

14.060

Messaggio

concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)

del 3 settembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

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

3 settembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office, EASO) è stato aperto ufficialmente il 19 giugno 2011 a Malta. L'EASO fa parte del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). È stato istituito per rafforzare la cooperazione a livello pratico nel settore dell'asilo e sostenere gli Stati membri dell'UE nell'adempimento dei loro obblighi a livello europeo e internazionale per la tutela delle persone bisognose di protezione. L'EASO funge da centro di competenza per le questioni dell'asilo e sostiene gli Stati membri dell'UE i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono esposti a una particolare pressione. Può distaccare squadre di sostegno per fornire un aiuto pratico sul posto agli Stati membri dell'UE che ne abbisognano. Consente inoltre di coordinare le informazioni sugli Stati di provenienza e le offerte formative destinate al personale operativo nel settore dell'asilo a livello europeo. È altresì finalizzato alla costituzione di un centro d'analisi e informazioni sulla situazione in materia d'asilo nei singoli Stati membri dell'UE.

Il regolamento che istituisce l'EASO (di seguito: regolamento EASO) prevede la possibilità per i quattro Stati non membri dell'UE che partecipano alla cooperazione Dublino (Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera) di partecipare alle attività dell'Ufficio di sostegno. I quattro Stati hanno svolto congiuntamente i negoziati in vista della partecipazione all'EASO. Grazie a questa partecipazione, la Svizzera avrà maggiori possibilità in termini di organizzazione del settore dell'asilo e avrà peraltro accesso a preziose informazioni.

In previsione degli impieghi di personale svizzero in seno alle squadre di sostegno per l'asilo dell'EASO si prevede di distaccare soprattutto specialisti dell'Ufficio federale della migrazione. Il contributo finanziario della Svizzera e degli altri Stati associati si fonda sul rapporto tra il PIL dello Stato associato in questione e il PIL di tutti gli Stati che partecipano all'EASO. Trattasi di una chiave di riparto in uso, già applicata nel quadro di altri accordi e in particolare nell'ambito della cooperazione Schengen.

Conformemente all'accordo, la Svizzera partecipa a tutte le attività dell'EASO e siede nel suo Consiglio di amministrazione in veste di osservatrice. In tal modo il nostro Paese potrà sostenere attivamente gli sforzi profusi dall'EASO per rafforzare il sistema Dublino e per colmare le lacune riscontrate in singoli Stati Dublino; viceversa potrà beneficiare del supporto dell'EASO qualora il suo sistema d'asilo fosse esposto a particolari pressioni. Pur non avendo un diritto di voto riguardo agli impieghi operativi, la Svizzera conserva la propria autonomia decisionale per quel che concerne il numero e il profilo degli esperti distaccati e la durata dei distacchi. L'Ufficio di sostegno non ha poteri direttivi nei confronti delle autorità nazionali. Gli è per esempio espressamente negata qualsiasi possibilità di influenzare le autorità preposte all'asilo degli Stati membri in merito a singole domande di protezione internazionale.

L'accordo ha carattere statico e pertanto la Svizzera non è tenuta a recepire eventuali sviluppi del regolamento EASO. All'occorrenza, il nostro Paese può tuttavia riprenderne uno sviluppo procedendo a un adeguamento dell'accordo.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Lo scoppio di numerosi conflitti e crisi negli ultimi anni, come quelli in Africa settentrionale e in Siria, ha potenziato i moti migratori verso l'Europa: ogni giorno nuove persone fuggono dalle guerre e da situazioni di instabilità per cercare altrove condizioni di vita migliori. Molte di loro rischiano la propria vita attraversando il Mediterraneo a bordo di imbarcazioni precarie. I primi a sentire le conseguenze dei moti migratori sono gli Stati meridionali dell'UE, ma anche altri Stati europei sono toccati dal fenomeno. Per fronteggiare queste difficoltà occorrono soluzioni congiunte e una cooperazione più stretta nell'ambito della politica d'asilo. Già nel 1999 l'UE ha istituito un Sistema europeo comune di asilo (CEAS) per armonizzare i sistemi d'asilo degli Stati membri dell'UE. Il sistema comprende diverse direttive (direttiva sull'accoglienza¹, direttiva sulla qualifica² e direttiva sulle procedure³) e i regolamenti Dublino III⁴ ed Eurodac⁵.

Nell'ambito dell'associazione a Dublino, la Svizzera è vincolata esclusivamente dai regolamenti Dublino III ed Eurodac e dai rispettivi regolamenti di esecuzione. In virtù dell'associazione a Schengen, la Svizzera ha inoltre recepito la direttiva sui rimpatri, volta ad armonizzare le procedure di allontanamento di cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente in uno Stato Schengen. Le direttive sull'accoglienza, sulla qualifica e sulle procedure non sono invece parte integrante della normativa Schengen/Dublino, pertanto non vincolano la Svizzera.

¹ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giu. 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

² Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dic. 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

³ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giu. 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60.

⁴ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giu. 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

⁵ 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), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1.

