



**Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale della migrazione UFM**

UFM, Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern

**Approvazione e trasposizione dello scambio di note tra la
Svizzera e l'UE concernente il recepimento del Codice
frontiere Schengen (sviluppo dell'acquis di Schengen)**

**Modifiche nel diritto in materia di stranieri e di asilo per la
trasposizione completa dell'acquis di Schengen già recepito
Rapporto esplicativo**

del ...

Indice

1 Situazione iniziale	4
1.1 Accettazione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino	4
2 Sviluppo dell'acquis di Schengen	5
2.1 Osservazioni generali	5
2.2 Procedura di recepimento	5
2.3 Competenza dell'Assemblea federale	6
2.4 Possibili conseguenze in caso di mancato recepimento	6
3 Recepimento del Codice frontiere Schengen nel quadro degli sviluppi dell'acquis di Schengen	7
3.1 Contenuto del Codice frontiere Schengen	7
3.2 Necessità di adeguamenti legali nel diritto svizzero	7
4 Ulteriori adeguamenti nel diritto interno per la trasposizione completa dell'acquis di Schengen e di Dublino già recepito	8
4.1 Osservazione preliminare	8
4.2 Panoramica degli ulteriori adeguamenti nell'ambito della LStr, della LAsi e della LSISA	8
5 Parte speciale	9
5.1 Adeguamento della LStr al Codice frontiere Schengen nell'ambito dello sviluppo dell'acquis di Schengen	9
5.1.1 Procedura in caso di rifiuto d'entrata secondo le disposizioni del Codice frontiere Schengen	9
5.1.2 Trasposizione nella LStr	10
5.1.2.1 Situazione giuridica attuale	10
5.1.2.2 Ripercussioni nella LStr	10
5.1.2.3 Spiegazione delle disposizioni	11
5.1.3 Trasposizione a livello di ordinanza	12
5.2 Adeguamenti della LStr all'acquis di Schengen e Dublino già recepito (ulteriori adeguamenti)	13
5.2.1 Trasposizione della direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (procedura API)	13
5.2.2 Allontanamento semplificato di diritto in materia di stranieri in virtù dell'accordo di associazione a Dublino	15
5.2.2.1 Osservazione preliminare	15
5.2.2.2 Spiegazione della disposizione	16
5.2.3 Disposizioni penali per le imprese di trasporto	18
5.2.3.1 Osservazioni preliminari	18
5.2.3.2 Multa in caso di violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 120a)	18
5.2.3.3 Multa in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 120b)	19
5.2.3.4 Disposizioni comuni per sanzionare le imprese di trasporto (art. 120c)	19

5.2.3.5 Perseguimento penale (art. 120d)	20
5.3 Altri adeguamenti della LAsi all'acquis di Dublino già recepito	20
5.3.1 Domanda d'asilo alla frontiera (art. 21 LAsi)	20
5.3.2 Procedura all'aeroporto (art. 22 LAsi)	22
5.3.2.1 Osservazione preliminare	22
5.3.2.2 Spiegazione della disposizione	22
5.3.3 Intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale (art. 24 LAsi)	24
5.3.4 Rilevamento dei dati biometrici da parte di terzi	24
5.3.5 Legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)	25
5.3.5.1 Principi delle modifiche	25
5.3.5.2 Spiegazioni delle singole disposizioni	25
Art. 1 Oggetto	25
Art. 3 Scopo del sistema d'informazione	26
Art. 15 Comunicazione all'estero	26
5.4 Competenza del DFGP a concludere convenzioni organizzative e tecniche per la riammissione di propri cittadini	26
5.4.1 Osservazione preliminare	26
5.4.2 Spiegazione della disposizione	27
5.5 Ripercussioni per la Confederazione	27
5.5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	27
5.6 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	28
6 Compatibilità con il diritto internazionale ed europeo	28
7 Aspetti giuridici	29
7.1 Compatibilità con la Costituzione	29
7.2 Decreto d'approvazione	29
Allegato: nota del... (avamprogetto), incluso Codice frontiere Schengen, e avamprogetti di legge	

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Accettazione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino

Il 5 giugno 2005 gli elettori hanno accettato gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino¹. La Svizzera si è impegnata a recepire tutti gli atti giuridici dell'UE a cui si fa riferimento nell'accordo di associazione a Schengen (AAS)² e nell'accordo di associazione a Dublino (AAD)³ (il cosiddetto acquis di Schengen e di Dublino)⁴. Essa si è inoltre dichiarata di principio disposta a recepire tutti gli atti giuridici concernenti Schengen e Dublino successivi alla firma degli accordi di associazione, quindi adottati nell'UE dopo il 26 ottobre 2004, e a trasporli, se necessario, nel diritto svizzero (cosiddetto sviluppo dell'acquis di Schengen e Dublino).

Il 20 marzo 2006 la Svizzera ha quindi ratificato entrambi gli accordi di associazione. Per l'entrata in vigore dell'AAS e dell'AAD è necessaria la ratifica da parte della CE e dell'UE, attesa per la metà del 2007.

L'effettiva applicazione degli accordi non inizia tuttavia già con l'entrata in vigore, bensì soltanto dopo che il Consiglio dell'UE avrà constatato, in una decisione, l'adempimento da parte svizzera delle condizioni necessarie per partecipare alla cooperazione istituita da Schengen (la cosiddetta messa in vigore, cfr. il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF 2004 5438). La messa in vigore degli accordi avverrà dunque probabilmente nell'autunno del 2008. La condizione richiesta è la conclusione di tutti i lavori di attuazione necessari in Svizzera e una valutazione positiva della Svizzera da parte degli altri Stati Schengen.

¹ Cfr. il decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, FF 2004 6343.

² Accordo del 26 ottobre 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 (FF 2004 5747).

³ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri o in Svizzera (FF 2004 5777).

⁴ Cfr. gli allegati A e B AAS, FF 2004 5757, nonché l'art. 1 AAD, FF 2004 5779.

2 Sviluppo dell'acquis di Schengen

2.1 Osservazioni generali

Dalla firma degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, il 26 ottobre 2004, l'acquis di Schengen è stato oggetto di alcuni sviluppi. Fino al mese di agosto 2006 l'UE aveva comunicato alla Svizzera sviluppi – seppure prevalentemente di natura tecnica – in dieci ambiti nel diritto in materia di stranieri (procedura di entrata e del visto). In quanto futuro Stato Schengen, la Svizzera è di principio tenuta a recepire, a norma di una procedura speciale e nel rispetto dei diritti della democrazia diretta⁵, gli atti giuridici CE notificati e a trasporli nel suo diritto interno (cfr. qui di seguito n. 2.2).

Vista la loro importanza e portata, due degli sviluppi finora notificati dall'UE nell'ambito del diritto in materia di stranieri rientrano nella competenza del Legislativo (art. 166 cpv. 2 Cost.). Si tratta, da un lato, del regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (regolamento CE sui documenti d'identità)⁶ e, dall'altro, del regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen⁷).

Vista la stretta correlazione sotto il profilo del contenuto, le modifiche alla legge federale del 16 dicembre 2005⁸ sugli stranieri (LStr), necessarie al recepimento e alla trasposizione, sono eseguite nel quadro degli adeguamenti alla legge federale sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri⁹. Per quanto concerne tale sviluppo attualmente è in corso una procedura di consultazione separata¹⁰.

Oggetto di tale rapporto è il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen¹¹, cfr. n. 3.1), che è stato approvato il 15 marzo 2006 ed è entrato in vigore negli Stati Schengen il 13 ottobre 2006. Il 9 marzo 2006 esso è stato notificato alla Svizzera in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen.

2.2 Procedura di recepimento

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi di Schengen. In caso di sviluppo dell'acquis di Schengen, il rispettivo atto giuridico è notificato alla Svizzera. Quest'ultima deve

⁵ Cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273, 5429 segg.

⁶ GU L 385 del 29.12.2004, pag. 1

⁷ GU L 105 del 13.04.2006, pag. 1

⁸ RS **142.20**

⁹ Avamprogetto del 15.07.2005 in consultazione: introduzione del passaporto biometrico. Avamprogetto di revisione della legge e dell'ordinanza sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri, FF **2005** 3923, e avamprogetto in consultazione: approvazione e trasposizione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen nell'ambito del diritto in materia di documenti d'identità e di stranieri, FF **2006** ...

¹⁰ <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html>

¹¹ GU L 105 del 13.04.2006, pag. 1

quindi comunicare entro 30 giorni se intende recepire il nuovo atto. In caso di sviluppi dell'acquis di Schengen che l'UE ha notificato alla Svizzera prima dell'entrata in vigore dell'accordo di associazione a Schengen, il termine per la nota di risposta svizzera decorre dall'entrata in vigore dell'AAS (art. 14 par. 3 AAS).

Il recepimento avviene dunque nell'ambito di uno scambio di note, che rappresenta, nell'ottica svizzera, un trattato internazionale. A seconda del contenuto dell'atto UE da recepire, l'approvazione di tale trattato è di competenza del Consiglio federale o del Parlamento (e del popolo nell'ambito del referendum facoltativo).

Se la conclusione dello scambio di note compete all'Assemblea federale o se il recepimento impone adeguamenti di legge, nella sua nota di risposta la Svizzera deve informare l'UE che il recepimento dello sviluppo può diventare vincolante soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. a AAS)¹². In tal caso la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per il recepimento e la trasposizione dello sviluppo. Il termine decorre dall'entrata in vigore dell'AAS¹³.

2.3 Competenza dell'Assemblea federale

In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione di un trattato internazionale compete di principio all'Assemblea federale. In via eccezionale, il Consiglio federale può concludere un trattato se ne è autorizzato dalla legge o da un trattato internazionale o nel caso di un trattato di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a LOGA¹⁴.

Lo scambio di note concernente il recepimento del Codice frontiere Schengen non rappresenta un trattato di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a LOGA, poiché la sua trasposizione impone adeguamenti della LStr (cfr. n. 3.2.1). In nessuna altra legge o trattato internazionale vi è inoltre una pertinente competenza alla conclusione di un trattato.

Lo scambio di note necessario per il recepimento e le modifiche della LStr indispensabili per la trasposizione vanno pertanto sottoposti congiuntamente al Parlamento in applicazione dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. e sottostanno a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 2 lett. a e d n. 3 Cost.).

