corrisponde al vero. La Svizzera ha inoltre concluso con Austria[33], Liechtenstein[34] e Germania[35] degli accordi volti a organizzare in maniera ancora più efficiente la cooperazione Dublino. Entro la metà del 2014, la Svizzera firmerà verosimilmente un siffatto accordo anche con la Francia.

5.2 Gli accordi concernenti Dublino in generale

Gli Stati Dublino hanno la possibilità di firmare in via bilaterale accordi concernenti Dublino volti a organizzare in maniera più efficiente e più semplice la cooperazione bilaterale nell'ambito dell'attuazione della procedura Dublino. Di regola al centro di questi accordi vi sono riduzioni dei termini di trattamento dei casi Dublino e norme precise riguardanti le modalità di trasferimento - in particolare per i trasferimenti terrestri.

5.2.1 L'accordo concernente Dublino con la Germania

L'accordo Svizzera-Germania concernente Dublino è stato firmato il 13 dicembre 2011. I due Stati hanno convenuto di rispondere senza indugio alle rispettive richieste di presa in carico, a prescindere dai termini previsti dal regolamento Dublino. La risposta dovrebbe intervenire possibilmente entro 10 giorni.

32 A titolo di paragone: nel 2012 la Svizzera ha accolto 19 persone bisognose di protezione originarie dell'Africa orientale e residenti a Malta.
33 RS **0.142.392.681.163**
34 RS **0.142.395.141.1**
35 Non pubblicato.

Questa riduzione accresce l'efficienza della procedura Dublino tra i due Stati. L'accordo codifica inoltre le modalità per i trasferimenti via terra. Laddove la situazione geografica si presta, per esempio nel caso di un trasferimento da Basilea verso la Germania del Sud, le due parti organizzano un trasferimento via terra.

5.2.2 L'accordo concernente Dublino con la Francia

La Svizzera ha ultimato con successo i lavori preparatori in vista della conclusione di un accordo concernente Dublino con la Francia. La firma è prevista per metà 2014. Anche qui si tratta di ridurre i termini di trattamento e di codificare le modalità esatte dei trasferimenti via terra. L'accordo è stato sottoposto il 26 febbraio 2014 per consultazione alla Commissione europea.

5.3 Conclusione

Considerato quanto sopra, il Consiglio federale contesta l'affermazione dell'autrice del postulato secondo cui Francia e Germania rifiuterebbero una buona cooperazione nell'ambito di Dublino o starebbero addirittura affossando l'accordo Dublino. Le unità dell'UFM competenti in materia di Dublino curano buoni rapporti con i servizi omologhi in Francia e Germania, con cui intrattengono fitti contatti. Pertanto non occorrono particolari misure del Consiglio federale per quanto riguarda la cooperazione Dublino con questi due Stati.

6 Misure per evitare domande di asilo abusive in provenienza dai Paesi balcanici

L'autrice del postulato chiede che siano adottate misure per evitare domande di asilo abusive (ossia senza speranze) dai Paesi balcanici appoggiando i tentativi degli Stati Schengen per reintrodurre l'obbligo del visto per tali Paesi.

6.1 Situazione in Svizzera

Dalla fine degli anni 1980 l'afflusso di richiedenti l'asilo in provenienza dagli Stati dell'ex Jugoslavia è andato viepiù crescendo. All'inizio degli anni 1990 il loro numero in Svizzera ha oltrepassato le 10 000 unità annue. A seguito della crisi del Kosovo, sono venuti nel nostro Paese oltre 30 000 richiedenti l'asilo. Con la fine della guerra il numero di richiedenti l'asilo in provenienza dagli Stati dell'ex Jugoslavia è fortemente calato.

Nello spazio Schengen, quindi anche in Svizzera, dal 2009 risp. dal 2010 i cittadini degli Stati dell'ex Jugoslavia sono esentati dall'obbligo generale del visto, a eccezione dei cittadini del Kosovo. Ne è conseguito un forte afflusso verso parecchi Stati dell'Europa occidentale, quindi anche verso la Svizzera, di richiedenti l'asilo provenienti da Serbia, Macedonia e Bosnia e Erzegovina, che per un certo periodo ha influito fortemente sulle cifre riguardanti l'asilo. Nel 2010 la Svizzera ha registrato circa 2000 domande d'asilo in provenienza dai Balcani, passate nel 2011 a quota

3000 e più e nel 2012 a oltre 4000.[36] I Paesi europei maggiormente toccati sono stati Germania, Svezia, Francia, Belgio e Lussemburgo.[37]