Per promuovere la cooperazione tra gli Stati dell'UE in materia d'asilo, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno varato, il 19 maggio 2010, il regolamento (UE) n. 439/2010⁶ che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (di seguito: Regolamento EASO). L'Ufficio di sostegno è finalizzato a favorire la cooperazione pratica tra gli Stati dell'UE nell'adempimento dei propri obblighi europei e internazionali relativi alle persone bisognose di protezione. L'EASO funge da centro di competenza per le questioni dell'asilo e sostiene gli Stati membri dell'UE i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono esposti a una particolare pressione. Può distaccare squadre di sostegno per fornire un aiuto pratico sul posto agli Stati membri dell'UE che ne abbisognano. Consente inoltre di coordinare le informazioni sugli Stati di provenienza e le offerte formative destinate al personale operativo nel settore dell'asilo a livello europeo. È altresì finalizzato alla costituzione di un centro d'analisi e informazioni sulla situazione in materia d'asilo nei singoli Stati membri dell'UE.

La Svizzera nutre un interesse a che le procedure d'asilo si svolgano in tutti gli Stati europei secondo norme standard paragonabili. Grazie a Dublino, il sistema svizzero in materia d'asilo è intimamente legato a quello degli Stati dell'UE. Tuttavia, Dublino può funzionare soltanto nella misura in cui i sistemi d'asilo degli Stati UE funzionano. Pertanto la Svizzera sostiene gli Stati dell'UE nei loro sforzi tesi ad armonizzare le rispettive norme standard. Anche questo è uno dei motivi che ha spinto il nostro Paese a partecipare all'EASO.

Il regolamento EASO non costituisce uno sviluppo della normativa di Schengen e Dublino, tuttavia prevede la possibilità per i quattro Stati non membri dell'UE che partecipano alla cooperazione Dublino (Norvegia, Islanda, Liechtenstein e Svizzera) di partecipare alle attività dell'Ufficio di sostegno (consid. 24 e art. 49 par. 1). I quattro Stati associati hanno deciso di partecipare all'EASO e di svolgere negoziati congiunti con la Commissione europea. Sono tuttavia stati conclusi quattro accordi a sé stanti con l'UE.

L'accordo tra la Svizzera e l'UE è stato parafato il 28 giugno 2013 a Bruxelles e approvato dal Consiglio federale il 26 marzo 2014. L'accordo è stato firmato con riserva di notifica il 10 giugno 2014 a Bruxelles. La nuova disposizione costituzionale per il controllo dell'immigrazione approvata in votazione popolare il 9 febbraio 2014 non ha ripercussioni giuridiche sull'accordo EASO con l'UE; sinora l'UE non ha peraltro stabilito alcuna connessione tra i due dossier.

1.2 Risultati della consultazione

La procedura di consultazione si è svolta dal 26 marzo 2014 al 3 luglio 2014.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione plaude alla partecipazione della Svizzera all'EASO, adducendo che concorre a rafforzare il sistema Dublino.

⁶ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11.

L'Accordo tra la Svizzera e l'UE sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'EASO è pertanto sottoposto al Parlamento per approvazione.

Il rapporto sui risultati della consultazione fornisce informazioni più dettagliate⁷.

2 L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office, EASO)

2.1 Base legale, organizzazione e principali attività

L'EASO è un'istituzione specializzata dell'UE, istituita dal regolamento (UE) N. 439/2010⁸.

La struttura amministrativa e di gestione dell'Ufficio di sostegno comprende un Consiglio di amministrazione, un direttore esecutivo e il personale dell'Ufficio di sostegno.

Il Consiglio di amministrazione è l'organo di programmazione e di controllo dell'EASO. Le funzioni chiave del Consiglio di amministrazione sono codificate nell'articolo 29 del regolamento EASO, unitamente alla nomina del direttore esecutivo e all'approvazione dei programmi di lavoro, della contabilità e dei rapporti annuali dell'EASO.

Il Consiglio di amministrazione provvede affinché l'Ufficio di sostegno esegua i compiti ad esso affidati. Si compone di un membro nominato da ciascuno Stato membro vincolato (ad eccezione della Danimarca, che partecipa con statuto di osservatrice), due membri nominati dalla Commissione europea e un rappresentante dell'UNHCR senza diritto di voto. Dal 2013, anno in cui sono stati ultimati i negoziati in vista della partecipazione all'EASO, gli Stati non membri dell'UE associati a Dublino (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) sono invitati a partecipare con statuto di osservatori ai dibattiti del Consiglio di amministrazione.

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex) è invitata a partecipare a determinati dibattiti del Consiglio di amministrazione e a fornire un contributo, segnatamente per questioni inerenti alla situazione in materia d'asilo nell'UE, ai sistemi di allerta rapidi e di prevenzione e alla situazione della Grecia.

Il direttore esecutivo dell'EASO gestisce gli affari correnti dell'Ufficio di sostegno ed è nominato dal Consiglio di amministrazione per un mandato di cinque anni. Ogni mandato può essere prorogato un'unica volta di al massimo tre anni. Il primo direttore esecutivo nominato alla testa dell'EASO è Robert K. Visser. Al momento l'Ufficio di sostegno annovera 76 collaboratori.

Per promuovere il dialogo con la società civile è stato istituito un «forum consultivo», che viene sollecitato regolarmente. Il forum è composto di rappresentanti della

⁷ Cfr. www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2014 > Dipartimento federale di giustizia e polizia

⁸ Regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, GU L 132 del 29.5.2010, pag. 11.

società civile (tra cui organizzazioni non governative, istituti di insegnamento superiore e autorità giudiziarie) e altre istituzioni attive nel settore dell'asilo.