2.4 Possibili conseguenze in caso di mancato recepimento

In caso di mancato recepimento del Codice frontiere da parte della Svizzera potrebbe essere applicata la procedura speciale, prevista nell'Accordo di associazione a Schengen, che porta a una sospensione, se non addirittura a una rottura dell'accordo.

¹² Cfr. la nota in allegato.

¹³ In merito cfr. il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF **2004** 5273, 5929 segg..

¹⁴ RS **172.010**

3 Recepimento del Codice frontiere Schengen nel quadro degli sviluppi dell'acquis di Schengen

3.1 Contenuto del Codice frontiere Schengen

Il Codice frontiere Schengen sostituisce disposizioni importanti della Convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985¹⁵ tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (CAAS). A partire dal 13 ottobre 2006 non saranno più in vigore gli articoli 2-8 CAAS, che disciplinavano l'entrata e i controlli alle frontiere.

Nel contempo occorre tuttavia abrogare anche il Manuale comune¹⁶, che precisava e completava tali prescrizioni, nonché altri regolamenti CE e decisioni del comitato esecutivo di Schengen e sostituirli con le nuove disposizioni contenute nel Codice frontiere Schengen (cfr. art. 39 Codice frontiere Schengen).

Il Codice frontiere Schengen riunisce tali disposizioni disciplinate in diverse sedi. Essenzialmente si tratta di disposizioni riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne, le condizioni d'entrata, lo svolgimento dei controlli alle frontiere, il ripristino dei controlli alle frontiere interne e il rifiuto d'entrata.

Le frontiere esterne (=frontiera tra gli Stati Schengen e gli Stati non aderenti a Schengen) possono essere attraversate soltanto se sono adempiute le condizioni d'entrata previste nell'acquis di Schengen. Le persone che attraversano le frontiere sottostanno a un controllo. Il Codice frontiere disciplina in dettaglio le prescrizioni da rispettare in materia di controlli; occorre in particolare allestire corsie separate ai valichi di frontiera e apporre timbri sui documenti di viaggio di cittadini di Paesi terzi. Tuttavia, il Codice frontiere stabilisce anche quali snellimenti di tali controlli sono ammissibili. Esso disciplina inoltre la procedura applicabile in caso di rifiuto d'entrata (emanazione di una decisione, possibilità di ricorso, ecc.).

Oltre ai controlli alle frontiere esterne, il Codice frontiere disciplina anche la procedura alle frontiere interne (=frontiera tra gli Stati Schengen), che include in particolare la soppressione dei controlli alle frontiere interne, il ripristino temporaneo di tali controlli e la procedura da seguire in tale ambito.

Il Codice frontiere contiene infine anche prescrizioni relative al personale e alle risorse per i controlli di frontiera e alla cooperazione tra gli Stati membri.

3.2 Necessità di adeguamenti legali nel diritto svizzero

Il Codice frontiere Schengen è un regolamento CE dettagliato, direttamente applicabile dal profilo del diritto pubblico internazionale e che non rende necessaria una trasposizione nel diritto interno. Al fine di evitare contraddizioni normative tra il diritto interno e il Codice frontiere sono tuttavia necessari adeguamenti della LStr.

¹⁵ GU L 239 del 22.09.2000, pagg. 1, 19

¹⁶ Manuale comune (GU C 313 del 16.12.2002, pag. 97) modificato dalle decisioni
- 2003/454/CE del 13 giugno 2003 (GU L 152 del 22.07.2003, pag. 82);
- 2003/585/CE del 28 luglio 2003 (GU L 198 del 06.08.2003, pag. 13);
- 2003/586/CE del 28 luglio 2003 (GU L 198 del 06.08.2003, pag. 15);
- 2004/466/CE del 29 aprile 2004 (GU L 195 del 02.06.2004, pag. 44) e
- 2004/574/CE del 29 aprile 2004 (GU L 261 del 06.08.2004, pag. 36).

Come novità, per ogni rifiuto d'entrata alla frontiera esterna il Codice frontiere Schengen impone l'emanazione di una decisione scritta su un modulo speciale. Il rifiuto deve essere notificato alla frontiera al cittadino dello Stato terzo in questione. È immediatamente esecutivo, ma può essere impugnato, se questo è previsto dal diritto nazionale.

La nuova LStr non prevede invece l'emanazione di una decisione formale in ogni caso. Una decisione formale è emanata soltanto su richiesta esplicita (art. 7 cpv. 2¹⁷, art. 64. cpv. 2, art. 65 cpv. 2 LStr). Un adeguamento della LStr è pertanto necessario per trasporre tale sviluppo previsto nel Codice frontiere Schengen (cfr. le osservazioni al n. 4.1).

4 Ulteriori adeguamenti nel diritto interno per la trasposizione completa dell'acquis di Schengen e di Dublino già recepito

4.1 Osservazione preliminare

Nell'ambito dei lavori preparatori relativi al summenzionato sviluppo dell'acquis di Schengen è risultato che alcune prescrizioni previste dal diritto in materia di stranieri e di asilo, che erano state adeguate all'acquis di Schengen (stato al 26 ottobre 2004) nel 2004 nel quadro del decreto federale del 17 dicembre 2004¹⁸ che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, andavano riesaminate e completate. La necessità di tali adeguamenti è emersa soltanto dopo la conclusione dei lavori legislativi nel diritto in materia di asilo e di stranieri. Per evitare lacune nella trasposizione e non mettere in discussione la messa in vigore entro i termini previsti dell'accordo di associazione a Schengen, questi ulteriori adeguamenti devono essere trattati congiuntamente allo sviluppo dell'acquis di Schengen.

4.2 Panoramica degli ulteriori adeguamenti nell'ambito della LStr, della LAsi e della LSISA

Oltre agli adeguamenti in base agli sviluppi dell'acquis di Schengen, sono indispensabili ulteriori adeguamenti della LStr, della legge sull'asilo (LAsi¹⁹) e della legge federale del 20 giugno 2003²⁰ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA). Non si tratta di sviluppi, bensì di completamenti e ulteriori adeguamenti per la trasposizione dell'acquis di Schengen e Dublino già recepito con il decreto del 17 dicembre 2004²¹ (cfr. in merito il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II²²). Di conseguenza, non è necessario procedere a un ulteriore scambio di note per il recepimento delle rispettive prescrizioni.

Contrariamente a quanto previsto per gli sviluppi, che di principio sottostanno a scadenze separate (cfr. n. 2.2), tali ulteriori adeguamenti devono essere trasposti nel diritto svizzero al più tardi al momento della messa in vigore degli accordi di associazione a Schengen e Dublino.

¹⁷ Cfr. la disposizione concernente il coordinamento (art. 127 LStr).

¹⁸ FF **2004** 6343

¹⁹ RS **142.31**

²⁰ RS **142.51**

²¹ FF **2004** 6343

²² FF **2004** 5273

Sono proposti gli adeguamenti e modifiche seguenti:

- l’emanazione di prescrizioni nella LStr per la trasposizione della direttiva 2004/83 (CE) del Consiglio, del 29 aprile 2004²³, concernente l’obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (la cosiddetta *Advance Passenger Information* [procedura API]);
- la creazione nella LSISA delle basi legali necessarie affinché il nuovo sistema d’informazione per il settore degli stranieri e dell’asilo (SIMIC) possa essere utilizzato anche per compiti in relazione all’applicazione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino;
- l’introduzione di un allontanamento speciale nella LStr in relazione alla procedura Dublino per i casi in cui, pur non essendo stata presentata una domanda d’asilo in Svizzera, la persona interessata ha già presentato una domanda d’asilo in un Paese vincolato da un accordo di associazione a Dublino;
- un disciplinamento conforme a Dublino della procedura d’asilo in caso di domande d’asilo presentate alla frontiera, nei pressi della frontiera, negli aeroporti nonché in Svizzera;
- l’emanazione di una norma che deleghi al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) la competenza di concludere convenzioni concernenti questioni organizzative e tecniche in relazione alla riammissione dei propri cittadini.

5 Parte speciale

5.1 Adeguamento della LStr al Codice frontiere Schengen nell’ambito dello sviluppo dell’acquis di Schengen

5.1.1 Procedura in caso di rifiuto d’entrata secondo le disposizioni del Codice frontiere Schengen

L’articolo 13 del Codice frontiere Schengen disciplina la procedura in caso di rifiuto d’entrata alla frontiera esterna. Contrariamente a quanto prescritto dall’acquis di Schengen già recepito, gli Stati Schengen devono ora prevedere un rimedio giuridico in caso di rifiuto d’entrata; la procedura è retta dal diritto nazionale. Secondo il Codice frontiere Schengen, tale rimedio giuridico non ha effetto sospensivo e il rifiuto d’entrata è esecutivo nonostante la presentazione di un ricorso, purché disposizioni di diritto pubblico internazionali non si oppongano a un rifiuto d’entrata (Convenzione sullo statuto dei rifugiati o CEDU). Come finora, il Codice frontiere Schengen prevede che, in tutti gli Stati Schengen, le autorità incaricate del controllo delle frontiere notifichino alle persone interessate il rifiuto d’entrata mediante un modulo standard uniforme²⁴, il quale, oltre a indicare i rimedi giuridici, contenga i motivi alla base del rifiuto d’entrata.

Tale procedura vige di principio soltanto per i rifiuti d’entrata alla frontiera esterna, quindi in caso di ingresso nello spazio Schengen da uno Stato terzo (art. 1 e 13 Codice frontiere Schengen). Tale procedura si applica in via eccezionale alle frontiere interne in caso di ripristino temporaneo dei controlli delle persone (art. 28

²³ GU L 261 del 06.08.2005, pag. 24

²⁴ Allegato V Parte B Codice frontiere Schengen (GU L 105 del 13.04.2006, pag. 23)

Codice frontiere Schengen). Per quanto concerne la Svizzera, ciò significa che tale procedura si applica in linea di principio soltanto in caso di entrata in Svizzera in aeroporti o aerodromi in cui possono atterrare aerei che trasportano persone provenienti dall'esterno dello spazio Schengen (cfr. messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF 2004 5440). Per contro, di principio tale prescrizione non si applica in caso di attraversamento delle frontiere interne tra la Svizzera e i quattro Paesi limitrofi, che sono parimenti vincolati dagli accordi di associazione a Schengen.

