

Messaggio

numero

7484

data

22 dicembre 2017

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 12 ottobre 2015 presentata da Lisa Bosia Mirra e cofirmatari “SHEMS (Speranza) - Accoglienza profughi”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo esaminato la mozione presentata dalla deputata Lisa Bosia Mirra e cofirmatari, la quale chiede al Consiglio di Stato:

1. di farsi portavoce presso le competenti autorità federali della volontà di tanti cittadini e cittadine di far uso della clausola di sovranità come prevista dagli Accordi di Dublino e di non procedere ad alcun rinvio verso l'Italia e l'Ungheria, a meno che le autorità italiane e ungheresi non offrano in ciascun caso concreto garanzie effettive e verificabili di una presa a carico dignitosa nel lungo termine, come del resto sancito, pur prudenzialmente, dalla Corte Europea dei diritti umani nel caso Tarakhel.
2. di studiare un piano di accoglienza che permetta di venire incontro agli auspici del Consiglio federale, che il 6 giugno 2014 ha accettato una proposta della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) che chiedeva lo studio di un piano di accoglienza di un numero superiore di gruppi di rifugiati rispetto a quanto fatto sinora. Ciò ritenuto che il Consiglio federale ha subordinato questa accoglienza alla collaborazione dei Cantoni.

1. PREMESSA

1.1 Sviluppi giurisprudenziali e procedurali intervenuti dopo il deposito della mozione

Come si potrà evincere nelle considerazioni di dettaglio della presente risposta, che ha dovuto essere sospesa in attesa dei necessari chiarimenti da parte delle autorità giudiziarie ed amministrative federali, la situazione presentata tramite la mozione ha registrato diversi sviluppi a livello giurisprudenziale concretizzatisi in un adeguamento della prassi della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). Il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha infatti pronunciato due sentenze che hanno avuto un impatto significativo sui rinvii di richiedenti l'asilo verso i Paesi oggetto delle considerazioni principali, ovvero l'Italia e l'Ungheria.

1.2 Obblighi dei Cantoni di attribuzione verso la Confederazione nell'ambito degli allontanamenti

Per quanto attiene il ruolo dei Cantoni nell'ambito degli allontanamenti in virtù dell'Accordo di Dublino si osserva che al termine della procedura d'asilo, in virtù dell'art. 46 cpv. 1 della Legge federale sull'asilo (LAsi – R.S. 142.31), il Cantone di attribuzione è tenuto ad eseguire le decisioni di allontanamento ordinate dalla SEM. Pertanto, i singoli Cantoni non possono esprimere esigenze particolari a riguardo e non dispongono di un potere discrezionale in quest'ambito. In effetti, l'esame della proporzionalità dei rinvii e dell'ossequio delle norme di carattere nazionale e internazionale sono di competenza esclusiva della SEM e in caso di mancata esecuzione i Cantoni possono essere sanzionati finanziariamente in termini di riduzione dei contributi federali erogati loro nell'ambito del finanziamento del settore dell'asilo.

1.3 L'Accordo di associazione a Dublino

Considerato che la mozione in parola fa riferimento al Regolamento Dublino appare utile illustrare alcuni aspetti inerenti l'Accordo di associazione a Dublino applicato dalla Svizzera quali la procedura, la cooperazione tra gli Stati membri, i criteri essenziali dei regolamenti per stabilire la competenza.

1.3.1 La procedura Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino è applicato in Svizzera dal 12 dicembre 2008. Lo spazio Dublino è composto da 32 Stati, di cui 28 Stati dell'Unione europea (UE) e quattro Stati associati, ossia la Norvegia, l'Islanda, il Principato del Liechtenstein ed il nostro Paese. Questi 32 Stati applicano regole unitarie per determinare lo Stato competente per l'esecuzione della procedura d'asilo.

La procedura si basa essenzialmente su dei regolamenti del Consiglio dell'UE e della Commissione europea che stabiliscono i criteri di competenza per l'esame di una domanda d'asilo, in particolare sul più recente "Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa del 26 giugno 2013" (di seguito Regolamento Dublino III) 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. Dal 12 dicembre 2008 i regolamenti sono divenuti parte integrante del diritto svizzero in materia d'asilo e di stranieri.

La procedura fissata nell'Accordo si prefigge l'obiettivo che ogni domanda d'asilo sia esaminata da un solo Stato, evitano le domande multiple e garantendo che almeno uno Stato Dublino si prenda a carico la responsabilità per una data persona. L'Accordo disciplina la competenza di un dato Stato per lo svolgimento della procedura d'asilo; una volta accertato lo Stato competente, è applicato il diritto interno dello Stato in questione.

Sono assoggettati all'applicazione della procedura Dublino unicamente i cittadini provenienti da Stati terzi, ovvero le persone che non dispongono della cittadinanza di uno Stato membro dell'Accordo. Le domande d'asilo presentate in Svizzera da cittadini di Stati membri non sottostanno alla procedura Dublino e sono di conseguenza trattati in base agli Accordi bilaterali di riammissione.