Secondo un approccio induttivo, l'EASO offre un appoggio pratico agli Stati membri dell'UE, allo scopo di armonizzare le procedure d'asilo nell'UE. Tra le principali mansioni dell'EASO figurano:

- *appoggio di lungo periodo*: appoggio e promozione di un elevato livello qualitativo unitario della procedura d'asilo grazie ad addestramenti comuni, a un programma d'addestramento comune nel settore dell'asilo e a prestazioni generali;
- *appoggio speciale*: prestazioni e provvedimenti su misura per potenziare le capacità nonché speciali controlli di qualità;
- *appoggio in situazioni d'emergenza*: organizzazione di misure di solidarietà per gli Stati membri esposti a particolari pressioni, grazie a un aiuto e a un appoggio temporaneo nell'ambito dell'adeguamento o della messa in campo del sistema d'asilo;
- *appoggio in questioni inerenti all'informazione*: rilevamento, scambio e trattamento d'informazioni, dati e analisi, valutazione delle tendenze comuni;
- *appoggio solidale*: sostegno agli Stati membri nel reinsediamento e nella ricollocazione di rifugiati riconosciuti e richiedenti l'asilo;
- *dimensione esterna*: misure di sostegno tramite partenariati con Stati terzi per il conseguimento di soluzioni congiunte (p. es. potenziando le capacità e tramite programmi regionali di protezione).

L'EASO contribuisce inoltre al meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi previsto dal regolamento Dublino III (art. 33 del regolamento Dublino III⁹), inteso quale meccanismo di prevenzione di eventuali crisi in materia d'asilo negli Stati membri dell'UE.

L'EASO organizza altresì addestramenti e predispone materiale didattico per promuovere la qualità e l'armonizzazione del settore dell'asilo. L'attività d'addestramento dell'EASO si fonda sul Curriculum Europeo per l'Asilo (EAC), un programma comune di perfezionamento professionale per gli impiegati nel settore dell'asilo dell'intera UE.

Un'altra mansione importante dell'Ufficio di sostegno è il coordinamento degli Stati d'origine a livello dell'UE grazie all'organizzazione di seminari, alla stesura di rapporti e alla gestione della banca dati contenente le informazioni sui Paesi d'origine (banca dati COI).

⁹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

2.2

Squadre di sostegno per l'asilo e gruppo d'intervento in materia di asilo

Su richiesta di uno Stato membro il cui sistema d'asilo e le cui strutture d'accoglienza sono esposti a particolari pressioni, l'EASO può istituire squadre di sostegno per l'asilo. Il direttore esecutivo dell'EASO e il competente ministro dello Stato richiedente firmano una pertinente convenzione in cui sono tracciati i provvedimenti che dovrà realizzare la squadra di sostegno. La base legale per queste squadre di sostegno è data dal regolamento EASO (capo 3) e dalle decisioni numero 8 e 16 del Consiglio di amministrazione dell'EASO.

La composizione delle squadre di sostegno è definita dal direttore esecutivo. Tutti i costi legati all'impiego di squadre di sostegno sono a carico dell'EASO. Gli esperti che compongono le squadre sono messi a disposizione dagli Stati membri dell'UE e fanno parte di un «Gruppo d'intervento in materia d'asilo» gestito dall'EASO (art. 15 del regolamento EASO). Conformemente all'articolo 16 del regolamento EASO, lo Stato membro di origine conserva la propria autonomia decisionale per quanto riguarda il numero e i profili degli esperti e la durata della missione.

Le squadre di sostegno per l'asilo possono fornire qualsiasi tipo di appoggio convenuto tra l'EASO e lo Stato membro in questione, allo scopo di preparare il sistema d'asilo di tale Stato a fronteggiare la particolare pressione. Le squadre di sostegno mettono a disposizione conoscenze tecniche inerenti alla procedura d'ammissione, addestramenti e la gestione di processi riguardanti l'asilo, compreso il trattamento di gruppi particolarmente bisognosi di protezione.

3

Partecipazione della Svizzera all'EASO

3.1

Antecedenti

In passato la Svizzera ha già partecipato ad attività e progetti a livello europeo, segnatamente nell'ambito delle informazioni sugli Stati d'origine (seminari tematici, moduli di formazione per personale operativo del settore dell'asilo, ecc.). Con l'istituzione dell'EASO, molte di queste attività e progetti sono confluiti nell'Ufficio di sostegno. Partecipando all'EASO, la Svizzera può assicurare la continuità anche per quanto riguarda il suo impegno in queste attività. Per evitare interruzioni nel prosieguo delle stesse, la Svizzera ha ottenuto sinora di poter partecipare fino a nuovo avviso in via informale a talune attività dell'EASO e, in questo senso, è già invitata a partecipare alle sedute del Consiglio di amministrazione (cfr. n. 2.1).

La novità è che, con la partecipazione all'EASO, la Svizzera prenderà parte in futuro anche agli impieghi delle squadre di sostegno. Questi impieghi saranno paragonabili a quelli svolti già ora dalle guardie di confine svizzere nell'ambito delle operazioni Frontex.

La partecipazione della Svizzera all'EASO comporta sia obblighi sia vantaggi per il nostro Paese. Il principale compito dell'EASO è sostenere gli Stati membri dell'UE i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono esposti a una particolare pressione. Ciò è anche nell'interesse della Svizzera. Vista la stretta cooperazione con gli Stati dell'UE nell'ambito di Dublino, l'aiuto fornito dall'EASO rafforza l'intero sistema Dublino. Se un giorno anche la Svizzera fosse esposta a una forte pressione migratoria impossibile da gestire con le proprie forze, su domanda potrebbe parimenti beneficiare del sostegno dell'EASO. Questa prerogativa interviene sin dall'inizio della partecipazione ufficiale all'EASO.