5.1.2 Trasposizione nella LStr

5.1.2.1 Situazione giuridica attuale

Secondo la LStr, l'entrata è rifiutata senza formalità alla frontiera se una persona non soddisfa le condizioni d'entrata. Le persone presenti in Svizzera a breve termine nell'ambito di un soggiorno che non necessita di un permesso possono inoltre essere allontanate senza formalità se nel corso del loro soggiorno non soddisfano più le condizioni d'entrata. Su richiesta esplicita, le autorità devono tuttavia emanare una decisione impugnabile soggetta a tassa (art. 7 cpv. 2, art. 64 cpv. 1 e art. 65 cpv. 1 LStr in combinato disposto con l'art. 127 LStr). È possibile interporre ricorso contro tale decisione.

In linea di principio, il diritto svizzero in materia di stranieri non contempla quindi procedure diverse per respingimenti immediatamente alla frontiera e allontanamenti dopo l'entrata in Svizzera.

5.1.2.2 Ripercussioni nella LStr

Recependo il Codice frontiere Schengen non è possibile mantenere il rifiuto d'entrata senza formalità previsto nella LStr. In futuro tale decisione dovrà essere motivata in ogni caso e notificata con il modulo previsto nel Codice frontiere Schengen. Dovrà inoltre essere data una possibilità di ricorso.

L'articolo 13 del Codice frontiere Schengen vige – come illustrato – per il rifiuto d'entrata alla frontiera esterna. Nella prassi la procedura di rifiuto d'entrata senza formalità giusta il Codice frontiere va quindi applicata soltanto in caso di allontanamento/rifiuto d'entrata all'aeroporto giusta l'articolo 65 capoverso 1 LStr, se le persone entrano in Svizzera direttamente dall'esterno dello spazio Schengen. Infatti, soltanto in questo caso la frontiera esterna di Schengen è oltrepassata.

Per contro, in caso di rifiuto d'entrata conseguente a un controllo di polizia al confine svizzero, di principio non si applica la procedura prevista nel Codice frontiere Schengen, dato che le frontiere della Svizzera non costituiscono frontiere esterne dello spazio Schengen. La procedura prevista nel Codice frontiere Schengen andrebbe invece applicata se la Svizzera dovesse temporaneamente ripristinare i controlli alla frontiera sulla base degli articoli 23–25 del Codice frontiere Schengen (art. 28 Codice frontiere). Per questo motivo è giustificato adeguare anche l'articolo 7 capoverso 2 LStr al Codice frontiere Schengen.

Per contro, in caso di allontanamento senza formalità durante un soggiorno che non necessita di un permesso o di persone in situazione irregolare giusta l'articolo 64 capoverso 1 LStr non si applica mai il Codice frontiere Schengen, poiché non si tratta di un rifiuto d'entrata, bensì di un allontanamento dalla Svizzera.

Tuttavia, nel caso di allontanamenti nell'ambito di un soggiorno che non necessita di un permesso o di persone in situazione irregolare non sarebbe giuridicamente

sostenibile né attuabile nella pratica continuare a prevedere, di principio, un allontanamento senza formalità e ad applicare la procedura formale di Schengen soltanto per i rifiuti d'entrata all'aeroporto o, in caso di ripristino limitato nel tempo dei controlli al confine, alla frontiera svizzera. Soprattutto nei casi in cui l'entrata è avvenuta nel rispetto delle condizioni d'entrata e l'allontanamento è stato ordinato in forza dell'articolo 64 capoverso 1 LStr (p. es. con la motivazione secondo cui mancherebbero i mezzi finanziari necessari al sostentamento) dovrebbe sussistere un interesse alla protezione giuridica comparabile a quello in caso di rifiuto d'entrata all'aeroporto.

Seppure non prescritto esplicitamente dal Codice frontiere Schengen, è pertanto giustificato applicare di principio la stessa procedura prevista in caso di rifiuto d'entrata alla frontiera esterna di Schengen anche in caso di allontanamento secondo l'articolo 64. In tal modo è garantita una procedura uniforme. Questo crea trasparenza e agevola la procedura alle autorità.

5.1.2.3 Spiegazione delle disposizioni

Modulo di notifica in caso di decisioni in base agli articoli 7, 64 e 65 LStr

In caso di rifiuto d'entrata secondo l'articolo 7 capoverso 2, di allontanamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 e di allontanamento all'aeroporto secondo l'articolo 65 capoverso 1 LStr, in futuro le autorità federali o cantonali competenti dovranno notificare il rifiuto d'entrata o la decisione di allontanamento con un modulo uniforme, come previsto nel Codice frontiere Schengen²⁵. Se non è prevista alcuna deroga, tali decisioni notificate mediante modulo sono, in linea di principio, immediatamente esecutive e un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo.

Adeguamento dell'articolo 7 capoverso 2 LStr

In linea di principio non è più possibile eseguire controlli sistematici delle persone (controlli delle persone senza sospetti fondati in occasione dell'attraversamento della frontiera) alle frontiere interne. Tuttavia, dato che la Svizzera non ha aderito all'Unione doganale europea, il Corpo delle guardie di confine può continuare a eseguire i controlli delle persone necessari al controllo delle merci. Le autorità cantonali di polizia o il Corpo delle guardie di confine possono parimenti effettuare, oltre ai controlli doganali nella zona di frontiera, controlli delle persone per motivi di polizia di sicurezza. Tali misure non devono tuttavia avere la stessa portata di un controllo di frontiera (cfr. art. 21 Codice frontiere Schengen). I controlli continuano a essere permessi se non hanno come obiettivo un controllo di frontiera vero e proprio, bensì si basano su informazioni ed esperienze generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volti, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera. Sono ideati ed eseguiti in maniera chiaramente distinta dai controlli sistematici delle persone alle frontiere esterne²⁶. La definizione concreta di tali controlli delle persone è disciplinata più in dettaglio a livello di ordinanza e di istruzione tenendo conto delle prescrizioni del Codice frontiere Schengen (art. 7 cpv. 2 LStr).

Se un rifiuto d'entrata è pronunciato alla frontiera interna nell'ambito di un controllo delle persone ammissibile in tal senso, le autorità incaricate dei controlli devono notificare il rifiuto d'entrata mediante il modulo uniforme; la decisione è

²⁵ Allegato V Parte B Codice frontiere Schengen (GU L 105 del 13.04.2006, pag. 23)

²⁶ Messaggio «Accordi bilaterali II»; FF **2004** 5376 seg.

immediatamente esecutiva e un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo. È ragionevole esigere dalle persone respinte immediatamente alla frontiera interna che ritornino nello Stato Schengen limitrofo dal quale hanno cercato di entrare, purché disposizioni di diritto pubblico internazionale non si oppongano a un rifiuto d'entrata (Convenzione sullo statuto dei rifugiati, CEDU, Accordo sulla libera circolazione delle persone o disposizioni dell'Accordo di Dublino). Del resto, da tale Paese possono sempre presentare una nuova domanda d'entrata presso le competenti autorità.

Adeguamento dell'articolo 64 LStr

Sulla scorta della normativa vigente, occorre prevedere nell'articolo 64 capoverso 2 la possibilità di ripristinare, su richiesta, l'effetto sospensivo. Un tale ripristino può essere giustificato per chiarire eventuali ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento. Conformemente al capoverso 3, la decisione di allontanamento è tuttavia immediatamente esecutiva se sussiste un pericolo concreto per la sicurezza e l'ordine pubblici o per la sicurezza esterna, come dovrebbe essere sovente il caso per tali allontanamenti (p. es. allontanamento di tifosi o dimostranti violenti o turisti del crimine).

Adeguamento dell'articolo 65 LStr

Per contro, il rifiuto d'entrata (allontanamento) all'aeroporto in quanto frontiera esterna di Schengen va sempre eseguito immediatamente, nell'ambito delle possibilità tecniche disponibili all'aeroporto (cfr. tuttavia art. 65 cpv. 3 ultimo periodo LStr). È possibile autorizzare la persona interessata a soggiornare temporaneamente all'aeroporto fino al prossimo volo di ritorno disponibile (per quel che concerne le peculiarità della procedura all'aeroporto, cfr. il messaggio relativo alla LStr, FF 2002 3427). Il rifiuto d'entrata all'aeroporto giusta l'articolo 65 capoverso 1 LStr non è tuttavia emanato senza formalità, bensì deve essere notificato come finora dall'Ufficio federale mediante il modulo standard uniforme²⁷, come previsto nel Codice frontiere Schengen (art. 65 cpv. 2 LStr).

I vantaggi di tale soluzione unitaria

Tale soluzione consente di contenere il dispendio amministrativo per le autorità competenti e nel contempo di tenere adeguatamente conto dell'interesse alla protezione giuridica della persona interessata. Non si prevede un aumento duraturo dei ricorsi dovuto a tale nuova possibilità di impugnazione, poiché di regola non sussiste un effetto sospensivo e poiché nella maggior parte dei casi le decisioni sono immediatamente esecutive. Non sussiste quindi alcun interesse a interporre ricorso. Inoltre, vi è sempre la possibilità di presentare una domanda d'asilo anche alla frontiera interna.

5.1.3 Trasposizione a livello di ordinanza

Oltre alle modifiche della LStr, la trasposizione del Codice frontiere Schengen richiede anche adeguamenti a livello di ordinanza. Tali adeguamenti sono contenuti nella nuova ordinanza concernente la procedura d'ingresso, che attualmente è rielaborata in relazione alla messa in vigore della LStr e fa già riferimento al Codice frontiere Schengen²⁸. Naturalmente gli adeguamenti entreranno in vigore soltanto se il presente sviluppo dell'acquis di Schengen sarà recepito.

²⁷ Allegato V Parte B Codice frontiere Schengen (GU L 105 del 13.04.2006, pag. 23)

²⁸ Cfr. la documentazione inviata in consultazione relativa a tali adeguamenti, FF....