1.3.2 La cooperazione tra gli Stati Dublino

Per accertare lo Stato competente per l'esame della procedura d'asilo si procede ad un'audizione dell'interessato, che permette, fra le altre cose, di appurare altri fatti importanti ai fini della determinazione della competenza per la procedura d'asilo quali, ad esempio, il soggiorno di familiari stretti in altri Stati Dublino e l'itinerario migratorio svolto dal richiedente. Per verificare se un richiedente è già stato oggetto di una procedura d'asilo in un altro Stato si esegue inoltre un confronto dattiloscopico con l'unità centrale Eurodac, nella quale sono rilevate le impronte digitali di tutte le persone che presentano una domanda d'asilo. Qualora le autorità elvetiche, esperiti i necessari approfondimenti, ritengano che la competenza spetti ad un altro Stato Dublino, richiedono formalmente allo stesso di riammettere il richiedente sul loro territorio (procedura Dublino *out*).

Analogamente, se in base ai criteri stabiliti dai regolamenti Dublino la Svizzera risulta responsabile per l'esecuzione della procedura d'asilo di un richiedente che ha presentato la propria domanda in un altro Stato Dublino, le autorità elvetiche preposte sono tenute ad ammettere l'interessato sul nostro territorio (procedura Dublino *in*) e ad esaminarne la domanda.

1.3.3 I criteri essenziali dei regolamenti Dublino per determinare la competenza

Per quanto attiene le famiglie e i minorenni non accompagnati, i regolamenti Dublino pongono particolare attenzione all'unione della famiglia e alla protezione dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati. Di principio i familiari stretti che durante la fuga sono stati separati e che hanno depositato la loro domanda d'asilo in Stati Dublino distinti devono potersi ricongiungere in un unico Stato ed essere sottoposti congiuntamente alla procedura d'asilo. Inoltre, uno Stato Dublino può essere considerato competente qualora abbia già dato avvio alla procedura d'asilo di un familiare stretto del richiedente oppure qualora un familiare stretto del medesimo soggiorni già regolarmente sul suo territorio o sia al beneficio dello statuto di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.

Relativamente ai visti ed ai titoli di soggiorno, se uno Stato Dublino ha concesso un visto o un titolo di soggiorno a un richiedente l'asilo, di norma, lo stesso è competente per l'esecuzione della procedura d'asilo.

In merito all'entrata ed ai soggiorni irregolari, la competenza di uno Stato Dublino è data qualora un richiedente l'asilo acceda al territorio dello stesso valicando la frontiera esterna senza essere in possesso di un visto o di un titolo di soggiorno che ne autorizzi l'ingresso. Lo stesso principio trova applicazione qualora il richiedente l'asilo abbia già soggiornato illegalmente durante un determinato periodo sul territorio di uno Stato prima di depositare la propria domanda d'asilo in un altro Stato.

Infine per quanto concerne le domande multiple, se un richiedente l'asilo presenta una domanda in uno Stato Dublino e si trasferisce di seguito in un altro Stato al fine di depositare una nuova domanda d'asilo, di principio, la competenza è attribuita al primo Stato.

1.3.4 Considerazioni finali sulla procedura Dublino

Se viene definita la competenza di altro Stato Dublino la Svizzera non entra nel merito della domanda d'asilo e il richiedente è tenuto a lasciare il nostro territorio verso tale Stato, il quale sarà poi tenuto a svolgere la procedura d'asilo.

La clausola di sovranità menzionata nell'atto parlamentare, prevista dall'art. 17 par. 1 del Regolamento Dublino III, comporta un'eccezione ai principi suindicati: ciascuno Stato, in

deroga ai criteri sopra definiti, ha la facoltà di decidere di esaminare una domanda di protezione internazionale presentata da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide anche se tale esame non gli compete. La stessa può essere applicata, ad esempio, quando il trasferimento previsto viola le norme imperative del diritto internazionale poiché nello Stato competente risultano delle carenze sistemiche tali da far temere un peggioramento dello stato di salute dell'interessato dopo il suo arrivo nello stesso oppure qualora si ritenga che nello Stato Dublino competente non siano rispettate le garanzie minime previste dal diritto internazionale pubblico.

1.4 Il caso Tarakhel e la relativa giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (TAF)

Ritenuto che nella mozione oggetto del presente rapporto si fa espressamente riferimento al caso Tarakhel appare utile fornire a titolo introduttivo alcuni cenni sul medesimo. Al riguardo si osserva che lo stesso concerne un caso in cui la Svizzera attraverso l'allora Ufficio federale della migrazione (UFM) ora Segreteria di Stato della migrazione (SEM) con decisione 24 gennaio 2012, in applicazione del Regolamento Dublino III, ha ordinato il trasferimento di una famiglia afgana (marito, moglie e sei figli minorenni) verso l'Italia ritenendo che essi non andassero incontro ad alcun rischio. Tale decisione è poi stata confermata dal TAF in data 9 febbraio 2012, il quale ha ritenuto che non vi fossero prove agli atti da cui scaturisse la presunzione che le autorità italiane venissero meno ai propri obblighi di diritto internazionale pubblico. Contro detta sentenza gli interessati hanno inoltrato una richiesta di revisione al TAF, il quale con decisione del 21 marzo 2012 l'ha respinta.

