

07.083

## **Messaggio**

**relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del codice frontiere Schengen (sviluppo dell'acquis di Schengen)**

**e**

**le modifiche nel diritto in materia di stranieri e di asilo per la trasposizione completa dell'acquis di Schengen e di Dublino (complementi)**

del 24 ottobre 2007

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce il codice frontiere Schengen (sviluppo dell'acquis Schengen) nonché le modifiche della legge sugli stranieri, necessarie per la sua trasposizione.

Contemporaneamente vi sottoponiamo per approvazione i disegni di modifica della legge sugli stranieri, della legge sull'asilo e della legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo al fine di trasporre integralmente l'acquis di Schengen e di Dublino.

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

24 ottobre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey  
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Il 5 giugno 2005, il Popolo svizzero ha approvato in votazione popolare la partecipazione alla cooperazione istituita da Schengen e Dublino. La ratifica da parte svizzera degli accordi di associazione alla normativa Schengen e Dublino è avvenuta il 20 marzo 2006. L'associazione in questione è di natura dinamica e il nostro Paese si è impegnato, in linea di principio, ad approvare tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen e Dublino. Dalla firma dell'accordo di associazione a Schengen, l'UE ha già notificato alla Svizzera diversi sviluppi dell'acquis. Di particolare importanza, oltre all'introduzione di elementi biometrici nei documenti di viaggio di cittadini stranieri, è il cosiddetto codice frontiere Schengen che necessita ora dell'approvazione del Parlamento e implica alcune modifiche nella legge sugli stranieri (LStr).*

*La presente revisione legislativa ha anche lo scopo di consentire la completa trasposizione dell'acquis di Schengen e di Dublino già recepito. A tale scopo si impongono alcuni complementi nella LStr, nella legge sull'asilo (LAsi) e nella legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA). Questi adeguamenti dovranno già vigere al momento dell'entrata in vigore degli accordi di associazione, ovvero verosimilmente il 1° novembre 2008.*

### *A. Codice frontiere Schengen*

*Il codice frontiere Schengen, strumento teso a definire regole comuni di controllo alle frontiere esterne ed interne dello spazio Schengen, è stato notificato alla Svizzera il 9 marzo 2006. Il recepimento di questo sviluppo dell'acquis Schengen deve ora essere approvato dal Parlamento. Sebbene il codice sia direttamente applicabile, sono necessari alcuni adeguamenti della LStr. L'allontanamento pronunciato alle frontiere esterne dello spazio Schengen ossia, nel caso della Svizzera, negli aeroporti dove arrivano i viaggiatori provenienti dall'esterno di tale spazio, deve essere notificato mediante un modulo standard nel quale figurino anche i rimedi giuridici. Di norma, l'allontanamento è immediatamente esecutivo e un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo. Questa regolamentazione, prevista per le frontiere esterne, può essere applicata anche alle frontiere interne nel caso in cui vengano reintrodotti i controlli delle persone. Non si applica invece a persone allontanate dalla Svizzera perché prive del permesso necessario o perché durante un soggiorno in Svizzera per il quale non è indispensabile un permesso non soddisfano più le condizioni d'entrata. In questi casi è pertanto mantenuta la procedura prevista nella LStr secondo cui una decisione formale è emessa solo su richiesta dell'interessato.*

*Entro al massimo due anni dall'entrata in vigore degli accordi di associazione la Svizzera deve essere pronta ad applicare il codice frontiere Schengen sempreché questo sviluppo sia approvato dal Parlamento. L'entrata in vigore degli accordi è prevista dopo la ratifica da parte dell'UE che avrà verosimilmente luogo all'inizio del 2008.*

---

### *B. Adeguamenti del diritto sugli stranieri*

*La LStr va modificata affinché i cittadini di uno Stato non associato a Dublino che soggiornano illegalmente in Svizzera possano essere allontanati verso lo Stato associato a Dublino che risulta essere competente per la procedura d'asilo. I Cantoni hanno così la possibilità di rivolgersi all'Ufficio federale della migrazione (UFM) che, sulla base dei risultati degli esami delle impronte Eurodac, potrà presentare allo Stato interessato domanda di ripresa in carico della persona in questione. L'esecuzione dell'allontanamento e le relative spese nonché i costi generati dal soggiorno restano tuttavia a carico dei Cantoni.*

*L'acquis di Schengen già recepito consente alla Svizzera di chiedere alle imprese di trasporto aeree che garantiscono i collegamenti verso la Svizzera dagli Stati non appartenenti a Schengen di trasmettere alcuni dati riguardanti i passeggeri subito dopo le operazioni di check-in onde facilitare i controlli alla frontiera. Da qui la necessità di completare la LStr nonché di prevedere disposizioni penali che sanzino il mancato adempimento sia di questi obblighi sia dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto.*

*Il Consiglio federale intende inoltre introdurre nella LStr una norma di delega affinché, d'intesa con il DFAE, il DFGP possa concludere convenzioni che disciplinano le questioni organizzative del rimpatrio di cittadini stranieri nei loro Paesi d'origine.*

### *C. Adeguamenti del diritto sull'asilo*

*Al momento in cui una domanda d'asilo è presentata sul territorio svizzero, alla frontiera interna o in un aeroporto, la Svizzera deve accertare qual è il Paese competente per lo svolgimento della procedura d'asilo in virtù degli accordi di associazione a Dublino. Il cittadino straniero che presenta domanda d'asilo all'interno del Paese, alla frontiera o dopo essere stato intercettato nel tentativo di entrate illegalmente nel Paese, è normalmente assegnato a un centro di registrazione. All'aeroporto l'entrata è autorizzata soltanto se, adempiute le condizioni attuali, la Svizzera è altresì competente per lo svolgimento della procedura d'asilo secondo quanto previsto dagli accordi di associazione a Dublino. Nella legge sull'asilo si intende infine sancire la possibilità di delegare a terzi la rilevazione e valutazione dei dati biometrici. Si tratta in particolare delle impronte digitali la cui rilevazione è già oggi affidata a imprese private.*