5.2 Adeguamenti della LStr all'acquis di Schengen e Dublino già recepito (ulteriori adeguamenti)

5.2.1 Trasposizione della direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (procedura API)

Osservazioni generali

Come già illustrato al numero 4.2, nell'ambito del decreto federale del 17 dicembre 2004²⁹, si è trasposto soltanto parzialmente nel diritto in materia di stranieri la direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate³⁰.

La direttiva 2004/82/CE mira in primo luogo a combattere più efficacemente la migrazione illegale³¹. Essa impone agli Stati membri di emanare le prescrizioni nazionali in materia di notifica necessarie per obbligare le imprese di trasporto (vettori) a comunicare, prima dell'arrivo dell'aeromobile, ai competenti organi di controllo determinati dati relativi alle persone trasportate (le cosiddette informazioni anticipate sui passeggeri o «Advance Passenger Information» API).

Il fatto che i dati sui passeggeri siano a disposizione delle competenti autorità di controllo già prima dell'arrivo semplifica e accelera l'esecuzione dei controlli di frontiera. Una procedura API consente inoltre di migliorare l'efficacia del controllo di confine e di impiegare in modo più efficiente le scarse risorse di personale grazie a una formazione mirata.

Sebbene l'articolo 111c LStr³² vada in una direzione simile, tale disposizione non basta per trasporre in modo giuridicamente sufficiente la direttiva 2004/82/CE. Le lacune concernono in particolare l'obbligo delle imprese di trasporto di comunicare determinati dati, la cerchia delle persone interessate (tutti i passeggeri, indipendentemente dalla loro nazionalità, quindi anche gli Svizzeri,), le sanzioni in caso di omissione colposa o comunicazione incompleta o errata dei dati nonché l'importo massimo della multa. Le disposizioni della LStr proposte (art. 104 e 120b LStr) colmano tali lacune.

Il nuovo articolo 104 LStr sostituisce l'articolo originariamente previsto nella LStr per la comunicazione dei dati sui passeggeri. Con la vecchia disposizione la direttiva non avrebbe potuto essere trasposta in modo conforme.

Articolo 104 LStr

La direttiva 2004/82/CE concede un certo margine di manovra agli Stati membri. Essa non esige una trasmissione sistematica dei dati di tutti i passeggeri trasportati,

²⁹ FF **2004** 6343

³⁰ GU L 261 del 06.08.2004, pag. 24

³¹ La procedura API non va confusa con l'accesso ai cosiddetti dati «PNR» (passenger name record), che sono raccolti dalle compagnie aeree e dalle agenzie di viaggio nell'ambito dei loro servizi di prenotazione. Determinati Stati esigono l'accesso ai dati PNR nell'ambito della lotta al terrorismo e ai crimini gravi (in tale contesto cfr. gli accordi della Svizzera con gli Stati Uniti del 22 dicembre 2004 / 4 e 29 marzo 2005 e con il Canada del 17 marzo 2006). Un accesso sistematico e completo ai dati PNR costituisce una grossa ingerenza nella sfera privata. Una tale misura non è giustificata per motivi relativi unicamente alla prevenzione della migrazione e violerebbe i principi della proporzionalità e dell'opportunità. Per contro, in singoli casi le autorità competenti possono chiedere di consultare la lista dei passeggeri.

³² FF **2005** 6593

ma non la esclude nemmeno. L'articolo 3 paragrafo 1 della direttiva ordina soltanto una trasmissione dei dati su richiesta e soltanto in relazione ai controlli delle persone alle frontiere esterne. Tale obbligo di comunicazione non si applica ai voli all'interno dello spazio Schengen.

Attualmente non si ritiene indispensabile comunicare sistematicamente i dati di tutti i passeggeri che giungono in Svizzera con voli provenienti dall'esterno dello spazio Schengen. Per un controllo di frontiera efficace è sufficiente un obbligo di comunicazione per le imprese di trasporto aereo che trasportano in Svizzera passeggeri provenienti da luoghi che presentano un particolare rischio di migrazione.

L'articolo 2 della direttiva 2004/82/CE elenca i dati che un'impresa di trasporto deve trasmettere in anticipo. Tale elenco non è esaustivo. Gli Stati membri sarebbero di principio liberi di introdurre obblighi supplementari³³. Occorre tuttavia considerare che ogni obbligo supplementare complica notevolmente l'espletamento delle formalità relative ai passeggeri. Per questo motivo, ad esempio anche Francia e Austria, che hanno già approvato una modifica di legge in tal senso, esigono soltanto i dati di cui all'articolo 3 paragrafo 2 della direttiva. Occorrerebbe anche evitare che le imprese di trasporto debbano gestire diversi sistemi d'informazione per poter rispettare i diversi obblighi previsti dai singoli Stati. Svariate disposizioni e raccomandazioni internazionali, in particolare dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO), della Conferenza europea dell'aviazione civile (ECAC), dell'Organizzazione mondiale delle dogane (WCO) e dell'Associazione del trasporto aereo internazionale (IATA), puntano pertanto a un rilevamento e a una trasmissione uniformi dei dati.

Come menzionato, l'articolo 104 capoverso 1 prevede che, per migliorare l'esecuzione dei controlli di confine e lottare più efficacemente contro l'entrata e il transito illegali, l'UFM, dopo aver sentito le imprese di trasporto aereo, determini i collegamenti aerei per i quali devono essere forniti in anticipo i dati di cui alla direttiva 2004/83/CE. Conformemente allo scopo della direttiva, si tratterà dei voli provenienti da luoghi di partenza interessati dal fenomeno della migrazione illegale. Siccome tali luoghi mutano continuamente, non è né possibile né sensato stilare nella legge o in un'ordinanza un elenco definitivo dei voli e dei luoghi di partenza. Deve invece essere possibile trovare soluzioni flessibili.

In collaborazione con le competenti autorità incaricate del controllo agli aeroporti svizzeri che costituiscono le frontiere esterne e con le imprese di trasporto aereo, l'UFM analizzerà a intervalli regolari i rischi di migrazione e adotterà le misure necessarie, tenendo conto anche delle possibilità tecniche disponibili nei luoghi di partenza e della certezza dei dati in loco.

Il capoverso 1 prevede inoltre che i dati personali delle persone trasportate devono essere comunicati all'ufficio centrale designato dall'UFM. La ricezione centralizzata dei dati permette di rispettare una pertinente raccomandazione della Conferenza europea dell'aviazione civile³⁴. Sulla scorta delle conoscenze attuali appare opportuno che tali comunicazioni siano notificate per via elettronica a un ufficio centrale, che provvederà a trasmetterle alle rispettive autorità incaricate del controllo

³³ Cfr. il considerando (8) della direttiva 2004/82/CE.

³⁴ Cfr. The European Civil Aviation Conference Magazine, number 32, printemps 2006, p. 27; Déclaration de principes sur les systèmes de Renseignements préalables concernant les voyageurs, ch. 5. viii)

di confine. Al momento non ci si può ancora basare su esperienze acquisite dagli altri Stati Schengen.

In base al capoverso 2 LStr le imprese di trasporto aereo sono obbligate a comunicare all'ufficio designato dall'UFM soltanto i dati previsti nella direttiva. Tali dati sono sufficienti per un controllo efficace della migrazione agli aeroporti. Si rinuncia pertanto a esigere dati supplementari.

Conformemente all'articolo 6 della direttiva 2004/82/CE, l'ufficio designato deve mettere a disposizione delle autorità incaricate di effettuare i controlli alle frontiere esterne i dati sui passeggeri comunicatigli dalle imprese di trasporto aereo (cpv. 3). Tuttavia, attualmente non è ancora possibile valutare in maniera definitiva in che modo tali dati sono trasmessi ed elaborati conformemente alla direttiva. Le basi tecniche dovrebbero essere predisposte nel corso del 2007. Non si dispone delle esperienze degli Stati Schengen, poiché nessuno di loro ha ancora attuato la direttiva sotto il profilo tecnico.

Il capoverso 4 autorizza l'Ufficio federale a concludere convenzioni con le imprese di trasporto aereo per disciplinare i dettagli tecnici per una procedura di comunicazione adeguata e sicura.

Il capoverso 5 disciplina, conformemente alla direttiva 2004/82/CE, che i dati sono salvati in un file provvisorio e sono cancellati entro 24 ore dalla loro trasmissione, a meno che non siano indispensabili per svolgere una procedura di diritto penale o amministrativo (LStr, LAsi) oppure, in forma anonima, per scopi statistici.

Il capoverso 6 disciplina per contro la cancellazione, conformemente alla direttiva, dei dati sui passeggeri da parte delle imprese di trasporto aereo tenute alla comunicazione.

Il capoverso 7 prevede che, conformemente alla direttiva, le imprese di trasporto aereo informino i passeggeri interessati in merito alla trasmissione dei dati.

La sanzione prevista nella direttiva 2004/82/CE è attuata nel nuovo articolo 120b LStr (cfr. n. 5.2.3).

5.2.2 Allontanamento semplificato di diritto in materia di stranieri in virtù dell'accordo di associazione a Dublino

5.2.2.1 Osservazione preliminare

Con l'associazione a Dublino, la Svizzera recepisce a livello nazionale il principio secondo cui un unico Stato è competente per trattare una domanda d'asilo nello spazio Dublino. Al momento della presentazione di una domanda d'asilo da parte di un cittadino di un Paese terzo, ossia di un Paese che non è vincolato da nessun

accordo di associazione a Dublino³⁵, la Svizzera dovrà esaminare se è responsabile del trattamento della domanda secondo i criteri previsti dal regolamento Dublino³⁶. Per verificare se una persona ha già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato associato a Dublino, l'Ufficio federale della migrazione confronta le impronte digitali consultando la banca dati Eurodac³⁷.

Anche se non è stata presentata una domanda d'asilo in Svizzera, l'applicazione dei regolamenti di Dublino e Eurodac permette di allontanare una persona senza titolo di soggiorno (in situazione irregolare) in Svizzera verso uno Stato membro di Dublino. Si tratta di persone che in precedenza hanno presentato una domanda d'asilo in un altro Paese associato a Dublino. Attualmente nella LStr manca una base legale che istituisca la competenza per pronunciare un tale allontanamento (LStr, FF 2005 6545).