6.2 Misure in Svizzera: la procedura in 48 ore

L'UFM ha osservato un forte aumento del numero di richiedenti l'asilo provenienti dai predetti Stati dell'Europa sudorientale esentati dall'obbligo del visto, registrando un picco durante l'estate 2012. Per ridurre rapidamente e durevolmente il numero di queste domande d'asilo, di norma immotivate, il 20 agosto 2012 l'UFM ha adottato diverse misure tra cui la cosiddetta procedura in 48 ore. Di norma queste persone non sono oggetto di persecuzioni ai sensi della legge sull'asilo e pertanto hanno pochissime opportunità di ottenere asilo. Laddove ciò appaia indicato, i centri di registrazione e procedura della Confederazione (CRP) svolgono dunque una procedura accelerata, che si applica nei casi in cui la concessione dell'asilo appare esclusa, non occorrono ulteriori accertamenti in via dell'allontanamento e quest'ultimo può essere eseguito celermente e senza limitazioni di sorta. Dal 25 marzo 2013 la procedura in 48 ore è stata estesa anche ai cittadini kosovari e georgiani.

6.2.1 Elementi della procedura in 48 ore

La procedura in 48 ore prevede l'erogazione della decisione di prima istanza entro 48 ore dall'audizione sulle generalità. L'allontanamento è eseguito direttamente dal CRP dopo il passaggio in giudicato della decisione.

Di norma, nei riguardi delle persone oggetto di una decisione negativa in materia d'asilo che non lasciano la Svizzera entro il termine di partenza impartito è disposto un divieto d'entrata per l'intero spazio Schengen. La procedura in 48 ore è accompagnata da una riduzione delle prestazioni finanziarie. L'aiuto al ritorno è del tutto escluso o allora limitato alla sola consulenza in vista del ritorno e dell'organizzazione della partenza. In questo contesto sono aboliti anche il viatico e il denaro per le piccole spese concesso sinora nei CRP.

L'abolizione di tutte le prestazioni finanziarie sembra produrre l'effetto dissuasivo desiderato sul gruppo target. Ciò si spiega con il fatto che le spese di viaggio dal Paese d'origine fino in Svizzera sono relativamente esigue e che prestazioni finanziarie anche minime da parte delle autorità d'asilo basterebbero a coprirle interamente.

L'UFM ha diffuso ampie informazioni, anche negli Stati d'origine interessati, in merito all'adozione di questa procedura celere.

36 Cifre come da statistica UFM.
37 Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM (2013) 836 final, 29.11.2013.

6.2.2 Ripercussioni della procedura in 48 ore

Dopo l'introduzione della procedura in 48 ore il numero di domande d'asilo di cittadini degli Stati europei esentati dall'obbligo del visto è nettamente diminuito. Dalle circa 3500 registrate nei primi otto mesi del 2012 si è passati a circa 750 nel 2013. La procedura in 48 ore ha pertanto esplicato un effetto dissuasivo duraturo nei riguardi degli Stati europei esentati dall'obbligo del visto, segnatamente della Bosnia Erzegovina, della Macedonia e della Serbia. Questa ripercussione favorevole è esplicitata dal fatto che nel resto dell'Europa si osserva invece una tendenza all'aumento dell'afflusso di richiedenti l'asilo in provenienza da tali Stati.

Nel 2012 la Svizzera ha registrato 3670 domande d'asilo in provenienza dai cinque Stati dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto (Albania, Bosnia e Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Serbia), mentre la Germania ne ha registrate 22 715, la Svezia 6410, la Francia 5505, il Belgio 3315 e il Lussemburgo 1435.[38]

6.3 Conclusione riguardante le misure in Svizzera

L'UFM considera un successo l'introduzione della procedura in 48 ore nei riguardi dei richiedenti l'asilo provenienti dagli Stati europei esentati dall'obbligo del visto. Il forte calo delle nuove domande d'asilo dimostra che una procedura celere combinata a una riduzione delle prestazioni finanziarie e a una politica chiara in termini di comunicazione hanno un forte effetto dissuasivo sul gruppo target. Inoltre, l'ottima, intima cooperazione con le autorità, segnatamente della Serbia e della Bosnia e Erzegovina, ma anche del Kosovo, consente, di norma, di eseguire senza problemi i rimpatri verso questi Stati. La procedura in 48 ore costituisce un pacchetto di misure ad hoc, mirate e vincolate a condizioni generali specifiche. Non è pertanto possibile estenderla tale e quale ad altri Paesi.