I richiedenti si sono allora appellati alla Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito Corte EDU), la quale con sentenza del 4 novembre 2014 (cfr. Sentenza Corte EDU Tarakhel contro Svizzera del 4 novembre 2014, ricorso n. 29217/14) ha accolto il ricorso ritenendo che le autorità svizzere non possono procedere al trasferimento di famiglie se non ottengono garanzie individuali dall'Italia circa la presa a carico adeguata e conforme all'età dei fanciulli nonché al rispetto dell'unità della famiglia.

A mente della Corte EDU, in assenza di tali garanzie individuali da parte dell'Italia, vi sarebbe un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU. In effetti secondo la Corte, *“le autorità svizzere incaricate del trasferimento sono tenute a richiedere alle autorità italiane garanzie individuali, tali da assicurare che, una volta rinviiati in Italia, i ricorrenti saranno accolti in strutture e in condizioni adeguate all'età dei bambini e che l'unità del nucleo familiare sarà preservata (...). La semplice dichiarazione, da parte delle autorità italiane, di accogliere in un centro a Bologna i richiedenti asilo, senza indicazioni circostanziate sullo stato e sulle condizioni della struttura, finisce per non essere considerata dalla Corte una garanzia sufficiente ad escludere il rischio di trattamenti vietati dall'art. 3 CEDU. A giudizio di quest'ultima, la Svizzera violerebbe l'art. 3 CEDU se i ricorrenti venissero rinviiati (...) senza che si siano ottenute in via preliminare garanzie individuali sull'adeguatezza delle condizioni di accoglienza dei minori e sul mantenimento dell'unità familiare (...). L'ottenimento di garanzie soddisfacenti è, dunque, l'unica condizione in grado di assicurare la compatibilità con il sistema di tutela convenzionale del trasferimento dei richiedenti l'asilo in Italia”* (cfr. Serena Bolognese, “Il ricorso a garanzie individuali nell'ambito dei c.d. “trasferimenti Dublino”: ancora sul caso Tarakhel” in “Diritti umani e Diritto internazionale”, vol. 9, 2015, n. 1, pag. 233-237, Società editrice il Mulino).

A seguito della citata sentenza della Corte EDU in merito alla questione delle garanzie in vista di trasferimento di persone vulnerabili in Italia il TAF, con una sentenza di merito del

12 marzo 2015, ha accolto il ricorso di una famiglia eritrea (madre e quattro figli) per la quale l'allora UFM aveva pronunciato il rinvio verso l'Italia nell'ambito della procedura Dublino (cfr. DTAF E-6629/2014 del 12 marzo 2015).

2. E PUNTUALI RICHIESTE DELLA MOZIONE

2.1 Prima richiesta della mozione

Relativamente alla prima richiesta tramite la quale si invita il Consiglio di Stato a farsi portavoce presso le competenti autorità federali della volontà di tanti cittadini e cittadine di far uso della clausola di sovranità come prevista dagli Accordi di Dublino e di non procedere ad alcun rinvio verso l'Italia e l'Ungheria a meno che le autorità italiane e ungheresi non offrano in ciascun caso concreto garanzie effettive e verificabili di una presa a carico dignitosa nel lungo termine, si osserva quanto segue.

2.1.1 Rinvii Dublino verso l'Italia

Per quanto attiene i rinvii verso l'Italia, a seguito del caso Tarakhel e della giurisprudenza del TAF (cfr. DTAF citata del 12 marzo 2015) la SEM si è trovata confrontata con la necessità di adeguare la propria prassi nell'ambito del rinvio alla volta dell'Italia delle famiglie nel contesto della procedura Dublino. Come indicato nella citata sentenza del TAF, le garanzie individuali in merito all'alloggio dei minori in conformità al diritto del fanciullo ed al rispetto dell'unità familiare non si riferiscono alle modalità di trasferimento, bensì rappresentano un presupposto materiale di ammissibilità dello stesso in conformità al diritto internazionale. Circa le garanzie individuali e concrete che la SEM è tenuta a disporre, esse devono far riferimento al nome e all'età degli interessati. Inoltre la stessa deve assicurarsi presso le autorità italiane che, una volta giunti in Italia, i richiedenti saranno accolti in strutture adatte e con condizioni adeguate all'età dei bambini nel rispetto dell'unità della famiglia.

Al riguardo, si osserva che il TAF, in una sentenza (cfr. DTAF D-4394/2015 del 27 luglio 2015) inerente il caso di una famiglia nigeriana da trasferire in Italia nell'ambito del Regolamento Dublino III, ha avallato la prassi seguita dalla SEM considerato come in questo caso la stessa avesse ottenuto sufficienti garanzie individuali dall'Italia da poter escludere un rischio di violazione dell'art. 3 CEDU. Nel caso citato il TAF ha infatti constatato che gli interessati erano stati riconosciuti dalle autorità italiane come nucleo familiare e che nella comunicazione di riammissione erano state riportate le generalità precise degli stessi come pure la loro data di nascita ed era stato indicato che il nucleo familiare si doveva recare in un determinato aeroporto e presentarsi all'Ufficio di Polizia di Frontiera.