I numerosi conflitti e le crisi degli ultimi anni, come quelli in Africa settentrionale e in Siria, hanno evidenziato quanto sia importante per la Svizzera partecipare alle attività multilaterali a livello europeo. Ciò non significa che le iniziative bilaterali non siano benvenute, tuttavia non è giudizioso erigere strutture parallele in settori in cui l'UE è già attiva, come per esempio il sostegno prestato al sistema d'asilo greco o ad altri Stati dell'UE esposti a un'accresciuta pressione migratoria.

Riunendo gli sforzi degli Stati europei si ottengono sinergie atte a diminuire i costi complessivi dell'asilo. Armonizzando la prassi in materia di procedura d'asilo in tutti gli Stati europei si potenzia l'intero sistema Dublino.

Partecipando all'EASO, la Svizzera può inoltre avvalersi delle conoscenze specifiche di altri Stati europei – e pertanto meglio tutelare i propri interessi in questo settore – e, viceversa, mettere le proprie esperienze a disposizione di altri Stati europei. Inoltre, grazie alla formazione congiunta del personale operativo del settore dell'asilo, alla realizzazione di progetti congiunti (p. es. missioni congiunte di accertamento negli Stati d'origine) e allo scambio d'informazioni in seno all'EASO, il settore dell'asilo svizzero può guadagnare in efficacia.

4 Negoziati con la Commissione europea

4.1 Svolgimento dei negoziati

Il 21 maggio 2012 hanno preso il via i negoziati con la Commissione europea, ultimati il 28 giugno 2013 con la parafo dell'accordo. In tutto sono state svolte quattro tornate negoziali.

I negoziati sono stati condotti congiuntamente con gli altri Stati associati a Schengen e Dublino. Ciò ha conferito maggior peso agli argomenti avanzati dai quattro Stati associati nei confronti della Commissione europea e ha altresì evitato alla Svizzera di dover recepire un accordo negoziato dall'UE con un altro Stato qualora le trattative con tale Stato si fossero concluse più velocemente, costituendo un caso precedente.

I negoziati sono stati intensi. In diverse questioni importanti non vi era convergenza tra il punto di vista dei quattro Stati associati e quello della Commissione europea oppure tra le esigenze dei quattro Stati associati. La Norvegia, in particolare, era piuttosto propensa a un avvicinamento rispetto alla posizione della Commissione europea in vista di una conclusione celere dei negoziati. In fin dei conti la Svizzera è riuscita a far confluire le proprie esigenze centrali nell'accordo.

4.2

Risultato dei negoziati

La Svizzera ha osservato in larghissima misura il mandato negoziale. Nonostante l'impegno profuso dalla delegazione svizzera non è tuttavia stato possibile ottenere determinati elementi contemplati dal mandato, come per esempio i diritti di voto in ambito operativo. Proprio su questo punto era però chiaro sin dal principio che sarebbe stato assai arduo ottenere concessioni sul fronte europeo: innanzitutto il regolamento EASO stesso non riconosce siffatti diritti agli Stati associati, in secondo luogo sin da prima dei negoziati la Commissione europea aveva avvertito tali Stati che sarebbero stati ammessi a partecipare all'EASO soltanto senza diritto di voto.

La Svizzera e gli altri Stati associati sono cionondimeno riusciti a negoziare determinate disposizioni non direttamente comprese nel mandato negoziale ma comunque vantaggiose per la Svizzera. Si pensi al meccanismo d'informazione e consultazione, applicabile in caso di problemi d'interpretazione per quanto riguarda l'applicazione del regolamento EASO oppure in caso di preparazione di modifiche legislative a livello dell'UE concernenti l'EASO.

5

Contenuto dell'accordo

5.1

Commento ai singoli articoli

L'accordo EASO consta di 14 articoli e tre allegati che ne sono parte integrante. Questi ultimi definiscono i principi fondamentali e i meccanismi d'applicazione dell'accordo.

Preambolo

Il preambolo sottolinea che per espletare i propri compiti l'EASO dovrebbe essere aperto alla partecipazione dei Paesi che hanno concluso con l'UE accordi in virtù dei quali hanno adottato e applicano il diritto dell'UE nei settori disciplinati dal regolamento, in particolare i «paesi associati». Trattasi in primis di accordi che disciplinano la cooperazione nel settore dell'asilo, per cui il preambolo menziona espressamente l'accordo di associazione a Dublino (AAD)¹⁰.

Art. 1 Portata della partecipazione

Come gli altri Stati associati, la Svizzera partecipa integralmente alle attività dell'EASO. Ciò significa anche che, qualora il suo sistema d'asilo e d'accoglienza venisse a trovarsi sotto particolare pressione, il nostro Paese potrebbe ricorrere all'appoggio dell'EASO.

L'accordo ha carattere statico, per cui la Svizzera non è tenuta a recepire eventuali sviluppi del regolamento EASO. Il recepimento da parte svizzera presupporrebbe un emendamento dell'accordo EASO con l'UE.

¹⁰ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD; RS **0.142.392.68**).