Il regolamento Dublino (art. 16) parla di *presa in carico* e di *ripresa in carico*. La *presa in carico* risulta dalla situazione in cui l'applicazione dei criteri di Dublino fa nascere la responsabilità di uno Stato membro di Dublino diverso da quello in cui è stata presentata una domanda. La *ripresa in carico* significa che lo «Stato di primo asilo» è obbligato a «riprendere» la persona in questione per l'esecuzione della procedura d'asilo o d'allontanamento, se questa si è recata in un altro Paese associato a Dublino dopo la notifica della procedura d'asilo. La designazione «Stato di primo asilo» si riferisce allo Stato Dublino che ha trattato per primo la domanda d'asilo, indipendentemente dal fatto che la domanda sia stata ritirata, respinta o sia ancora pendente.

5.2.2.2 Spiegazione della disposizione

Articolo 64a LStr

Con il sistema istituito da Dublino, i Cantoni potranno rivolgersi all'Ufficio federale della migrazione (UFM) per richiedere un confronto Eurodac relativo a persone in situazione irregolare che non presentano una domanda d'asilo in Svizzera. Occorre

³⁵ - Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri o in Svizzera (FF **2004** 5777);

- Accordo del 17 dicembre 2004 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen nonché sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in Svizzera, in Islanda o in Norvegia (FF **2004** 5791);

- Protocollo del ... relativo all'Accordo 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, in Svizzera o nel Principato del Liechtenstein [Protocollo sulla Danimarca] [titolo provvisorio] (RS ...);

- Protocollo del ... tra la Comunità europea, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein relativo all'adesione del Principato del Liechtenstein all'Accordo 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 [titolo provvisorio] (RS...).

³⁶ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.02.2003, pag. 1).

³⁷ Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce il sistema «Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1).

che le condizioni di cui all'articolo 11 numero 1 del regolamento Eurodac siano soddisfatte³⁸. Se l'UFM constata che tali condizioni sono adempiute, potrà procedere a una richiesta di confronto delle impronte Eurodac. In caso di risposta Eurodac positiva, l'Ufficio federale della migrazione può presentare una domanda di *ripresa in carico* presso il Paese interessato associato a Dublino.

Una *ripresa in carico* è possibile se la persona in situazione irregolare ha presentato una domanda d'asilo in corso d'esame in un altro Stato o se è stata oggetto di una decisione d'asilo negativa esecutiva in un altro Paese associato a Dublino (art. 16 par. 1 lett. c ed e regolamento Dublino³⁹). Tali obblighi di ripresa in carico vengono tuttavia meno se la persona si è allontanata dal territorio degli Stati membri per almeno 3 mesi. Quando una procedura d'asilo è stata portata a termine in un altro Stato membro di Dublino, l'obbligo di ripresa in carico viene altresì meno non appena tale Stato ha adottato ed effettivamente messo in atto le disposizioni necessarie perché il cittadino di un Paese terzo rientri nel suo Paese d'origine o in un altro Paese in cui poteva legalmente recarsi (art. 16 par. 4 regolamento Dublino).

Se il competente Stato membro di Dublino accetta la ripresa in carico, è logico e opportuno che sia l'Ufficio federale a prendere *una decisione di trasferimento* conformemente all'articolo 20 paragrafo 1 lettera e del regolamento Dublino. Tale decisione deve essere notificata alla persona e motivata. La competenza decisionale relativa alle persone in situazione irregolare, che attualmente spetta ai Cantoni, è così trasferita alla Confederazione (*cpv. 1*). Ciò consentirà una procedura centralizzata e una pratica uniforme in tutta la Svizzera. L'allontanamento sarà inoltre immediatamente esecutivo.

I Cantoni avranno così la possibilità di rivolgersi all'Ufficio federale della migrazione in vista dell'avvio di una tale procedura. Tale possibilità non significa che in tutti i casi sarà possibile una ripresa in carico in un altro Stato membro di Dublino. La procedura Dublino può durare un certo tempo anche in caso di risposta positiva alla richiesta Eurodac. Può pertanto essere necessario e opportuno che i Cantoni organizzino ed eventualmente eseguano, mentre è in corso una procedura Dublino, un rimpatrio della persona interessata nel suo Paese d'origine o di provenienza, se un tale rimpatrio può essere eseguito più rapidamente. Se ciò è il caso, la procedura Dublino diventa priva di oggetto.

La decisione di allontanamento pronunciata dall'UFM può essere impugnata; il ricorso non ha effetto sospensivo quanto all'esecuzione del trasferimento (*cpv. 2*). Ciò corrisponde a quanto previsto dall'articolo 20 paragrafo 1 lettera e del regolamento Dublino. Il diritto d'asilo prevede una disposizione analoga nel caso in

³⁸ L'articolo 11 del regolamento Eurodac prevede che occorre verificare se uno straniero non ha già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato membro quando:
a) lo straniero dichiara di avere inoltrato una domanda d'asilo, ma non indica lo Stato membro in cui l'ha presentata;
b) lo straniero non chiede l'asilo ma rifiuta di essere rimpatriato nel suo paese di origine affermando che vi si troverebbe in pericolo; oppure
c) lo straniero cerca di evitare l'allontanamento con altri mezzi, rifiutandosi di cooperare alla propria identificazione, in particolare non esibendo alcun documento di identità oppure esibendo documenti falsi.

³⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.02.2003, pag. 1).

cui l'UFM pronuncia una decisione di non entrata nel merito e di allontanamento verso uno Stato associato a Dublino (art. 107a LAsi; cfr. il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF 2004 5725). Inoltre, tutti i ricorsi concernenti l'applicazione di tale trasferimento secondo la normativa di Dublino saranno trattati in maniera centralizzata dal Tribunale amministrativo federale, evitando così che i tribunali cantonali si trovino confrontati con l'applicazione del regolamento Dublino e scongiurando il possibile rischio di pratiche divergenti a seconda del Cantone.

Occorre precisare esplicitamente che le persone in situazione irregolare interessate da un tale allontanamento soggiacciono sempre alla competenza finanziaria dei Cantoni (cpv. 3). I Cantoni sono tenuti a fornire l'aiuto sociale o il soccorso d'emergenza (art. 12 Cost.). Tale precisazione è conforme alla legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno⁴⁰, che prevede, all'articolo 21, che se uno straniero dimorante in Svizzera ma non quivi domiciliato abbisogna di aiuto immediato, il Cantone di dimora è tenuto ad assisterlo. Per altro, l'esecuzione dell'allontanamento resta sempre di competenza dei Cantoni.

5.2.3 Disposizioni penali per le imprese di trasporto

5.2.3.1 Osservazioni preliminari

Nel contesto della trasposizione della direttiva 2004/82 sono state riesaminate le disposizioni penali previste nella LStr in relazione alla trasposizione della cosiddetta «carrier sanction» (art. 94 LStr); è risultato che questa disposizione non è più conforme alle norme della Parte generale riveduta del Codice penale (nCP), che è entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Tale disposizione va pertanto abrogata e sarà sostituita dal nuovo articolo 120a LStr. Questo vale anche per la nuova disposizione penale prevista in relazione all'obbligo di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo. Si tratta di adeguamenti principalmente formali di diritto penale e di procedura penale (applicabilità del diritto svizzero ai reati commessi all'estero, responsabilità delle imprese di trasporto quali persona giuridica, competenza della Confederazione al perseguimento penale).

5.2.3.2 Multa in caso di violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 120a)

Tale disposizione riprende essenzialmente la normativa finora prevista all'articolo 94 LStr in combinato disposto con l'articolo 127. Sulla base di un riesame del contenuto della direttiva 2001/51/CE, per quanto concerne l'ammontare della multa è stata tuttavia adottata una soluzione che rispecchia meglio il Codice penale svizzero. Invece di una multa relativamente lieve, che secondo il tenore della direttiva è inflitta per ogni passeggero che non dispone dei documenti necessari, è prevista una multa massima. Il suo ammontare è fissato nel singolo caso in base alla colpa. Una multa elevata è inflitta, ad esempio, se un'impresa di trasporto trasporta molti passeggeri sprovvisti di documenti o se, nonostante l'avvertimento, non adempie ripetutamente al suo obbligo di diligenza. Tale multa elevata esplica l'effetto preventivo auspicato, analogamente all'articolo 117 capoverso 2 (Impiego di stranieri sprovvisti di permesso).

⁴⁰ RS 851.1

5.2.3.3 Multa in caso di violazione dell'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 120b)

La possibilità per l'UFM di infliggere una multa amministrativa in caso di violazione colpevole va disciplinata – come nel caso delle analoghe «carrier sanction» (art. 120a LStr) – nell'articolo 120b LStr.

Per motivi di sistematica, tale multa amministrativa deve essere inserita nelle disposizioni penali previste nella LStr.

Il capoverso 1 definisce l'ammontare della multa. Tale multa non può essere comparata con quella delle «carrier sanction» (art. 120a LStr). La violazione di un obbligo di comunicazione è una lesione del bene giuridico più lieve rispetto al trasporto di passeggeri che non dispongono dei documenti necessari. La direttiva 2004/82 fissa al massimo a 5 000 euro (=8 000 franchi) la multa per volo in cui i dati sulle persone trasportate non sono comunicati o non lo sono stati correttamente. Tale formulazione consente diverse interpretazioni. Da quello che risulta finora, tale disposizione è interpretata in modo diverso nei vari Stati Schengen. In certi Paesi (Austria) è prevista una multa di almeno 3 000 euro per ogni persona trasportata i cui dati personali non sono stati comunicati o lo sono stati in modo errato (§ 112 Fremdenpolizeigesetz⁴¹), in altri Stati si parla di infliggere una multa massima di 50 000 euro per viaggio (per volo) in caso di comunicazione errata dei dati personali.

Per questo motivo, è proposta una multa massima di 100 000 franchi per volo in caso di violazione, per tale volo, dell'obbligo di comunicazione, in quanto i dati non sono stati comunicati tempestivamente o sono stati comunicati in maniera incompleta o erronea (cpv. 1 e 2). In tal modo, la sanzione prevista è sufficientemente dissuasiva.

L'articolo 120b LStr definisce inoltre quando un'impresa di trasporto aereo viola *in modo colpevole* l'obbligo di comunicazione (cpv. 3). Tale definizione corrisponde alla normativa che il Codice penale prevede per la responsabilità primaria delle imprese (art. 100^{quater} cpv. 2 CP risp. art. 102 cpv. 2 nCP).