Per quanto attiene l'accoglienza di famiglie con figli minori, l'Italia dispone di un elenco di progetti territoriali d'accoglienza aderenti al Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), nell'ambito dei quali sono stati riservati dei posti di accoglienza ai nuclei familiari con figli minorenni trasferiti nella Penisola in applicazione del Regolamento Dublino III. In questo contesto si rileva che la Circolare dell'8 giugno 2015 del Ministero dell'interno italiano (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo, Unità Dublino) dal titolo "*Dublin Regulation Nr. 604/2013 Guarantee for vulnerable cases; family groups with minors*" fa espressamente riferimento ai centri di accoglienza SPRAR e ne allega un lista dettagliata (cfr. DTAF citata del 27 luglio 2015, cons. 8). Il Servizio centrale dello SPRAR è stato costituito dal Ministero degli interni italiano ed è stato affidato per il tramite di una convenzione

all'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Dal canto suo l'ANCI, per l'attuazione e lo svolgimento delle attività, si avvale del supporto della fondazione Cittalia. Il compito del Servizio centrale è quello di ricoprire il ruolo di coordinamento e consulenza verso servizi speciali di accoglienza attivati nell'ambito del Sistema di protezione e dedicati alle persone appartenenti alle cosiddette categorie più vulnerabili quali minori non accompagnati, disabili (anche temporanei), soggetti che necessitano assistenza domiciliare, sanitaria, specialistica e prolungata, anziani e vittime di torture e di violenze. A riguardo, il TAF ritiene che: *“nonostante il nucleo familiare con minore a carico non rientri nelle categorie vulnerabili testé elencate, il Tribunale non ha motivo di credere che tali centri di accoglienza non siano adatti oppure in grado di accogliere la famiglia nucleare con minore a carico”* (cfr. DTAF citata del 27 luglio 2015, cons. 8). La lista redatta degli alloggi dello SPRAR per famiglie Dublino conformemente alla sentenza Tarakhel rappresenta di per sé un'importante garanzia da parte delle autorità italiane per assicurare un alloggio consono al nucleo familiare con minori a carico. Di conseguenza il TAF ritiene che non vi siano indizi concreti per mettere in dubbio che l'Italia, malgrado il massiccio flusso migratorio che la tocca, non sia in grado di accogliere una famiglia nucleare e garantire un alloggio adeguato all'età del fanciullo nonché il rispetto dell'unità della famiglia.

Il TAF giunge a concludere che, *“avendo la SEM verificato che l'Italia ha a) riconosciuto, nella comunicazione di riammissione, i ricorrenti come famiglia nucleare indicandone le precise generalità e le date di nascita di ciascuno e b) riservato degli alloggi in seno al progetto SPRAR consoni alla preservazione dell'unità della famiglia come pure del fanciullo”* si può partire dal principio che l'Italia abbia fornito sufficienti *garanzie individuali così da poter escludere una violazione dell'art. 3 CEDU* (cfr. DTAF citata del 27 luglio 2015, cons. 8 in fine). Pertanto si conferma che per la Svizzera non sussiste né un motivo né la necessità di applicare la clausola di sovranità prevista dall'art. 17 par. 1 Regolamento Dublino III.

A titolo di completezza si osserva che tali aspetti sono stati ancora ribaditi e precisati dal TAF in una successiva sentenza emessa in data 7 aprile 2016 (cfr. D-TAF No. D-6358/2015 del 7 aprile 2016 e comunicato stampa TAF del 22 aprile 2016). In questa sua determinazione il TAF ha confermato che le assicurazioni rilasciate dalle autorità italiane soddisfano i requisiti fissati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) in materia di garanzia individuale su una sistemazione conforme alle esigenze familiari per i richiedenti ritrasferiti in Italia nell'ambito della procedura Dublino.

Abbiamo preso atto della recente giurisprudenza del TAF che, la quale conferma che le garanzie ora offerte dallo Stato italiano alla SEM ottemperano a quanto sancito nella sentenza Tarakhel escludono pertanto il rischio di un'eventuale violazione dell'art. 3 CEDU.

Alla luce di quanto precede riteniamo che non sussistano motivi per intervenire presso le autorità federali affinché le stesse sospendano i rinvii verso l'Italia nell'ambito della Procedura Dublino in applicazione della clausola di sovranità di cui all'art. 17 par. 1 Regolamento Dublino III. Consideriamo che le nuove garanzie richieste dalla SEM a seguito delle sentenze sopraccitate sono tali da considerare **soddisfatte** le richieste formulate dai mozionanti con il loro atto parlamentare.