Art. 2 Consiglio di amministrazione

Le parti hanno convenuto di conferire agli Stati associati lo statuto di osservatori in seno al Consiglio di amministrazione dell'EASO e il diritto di partecipare alle deliberazioni in merito a tutti i punti all'ordine del giorno (salvo l'elezione della presidenza del Consiglio di amministrazione). Gli Stati associati non hanno ottenuto diritti di voto per quanto riguarda gli interventi operativi. La Svizzera è riuscita a negoziare siffatti diritti soltanto nell'ambito dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (Frontex), invocando quale argomento a sostegno la propria posizione particolare di Stato associato alla normativa Schengen. Siccome sotto il profilo legale l'EASO non fa parte né dell'acquis di Schengen né di quello di Dublino, la posizione della Svizzera si è rivelata piuttosto debole. Conformemente all'articolo 16 paragrafo 1 del Regolamento EASO, tuttavia, ciascuno Stato partecipante all'EASO – pertanto anche la Svizzera – conserva la propria autonomia per quanto riguarda la selezione del numero e dei profili degli esperti e la durata della missione nell'ambito dell'invio delle squadre di sostegno per l'asilo.

Su loro richiesta, gli Stati associati partecipano peraltro già tuttora a titolo informale alle sedute del Consiglio di amministrazione.

Art. 3 Contributo finanziario

Questo articolo definisce la partecipazione finanziaria della Svizzera all'EASO. La Svizzera contribuisce alle entrate dell'Ufficio di sostegno con un importo annuo calcolato in riferimento al suo prodotto interno lordo (PIL), espresso in percentuale del PIL di tutti gli Stati partecipanti. Le restanti modalità e condizioni sono rette dall'allegato I (cfr. n. 5.2).

Per la Svizzera l'obbligo di versare i contributi inizia con l'entrata in vigore dell'accordo. Il primo anno il contributo sarà versato *pro rata temporis* per i mesi di partecipazione effettiva.

Art. 4 Protezione dei dati

La Svizzera può applicare le proprie disposizioni nazionali in materia di protezione dei dati. S'impegna altresì a osservare le disposizioni sulla confidenzialità definite dal Consiglio di amministrazione dell'EASO.

Art. 5 Status giuridico

L'EASO ha personalità giuridica, il che gli conferisce autonomia per quanto riguarda aspetti tecnici, giuridici, amministrativi e finanziari.

Art. 6 Responsabilità

La responsabilità dell'EASO è disciplinata dalle pertinenti disposizioni del regolamento EASO (art. 45 par. 1, 3 e 5).

Art. 7 Corte di giustizia dell'Unione europea

La Svizzera riconosce la giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) sull'EASO conformemente all'articolo 45 paragrafi 2 e 4 del regolamento

EASO. In virtù di tali disposizioni, la CGUE è competente a giudicare in virtù di clausole compromissorie contenute in un contratto concluso dall'EASO e a pronunciarsi in merito alle controversie relative al risarcimento dei danni causati dall'EASO o dai suoi impiegati nell'esercizio delle loro funzioni nonché in merito a una responsabilità definita contrattualmente (in virtù di una pertinente clausola di arbitraggio nell'accordo in questione).

Art. 8 Personale dell'Ufficio di sostegno

Il personale svizzero assunto dall'EASO soggiace alla disciplina in materia di personale applicabile ai funzionari e alle condizioni d'assunzione previste per gli altri impiegati dell'UE. I cittadini svizzeri possono occupare tutti i posti in seno all'EASO, salvo la funzione di direttore esecutivo.

Art. 9 Privilegi e immunità

Il protocollo dell'UE sui privilegi e sulle immunità (allegato II) è applicabile anche all'EASO e al suo personale. Tale allegato è completato dalle modalità d'applicazione del protocollo in Svizzera (appendice dell'allegato II). Riguardo al contenuto dell'allegato II e della pertinente appendice rimandiamo al numero 5.3.

Art. 10 Lotta contro la frode

Questa disposizione prevede che il controllo finanziario eventualmente svolto in Svizzera dall'UE in relazione ai partecipanti svizzeri alle attività dell'Ufficio di sostegno è retto dall'allegato III. Riguardo al contenuto dell'allegato III rimandiamo al numero 5.4.

Art. 11 Comitato

Nel corso dei negoziati, sebbene il mandato negoziale della Svizzera non lo prevedesse esplicitamente, è stato convenuto un meccanismo d'informazione e consultazione grazie al quale gli Stati associati intendono, da un lato, essere informati tempestivamente, nel contesto di un Comitato misto istituito dall'accordo, in merito a eventuali sviluppi dell'EASO e, dall'altro, poter esercitare un certo influsso sugli sviluppi legislativi a livello dell'UE concernenti l'EASO.

Art. 12 Allegati

Tutti gli allegati dell'accordo sono parte integrante dello stesso.

Art. 13 Entrata in vigore

Non è stato necessario convenire una soluzione transitoria, giacché una partecipazione transitoria all'EASO non entra in linea di conto né nell'ottica della Svizzera né in quella della Commissione europea. L'accordo entra in vigore il primo giorno del mese seguente l'ultima notifica.

Art. 14 Denuncia e validità

Le due parti hanno convenuto che ciascuna di esse può denunciare l'accordo EASO in qualsiasi momento, osservando un termine di denuncia di sei mesi, senza che la

denuncia influisca su altri accordi tra la Svizzera e l'UE. Prima della denuncia occorre tuttavia consultare il Comitato misto istituito dall'accordo. Nell'ottica dell'UE, l'associazione a Dublino è un presupposto imprescindibile per partecipare all'EASO, per cui è stato stabilito che la denuncia dell'AAD comporterebbe automaticamente l'estinzione dell'accordo EASO (idem per l'accordo d'associazione a Schengen¹¹ [AAS], il cui destino è giuridicamente vincolato a quello dell'AAD). Conformemente a quanto previsto dal mandato negoziale della Svizzera, la denuncia dell'accordo EASO lascerebbe invece impregiudicato l'AAD.