### *D. Adeguamenti della LSISA*

*La legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo va adeguata in modo da recepire i compiti che spettano all'UFM in virtù degli accordi di associazione a Schengen e Dublino.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>7150</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>7154</b>
<b>2 Sviluppo dell'acquis di Schengen: recepimento del codice frontiere Schengen</b>	<b>7154</b>
2.1 Scambio di note concernente il recepimento del codice frontiere Schengen	7154
2.1.1 Contesto	7154
2.1.2 Procedura di recepimento	7155
2.1.3 Contenuto del codice frontiere Schengen	7156
2.2 Adeguamenti della LStr	7157
2.2.1 Necessità degli adeguamenti	7157
2.2.2 Regolamentazione proposta	7158
2.2.3 Commento alle singole disposizioni	7159
2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7160
2.4 Ripercussioni	7161
2.4.1 Per la Confederazione	7161
2.4.2 Per i Cantoni	7161
2.5 Rapporto con il programma di legislatura	7161
2.6 Aspetti giuridici	7162
2.6.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7162
2.6.2 Costituzionalità	7162
2.6.3 Decisione d'approvazione e trasposizione	7163
<b>3 Adeguamenti del diritto interno per la trasposizione completa dell'acquis di Schengen e di Dublino già recepito</b>	<b>7163</b>
3.1 Contesto	7163
3.2 Adeguamenti della LStr	7165
3.2.1 Allontanamento semplificato (procedura Dublino)	7165
3.2.1.1 Osservazione preliminare	7165
3.2.1.2 Commento alla disposizione (art. 64a LStr)	7166
3.2.2 Procedura API	7167
3.2.2.1 Osservazione preliminare	7167
3.2.2.2 Commento alla disposizione (art. 104 LStr)	7168
3.2.3 Disposizioni penali applicabili alle imprese di trasporto	7170
3.2.3.1 Osservazioni preliminari	7170
3.2.3.2 Violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 120a LStr)	7170
3.2.3.3 Violazione dell'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 120b LStr)	7171
3.2.3.4 Disposizioni comuni per sanzionare le imprese di trasporto (art. 120c LStr)	7171
3.2.3.5 Perseguimento penale (art. 120d LStr)	7172
3.2.4 Norma di delega al DFGP	7172
3.2.4.1 Osservazione preliminare	7172
3.2.4.2 Commento alla disposizione (art. 100 LStr)	7173

3.3 Adeguamenti della LAsi	7173
3.3.1 Domanda d'asilo alla frontiera (art. 21 LAsi)	7173
3.3.2 Procedura all'aeroporto	7175
3.3.2.1 Osservazione preliminare	7175
3.3.2.2 Commento alla disposizione (art. 22 LAsi)	7175
3.3.3 Intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata illegale (art. 24 LAsi)	7177
3.3.4 Rilevamento dei dati biometrici da parte di terzi (art. 98b LAsi)	7177
3.4 Adeguamenti della LSISA	7178
3.4.1 Osservazione preliminare	7178
3.4.2 Commento alle singole disposizioni	7179
3.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	7180
3.6 Ripercussioni	7181
3.6.1 Per la Confederazione	7181
3.6.2 Per i Cantoni	7182
3.7 Rapporto con il programma di legislatura	7182
3.8 Aspetti giuridici	7182
3.8.1 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	7182
3.8.2 Costituzionalità	7182
<b>Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del codice frontiere Schengen (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)</b>	<b>7183</b>
<b>Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 562/2006 sul codice frontiere Schengen (Sviluppo dell'acquis di Schengen)</b>	<b>7185</b>
<b>Legge federale sugli stranieri (LStr) (complementi nel quadro della trasposizione degli accordi d'associazione a Schengen e Dublino) (Disegno)</b>	<b>7187</b>

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005 il Popolo ha accettato gli Accordi bilaterali con l'Unione europea (UE) per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino<sup>1</sup>. La Svizzera si è impegnata a recepire tutti gli atti normativi dell'UE a cui si fa riferimento nell'accordo di associazione a Schengen (AAS)<sup>2</sup> e nell'accordo di associazione a Dublino (AAD)<sup>3</sup> (il cosiddetto *acquis* di Schengen e di Dublino)<sup>4</sup>. Essa si è inoltre dichiarata disposta, almeno in linea di principio, a recepire tutti gli atti normativi concernenti Schengen e Dublino successivi alla firma degli accordi di associazione, ovvero adottati dall'UE dopo il 26 ottobre 2004, e a trasporli, se necessario, nel diritto svizzero (cosiddetto sviluppo dell'*acquis* di Schengen e Dublino). La Svizzera ha ratificato i due accordi il 20 marzo 2006. Per la loro entrata in vigore è necessaria la ratifica da parte della CE e dell'UE, attesa per l'inizio del 2008. L'effettiva applicazione degli accordi non inizia tuttavia già con l'entrata in vigore, bensì soltanto dopo che il Consiglio dell'UE avrà confermato, 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. Condizioni essenziali sono la conclusione di tutti i lavori di attuazione necessari in Svizzera e una valutazione positiva della Svizzera da parte degli altri Stati Schengen.

## 2 Sviluppo dell'*acquis* di Schengen: recepimento del codice frontiere Schengen

### 2.1 Scambio di note concernente il recepimento del codice frontiere Schengen

#### 2.1.1 Contesto

Dalla firma degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, il 26 ottobre 2004, l'*acquis* di Schengen ha conosciuto un certo numero di sviluppi. Fino a settembre del 2007 gli sviluppi (essenzialmente di natura tecnica) notificati dall'UE alla Svizzera in materia di diritto sugli stranieri riguardavano ben quattordici ambiti (procedura di entrata e procedura in materia di visti)<sup>5</sup>. In quanto futuro Stato Schengen, la Svizzera è tenuta, almeno in linea di principio, a recepire gli atti normativi CE che le

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Cfr. gli allegati A e B AAS (FF 2004 5757), nonché l'art. 1 AAD (FF 2004 5779).

<sup>5</sup> Fino ad oggi l'UE ha notificato alla Svizzera 42 sviluppi (stato al 5.9.2007).

sono stati notificati e a trasporli nel proprio diritto interno (cfr. qui di seguito n. 2.2) secondo una procedura speciale e nel rispetto dei diritti della democrazia diretta<sup>6</sup>.