2.1.2 Rinvii Dublino verso l'Ungheria

Relativamente ai rinvii verso l'Ungheria nell'ambito del Regolamento Dublino III si osserva che il TAF ancora lo scorso anno ha avuto modo di occuparsi della legittimità della prassi seguita dalla SEM in questi casi. In effetti, in una sentenza dello scorso 1. febbraio 2016

relativa al rinvio in Ungheria di una cittadina siriana, il TAF ha rilevato che *“in un’analisi della situazione dei richiedenti l’asilo in Ungheria e della procedura d’asilo in quel Paese, anche considerando gli sviluppi più attuali, (...) il rinvio di richiedenti l’asilo verso l’Ungheria nell’ambito del Regolamento di Dublino in generale non comporta il pericolo di un trattamento disumano o umiliante oppure una violazione del principio del “Non-Refoulement” e di conseguenza non è in generale inammissibile”* (cfr. DTAF D-8443/2015 del 1. febbraio 2016, pag. 6 con riferimento a DTAF E-2093/2012 del 9 ottobre 2013, cons. 9). Al riguardo si osserva che il TAF sulla scorta di rapporti dell’UNHCR e di altre organizzazioni umanitarie ha potuto assumere che, nei casi di rinvii Dublino, di regola l’accesso alla procedura d’asilo ungherese così come un’assistenza adeguata dei richiedenti l’asilo fossero garantiti (cfr. DTF D-4660/2015 del 6. agosto 2015). Inoltre dalla giurisprudenza del TAF in merito a precedenti casi di rinvii verso l’Ungheria (cfr. una su tutte DTF D-7485/2015 dell’8 dicembre 2015) emergeva che gli stessi erano considerati ammissibili ed i relativi ricorsi erano stati respinti poiché non si erano riscontrati pericoli di trattamenti disumani ai sensi dell’art. 3 cpv. 2 par. 2 dell’Ordinanza UE N. 604/2013 del 26 giugno 2013 (Ordinanza Dublino III). Pertanto, a mente del TAF era possibile concludere che all’epoca l’Ungheria riconosceva e proteggeva i diritti previsti a favore delle persone in cerca di protezione derivanti dalle Circolari del Parlamento europeo e del Consiglio europeo No. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 sulla procedura comune per il riconoscimento ed il disconoscimento della protezione internazionale (linee guida sulla procedura), così come n. 2013/33/UE del 26 giugno 2013 sulla fissazione delle norme per l’ammissione di persone, che richiedono la protezione internazionale (linee guida sull’ammissione) (cfr. DTAF citata del 1. febbraio 2016, pag. 9).

Successivamente il TAF (cfr. DTAF D-6161/2015 del 5 febbraio 2016) ha invitato la SEM, prima di ogni rinvio Dublino verso l’Ungheria concernente richiedenti l’asilo che hanno depositato la domanda d’asilo in questo Paese dopo il 1. agosto 2015, a verificare in maniera approfondita le implicazioni del nuovo diritto dell’asilo ungherese, entrato in vigore il 1. agosto 2015, sui rinvii Dublino al fine di sincerarsi che le garanzie richieste dal diritto internazionale continuassero ad essere adempiute.

Un sostanziale cambio di giurisprudenza del TAF ha avuto luogo in data 31 maggio 2017 con l’emissione della sentenza No D-78532015. Nel contesto di tale determinazione il TAF ha sollevato numerose questioni relative all’accoglienza e all’alloggio dei richiedenti l’asilo come pure alla procedura d’asilo in Ungheria. Il TAF ha concluso che sussistono delle carenze sistematiche ai sensi dell’art. 3 cpv. 2 del Regolamento Dublino ed ha pertanto trasmesso alla SEM i casi di rinvio Dublino verso l’Ungheria nel frattempo tenuti in sospeso affinché gli stessi siano valutati nuovamente alla luce della situazione attuale vigente in Ungheria.

Nel dettaglio il TAF ha dapprima rilevato che una carenza sistematica nel sistema d’asilo è data quando in un determinato paese si riscontra l’esistenza di violazioni gravi e persistenti delle norme europee basilari nell’ambito dell’asilo che rendono impossibile per il medesimo dare seguito ai suoi obblighi derivanti dal diritto europeo e limitano effettivamente per i singoli la possibilità di godere pienamente dei diritti che tali norme concedono loro. In virtù dell’art. 3 paragrafo 2 punto 2 del Regolamento Dublino III, le carenze sistematiche costituiscono una delle ragioni che indicano allo Stato postulante che il richiedente l’asilo potrebbe essere esposto a trattamenti contrari al diritto europeo nel paese di trasferimento, (cfr. D-TAF citata, punti 3.4.4 e 3.4.5, pag. 8). Con l’entrata in vigore lo scorso 28 marzo dell’atto T/13976 sull’emendamento di più leggi concernenti il rafforzamento della procedura d’asilo condotta nella zona sorvegliata della frontiera ungherese è intervenuta una sostanziale modifica di tutta la procedura d’asilo e delle condizioni d’accoglienza dei migranti in Ungheria (cfr. D-TAF citata, pto 6.1, pag. 12). Per quanto attiene il trasferimento in Ungheria di richiedenti l’asilo in virtù del regolamento

Dublino III, attualmente emergono importanti incertezze in merito al loro luogo di accoglienza ed alle condizioni in virtù delle quali possono accedere alla procedura d'asilo che impongono di chiarire preliminarmente se queste persone, una volta giunte in Ungheria nella zona di transito, dispongono della possibilità di proporre una nuova domanda d'asilo o debbano attendere all'esterno di questa zona per poter inoltrare la domanda, rispettivamente a quale tipo di procedura d'asilo saranno sottoposti (cfr. D-TAF citata, punto 7.3, pag. 16 e pto 9.1, pag. 18). Inoltre, relativamente alle condizioni di alloggio, il TAF ha rilevato che né la capacità d'accoglienza dei centri in zona di transito né il tipo di infrastrutture obbligatorie per questo genere d'accoglienza e nemmeno il livello di confort degli alloggi messi a disposizione sono stati oggetto di comunicazioni da parte delle autorità ungheresi (cfr. D-TAF citata, pto 8.2, pag. 17).