5.2

Allegato I: Formula applicabile al calcolo del contributo

L'allegato I disciplina le modalità e condizioni del contributo finanziario della Svizzera all'EASO. Per quanto riguarda la chiave di riparto, gli Stati associati e la Commissione europea si sono basati per analogia sulla chiave di riparto per la cooperazione Schengen e Dublino fissata nell'articolo 11 paragrafo 3 AAS e nell'articolo 8 paragrafo 1 seconda parte AAD. La chiave di riparto è pertanto calcolata in base al rapporto tra il PIL della Svizzera e quello di tutti gli Stati partecipanti all'EASO. Grazie alla partecipazione del Regno Unito all'EASO, la Svizzera ha un vantaggio rispetto al finanziamento medio della cooperazione Schengen giacché il rapporto tra il PIL della Svizzera e quello di tutti gli Stati partecipanti all'EASO si riduce a favore della Svizzera. La delegazione svizzera ha inoltre ottenuto che il contributo di riferimento utilizzato per il calcolo del contributo finanziario non contenga né i contributi degli Stati associati, né i contributi volontari degli Stati membri dell'UE, né altre fonti di finanziamento dell'EASO. Grazie a ciò, il contributo degli Stati associati risulta percentualmente più basso di quello degli Stati membri dell'UE.

In previsione di un eventuale cambiamento del bilancio dell'EASO è stato definito un meccanismo di correzione per i contributi degli Stati associati: in caso di aumento straordinario del contributo dell'UE all'EASO, gli Stati associati sarebbero tenuti a partecipare proporzionalmente a tale aumento. Viceversa, in caso di riduzione del bilancio di riferimento, il contributo degli Stati associati si ridurrebbe proporzionalmente; idem qualora in un determinato anno l'EASO non esaurisca il bilancio: in entrambi i casi, i contributi versati dagli Stati associati sarebbero computati sull'anno successivo, riducendo conseguentemente il contributo per tale anno.

5.3

Allegato II: Protocollo (n. 7) sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea

La Svizzera s'impegna ad applicare all'EASO il protocollo 7 del 30 marzo 2010¹² sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. Il recepimento di questo protocollo è un presupposto fondamentale per il coinvolgimento di Stati terzi nelle istitu-

¹¹ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS; RS **0.362.31**).

¹² GU L 83 del 30.3.2010, pag. 266.

zioni specializzate dell'UE. Il protocollo è riportato nel presente allegato all'accordo ed è parte integrante dell'accordo. Un complemento disciplina le modalità di applicazione del protocollo per la Svizzera, tenendo conto delle specificità del sistema giuridico svizzero. L'allegato II è un documento standard già convenuto in numerosi altri accordi anteriori.

5.4 Allegato III: Controllo finanziario dei partecipanti svizzeri alle attività dell'Ufficio di sostegno

L'allegato III precisa le modalità del controllo finanziario applicabili a tutte le persone o enti stabiliti in Svizzera che partecipano all'EASO e ad altri beneficiari di contributi comunitari. Tali modalità coincidono con gli obblighi assunti dalle parti con la firma dei contratti di progetto con l'EASO. Secondo tali contratti, gli agenti dell'UE (segnatamente della CGUE, dell'EASO, della Commissione europea e dell'Ufficio per la lotta antifrode [OLAF]) oppure le persone da essi incaricate, possono svolgere sul posto verifiche o controlli economici, finanziari, tecnologici o di altro tipo presso i beneficiari dei contributi con sede in Svizzera e i loro subcontraenti. L'Amministrazione federale delle finanze ne è avvertita preliminarmente e può partecipare ai controlli e alle verifiche sul posto. Le verifiche possono essere svolte anche cinque anni dopo lo scadere dell'accordo o conformemente alle disposizioni previste nei contratti di progetto o in pertinenti decisioni. Anche l'allegato III è un documento standard già convenuto in numerosi altri accordi anteriori.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

6.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per quanto riguarda la chiave di riparto, gli Stati associati e la Commissione europea hanno convenuto di applicare una chiave analoga a quella prevista dall'articolo 11 paragrafo 3 AAS e dall'articolo 8 paragrafo 1 seconda parte AAD rispettivamente per la cooperazione operativa di Schengen e per quella di Dublino (rapporto tra il PIL della Svizzera e quello di tutti gli Stati partecipanti all'EASO). Trattasi di una chiave di riparto usuale già applicata in virtù di altri trattati con l'UE, in particolare nell'ambito della cooperazione Schengen. Il contributo della Svizzera all'EASO sarà comparativamente più esiguo giacché l'EASO vede la partecipazione di un numero maggiore di Stati dell'UE rispetto ad altre attività nell'ambito di Schengen e Dublino (il rapporto tra PIL della Svizzera e il PIL di tutti gli Stati partecipanti scende conseguentemente a favore della Svizzera).

Per calcolare il contributo occorrono cifre riguardanti il PIL valide per tutti gli Stati partecipanti all'EASO. Pertanto è stato convenuto di utilizzare ogni anno per tutti gli Stati partecipanti all'EASO le cifre ufficiali al 31 marzo.