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 legislatore (art. 166 cpv. 2 Cost.). Il primo è dato dal regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004<sup>7</sup>, 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). Per il recepimento e la trasposizione di questo regolamento sono necessarie modifiche della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>8</sup> sugli stranieri (LStr) e della legge federale del 22 giugno 2001<sup>9</sup> sui documenti d'identità dei cittadini stranieri (LDI)<sup>10</sup>. Il secondo consiste nel regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006<sup>11</sup>, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Anche questo regolamento rende necessarie alcune modifiche della LStr. Il codice frontiere Schengen, notificato alla Svizzera in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen il 9 marzo 2006, è entrato in vigore negli Stati Schengen il 13 ottobre dello stesso anno. Oggetto del presente messaggio sono il recepimento e la trasposizione del codice frontiere Schengen.

## 2.1.2 Procedura di recepimento

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen. Ogni volta che l'acquis è sviluppato, il corrispondente atto normativo è notificato alla Svizzera. Quest'ultima deve comunicare entro 30 giorni se intende recepirlo. Per gli 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, per la Svizzera, equivale a 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, la Svizzera deve informare l'UE, nella sua nota di risposta, che il recepimento dello sviluppo può diventare vincolante soltanto previo adempimento di tutti i requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> GU n. L 385 del 29 dicembre 2004, pag. 1.

<sup>8</sup> RS **142.20**; FF **2007** 7187

<sup>9</sup> RS **143.1**

<sup>10</sup> Cfr. il messaggio relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen) FF **2007** 4731.

<sup>11</sup> GU n. L 105 del 13 aprile 2006, pag. 1.

AAS)<sup>12</sup>. 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'AAS<sup>13</sup>.

In caso di mancato recepimento del codice frontiere Schengen da parte della Svizzera, potrebbe essere applicata la procedura speciale prevista nell'AAS, che, nella peggiore delle ipotesi, porta a una sospensione, se non addirittura a una rottura dell'accordo.

### 2.1.3                   Contenuto del codice frontiere Schengen

#### *In generale*

Il codice frontiere Schengen sostituisce disposizioni importanti della Convenzione del 19 giugno 1990<sup>14</sup> di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS). Dal 13 ottobre 2006 non sono più in vigore per gli Stati Schengen gli articoli 2-8 CAAS che disciplinavano l'entrata e i controlli alle frontiere. Contemporaneamente sono stati abrogati il Manuale comune<sup>15</sup>, che precisava e completava tali prescrizioni, nonché altri regolamenti CE e decisioni del comitato esecutivo di Schengen che sono stati sostituiti dalla nuova regolamentazione del codice frontiere (cfr. art. 39 del codice). Detto codice riunisce in un unico atto disposizioni attualmente contenute in diversi testi. Essenzialmente si tratta di disposizioni riguardanti l'attraversamento delle frontiere esterne di Schengen, le condizioni d'entrata, lo svolgimento dei controlli alle frontiere, il ripristino dei controlli delle persone alle frontiere interne e il rifiuto d'entrata.

Le frontiere esterne (= frontiera tra gli Stati Schengen e gli Stati che non aderiscono a Schengen) possono essere attraversate soltanto se sono adempiute le condizioni d'entrata previste dall'acquis di Schengen. Le persone che attraversano le frontiere sottostanno a un controllo. Il codice frontiere disciplina le prescrizioni da rispettare in materia di controlli; in particolare, occorre 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 controlli possono essere snelliti. 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 le procedure alle frontiere interne (= frontiere tra gli Stati Schengen), in particolare, la soppressione dei controlli alle frontiere interne, il ripristino temporaneo di tali controlli in situazioni particolari e le procedure da seguire.

<sup>12</sup> Cfr. la nota in allegato.

<sup>13</sup> Cfr. il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF **2004** 5273 5929 segg.

<sup>14</sup> Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 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, GU n. L 239 del 22 settembre 2000, pag. 19.

<sup>15</sup> Manuale comune (GU n. C 313 del 16.12.2002, pag. 97) modificato dalle decisioni  
– 2003/454/CE del 13 giugno 2003 (GU n. L 152 del 22. 7.2003, pag. 82);  
– 2003/585/CE del 28 luglio 2003 (GU n. L 198 del 6.8.2003, pag. 13);  
– 2003/586/CE del 28 luglio 2003 (GU n. L 198 del 6.8.2003, pag. 15);  
– 2004/466/CE del 29 aprile 2004 (GU n. L 195 del 2.6.2004, pag. 44);  
– 2004/574/CE del 29 aprile 2004 (GU n. L 261 del 6.8.2004, pag. 36).



Il codice frontiere contiene infine anche prescrizioni relative al personale addetto ai controlli di frontiera, alle risorse finanziarie per tali controlli e alla cooperazione tra gli Stati membri.

### *Procedura in caso di rifiuto d'entrata alla frontiera esterna*

L'articolo 13 del codice frontiere Schengen disciplina la procedura in caso di respingimento (rifiuto d'entrata) alla frontiera esterna. Contrariamente a quanto prescritto dall'acquis di Schengen già recepito (in particolare dalla CAAS), gli Stati Schengen devono ora prevedere un rimedio giuridico in caso di rifiuto d'entrata, sebbene competa al diritto nazionale disciplinare la procedura. Secondo il codice frontiere Schengen, il rimedio giuridico non ha effetto sospensivo e il rifiuto d'entrata è esecutivo nonostante la presentazione di un ricorso, sempre che disposizioni di diritto pubblico internazionale non si oppongano al rifiuto d'entrata (ad es. Convenzione sullo statuto dei rifugiati o CEDU). Il codice frontiere Schengen prevede inoltre che, in tutti gli Stati Schengen, le autorità incaricate del controllo alla frontiera notifichino alle persone interessate il rifiuto d'entrata mediante un modulo uniforme<sup>16</sup> nel quale figurino oltre ai rimedi giuridici anche i motivi alla base del rifiuto d'entrata.