Il TAF è giunto al convincimento che la fattispecie non può essere chiarita definitivamente poiché permangono delle importanti incertezze sullo statuto dei richiedenti l'asilo trasferiti verso l'Ungheria, sulle loro condizioni d'accoglienza e sull'accesso ad una procedura d'asilo completa e rispettosa sia del diritto europeo che di quello internazionale (cfr. D-TAF citata, pto 12, pag. 21).

A seguito della succitata sentenza del TAF la SEM ha proceduto a modificare la propria prassi in materia di rinvii Dublino verso l'Ungheria ed ha immediatamente intrapreso i chiarimenti dei quesiti lasciati aperti dal TAF. Attraverso una circolare indirizzata ai Cantoni il 26 settembre 2017 l'autorità federale ha rilevato che tali valutazioni sono complesse e dipendono, tra l'altro, dall'approccio dell'Unione europea, dalla prassi dei Tribunali internazionali e dall'attitudine del governo ungherese. Considerati i tempi necessari per eseguire questi accertamenti, la SEM ha concluso che attualmente i trasferimenti verso l'Ungheria possono essere effettuati solamente in rari casi. Considerato che il regolamento Dublino III ha come obiettivo un rapido accesso ad un esame materiale dei motivi d'asilo, la SEM ha deciso di adottare la procedura d'asilo nazionale per le seguenti casistiche:

- domande d'asilo inoltrate nel corso del 2015 o anteriormente;
- domande d'asilo presentate da persone originarie di Stati per i quali la quota di protezione è molto bassa e quindi sono soggette a procedure accelerate (procedure fast track, procedure 48 ore).

Inoltre si rileva che la Svizzera tratta in procedura nazionale le domande d'asilo di persone particolarmente vulnerabili per le quali l'Ungheria sarebbe competente già dal 6 marzo 2016.

In considerazione della summenzionata giurisprudenza del TAF e della nuova prassi adottata a riguardo dalla SEM, rileviamo che il rinvio non volontario di richiedenti l'asilo alla volta dell'Ungheria è attualmente sospeso. Considerando inoltre che la SEM tratta già oggi in procedura nazionale le domande d'asilo di persone particolarmente vulnerabili per le quali sarebbe competente l'Ungheria, riteniamo che l'obiettivo per il quale i mozionanti hanno postulato la loro richiesta sia quindi **soddisfatto**. Di conseguenza non si rende necessario alcun intervento da parte nostra presso l'autorità federale inteso ad interrompere i rinvii Dublino alla volta dell'Ungheria.

2.2 Seconda richiesta della mozione

In merito alla seconda richiesta contenuta nella mozione mediante la quale si chiede all'Esecutivo cantonale di studiare un piano di accoglienza che permetta di venire incontro agli auspici del Consiglio federale, il quale in data 6 giugno 2014 ha accettato una

proposta della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) che chiedeva lo studio di un piano di accoglienza di un numero superiore di gruppi di rifugiati rispetto a quanto fatto sino ad ora, va rilevato quanto segue.

Il Cantone partecipa alla strategia dell'alloggio definita a livello svizzero, accogliendo le persone attribuite secondo la chiave di ripartizione stabilita, sia per quanto riguarda i richiedenti l'asilo, sia per il contingente di profughi stabilito dal Consiglio federale nell'ambito dei progetti di reinsediamento. L'organizzazione dell'alloggio dipende dalle previsioni che la SEM prospetta ai Cantoni. È in conformità di tali indicazioni che il Cantone si premunisce per ampliare la sua capacità di prima accoglienza, così come di quella permanente.

Il 9 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso, su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), di ammettere entro due anni ulteriori 2'000 rifugiati reinsediati in virtù dell'art. 56 della legge federale sull'asilo (LAsi); quest'ammissione interviene a completamento dell'ammissione di vittime del conflitto siriano decisa dal Consiglio federale nel 2013 e nel 2015. Vengono in primo luogo accolti cittadini siriani provenienti dal Libano e dalla Giordania.

Il reinsediamento prevede l'ammissione di rifugiati particolarmente vulnerabili riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), che non possono né tornare in patria né rimanere nello Stato di prima ammissione. Al loro arrivo in Svizzera, i rifugiati reinsediati ottengono direttamente l'asilo e beneficiano dei diritti nonché soggiacciono agli obblighi connessi con un permesso di dimora (art. 58-63 LAsi; legge federale sugli stranieri LStr).