Al tavolo negoziale è stato inoltre possibile ottenere che l'importo di riferimento per il calcolo del contributo finanziario si basi esclusivamente sul contributo dell'UE all'EASO iscritto al bilancio dell'UE conformemente all'articolo 33 paragrafo 3

lettera a del Regolamento EASO. In termini percentuali, il contributo degli Stati associati è dunque leggermente inferiore a quello degli Stati membri dell'UE.

Quale esempio si può citare il 2015: per quell'anno l'EASO ha preventivato 16 milioni di euro. Basandosi su un contributo svizzero pari al 4,25 per cento circa (stima del rapporto tra il PIL della Svizzera e quello di tutti gli Stati partecipanti) e su un tasso di cambio di 1,20 franchi per 1 euro, la Svizzera dovrebbe versare un contributo pari a circa 816 000 franchi. I costi della partecipazione finanziaria figurano già nel preventivo 2015 e nel piano finanziario 2016–2018.

Anche per il 2016 il budget EASO ammonta a 16 milioni di euro. Non è escluso un lieve aumento negli anni successivi, per cui anche il contributo della Svizzera potrebbe aumentare conseguentemente.

6.1.2 Ripercussioni sul personale

Nell'ambito dell'impegno della Svizzera nel settore delle informazioni sui Paesi di provenienza (partecipazione a sedute e seminari, ecc.) non ci si devono aspettare grandi cambiamenti in termini di personale, giacché la Svizzera è già ora rappresentata in gruppi di lavoro e progetti analoghi. A fronte del trasferimento delle attività e dei progetti di questi organi all'EASO, durante i negoziati in vista della partecipazione della Svizzera all'Ufficio di sostegno si è trattato anche di garantire la continuità della partecipazione svizzera a questi organi di lavoro.

Nell'ambito degli impieghi di squadre di sostegno per l'asilo dell'EASO occorreranno anche impieghi di durata determinata di periti svizzeri in altri Paesi europei. Questi impieghi significano anche un relativo investimento di personale che, per la durata degli impieghi, non è disponibile in Svizzera. Per i previsti impieghi di personale svizzero nelle squadre di sostegno per l'asilo saranno distaccati perlopiù specialisti dell'Ufficio federale della migrazione (UFM). Per il momento l'UFM non chiederà nuovo personale per questi impieghi. Si dà per acquisito che sarà possibile fronteggiare questo compito attingendo alle risorse di personale disponibili. Ciò anche perché, conformemente all'articolo 16 paragrafo 1 del regolamento EASO, lo Stato membro di origine conserva la propria autonomia per quanto riguarda la selezione del numero e dei profili degli esperti e la durata delle operazioni dell'EASO. Il nostro Paese è libero di rifiutare il distacco di esperti qualora sia urgentemente necessaria la loro presenza in Svizzera. Conformemente all'articolo 23 del regolamento EASO, le spese degli impieghi sono a carico dell'Ufficio di sostegno.

Nell'ambito di un monitoraggio degli impieghi durante i primi anni di partecipazione svizzera all'EASO sarà inoltre vagliata l'entità delle risorse di personale richieste per le squadre di sostegno per l'asilo.

Grazie alla partecipazione del nostro Paese all'EASO, i collaboratori del settore dell'asilo svizzero hanno la possibilità di lavorare presso l'EASO, per una durata determinata, in veste di esperti nazionali.

La partecipazione della Svizzera all'EASO non consentirà immediatamente di liberare capacità dell'UFM in termini di personale per svolgere altri compiti. Tuttavia, qualora l'attività dell'EASO, per esempio in Grecia, dia buoni risultati, ciò segnerebbe il ripristino del buon funzionamento del sistema Dublino, il che implicherebbe per la Svizzera la possibilità di trasferire nuovamente dei richiedenti l'asilo in Grecia nell'ambito della procedura Dublino. Inoltre le misure preventive quali per

esempio il sistema di allerta rapido (cfr. n. 6.3), possono concorrere a evitare il riprodursi di situazioni analoghe in futuro. Tutto ciò contribuisce a sgravare il sistema d'asilo e a ridurre il fabbisogno di personale.

Il fatto di cooperare con i partner europei nell'ambito dell'EASO dovrebbe inoltre contribuire a rendere le analisi dei Paesi ancora più efficienti, celeri e di migliore

qualità, in particolare grazie a missioni di accertamento congiunte nei Paesi di provenienza, a progetti congiunti e allo scambio d'informazioni specifiche sui Paesi di provenienza.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni

La partecipazione della Svizzera all'EASO non ha ripercussioni per i Cantoni.

6.3 Altre ripercussioni

L'EASO funge da centro di competenza per le questioni dell'asilo e sostiene gli Stati membri dell'UE i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono esposti a una particolare pressione. Ne consegue un potenziamento del sistema Dublino in tutta l'Europa. Sebbene non faccia parte dell'UE, la Svizzera nutre parimenti un interesse al pareggiamento delle pratiche dei singoli Stati per quanto concerne la concessione della protezione internazionale nello spazio Dublino: regolarmente si osserva infatti come divergenze troppo marcate tra le varie prassi europee si ripercuotano negativamente sul nostro Paese.