In linea di principio, questa procedura si applica soltanto ai 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). In via eccezionale si applica anche alle frontiere interne laddove siano temporaneamente ripristinati i controlli delle persone (art. 28 del codice). Per quanto concerne la Svizzera, ciò significa che tale procedura si applica in linea di massima soltanto a persone che entrano in Svizzera attraverso aeroporti o aerodromi in cui atterrano vettori che assicurano i collegamenti con l'esterno dello spazio Schengen (cfr. messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF 2004 5440). Tale prescrizione non si applica normalmente 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.

## **2.2 Adegamenti della LStr**

### **2.2.1 Necessità degli adeguamenti**

Il codice frontiere Schengen è un regolamento CE dettagliato di applicazione immediata che di per sé non necessita di trasposizione nel diritto interno. Al fine di evitare contraddizioni normative tra il diritto interno e il codice frontiere sono tuttavia necessari adeguamenti della LStr.

Per ogni rifiuto d'entrata alla frontiera esterna, il codice frontiere Schengen prevede l'emanazione di una decisione su un apposito modulo. Il rifiuto deve essere notificato al cittadino dello Stato terzo alla frontiera. Immediatamente esecutivo, deve poter essere impugnato.

Secondo la LStr, l'entrata è negata alla frontiera senza una decisione formale se una persona non soddisfa le condizioni d'entrata. Le persone presenti in Svizzera per un breve soggiorno per il quale non è necessario un permesso possono essere allontanate.

<sup>16</sup> Allegato V Parte B Codice frontiere Schengen (GU n. L 105 del 13.4.2006, pag. 23).

te 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<sup>17</sup>, art. 64 cpv. 2 e art. 65 cpv. 2 LStr).

## 2.2.2 **Regolamentazione proposta**

A seguito del recepimento del Codice frontiere Schengen non è possibile mantenere in tutti i casi il rifiuto d'entrata senza formalità previsto dalla LStr. In futuro, il rifiuto d'entrata alla frontiera esterna (aeroporto) dovrà essere sempre motivata e notificata con il modulo previsto dal codice frontiere Schengen. Dovrà inoltre essere garantita la possibilità di ricorso. L'articolo 13 del codice frontiere Schengen si applica – come illustrato – al rifiuto d'entrata alla frontiera esterna. Nella prassi, la procedura di rifiuto d'entrata senza formalità secondo il codice frontiere va quindi applicata soltanto in caso di allontanamento o di 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 vi è attraversamento di una frontiera esterna di Schengen.

Per contro, in caso di rifiuto d'entrata al confine svizzero, la procedura prevista nel codice frontiere Schengen non si applica, dato che le frontiere elvetiche non costituiscono frontiere esterne dello spazio Schengen. La procedura prevista dal codice andrebbe invece applicata se la Svizzera, in virtù degli articoli 23–25 di detto codice ripristinasse temporaneamente i controlli alla frontiera interna (art. 28 codice frontiere). Per questo motivo è giustificato adeguare anche l'articolo 7 capoverso 2 LStr.

Il codice frontiere Schengen non si applica alla fattispecie di un allontanamento senza formalità giusta l'articolo 64 capoverso 1 LStr. In linea di principio, la regolamentazione di cui all'articolo 64 LStr è mantenuta. Le persone prive del permesso necessario o che durante un soggiorno in Svizzera per il quale non è necessario un permesso non soddisfano più le condizioni d'entrata, possono continuare ad essere allontanate senza formalità. Ottengono tuttavia una decisione motivata ed impugnabile se ne fanno immediatamente richiesta.

Questa nuova possibilità di impugnazione non dovrebbe comportare un aumento importante dei ricorsi contro i rifiuti d'entrata alle frontiere esterne Schengen. Non hanno infatti effetto sospensivo e nella maggior parte dei casi le decisioni sono immediatamente esecutive. Non sussiste quindi praticamente alcun interesse a interporre ricorso.

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 l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS). Attualmente sottoposta a revisione proprio in vista dell'entrata in vigore della LStr, essa rinvia già alla regolamentazione del codice frontiere Schengen<sup>18</sup>. Naturalmente gli adeguamenti in questione entreranno in vigore soltanto dopo l'approvazione del presente sviluppo dell'acquis di Schengen.

<sup>17</sup> Cfr. la disposizione concernente il coordinamento (art. 127 LStr).

<sup>18</sup> Cfr. la documentazione inviata in consultazione relativa a tali adeguamenti.

### 2.2.3

### Commento alle singole disposizioni

*Modulo di notifica per le decisioni pronunciate in virtù degli articoli 7 cpv. 3 e 65 LStr*

In futuro, in caso di rifiuto d'entrata giusta l'articolo 7 capoverso 3 LStr (ripristino dei controlli sistematici al confine) e di allontanamento all'aeroporto secondo l'articolo 65 capoverso 1 LStr, le autorità competenti per il controllo al confine dovranno notificare la loro decisione con un modulo uniforme come stabilito nel codice frontiere Schengen<sup>19</sup>. Se non è prevista alcuna deroga, tali decisioni notificate mediante modulo sono, di norma, immediatamente esecutive e un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo.

*Adeguamento dell'articolo 7 capoversi 2 e 3 LStr*

In linea di massima i controlli sistematici delle persone alle frontiere interne (controlli delle persone senza sospetti fondati in occasione dell'attraversamento della frontiera) sono soppressi (cfr. art. 20 del codice frontiere Schengen). Tuttavia, dato che la Svizzera non partecipa all'Unione doganale europea, il Corpo delle guardie di confine può continuare a eseguire i controlli d'identità necessari nell'ambito del controllo delle merci. Oltre ai controlli doganali nella zona di frontiera, le autorità cantonali di polizia e il Corpo delle guardie di confine possono parimenti espletare compiti di polizia di sicurezza. Tali misure non devono tuttavia avere né la stessa portata né effetti equivalenti ai controlli di frontiera (cfr. art. 21 lett. a codice frontiere Schengen). È permesso procedere a tali controlli se si basano piuttosto su informazioni ed esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volti, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera (cfr. art. 21 lett. a i) e ii) del codice frontiere Schengen). Devono inoltre essere ideati ed eseguiti in maniera chiaramente distinta dai controlli sistematici delle persone alle frontiere esterne (cfr. art. 21 lett. a iii) del Codice frontiere Schengen)<sup>20</sup>. Questi ultimi sono definiti concretamente e dettagliatamente 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 senza che sia stato ripristinato un controllo di frontiera ai sensi dell'art. 23 del codice frontiere Schengen, si applica la regolamentazione già prevista nella LStr. L'autorità preposta al controllo al confine emana *su richiesta* una decisione motivata e impugnabile (art. 7 cpv. 2 LStr). Per la notifica dei rifiuti d'entrata al confine si prevede di creare un modulo apposito utilizzabile anche per gli allontanamenti dal Paese (art. 64 LStr). Nei limiti del possibile i moduli per le decisioni pronunciate all'interno del Paese, ai confini interni e alle frontiere esterne di Schengen verranno uniformati. Inoltre, l'articolo 7 capoverso 2 LStr è completato e precisa che la decisione è immediatamente esecutiva e un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo.