6.4 Regolamento UE sui visti

In virtù dell'associazione a Schengen (cfr. 2.1.1), la Svizzera è tenuta ad applicare, in materia di visti, una politica coerente con gli altri Stati Schengen. Se l'UE decreta una liberalizzazione in materia di visti, la Svizzera recepisce il cambiamento sotto forma di sviluppo dell'acquis di Schengen. La politica comune in materia di visti definita dall'UE riguarda i visti per soggiorni brevi, noti come «visti Schengen», che consentono ai titolari di muoversi liberamente negli Stati Schengen per una durata massima di 90 giorni nell'arco di 180 giorni. Uno degli aspetti essenziali di questa politica comune in materia di visti riguarda la determinazione degli Stati i cui cittadini abbisognano o non abbisognano di un visto per entrare nello spazio Schengen. A tal fine, l'UE ha adottato il regolamento (CE) n. 539/2001[39] che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto

38 Fourth Report on the Post-Visa Liberalisation Monitoring for the Western Balkan Countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, COM (2013) 836 final, 29.11.2013, pag. 13.

39 Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio del 15 mar. 2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 81 del 21.3.2001, pag. 1.

dell'attraversamento delle frontiere esterne (detto «elenco negativo», allegato I) e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (detto «elenco positivo», allegato II). Il regolamento è stato modificato a più riprese nel corso degli anni, in seguito alla decisione di trasferire determinati Paesi dall'elenco negativo all'elenco positivo. Una delle principali decisioni è stata l'esenzione dall'obbligo del visto nei riguardi di cinque Paesi dei Balcani occidentali e il loro trasferimento all'allegato II (Serbia, Montenegro e Macedonia nel 2009; Albania e Bosnia e Erzegovina nel 2010). Alla fine del 2013, gli Stati Schengen hanno dato il loro consenso alla proposta di trasferire la Moldavia sull'elenco positivo. Una volta notificata la decisione ufficiale dell'UE, la Svizzera sarà tenuta a trasporre questo sviluppo dell'acquis di Schengen nella propria legislazione nazionale (quadro della situazione a fine febbraio 2014).

6.5 Clausola di salvaguardia

In seguito alla liberalizzazione in materia di visti nei riguardi degli Stati dei Balcani occidentali, numerosi Stati Schengen hanno registrato un aumento considerevole delle domande d'asilo in provenienza dai Balcani (cfr. n. 6.1). Sono proprio questi abusi che hanno indotto il Consiglio dell'UE a sollecitare un progetto di modifica del regolamento (CE) n. 539/2001 in vista d'introdurre una clausola di salvaguardia che consenta di ripristinare temporaneamente l'obbligo del visto nei confronti di Paesi terzi. Il testo è stato adottato nel novembre 2013 e pubblicato il 20 dicembre 2013[40].

L'introduzione di una siffatta clausola ha una rilevanza anche per la Svizzera, associata all'esenzione dall'obbligo del visto nei riguardi degli Stati Schengen e di determinati Stati terzi. La Svizzera si è sempre mostrata favorevole ai sistemi d'esenzione, tuttavia considera necessario adottare misure che concorrano a lottare contro eventuali abusi. Pertanto ha sempre sostenuto la possibilità d'invocare la clausola di salvaguardia, la quale andrebbe tuttavia attivata con parsimonia.

La clausola di salvaguardia offre agli Stati Schengen la possibilità d'invocare presso la Commissione europea un meccanismo temporaneo di sospensione dell'esenzione dall'obbligo del visto. In varie circostanze, uno Stato può pertanto chiedere alla Commissione d'intervenire laddove non possa egli stesso risolvere una situazione d'emergenza. Sono mirate in primis le situazioni caratterizzate da un aumento repentino e sostanziale (50%) delle domande d'asilo o delle persone residenti irregolarmente in provenienza da uno Stato i cui cittadini non soggiacciono o non soggiacciono più all'obbligo del visto. Sebbene ciascuno Stato Schengen possa chiedere alla Commissione europea di far scattare la clausola, uno Stato non può, da solo, applicare la clausola di salvaguardia. La decisione non è né automatica né unilaterale. La Commissione è tenuta a valutare la situazione globale nell'intero spazio Schengen (numero di Stati colpiti, impatto sulla situazione migratoria globale, ecc.). Lo scopo del provvedimento è di consentire una reazione congiunta degli Stati Schengen a fronte di un afflusso migratorio considerevole che sono incapaci di fronteggiare.

40 Regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dic. 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 347 del 20.12.2013, pag. 74.