Questa decisione va nella direzione delle intenzioni della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), che ha formulato all'indirizzo del Consiglio federale il seguente postulato, da voi citato: *“Vista la catastrofe umanitaria scoppiata alle porte dell'Europa, chiediamo al Consiglio federale di studiare, in collaborazione con i Paesi d'Europa, le modalità per offrire maggiore aiuto alla popolazione siriana colpita da una tragedia senza fine. In particolare si tratta di esaminare misure che consentano di accogliere in Europa e in Svizzera un numero nettamente più elevato di rifugiati e quindi di offrire assistenza e ridurre gli oneri dei Paesi che confinano con la Siria, evitando così che il grande flusso di rifugiati contribuisca a renderli ancora più instabili”*.

Il Cantone Ticino ha aderito al programma nazionale predisposto dalla Confederazione e accoglierà nel 2018 circa 70 persone, suddivisi in due gruppi. Consideriamo quindi che anche detta richiesta dei mozionanti sia **soddisfatta**.

3. IMPATTO FINANZIARIO

Per quanto attiene l'eventuale impatto finanziario delle misure proposte dai mozionanti, in caso di accoglimento della mozione, il fatto di non rinviare i casi Dublino verso l'Italia (verso l'Ungheria i rinvii sono attualmente sospesi dalla SEM) e trattenerli in Ticino, comporterebbe per il Cantone un costo non facilmente quantificabile, poiché il numero delle persone da rinviare ogni anno è variabile. A titolo indicativo si osserva che il costo medio a carico dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento per ogni richiedente Dublino, non allontanato secondo ordine della SEM e trattenuto in Ticino in regime di aiuto d'urgenza, ammonta a circa 110 CHF al giorno più eventuali costi medici se risultano necessarie cure sanitarie. In riferimento ai dati del 2016, considerato l'avvenuto allontanamento di 92 persone verso l'Italia, il loro mancato allontanamento, per l'intero

anno, avrebbe comportato per il nostro Cantone un costo di circa 3.7 mio CHF oltre ad eventuali spese per cure mediche.

4. CONCLUSIONI

Sulla scorta di quanto precede constatiamo che:

- sulla base delle recenti determinazioni del TAF l'obiettivo finale di ottenere sufficienti garanzie che i richiedenti l'asilo rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino III siano trattati in ossequio alle specifiche norme sancite dal diritto internazionale e sia garantita una presa a carico dignitosa nel lungo termine è raggiunto e non è quindi necessario un nostro intervento presso le autorità federali per chiedere l'applicazione della clausola di sovranità;
- visto il cambiamento di prassi e la sospensione del rinvio non volontario di richiedenti l'asilo alla volta dell'Ungheria, nonché la trattazione in procedura nazionale delle domande d'asilo di persone particolarmente vulnerabili per le quali sarebbe competente l'Ungheria, cade la preoccupazione che i richiedenti l'asilo rinviiati in Ungheria non siano trattati in ossequio alle specifiche norme sancite dal diritto internazionale. Non è quindi necessario un nostro intervento presso le autorità federali per chiedere l'applicazione della clausola di sovranità;
- accogliendo 70 rifugiati siriani nel 2018 il Canton Ticino aderisce alla decisione del Consiglio federale di ammettere entro due anni ulteriori 2'000 rifugiati reinsediati in virtù dell'art. 56 della legge federale sull'asilo (LAsi);

le due richieste formulate nell'atto parlamentare "SHEMS (Speranza) – Accoglienza profughi" del 12 ottobre 2015 sono concretamente soddisfatte.

Invitiamo quindi il Parlamento a considerare evasa la mozione in oggetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 12 ottobre 2015

MOZIONE

Shems (speranza) - accoglienza profughi

del 12 ottobre 2015

Principalmente a causa della guerra civile che imperversa in Siria e della dittatura eritrea, attualmente sono in fuga tante persone quante non lo sono più state dalla Seconda guerra mondiale. Secondo l'ultimo rapporto ONU, i due terzi delle persone in fuga possono essere riconosciute immediatamente come rifugiati, mentre per un terzo di loro bisogna prevedere degli approfondimenti maggiori. Conformemente al regolamento di Dublino, al momento gran parte dell'onere del salvataggio e dell'accoglienza dei profughi è sopportato dai Paesi alle frontiere esterne, soprattutto dalla Grecia e dall'Italia, benché una ripartizione più equa sarebbe del tutto sopportabile per l'Europa.

Attualmente la Svizzera rimpatria i richiedenti verso l'Italia e l'Ungheria, non più verso la Grecia, questo in seguito a una decisione emanata nel 2011 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

In assenza di adeguate strutture di accoglienza in Italia, molti migranti devono sopravvivere per strada senza alcun sostegno. Secondo quanto comunicato dall'UNHCR, a fine luglio 2014 in Italia vivevano 76'263 rifugiati e 22'200 richiedenti l'asilo, per i quali, stando alle fonti ufficiali italiane, erano disponibili soltanto 18'765 posti negli SPRAR e 6'006 posti nei CARA. Contando anche i rifugiati approdati in Italia nel 2014 e dall'inizio di quest'anno, che secondo il regolamento di Dublino devono restare in tale Paese, attualmente mancano già decine di migliaia di posti.