Contrariamente a quanto previsto nella formulazione originaria dell'articolo 7 capoverso 2, si è deciso di rinunciare alla riscossione di una tassa. È infatti emerso, nell'ambito dei lavori di trasposizione nella LStr, che l'onere correlato alla riscos-

<sup>19</sup> Allegato V Parte B Codice frontiere Schengen (GU n. L 105 del 13.04.2006, pag. 23).

<sup>20</sup> Messaggio «Accordi bilaterali II»; FF **2004** 5376 seg.

sione di una tassa non sarebbe stato assolutamente proporzionato all'introito ottenibile e che tutta la procedura sarebbe risultata più complessa.

Se un rifiuto d'entrata è pronunciato alla frontiera nel quadro della reintroduzione dei controlli al confine, le autorità cantonali incaricate di svolgere i controlli devono notificare la decisione mediante il modulo uniforme previsto dal codice frontiere Schengen. Anche in questo caso, la decisione è immediatamente esecutiva e un eventuale ricorso non ha effetto sospensivo (art. 7 cpv. 3 LStr).

Purché disposizioni di diritto internazionale pubblico non si oppongano a un rifiuto d'entrata (ad es. Convenzione sullo statuto dei rifugiati, CEDU, Accordo sulla libera circolazione delle persone o disposizioni dell'Accordo di Dublino), è ragionevole esigere dalle persone respinte immediatamente alla frontiera interna il ritorno nello Stato Schengen limitrofo dal quale hanno cercato di entrare. I soggetti in questione hanno comunque sempre la possibilità di ripresentare da tale Paese una domanda d'entrata nonché di depositare domanda d'asilo alla frontiera interna.

#### *Adeguamento dell'articolo 64 LStr*

L'articolo 64 capoverso 2 LStr è adattato alla nuova formulazione dell'articolo 7 capoverso 2 LStr.

#### *Adeguamento dell'articolo 65 LStr*

Nel limite delle possibilità tecniche, il rifiuto d'entrata (allontanamento) all'aeroporto va sempre eseguito immediatamente (cfr. tuttavia art. 65 cpv. 3 ultimo periodo LStr). Il soggiorno temporaneo all'aeroporto può essere autorizzato 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 può più essere emanato senza decisione formale, bensì necessita della notifica dell'UFM mediante il modulo uniforme previsto dal codice frontiere Schengen (art. 65 cpv. 2 LStr).

#### *Adeguamento dell'articolo 66 cpv. 2 LStr*

La modifica della rubrica dell'articolo 66 LStr rende necessario un adeguamento redazionale anche del secondo capoverso.

### **2.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione guarda con favore al recepimento del codice frontiere Schengen. Solo l'UDC esprime riserve di principio sullo sviluppo dell'acquis di Schengen, ma nonostante ciò, non si oppone all'associazione a Schengen approvata dal Popolo. La maggioranza ha anche accolto favorevolmente la modifica della procedura per il rifiuto d'entrata che, secondo quanto previsto dal codice frontiere Schengen, richiede una decisione motivata e impugnabile. Quattro Cantoni (BE, SZ, GR, SH) e l'UDC hanno invece criticato la nuova regolamentazione secondo cui non è più possibile allontanare dalla Svizzera senza una decisione formale persone che vi soggiornano illegalmente. Di questa critica si è tenuto conto stabilendo che una decisione formale sia emanata solo nei casi espressamente previsti dal codice frontiere Schengen. In tutti gli altri casi, a conferma di quanto già

previsto nella LStr, una decisione formale è emanata solo su richiesta dell'interessato. Ulteriori precisazioni nella LStr sono infine state chieste da Amnesty International, dall'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, dall'UNIA e dal PCS per i quali sarebbe auspicabile, ad esempio, ammettere l'effetto sospensivo di un ricorso nel caso in cui sussistano ragioni fondate per supporre una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Questa proposta non è stata accolta in quanto il codice frontiere prevede esplicitamente l'applicazione immediata del rifiuto d'entrata alle frontiere esterne e il carattere non sospensivo del ricorso (art. 13 codice frontiere). Questa regolamentazione, valida per le frontiere esterne, deve essere applicata anche nel caso in cui vengano ripristinati i controlli alle frontiere interne.

## **2.4 Ripercussioni**

### **2.4.1 Per la Confederazione**

La nuova procedura per il rifiuto d'entrata alla frontiera esterna, nonché a quella interna nel caso in cui vengano ripristinati i controlli al confine, non dovrebbe avere ripercussioni finanziarie degne di nota. I moduli previsti dal codice frontiere Schengen possono essere allestiti e messi a disposizione con gli strumenti e le tecnologie attualmente disponibili. La nuova procedura formale può essere senz'altro garantita anche nei fine settimana e nei giorni festivi dagli attuali servizi di picchetto. Potrebbero eventualmente insorgere costi di traduzione. Non si prevede neppure un aumento significativo dei ricorsi. Questo sviluppo potrà quindi essere verosimilmente attuato con il personale già previsto per la trasposizione dell'acquis di Schengen/Dublino.

### **2.4.2 Per i Cantoni**

Il recepimento del codice frontiere Schengen non dovrebbe comportare un aumento degli oneri a carico dei Cantoni poiché la nuova legge sugli stranieri già prevede che, nel caso di un allontanamento dal territorio svizzero o ad una frontiera interna dello spazio Schengen, i Cantoni devono emanare, su richiesta, una decisione motivata e impugnabile (art. 7 cpv. 2 e art. 64 LStr). Le decisioni cantonali di allontanamento, che vanno notificate con un modulo standard, sono impugnabili con un rimedio giuridico cantonale.