Laddove sia giustificato, la Commissione può, quale ultima ratio, proporre di reintrodurre definitivamente l'obbligo del visto nei riguardi di uno Stato terzo, trasferendolo sull'allegato I del regolamento (CE) n. 539/2001.

6.6 Altre misure a livello europeo

La possibilità d'invocare la clausola di salvaguardia è uno strumento importante per reagire agli abusi di una liberalizzazione in materia di visti concessa a determinati Paesi terzi. Sono tuttavia intraprese anche altre attività allo scopo di limitare le conseguenze nefaste di una revoca dell'obbligo del visto. Per i Balcani occidentali, la Commissione ha messo in campo un meccanismo di monitoraggio della liberalizzazione in materia di visti teso a presentare il quadro della situazione e i progressi ancora necessari in taluni settori. Nel gennaio 2012, inoltre, la Svizzera ha aderito alla task force di Frontex per la liberalizzazione in materia di visti. Frontex elabora anzitutto analisi dei rischi per quanto riguarda i trend migratori. La Svizzera partecipa altresì a sedute organizzate dalla Commissione, con la partecipazione dei Paesi dei Balcani e degli Stati Schengen maggiormente colpiti dagli effetti negativi di queste liberalizzazioni in materia di visti. Scopo di queste sedute è di fronteggiare concretamente gli effetti negativi e di trovare soluzioni. Queste azioni consentono un dialogo costruttivo con gli Stati terzi interessati. Gli Stati Schengen, tra cui la Svizzera, concordano pertanto in merito all'importanza di rafforzare la cooperazione con le autorità degli Stati terzi.

Nell'ambito di partenariati in materia di migrazione (con Serbia e Bosnia e Erzegovina), col passare degli anni la Svizzera ha costruito con gli Stati interessati rapporti stretti e improntati alla reciproca fiducia. La Svizzera riconosce espressamente gli sforzi consentiti dagli Stati colpiti per lottare contro gli abusi della liberalizzazione in materia di visti. Apprezza altresì la stretta cooperazione con le autorità competenti.

Alla luce delle esperienze maturate, la Svizzera ritiene tuttavia che in futuro, prima di concedere una liberalizzazione in materia di visti, occorrerà sincerarsi che gli Stati che vi aspirano adempiano pienamente i presupposti. Pertanto la Svizzera segue attivamente i dialoghi intavolati dalla Commissione europea con i candidati all'esenzione dall'obbligo del visto, segnatamente quello in atto con il Kosovo oppure quello avviato molto di recente con la Turchia. Attraverso varie attività, la Svizzera partecipa inoltre attivamente alla verifica dei criteri richiesti.

6.7 Conclusione riguardanti i provvedimenti a livello europeo

Dall'introduzione della procedura in 48 ore, la Svizzera ha osservato un netto calo delle domande d'asilo provenienti dai Balcani occidentali. Ciò le ha consentito di ovviare efficacemente ai problemi che la riguardavano. In futuro, la possibilità di attivare temporaneamente una clausola di salvaguardia riguardante l'insieme dello spazio Schengen costituirà un altro strumento importante per correggere eventuali abusi nell'ambito della liberalizzazione in materia di visti. Oltre a queste misure reattive, sono considerate importanti anche misure preventive volte a evitare futuri

abusi. Pertanto è essenziale che la Svizzera sia coinvolta attivamente nei meccanismi di valutazione dell'UE e collabori con successo con le autorità degli Stati d'origine.

7 Osservazioni finali e risultati

Dalle considerazioni suesposte emerge che il Consiglio federale è consapevole delle sfide nei settori illustrati dall'autrice del postulato e, laddove possibile e necessario, ha già messo in campo provvedimenti volti a migliorare la cooperazione. Il Consiglio federale è pienamente consapevole delle proprie responsabilità in questo settore e si adopera affinché la cooperazione Schengen/Dublino resti proficua.

8 Misure della Confederazione

Dalle considerazioni suesposte emerge che per il momento non occorrono altre misure specifiche della Confederazione. I servizi federali competenti assumono le proprie responsabilità per quanto riguarda l'attuazione dell'AAD e si adoperano affinché la cooperazione Dublino con gli altri Stati Dublino resti proficua. Sia l'UE sia la Svizzera hanno un forte interesse a che il sistema Dublino funzioni. La Svizzera appoggia inoltre in maniera mirata gli Stati Dublino il cui sistema d'asilo è sottoposto a particolari pressioni; lo fa sia in via bilaterale sia nell'ambito di misure di sostegno coordinate dall'UE.