Parallelamente la situazione si è aggravata anche in Ungheria, come ci ha tristemente rammentato la cronaca di questi giorni. L'Ungheria ha violato numerosi articoli della Convenzione di Ginevra respingendo collettivamente i profughi alle frontiere, procedendo all'arresto e all'identificazione delle persone fermate sui treni diretti in Germania. Ha proceduto a identificare i profughi marchiandoli con numeri sulle braccia, prassi che ricorda le deportazioni verso i campi di concentramento nazisti. Tra i profughi sono stati arrestati anche donne e bambini. Una donna a cui è stata negata la possibilità di chiedere asilo ha partorito una bimba, battezzata "Shems" (speranza), nel sottopassaggio della stazione di Budapest. Nonostante questa situazione fuori controllo la Svizzera ha rinviato attraverso gli accordi di Dublino 56 persone in Ungheria.

È palese che al momento Italia e Ungheria non sono più in grado di far fronte alle domande di asilo presentate. Ciononostante, la Svizzera continua a procedere ai rimpatri verso questi Paesi. La Svizzera deve garantire la protezione delle persone che chiedono asilo nel nostro Paese, sospendendo immediatamente i rimpatri verso l'Italia e l'Ungheria fino a che non sarà trovata una soluzione conformemente a quanto chiesto ai punti 1 e 2 della presente mozione.

Nelle sue politiche migratorie, il Consiglio federale dà notevole rilievo agli orientamenti della popolazione. In quest'ottica, per la loro naturale maggior vicinanza al cittadino i Comuni e i Cantoni hanno il diritto e il dovere di far propri gli orientamenti della cittadinanza. Negli ultimi mesi un numero crescente di ticinesi ha dimostrato attenzione, sensibilità e vicinanza ai troppi rifugiati costretti a lasciarsi alle spalle le loro case e i loro affetti per salvare la propria vita e quella dei loro figli da guerre e persecuzioni. Il pensiero va in particolare al drammatico aggravarsi della guerra civile in Siria e alle terribili violazioni dei diritti umani perpetrati sotto regimi dittatoriali come quello eritreo. Oggi, la maggioranza del peso dei flussi migratori conseguenti a drammatiche crisi grava sulle frontiere dell'Europa, su Paesi che tuttavia non hanno le capacità di farsi carico dell'accoglienza di questi disperati.

Nell'ottica di una maggiore equità a livello europeo nella ripartizione dei rifugiati e in considerazione delle discussioni sulle quote in corso a livello europeo e dell'uso sempre più frequente della clausola di sovranità nell'ambito del regolamento di Dublino da parte di un numero crescente di Paesi europei, si chiede al Consiglio di Stato, seguendo l'esempio del Canton Vaud:

1. di farsi portavoce presso le competenti autorità federali della volontà di tanti cittadini e cittadine di far uso della clausola di sovranità come prevista dagli accordi di Dublino e di non procedere ad alcun rinvio verso l'Italia e l'Ungheria, a meno che le autorità italiane e ungheresi

non offrano in ciascun caso concreto garanzie effettive e verificabili di una presa a carico dignitosa nel lungo termine. È del resto questo il principio sancito, pur prudenzialmente, dalla Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) nel caso Tarakhel;

2. di studiare un piano di accoglienza che permetta di venire incontro agli auspici del Consiglio federale, che il 6 giugno 2014 ha accettato una proposta della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) che chiedeva lo studio di un piano di accoglienza di un numero superiore di gruppi di rifugiati rispetto a quanto fatto sino ad ora. Il Consiglio federale ha subordinato questa accoglienza alla collaborazione dei Cantoni.

Vedi:

http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143290

http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/affaire_tarakhel_c._suisse.pdf

<http://www.24heures.ch/val-de-romandie/grand-conseil-veut-qu-laisse-petit-espoir-migrants/story/23070688>

<http://protestinfo.ch/201505277454/7454-lettre-ouverte-a-madame-sommaruga.html#.VZp9rvntlBc>

http://www.letemps.ch/Page/Uuid/c56c6b06-039f-11e5-a2d8-dac5eea792f9/Halte_aux_renvois_automatiques_de_r%C3%A9fugi%C3%A9s

<http://www.asile.ch/vivre-ensemble/2015/07/08/la-carte-du-jour-les-transferts-dublin-en-europe/>

http://www.corriere.it/esteri/15_settembre_03/speranza-piccola-migrante-nata-stazione-budapest-34f497b8-5220-11e5-aea2-071d869373e1.shtml

http://www.corriere.it/esteri/15_settembre_03/speranza-piccola-migrante-nata-stazione-budapest-34f497b8-5220-11e5-aea2-071d869373e1.shtml

Lisa Bosia Mirra

Beretta Piccoli - Cavadini - Delcò Petralli -

Ducry - Ferrara Micocci - Gendotti - La Mantia

Pini - Quadranti