## **2.5 Rapporto con il programma di legislatura**

Nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007<sup>21</sup> non era stato possibile prevedere esplicitamente gli sviluppi dell'acquis di Schengen. Tuttavia, il recepimento del codice frontiere Schengen coincide con gli intenti politici del nostro Consiglio e deriva dagli impegni assunti dal nostro Paese nell'ambito dell'accordo di associazione a Schengen.

<sup>21</sup> FF 2004 969

## **2.6 Aspetti giuridici**

### **2.6.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il codice frontiere Schengen (sviluppo dell'acquis di Schengen) è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. Comporta un miglioramento dello statuto delle persone interessate. Le modifiche sopra illustrate sono conformi sia alla CEDU<sup>22</sup> sia alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951<sup>23</sup> sullo statuto dei rifugiati nella versione del Protocollo di New York del 31 gennaio 1967<sup>24</sup>.

### **2.6.2 Costituzionalità**

La base costituzionale del disegno di decreto federale per il recepimento del codice frontiere Schengen figura all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>25</sup> secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Quest'ultima è pertanto abilitata alla conclusione di trattati internazionali. L'approvazione del codice frontiere Schengen esige la conclusione di un trattato internazionale e la trasposizione a livello di legge formale (revisione della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>26</sup> sugli stranieri, LStr). Per entrambi è necessaria l'approvazione del Parlamento la cui competenza è sancita nell'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione.

Giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d della Costituzione federale, i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Lo scambio di note fra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del codice frontiere Schengen non prevede l'adesione ad un'organizzazione internazionale e può essere denunciato secondo le regole generali riguardanti la denuncia dell'accordo di associazione a Schengen (cfr. art. 17 AAS). Resta da chiarire se contiene norme di diritto o se la sua attuazione rende necessaria l'emanazione di leggi federali. Per disposizioni che contengono norme di diritto si intendono, giusta l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento<sup>27</sup>, le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Importanti sono le disposizioni contenenti norme di diritto che secondo il diritto interno sono emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Il presente scambio di note prevede il recepimento integrale del codice frontiere Schengen il quale contiene disposizioni di diretta applicazione. In particolare, disciplina la procedura di entrata alla frontiera esterna e sancisce l'obbligo di emanare una decisione formale impugnabile. Il codice in questione consiste pertanto di disposizioni contenenti norme di diritto. Si tratta, inoltre, di disposizioni importanti poi-

<sup>22</sup> 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**).

<sup>23</sup> RS **0.142.30**

<sup>24</sup> RS **0.142.301**

<sup>25</sup> RS **101**

<sup>26</sup> RS **142.20**

<sup>27</sup> RS **171.10**

ché a livello nazionale possono essere emanate esclusivamente sotto forma di legge federale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere c e g della Costituzione. Visto quanto precede, il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del codice frontiere Schengen sottostà a referendum facoltativo sui trattati internazionali giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale.

### **2.6.3 Decisione d'approvazione e trasposizione**

In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione, l'approvazione di un trattato internazionale compete in linea di massima all'Assemblea federale. Il Consiglio federale può tuttavia concludere da solo un trattato internazionale se tale competenza gli è attribuita per legge o da un trattato internazionale oppure nel caso di un trattato di portata limitata (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 7a LOGA<sup>28</sup>). Lo scambio di note concernente il recepimento del codice frontiere Schengen non rappresenta un trattato di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA, poiché la sua trasposizione impone adeguamenti della LStr. Inoltre, nessuna altra legge e nessun trattato internazionale attribuisce al nostro Consiglio la competenza di concludere un tale accordo. Lo scambio di note necessario per il recepimento e le modifiche della LStr indispensabili per la trasposizione vanno quindi sottoposte al Parlamento congiuntamente. Conformemente all'articolo 141a capoverso 2 della Costituzione, il decreto di approvazione dello scambio di note per il recepimento e la trasposizione del codice frontiere Schengen può inglobare anche le necessarie modifiche legislative.

## **3 Adeguamenti del diritto interno per la trasposizione completa dell'acquis di Schengen e di Dublino già recepito**

### **3.1 Contesto**

Nell'ambito dei lavori preparatori relativi al summenzionato sviluppo dell'acquis di Schengen è emersa la necessità di riesaminare e completare alcune prescrizioni del diritto in materia di stranieri e di asilo che erano state adeguate all'acquis di Schengen (stato al 26 ottobre 2004) nel quadro del decreto federale del 17 dicembre 2004<sup>29</sup> che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino. La necessità di tali adeguamenti si è palesata, tuttavia, solo dopo la conclusione dei lavori legislativi riguardanti il diritto in materia di stranieri e di asilo. Inoltre, al fine di evitare lacune nella trasposizione e non compromettere la messa in vigore dell'accordo di associazione a Schengen nei termini previsti, è preferibile trattare questi complementi congiuntamente allo sviluppo dell'acquis di Schengen.

Oltre agli adeguamenti che si rendono necessari a seguito degli sviluppi dell'acquis di Schengen, è indispensabile apportare alcuni complementi alla LStr, alla legge

<sup>28</sup> RS 172.010

<sup>29</sup> FF 2004 6343

sull'asilo (LAsi)<sup>30</sup> e alla legge federale del 20 giugno 2003<sup>31</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA). Non si tratta di sviluppi, bensì di complementi per la trasposizione dell'acquis di Schengen e Dublino già recepito (cfr. in merito il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II<sup>32</sup>). Non occorre dunque procedere a un ulteriore scambio di note per il recepimento degli atti europei in questione poiché sono stati recepiti nel quadro degli accordi di base. Contrariamente a quanto previsto per gli sviluppi, che in linea di principio sottostanno a scadenze particolari (cfr. n. 2.1.2), questi complementi devono essere trasposti nel diritto svizzero al più tardi al momento della messa in vigore degli accordi di associazione a Schengen e Dublino.