In tale contesto è possibile rilevare che gli articoli 120a e 120b LStr, che prevedono una punizione diretta delle imprese, sono prioritari rispetto alla responsabilità *penale* dell'impresa. Il CP di norma prevede soltanto una punibilità sussidiaria dell'impresa (cfr. art. 100^{quater} cpv. 1 CP risp. art. 102 cpv. 1 nCP). Parimenti, l'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA, RS 313.0) non sarà applicabile, poiché gli articoli 120a e 120b LStr riguardano in ogni caso la persona giuridica. Va quindi da sé che non si applica nemmeno l'articolo 6 DPA.

5.2.3.4 Disposizioni comuni per sanzionare le imprese di trasporto (art. 120c)

L'articolo 120c contiene le necessarie normative di procedura penale applicabili al sanzionamento delle imprese di trasporto in base agli articoli 120a («carrier sanction») e 120b (obbligo di comunicazione).

Occorre sottolineare che tutte le violazioni penali dell'obbligo di diligenza o di comunicazione delle imprese di trasporto possono essere punite in Svizzera anche se sono state commesse all'estero. In tal modo è creata una norma speciale relativa

⁴¹ http://www.bmi.gv.at/downloadarea/kunsttexte/Fremdenpolizeigesetz2005_0706.doc

all'articolo 6^{bis} CP rispettivamente 6 nCP, che permette soltanto a condizioni restrittive di punire reati commessi all'estero che la Svizzera si è impegnata a perseguire in virtù di una convenzione internazionale. Con l'articolo 120c capoverso 1 LStr si rinuncia in particolare alla condizione della doppia punibilità, che di norma non dovrebbe essere data nel presente contesto. Tuttavia, se la violazione dell'obbligo di diligenza o di comunicazione ai sensi degli articoli 120a e 120b LStr è punibile, in via eccezionale, nel luogo di commissione, in Svizzera è opportuno tenere conto di una corrispondente sentenza estera (rinvio all'art. 6 cpv. 3 e 4 nCP).

La rappresentanza delle imprese nel procedimento penale è retta dall'articolo 102a nCP. I termini di prescrizione previsti corrispondono parimenti alle disposizioni generali del Codice penale in materia di prescrizione (cpv. 6).

Nel presente contesto sono state esaminate anche altre misure ai sensi dell'articolo 4 numero 2 della direttiva 2004/82. Ci si chiede quindi se prevedere per l'autorità d'esecuzione un diritto a confiscare i valori patrimoniali al fine di applicare una multa inflitta a un'impresa domiciliata all'estero. Ciò non è tuttavia necessario, poiché i beni del debitore possono essere sequestrati sulla base dell'articolo 271 numero 4 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento (RS 281.1).

Un altro provvedimento potrebbe consistere, in casi gravi, nel revocare alle compagnie aeree il permesso di atterraggio in Svizzera e alle imprese di trasporto l'autorizzazione o la concessione. Per il momento si rinuncia a introdurre tali misure. Potrebbero comunque essere introdotte in un secondo tempo se ciò dovesse rivelarsi necessario alla luce delle esperienze maturate con queste nuove possibilità di sanzioni.

5.2.3.5 Perseguimento penale (art. 120d)

L'organizzazione della procedura d'entrata e del controllo di confine è di competenza della Confederazione. Deve quindi spettare all'Ufficio federale competente in tale ambito pronunciare queste multe. È pertanto giustificato prevedere una procedura secondo le disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0) (cpv. 2).

5.3 Altri adeguamenti della LAsi all'acquis di Dublino già recepito

5.3.1 Domanda d'asilo alla frontiera (art. 21 LAsi)

Secondo l'articolo 3 del regolamento Dublino⁴², ogni domanda d'asilo alla frontiera o sul territorio svizzero da parte di un cittadino di un Paese terzo (Paese non vincolato dagli accordi di associazione a Schengen e Dublino) dovrà essere oggetto di un esame volto a determinare quale Stato membro di Dublino è responsabile del trattamento della domanda d'asilo.

La domanda d'asilo è esaminata da un solo Stato membro, che è quello individuato come Stato competente in base ai criteri enunciati al capo III del regolamento. La

⁴² Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.02.2003, pag. 1).

Svizzera è quindi tenuta, nei casi summenzionati, ad esaminare la sua competenza per il trattamento della domanda d'asilo. Di conseguenza, la pratica attuale che consiste nell'allontanare in modo informale, ossia senza emanare una decisione, i richiedenti intercettati alla frontiera o nella zona frontaliera, sulla base di accordi di riammissione, non ha più ragione d'essere. Al contrario, *le autorità competenti* devono assegnare a un centro di registrazione ogni richiedente che presenta una domanda d'asilo alla frontiera, nella zona frontaliera o sul territorio svizzero. L'articolo 21 LAsi deve quindi essere rinominato: *domanda d'asilo presentata alla frontiera, al momento dell'intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale o all'interno del Paese*.

L'articolo 21 capoverso 1 LAsi prevede che, nei casi sopra menzionati, le autorità competenti inviano le persone a un centro di registrazione. L'articolo 21 capoverso 2 precisa inoltre che l'UFM verifica la propria competenza in applicazione degli accordi di associazione a Dublino.

Sebbene l'articolo 3 del regolamento Dublino parli di «cittadino di un paese terzo», ossia di un Paese non vincolato dagli accordi di associazione a Dublino, l'articolo 21 capoverso 3 LAsi sarebbe tuttavia teoricamente applicabile persino ai cittadini di Paesi membri dell'UE, qualora dovessero presentare una domanda d'asilo. Il motivo principale dell'assegnazione dei richiedenti l'asilo a un centro di registrazione risiede nella durata della procedura volta a determinare lo Stato membro responsabile. Tale procedura non può essere eseguita alla frontiera.

Il confronto delle impronte digitali tramite Eurodac avviene in tempi rapidi, di regola entro 24 ore. Tuttavia, la decisione sulla presa o ripresa in carico può, a determinate circostanze, durare vari mesi.⁴³ Sulla base dei risultati di Eurodac o di altri criteri previsti dal regolamento Dublino, una domanda di presa o di ripresa in carico deve essere presentata presso lo Stato membro di Dublino che la Svizzera ritiene competente. La risposta a una domanda di presa *in carico* può richiedere al massimo due mesi in un caso non urgente⁴⁴. In un caso in cui è invocata l'urgenza, il termine di risposta è compreso tra una settimana e un mese. Una risposta a una domanda di *ripresa in carico* può richiedere al massimo un mese⁴⁵.

È vero che esiste la possibilità di concludere accordi amministrativi bilaterali al fine di agevolare l'attuazione del regolamento Dublino (art. 23 regolamento Dublino). Simili accordi permetterebbero ad esempio di accelerare la procedura di presa o ripresa in carico quando una domanda d'asilo è presentata nella zona di frontiera. Anche in questo caso la Svizzera non dispone tuttavia delle necessarie infrastrutture alle frontiere (centri d'alloggio, audizione) per eseguire una procedura Dublino.

Dopo lo svolgimento della procedura Dublino, l'Ufficio federale saprà quale Stato è competente per il trattamento della domanda. Sarà in grado di pronunciare una decisione di non entrata nel merito con allontanamento verso un altro Stato membro di Dublino o di trattare la domanda sulla base del diritto interno (decisione materiale o non entrata nel merito) quando la Svizzera è competente.

Attualmente, l'articolo 21 LAsi concerne parimenti la domanda d'asilo all'aeroporto. Non sarà più così nella nuova formulazione: la domanda d'asilo

⁴³ Messaggio «Accordi bilaterali II»); FF **2004** 5417.

⁴⁴ Art. 18 regolamento Dublino

⁴⁵ Art. 20 regolamento Dublino

presentata all'aeroporto e il rifiuto provvisorio d'entrata in tale ambito saranno disciplinati esclusivamente nell'articolo 22 LAsi.

5.3.2 Procedura all'aeroporto (art. 22 LAsi)

5.3.2.1 Osservazione preliminare

Con la revisione della legge sull'asilo, l'Ufficio federale della migrazione è in grado di prendere ogni decisione, che sia di non entrata nel merito o materiale, all'aeroporto. Un rifiuto provvisorio d'entrata è pronunciato quando non è possibile determinare se le condizioni per ottenere un'autorizzazione d'entrata sono soddisfatte. In tal caso, il richiedente è assegnato all'aeroporto. Una decisione deve essere notificata entro 20 giorni dalla presentazione della domanda. Se la procedura si protrae oltre tale periodo, l'Ufficio attribuisce il richiedente a un Cantone⁴⁶. L'entrata in Svizzera di un richiedente l'asilo deve in ogni caso essere autorizzata alla scadenza del termine legale che consente di trattenere la persona all'aeroporto. Nella legge sull'asilo tale termine è di 60 giorni per ogni procedura, compresa quella di un eventuale ricorso⁴⁷. Sotto il regime di Dublino, è possibile svolgere all'aeroporto anche una procedura Dublino (inclusa l'esecuzione di un confronto di impronte digitali con Eurodac e successivamente un'eventuale procedura di presa o di ripresa in carico). In certi casi la procedura può portare a una decisione di non entrata nel merito Dublino emessa all'aeroporto (art. 34 cpv. 2 lett. d LAsi).

5.3.2.2 Spiegazione della disposizione

L'articolo 22 capoverso 1 LAsi prevede il rilevamento sistematico delle impronte digitali dei richiedenti l'asilo. Occorre sottolineare che l'articolo 99 capoverso 1 della legge sull'asilo nella versione del decreto federale che approva gli Accordi bilaterali (FF 2004 5722) si applica anche alla procedura all'aeroporto. Le eccezioni al rilevamento delle impronte digitali per i minori di età inferiore ai 14 anni definite dal Consiglio federale sono dunque applicabili anche alla procedura all'aeroporto.

Se un cittadino di uno Stato terzo presenta una domanda d'asilo all'aeroporto, la Svizzera esamina quale Stato è responsabile del trattamento della domanda in applicazione degli accordi di associazione a Dublino. La Svizzera può trattare la domanda d'asilo anche se è competente un altro Stato associato a Dublino (art. 3 cpv. 2 del regolamento Dublino). La procedura Dublino deve essere avviata immediatamente all'aeroporto, al momento della presentazione della domanda d'asilo. Di conseguenza, il capoverso 1 precisa che l'Ufficio esamina la sua competenza in applicazione degli accordi di associazione a Dublino.