Il nuovo regolamento (UE) n. 604/2013¹³ (regolamento Dublino III), che la Svizzera si appresta a recepire in virtù dell'associazione a Dublino, introduce all'articolo 33 un meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi (*Mechanism for Early Warning, Preparedness and Crisis Management*) nel cui contesto l'EASO avrà un ruolo cruciale. L'Ufficio di sostegno raccoglierà informazioni sulla situazione degli Stati Dublino sotto il profilo dell'asilo, redigerà pertinenti analisi e supporterà gli Stati esposti a una particolare pressione migratoria nell'attuazione di un piano d'azione preventivo o di un piano d'azione per la gestione delle crisi.

Infine, per quanto riguarda le ripercussioni per l'Amministrazione federale, la partecipazione all'EASO avrà conseguenze perlopiù organizzative per l'UFM. Al momento è in preparazione un pertinente piano d'attuazione.

¹³ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁴ sul programma di legislatura 2011–2015.

L'accordo EASO non richiede adeguamento alcuno del diritto svizzero.

Nell'ottica della politica europea della Svizzera, l'accordo sulla partecipazione della Svizzera all'EASO è da valutare positivamente. Costituisce un allargamento della cooperazione con l'UE e con i suoi Stati membri in un ambito importante in cui sono in gioco interessi congiunti. Rafforza ulteriormente la stretta cooperazione con l'UE nell'ambito della giustizia e degli interni. L'accordo è un classico trattato di cooperazione, pertanto non ha nulla a che vedere con le questioni istituzionali discusse tuttora dalla Svizzera e dall'UE.

La partecipazione all'EASO non implica il recepimento di elementi della normativa materiale dell'UE sull'asilo (p. es. direttiva sull'accoglienza, direttiva sulla qualifica e direttiva sulle procedure), pertanto non ha ripercussioni di sorta sul diritto materiale svizzero sull'asilo. L'EASO non ha poteri direttivi nei confronti delle autorità nazionali. L'Ufficio di sostegno non ha alcun potere in relazione al processo decisionale delle autorità degli Stati membri responsabili per l'asilo per quanto riguarda le singole domande di protezione internazionale (art. 2 par. 6 e 28 par. 4 nonché consid. 14 del regolamento EASO).

L'accordo ha peraltro carattere statico, per cui la Svizzera non ha nessun obbligo di recepire eventuali emendamenti o sviluppi del regolamento EASO. Il loro recepimento presupporrebbe un pertinente emendamento dell'accordo, previa consultazione del Comitato misto. Nel contesto del Comitato misto, gli Stati associati saranno informati tempestivamente anche degli sviluppi legislativi a livello dell'UE connessi con l'EASO.

L'accordo è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. In particolare, è consono alle prescrizioni del diritto umanitario internazionale e alle pertinenti disposizioni del diritto internazionale in materia di rifugiati e della tutela internazionale dei diritti dell'uomo.

La cooperazione nell'ambito dell'EASO è peraltro intimamente connessa all'AAS e, in modo particolare, all'AAD. Come detto, il regolamento EASO non costituisce però uno sviluppo della normativa Schengen o Dublino, bensì è una componente a sé stante del Sistema europeo comune di asilo (CEAS). Pertanto la Svizzera non ha né un obbligo contrattuale di recepire il regolamento EASO o di partecipare all'EASO, né un obbligo di recepire tutti i futuri sviluppi del regolamento EASO.

¹⁴ FF 2012 305, in particolare pag. 435

L'attività dell'EASO e il sistema Dublin sono nondimeno intimamente connessi. L'articolo 14 dell'accordo EASO prevede pertanto che la denuncia dell'AAD comporterebbe anche l'estinzione dell'accordo EASO (cfr. n. 5.1, commento all'art. 14). Non vale invece il contrario: l'accordo EASO può essere denunciato in qualsiasi momento senza che ciò influisca sull'AAD o su altri accordi della Svizzera con l'UE. Gli Stati associati hanno negoziato con l'UE accordi a sé stanti, per cui, in caso di denuncia da parte della Svizzera, il nostro Paese non sarebbe vincolato a obblighi di sorta nei riguardi degli altri Stati associati; occorrerebbe tuttavia consultare preliminarmente il Comitato misto istituito dall'accordo.

8.3 Costituzione e referendum

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁵, gli affari esteri competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale firma e ratifica i trattati internazionali, fatta salva l'approvazione dell'Assemblea federale. La competenza dell'Assemblea federale per l'approvazione dei trattati internazionali è sancita dall'articolo 166 capoverso 2 Cost. Sono esclusi i trattati internazionali la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹⁶ sul Parlamento [LParl] e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Nella fattispecie il Consiglio federale non ha tale competenza.

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. i trattati internazionali sono soggetti a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di disposizioni di legge. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti tutte le disposizioni che devono essere emanate sotto forma di legge federale secondo i criteri fissati dall'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Il presente accordo internazionale codifica in particolare questioni inerenti alla partecipazione finanziaria, alla responsabilità, alla concessione di privilegi e immunità. L'accordo prevede altresì la possibilità per gli organi europei di svolgere controlli sul posto in Svizzera, congiuntamente a organi di controllo nazionali. Si tratta di disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost.

Pertanto il decreto federale che approva l'accordo sottostà a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

¹⁵ RS 101

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ RS 172.010

8.4

Subordinazione al freno alle spese

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

8.5

Protezione dei dati

Nell'ottica della protezione dei dati non occorrono modifiche o adeguamenti giacché, conformemente all'accordo EASO, la Svizzera può applicare le proprie disposizioni nazionali in materia di protezione dei dati.