Sono proposte le modifiche seguenti:

- l'introduzione nella LStr di un allontanamento speciale in relazione alla procedura Dublino per le persone che non hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera, ma hanno già depositato una domanda in tal senso in uno Stato Dublino;
- l'introduzione di prescrizioni nella LStr per la trasposizione della direttiva 2004/82 (CE) del Consiglio, del 29 aprile 2004<sup>33</sup>, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (la cosiddetta «Advance Passenger Information»), procedura API);
- l'introduzione di disposizioni penali nella LStr per le imprese di trasporto in relazione alla direttiva 2004/82/CE;
- 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;
- 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 all'interno del Paese;
- l'iscrizione di una base legale che permetta di delegare a terzi il trattamento di dati biometrici;
- 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 legati all'applicazione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino.

<sup>30</sup> RS **142.31**

<sup>31</sup> RS **142.51**

<sup>32</sup> FF **2004** 5273

<sup>33</sup> GU n. L 261 del 6 agosto 2005, pag. 24.



## 3.2 Adegualiamenti della LStr

### 3.2.1 Allontanamento semplificato (procedura Dubliino)

#### 3.2.1.1 Osservazione preliminare

Con l'accordo di associazione a Dubliino, la Svizzera recepisce a livello nazionale il principio secondo cui un unico Stato è competente «per l'esame di una domanda d'asilo» nello spazio Dubliino (cfr. art. 1 del regolamento Dubliino<sup>34</sup>). A livello nazionale la terminologia utilizzata è diversa da quella europea. Si parla infatti di Stato competente per lo svolgimento procedura d'asilo. 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 un accordo di associazione a Dubliino<sup>35</sup>, la Svizzera dovrà verificare se è responsabile del trattamento della domanda secondo i criteri previsti dal regolamento Dubliino. Per verificare se una persona ha già presentato domanda d'asilo in un altro Stato associato a Dubliino, l'Ufficio federale della migrazione confronta le impronte digitali consultando la banca dati Eurodac<sup>36</sup>. Se risulta che per lo svolgimento della procedura d'asilo è competente un altro Stato associato a Dubliino, la persona può essere allontanata verso tale Stato.

Il regolamento Dubliino (art. 16) distingue al riguardo fra *presa in carico* e *ripresa in carico*. Si ha *presa in carico* quando, in applicazione dei criteri di Dubliino, non è lo Stato in cui è stata presentata la domanda d'asilo ad essere competente per il suo trattamento, bensì un altro Stato associato a Dubliino. *La ripresa in carico* significa che lo «Stato di primo asilo» è obbligato a «riprendere» la persona in questione per lo svolgimento della procedura d'asilo o d'allontanamento, se questa si è recata in un altro Paese associato a Dubliino dopo l'apertura della procedura d'asilo. La designazione «Stato di primo asilo» si riferisce allo Stato associato a Dubliino che ha trattato per primo la domanda d'asilo, indipendentemente dal fatto che la domanda sia stata ritirata, respinta o sia ancora pendente.

<sup>34</sup> 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 n. L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

<sup>35</sup> – 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 ...).

<sup>36</sup> 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 Dubliino (GU n. L 316 del 15.12.2000, pag. 1).

Anche se non è stata presentata una domanda d'asilo in Svizzera, l'applicazione dei regolamenti di Dublino e Eurodac permette di allontanare verso uno Stato associato a Dublino una persona che si trovi in Svizzera senza titolo di soggiorno (soggiorno illegale). In questi casi, si tratta di persone che, in precedenza, hanno presentato una domanda d'asilo in un altro Paese associato a Dublino (*casi di ripresa in carico*). Poiché allo stato attuale manca nella LStr (FF 2005 6545) una base legale che sancisca la competenza per pronunciare tale allontanamento, è necessario introdurre un nuovo articolo 64a.

### 3.2.1.2 **Commento alla disposizione (art. 64a LStr)**

Con il sistema istituito da Dublino, i Cantoni potranno rivolgersi all'Ufficio federale della migrazione (UFM) per chiedere un confronto Eurodac delle impronte delle persone che soggiornano illegalmente in Svizzera e che non presentano una domanda d'asilo. A tal fine, occorre siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 11 numero 1 del regolamento Eurodac<sup>37</sup>. Se l'UFM ritiene che le condizioni sono adempiute, potrà chiedere all'unità centrale presso la Commissione europea un confronto delle impronte digitali registrate in Eurodac. In caso di risposta positiva, l'ufficio Dublino dell'UFM può presentare una domanda di *ripresa in carico* presso il Paese interessato associato a Dublino.

Una *ripresa in carico* è possibile se la persona che soggiorna illegalmente in Svizzera ha presentato una domanda d'asilo che è in corso d'esame in un altro Stato o 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 Dublino). L'obbligo di ripresa in carico viene tuttavia meno se la persona si è allontanata dal territorio degli Stati Dublino per almeno 3 mesi. Quando una procedura d'asilo è stata portata a termine in un altro Stato Dublino, l'obbligo di ripresa in carico viene altresì meno non appena tale Stato adotta e mette 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 può recarsi legalmente (art. 16 par. 4 regolamento Dublino).

Se il competente Stato Dublino accetta la ripresa in carico, l'Ufficio federale prende *una decisione di trasferimento* conformemente all'articolo 20 paragrafo 1 lettera e del regolamento Dublino. Nel diritto svizzero questa nozione corrisponde all'*allontanamento* (cfr. art. 64 LStr). 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*) che garantirà una procedura centralizzata e una prassi uniforme in tutta la Svizzera. L'allontanamento sarà inoltre immediatamente esecutivo.

<sup>37</sup> L'articolo 11 paragrafo 1 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.

I Cantoni avranno così la possibilità di rivolgersi all'UFM per l'avvio di tale procedura. Ciò non significa che in tutti i casi sarà possibile una ripresa in carico da parte di un altro Stato 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 il rimpatrio della persona nel suo Paese d'origine o di provenienza, mentre è in corso una procedura Dublino, se il rimpatrio può essere eseguito più rapidamente. Se è il caso, la procedura Dublino diventa priva di oggetto.