L'articolo 22 capoverso 2 LAsi fa attualmente riferimento all'articolo 21, che concerne le condizioni d'entrata in caso di domanda d'asilo presentata all'aeroporto. In futuro l'articolo 21 riguarderà tuttavia unicamente la domanda d'asilo presentata alla frontiera, al momento dell'intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale o all'interno del Paese. Non è dunque più necessario mantenere il rinvio. Occorre invece inserire un rimando al nuovo capoverso 2^{bis} che elenca appunto tali condizioni. Un rifiuto provvisorio d'entrata è pronunciato soltanto se

⁴⁶ Art. 23 cpv. 2 LAsi; FF **2005** 6603.

⁴⁷ Messaggio del 4 settembre 2002 relativo alla modifica della legge sull'asilo; FF **2002** 6121.

non è possibile determinare se le condizioni che permettono l'entrata in Svizzera sono adempiute.

Nel contesto dell'adeguamento dell'articolo 22 LAsi, è adeguato anche il rimando previsto dal nuovo articolo 120a capoverso 2 lettera d LStr (multa in caso di violazione dell'obbligo di diligenza).

Il capoverso 2^{bis} elenca le condizioni alle quali è rilasciata un'autorizzazione d'entrata in Svizzera. L'entrata è autorizzata soltanto se la Svizzera ritiene di essere responsabile del trattamento della domanda d'asilo secondo i criteri del regolamento Dublino. Si tratta di una condizione necessaria. Se la Svizzera non giunge a tale conclusione, il richiedente è assegnato all'aeroporto. Affinché l'autorizzazione d'entrata sia pronunciata, occorre inoltre che una delle due condizioni alternative seguenti sia adempiuta. La prima condizione è la seguente:

- appare che, nel Paese dal quale è direttamente giunto in Svizzera, il richiedente sarebbe esposto a pericolo per uno dei motivi enumerati dall'articolo 3 capoverso 1 o minacciato di trattamento inumano.

In tal caso, la persona è minacciata nel Paese dal quale è giunta in Svizzera. È tuttavia possibile che la persona sia minacciata perché il Paese da cui è direttamente giunta in Svizzera può allontanarla in un altro Stato in cui sarebbe minacciata. Per questo motivo è prevista la condizione alternativa seguente:

- il richiedente rende verosimile che il Paese dal quale è direttamente giunto in Svizzera lo costringerebbe, violando il principio del non respingimento, a recarsi in un Paese nel quale sembra essere esposto a pericolo.

Queste due condizioni alternative corrispondono al vigente articolo 21 capoverso 1 lettera b e capoverso 2 lettera a LAsi. Con la menzione esplicita degli accordi di associazione a Dublino al capoverso 1, il riferimento alla competenza della Svizzera per trattare la domanda d'asilo in virtù di una convenzione non ha più ragione d'essere (art. 21 cpv. 2 lett. b del diritto vigente).

Contrariamente alla normativa vigente, in futuro un richiedente l'asilo non potrà più entrare in Svizzera direttamente all'aeroporto se possiede i documenti di legittimazione necessari (passaporto e/o visto) (attuale art. 21 cpv. 1 lett. a). Sulla base della procedura Dublino occorre vietare provvisoriamente l'entrata di tali persone al fine di determinare se la Svizzera è competente per l'esame della domanda d'asilo secondo la normativa di Dublino. In futuro, lo Stato Schengen che ha rilasciato un visto Schengen a un richiedente l'asilo sarà competente per l'esame della domanda (art. 9 regolamento Dublino). Inoltre, è possibile revocare immediatamente il visto a una persona che presenta una domanda d'asilo (art. 15 OEnS). La persona interessata non è quindi più in possesso di un documento valido che le consente di entrare in Svizzera.

Occorre rammentare che le persone provenienti dall'Unione europea sono autorizzate a entrare in Svizzera in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681). Il fatto che presentino una domanda d'asilo non influisce su questo punto.

Il capoverso 2^{ter} prevede inoltre che il Consiglio federale possa decidere in quali altri casi l'entrata in Svizzera è autorizzata al fine di evitare casi personali di rigore.

L'entrata deve inoltre essere permessa nei casi previsti dall'articolo 11 capoverso 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo (RS 142.311). Nell'ambito dei lavori di attuazione per la

messa in vigore della revisione parziale della legge sull'asilo si sta attualmente esaminando l'adeguamento di tale disposizione.

5.3.3 Intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale (art. 24 LAsi)

L'articolo 24 LAsi attualmente in vigore prevede che le persone intercettate mentre entrano illegalmente in Svizzera e che presentano una domanda d'asilo siano consegnate alle competenti autorità dello Stato limitrofo. Con l'entrata in vigore degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, la Svizzera sarà tenuta ad esaminare la sua competenza per il trattamento della domanda d'asilo, sulla base del regolamento Dublino, se una domanda d'asilo è presentata sul suo territorio (art. 3 cpv. 1 del regolamento Dublino). L'articolo 24 va dunque abrogato e la presentazione di una domanda d'asilo in caso di intercettazione al momento dell'entrata illegale verrà disciplinata dall'articolo 21 LAsi (cfr. n. 5.3.1).

5.3.4 Rilevamento dei dati biometrici da parte di terzi

Nella revisione parziale della legge sull'asilo, il nuovo articolo 98b LAsi introduce la possibilità per le autorità competenti di trattare i dati biometrici di un richiedente l'asilo o di una persona bisognosa di protezione al fine di stabilirne l'identità. I dati biometrici sono dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD. Sono considerati dati biometrici ad esempio le impronte digitali, la fotografia, la geometria della mano, l'iride, la retina o il viso. È opportuno osservare che allo stato attuale della tecnologia, soltanto le impronte digitali sono rilevate nell'ambito dell'asilo.

Per ragioni d'ordine pratico, l'Ufficio ha attualmente delegato a terzi (p. es. ASCOM) il rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti l'asilo nei centri di registrazione. Siccome in futuro si prevede di rilevare e valutare altri dati biometrici che sono, come menzionato, dati degni di particolare protezione, la delega di tale compiti a terzi deve essere prevista in una base legale formale. L'introduzione del capoverso 1^{bis} nell'articolo 98b LAsi risponde dunque a tale esigenza. Tale articolo precisa che l'Ufficio federale deve assicurarsi che il terzo incaricato rispetti le norme pertinenti in materia di protezione dei dati e di sicurezza informatica. Esso deve inoltre emanare anche prescrizioni relative al trattamento dei dati.

Tale adattamento legale ha la sua ragione d'essere nel quadro degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, poiché permette di garantire l'attuazione ottimale ed efficace di tali accordi, segnatamente per quanto concerne il rilevamento delle impronte digitali e di altri dati che permetteranno in futuro di identificare i richiedenti l'asilo.

5.3.5 Legge federale del 20 giugno 2003⁴⁸ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)

5.3.5.1 Principi delle modifiche

Il trattamento dei dati personali nel sistema d'informazione SIMIC⁴⁹ deve essere garantito anche nell'ambito dell'accordo di associazione a Schengen (AAS) e degli accordi di associazione a Dublino (AAD). Questo vale in particolare per quanto riguarda la procedura del visto, il dovere di diligenza e l'obbligo di assistenza delle imprese di trasporto, la procedura API (cfr. n. 3.2.1) e la procedura volta a determinare lo Stato competente per l'esame della domanda d'asilo (procedura Dublino). Le basi legali di SIMIC devono pertanto essere adeguate.

La LSISA è la base legale formale del sistema SIMIC, che rappresenta lo strumento di lavoro più importante delle autorità competenti per il settore degli stranieri e dell'asilo. Contiene i dati personali di tutti gli stranieri entrati o residenti in Svizzera e assiste le autorità competenti nell'esecuzione del diritto in materia di stranieri e di asilo, come ad esempio nel rilevamento uniforme dei dati relativi all'identità di una persona, nel rilascio di visti, di permessi di residenza o di lavoro nonché nell'allestimento di statistiche.

I rimandi nella LSISA agli accordi di Schengen e Dublino fanno riferimento a tutti gli atti giuridici UE che fanno parte del corrispondente acquis (segnatamente regolamenti e direttive). In occasione del trattamento di dati personali nell'ambito di tali accordi occorre dunque osservare sempre la direttiva in materia di protezione dei dati⁵⁰. I dettagli come i diritti d'accesso a SIMIC o i dati ivi contenuti sono disciplinati nell'ordinanza del 12 aprile 2006⁵¹ concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC). Anche questa ordinanza va completata in vista della messa in vigore degli accordi di associazione a Schengen e Dublino.

5.3.5.2 Spiegazioni delle singole disposizioni

Art. 1 Oggetto

Questo articolo rinvia alle disposizioni in materia di protezione dei dati della LStr, della legge sull'asilo e della legge sulla cittadinanza che, insieme alla LSISA, sono mantenute e sono già state adeguate nell'ambito dell'approvazione e della trasposizione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino (vedi messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF 2004 5716-5724). Così, anche in occasione del trattamento dei dati personali in SIMIC, occorre osservare, ad esempio, l'obbligo di informazione (art. 111e LStr e 102d LAsi), il diritto d'accesso (art. 111f e 102e LAsi) o la legittimazione a ricorrere dell'Incaricato federale della protezione dei dati

⁴⁸ RS 142.51

⁴⁹ SIMIC è la banca dati elettronica che assiste le autorità competenti nell'esecuzione del diritto in materia di stranieri e d'asilo. Dovrà sostituire completamente gli obsoleti sistemi RCS (Registro centrale degli stranieri) e AUPER (sistema automatizzato di registrazione delle persone).

⁵⁰ Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

⁵¹ RS 142.513

(art. 111*h* LStr e 102*g* LAsi), ripresi nella legge con il decreto federale del 17 dicembre 2004⁵².

Art. 3 Scopo del sistema d'informazione

Il capoverso 2 elenca i compiti legali nel settore degli stranieri la cui esecuzione necessita del sistema SIMIC. La lettera c disciplina il controllo delle condizioni di entrata e di dimora degli stranieri nell'ambito della LStr, dell'accordo del 21 giugno 1999⁵³ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone nonché dell'accordo del 21 giugno 2001⁵⁴ di emendamento della Convenzione AELE. Affinché i dati personali possano essere trattati anche nell'ambito di Schengen e Dublino, occorre inoltre rinviare agli accordi di associazione a Schengen e Dublino.

Il capoverso 3 elenca i compiti legali nel settore dell'asilo la cui esecuzione necessita del sistema SIMIC. La nuova lettera h menziona la procedura di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera giusta gli accordi di associazione a Dublino (procedura Dublino). Se una persona ha già presentato una domanda d'asilo nello spazio Dublino, tale informazione è rilevata nel SIMIC. Inoltre, è possibile allestire statistiche con i dati rilevati nell'ambito della procedura Dublino (in particolare quelli concernenti gli allontanamenti eseguiti nell'ambito della procedura di presa e di ripresa in carico).

Art. 15 Comunicazione all'estero

La comunicazione di dati personali del SIMIC all'estero nell'ambito degli accordi di associazione a Schengen e Dublino è retta dalle disposizioni adeguate già introdotte con il decreto federale del 17 dicembre 2004, che corrispondono alle prescrizioni della direttiva in materia di protezione dei dati. Essa prevede il principio seguente: la comunicazione di dati personali a uno Stato membro di Schengen o Dublino è equiparata alla comunicazione di dati personali tra organi federali (art. 111*a* LStr e art. 102*b* LAsi). Per contro, gli Stati che non sono vincolati da uno degli accordi di associazione devono garantire un livello di protezione adeguato (art. 111*d* LStr e art. 102*c* LAsi). Del resto, si rinvia alle osservazioni, sempre valide, in merito agli articoli 22*h* e 22*k* LDD (che corrispondono agli art. 111*a* e 111*d* LStr) nonché 102*b* e 102*c* LAsi nel messaggio concernente gli Accordi bilaterali II (FF 2004 5535-6254).

5.4 Competenza del DFGP a concludere convenzioni organizzative e tecniche per la riammissione di propri cittadini

5.4.1 Osservazione preliminare

Questa particolare norma di delega consiste in un adeguamento correlato soltanto indirettamente agli ulteriori adeguamenti in base all'acquis di Schengen. Vista la tematica del diritto in materia di stranieri è tuttavia giustificato inserire questa norma di delega insieme a tali ulteriori adeguamenti.

⁵² FF 2004 6343

⁵³ RS 0.142.112.681

⁵⁴ RS 0.632.31

5.4.2 Spiegazione della disposizione

Questa norma di delega conferisce al DFGP il diritto di concludere con autorità estere, d'intesa con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), convenzioni concernenti questioni organizzative e tecniche in relazione alla riammissione di propri cittadini. Tale delega è stata introdotta nel 2006 a livello di ordinanza (art. 4a dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri, OEAE; RS 142.281 e rapporto sulla consultazione in merito a tale modifica di ordinanza⁵⁵). In base al principio della legalità, tale competenza deve essere sancita a livello di legge formale nella LStr. In tal modo è chiarito che il DFGP, in collaborazione con il DFAE, è competente per la conclusione di tali convenzioni tecniche anche dopo l'entrata in vigore dell'articolo 100 LStr. Non è necessaria una modifica materiale. Inoltre, tale tipo di convenzione può continuare a essere concluso soltanto in vista e in preparazione di un accordo di riammissione. Tali accordi transitori sono stati conclusi ad esempio con la Guinea e la Sierra Leone.

Tali convenzioni riguardano soltanto gli aspetti organizzativi del rimpatrio (p. es. audizioni comuni, competenza per il rilascio di documenti di viaggio ecc.) nonché le modalità di concessione dell'aiuto al ritorno e al reinserimento. Tali disciplinamenti organizzativi non prevedono disposizioni materiali concernenti l'accertamento dell'identità o un obbligo alla riammissione di propri cittadini. Non comprendono nemmeno la riammissione o il transito di cittadini di Stati terzi.

5.5 Ripercussioni per la Confederazione

5.5.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Procedura in caso di rifiuto d'entrata

La nuova procedura in caso di rifiuto d'entrata non dovrebbe comportare ripercussioni finanziarie degne di nota. I moduli previsti nel Codice frontiere Schengen possono essere allestiti e messi a disposizione con la burocratica oggi giorno abitualmente disponibile nei posti di lavoro. La nuova procedura formale può essere senz'altro garantita anche nei fine settimana e nei giorni festivi con gli attuali servizi di picchetto. Non si prevede un aumento degno di nota dei ricorsi rispetto all'attuale quadro legale.

Il numero di allontanamenti proposti dalla Confederazione nell'ambito della procedura Dublino non dovrebbe essere molto rilevante. A ciò si aggiunge che, con l'entrata in vigore della LStr, la Confederazione rinuncia a estendere ordini di lasciare un Cantone (art. 12 cpv. 3 LDDS), in modo da compensare un eventuale onere supplementare nell'ambito delle risorse disponibili.

Si può dunque presumere che questo sviluppo e gli ulteriori adeguamenti proposti possano essere attuati con il personale già previsto e richiesto per la trasposizione dell'acquis di Schengen/Dublino.

Introduzione della procedura API

Alla luce dello stato attuale del progetto, si parte dal presupposto che le comunicazioni previste nella procedura API pervengano in via elettronica a un ufficio centrale (cfr. n. 5.2.1). Soltanto dopo la conclusione dell'analisi tecnica preliminare (a metà 2007) sarà possibile ottenere indicazioni affidabili in relazione ai costi e ai tempi di introduzione della procedura. L'analisi preliminare si rivela

⁵⁵ Consultabile alla pagina iniziale dell'UFM: www.bfm.admin.ch.

necessaria in particolare perché gli altri Stati Schengen non hanno ancora attuato la direttiva. Non ci si può pertanto fondare sull'esperienza acquisita dagli altri Paesi.

Si punta a una soluzione sicura e il più economica possibile, che consenta, da un lato, di comunicare con i diversi sistemi di dati delle imprese di trasporto aereo e, dall'altro, di integrare i dati comunicati sui passeggeri nell'usuale infrastruttura di lavoro delle autorità di controllo abilitate all'accesso. Occorre garantire l'applicazione delle prescrizioni legali e delle normative in materia di entrata e immigrazione nonché la disponibilità dei dati personali necessari a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblici. Attualmente non è possibile valutare quali sono le migliori possibilità tecniche a tal fine. Tanto più che non sono ancora disponibili le esperienze maturate all'estero nel quadro dell'attuazione della direttiva. Prima di introdurre definitivamente il sistema di dati sui passeggeri, si prevede di eseguire, nella seconda metà del 2008, un progetto pilota limitato a determinati luoghi di partenza e determinate imprese di trasporto aereo.

5.6 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il recepimento del Codice frontiere Schengen comporta conseguenze per le autorità cantonali nella misura in cui in futuro esse dovranno notificare gli allontanamenti di persone nell'ambito dell'articolo 64 LStr mediante un modulo standard. Tali decisioni di allontanamento potranno inoltre essere impugnate con un rimedio giuridico cantonale. Siccome in tali casi un ricorso contro l'allontanamento non ha di norma un effetto sospensivo e l'allontanamento spesso può essere eseguito immediatamente, il numero delle procedure supplementari di ricorso e il dispendio correlato dovrebbero tuttavia essere contenuti.

Per quanto concerne la procedura API, bisogna partire dal presupposto che i Cantoni che svolgono i controlli di confine in un aeroporto internazionale devono calcolare al più presto dal 2009 un fabbisogno supplementare di personale per applicare la procedura API, poiché vengono alla luce sempre più entrate illegali. La portata di tale fabbisogno supplementare dipende da diversi fattori, in parte ancora sconosciuti, e pertanto non può ancora essere quantificata (motivazione cfr. sopra n. 5.5). Per contro, non è del tutto escluso di poter conseguire risparmi grazie alla procedura API, che permette di concentrare gli sforzi sugli aspetti prioritari.

6 Compatibilità con il diritto internazionale ed europeo

Il Codice frontiere Schengen (sviluppo dell'acquis di Schengen) è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. Gli sviluppi degli accordi di associazione a Schengen concernono soltanto la procedura del visto e d'entrata. Comportano un miglioramento dello statuto delle persone interessate. Tali modifiche sono conformi sia alla CEDU⁵⁶ sia alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951⁵⁷ sullo statuto dei rifugiati nella versione del Protocollo di New York del 31 gennaio 1967⁵⁸.

Le modifiche consistono in adeguamenti in relazione all'acquis di Schengen e Dublino già recepito. Per quanto concerne la compatibilità con il diritto europeo e

⁵⁶ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo, RS **0.101**).

⁵⁷ RS **01.142.30**

⁵⁸ RS **01.142.301**

internazionale è quindi possibile rinviare al messaggio concernente gli Accordi bilaterali II (FF 2004 5312).

7 Aspetti giuridici

7.1 Compatibilità con la Costituzione

L'approvazione del Codice frontiere Schengen esige un trattato internazionale e una trasposizione a livello di legge formale (revisione della legge federale del 16 dicembre 2005⁵⁹ sugli stranieri (LStr), che devono essere approvati dal Parlamento. Sia lo scambio di note necessario per il recepimento sia la modifica della LStr indispensabile per la trasposizione sottostanno inoltre a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 2 lett. a e d n. 3 Cost.).

I presenti adeguamenti della legge sugli stranieri, della legge sull'asilo e della legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo si fondano sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale.

7.2 Decreto d'approvazione

L'approvazione dello scambio di note e le modifiche legislative necessarie in virtù del Codice frontiere Schengen sono effettuate simultaneamente; l'Assemblea federale include le modifiche legislative nel decreto d'approvazione conformemente all'articolo 141a capoverso 2 della Costituzione.

I miglioramenti legislativi figurano in un atto distinto. Tali modifiche sono volte a una trasposizione completa dell'acquis di Schengen e Dublino già recepito con il decreto federale del 17 dicembre 2004.

Allegati: Nota del ... (avamprogetto) incluso il Codice frontiere Schengen
 Decreto federale (avamprogetto)
 Atto di modifica (avamprogetto)