Contro la decisione di allontanamento pronunciata dall'UFM può essere interposto ricorso che non ha effetto sospensivo (*cpv. 2*). Ciò corrisponde in sostanza a quanto previsto dall'articolo 20 paragrafo 1 lettera e del regolamento Dublino, il quale riconosce al diritto interno la facoltà di prevedere espressamente la possibilità per il giudice di attribuire alla decisione effetto sospensivo. Il diritto d'asilo prevede una disposizione analoga nel caso in cui l'UFM pronunci 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 contro i trasferimenti secondo la normativa di Dublino saranno trattati in maniera centralizzata dal Tribunale amministrativo federale. Si scongiura così il possibile rischio di pratiche cantonali divergenti.

Occorre infine precisare che le persone prive del diritto di soggiornare in Svizzera e interessate dall'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<sup>38</sup> sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno la quale, all'articolo 21, prevede che se uno straniero dimorante in Svizzera senza esservi domiciliato abbia bisogno di aiuto immediato, il Cantone di dimora è tenuto ad assisterlo. Ai Cantoni compete altresì l'esecuzione dell'allontanamento.

## **3.2.2 Procedura API**

### **3.2.2.1 Osservazione preliminare**

La direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004<sup>39</sup>, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate è stata trasposta soltanto parzialmente nel decreto federale del 17 dicembre 2004<sup>40</sup>. Tale direttiva, che mira in primo luogo a combattere più efficacemente la migrazione illegale, impone agli Stati Schengen di emanare a livello nazionale le prescrizioni necessarie per concretizzare l'obbligo di comunicazione. In virtù della direttiva, occorre inserire in una legge formale gli elementi seguenti: l'obbligo delle imprese di trasporto aereo di comunicare alcuni 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.

38 RS 851.1

39 GU n. L 261 del 6 agosto 2004, pag. 24

40 FF 2004 6343

In virtù della direttiva 2004/82/CE, le imprese di trasporto sono tenute a comunicare ai competenti organi preposti ai controlli alla frontiera, prima dell'arrivo dell'aeromobile, determinati dati riguardanti le persone trasportate (le cosiddette informazioni anticipate sui passeggeri o «Advanced Passenger Information» API<sup>41</sup>). Il fatto che i dati relativi ai passeggeri siano a disposizione delle competenti autorità di controllo già prima dell'arrivo dell'aeromobile semplifica e accelera i controlli alla frontiera. La procedura API consente inoltre di migliorare l'efficacia dei controlli al confine e di impiegare in modo più efficiente le limitate risorse umane concentrando gli sforzi su aspetti prioritari.

L'articolo 111c LStr<sup>42</sup>, nella formulazione di cui al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali (FF 2004 5718), corrisponde all'attuale articolo 104 LStr. Vi è disciplinato lo scambio di dati nell'ambito dell'obbligo di diligenza e di assistenza cui sono sottoposte le imprese di trasporto. Questa nuova disposizione non è tuttavia sufficiente alla trasposizione completa della direttiva 2004/82/CE concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate. Per questa ragione si propone un nuovo articolo 104 LStr.

### **3.2.2.2                    Commento alla disposizione (art. 104 LStr)**

La direttiva 2004/82/CE riconosce agli Stati membri un certo margine di manovra. Infatti, pur senza escluderla, non esige una trasmissione sistematica dei dati di tutti i passeggeri. L'articolo 3 paragrafo 1 della direttiva prevede esclusivamente la trasmissione dei dati su richiesta e soltanto in relazione ai controlli delle persone alle frontiere esterne. Tale obbligo di comunicazione non si applica per i voli all'interno dello spazio Schengen. Attualmente non si ritiene necessario 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 assoggettare all'obbligo di comunicazione le imprese che trasportano in Svizzera passeggeri provenienti da luoghi che presentano un rischio di migrazione particolarmente elevato.

L'articolo 3 paragrafo 2 della direttiva 2004/82/CE elenca i dati che un'impresa di trasporto deve trasmettere in anticipo. Tale elenco non è esaustivo. In linea di principio, gli Stati membri potrebbero introdurre obblighi supplementari<sup>43</sup>, ma occorre 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 figuranti nella direttiva. Occorrerebbe altresì evitare che le imprese di

<sup>41</sup> 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 per accertamenti d'identità o d'altra natura.

<sup>42</sup> FF 2005 6593

<sup>43</sup> Cfr. il considerando 8 della direttiva 2004/82/CE.

trasporto debbano gestire più sistemi d'informazione per poter rispettare i vari 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 all'armonizzazione del rilevamento e della trasmissione dei dati.

L'articolo 104 capoverso 1 LStr prevede che 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 2004/82/CE. In questo modo si potrà migliorare l'esecuzione dei controlli al confine e lottare più efficacemente contro l'entrata e il transito illegali. Conformemente allo scopo della direttiva, si tratterà di voli provenienti da luoghi di partenza interessati dal fenomeno della migrazione illegale. Siccome tali luoghi mutano continuamente, non è né possibile né auspicabile stilare nella legge o in un'ordinanza un elenco esaustivo dei voli e dei luoghi di partenza. In collaborazione con le autorità preposte al controllo negli aeroporti svizzeri che costituiscono le frontiere esterne e con le imprese di trasporto aereo, l'UFM analizzerà i rischi di migrazione, a intervalli regolari, e adotterà le misure necessarie. Al riguardo occorrerà tenere conto anche delle possibilità tecniche a disposizione nei luoghi di partenza e della sicurezza dei dati sul posto.

Il capoverso 1 prevede inoltre che i dati personali dei passeggeri devono essere comunicati all'ufficio designato dall'UFM. L'amministrazione centralizzata dei dati rispecchia una raccomandazione formulata in tal senso dalla Conferenza europea dell'aviazione civile<sup>44</sup>. Sulla scorta delle conoscenze attuali appare opportuno prevedere che tali comunicazioni pervengano per via elettronica a un ufficio centrale il quale provvederà a trasmetterle alle rispettive autorità incaricate del controllo al confine. Per il momento, praticamente nessuno Stato Schengen vanta esperienze in questo settore.

Il capoverso 2 precisa i dati che le imprese di trasporto aereo sono tenute a comunicare all'ufficio designato dall'UFM. Si tratta di quelli previsti nella direttiva. Poiché sono sufficienti per un controllo efficace della migrazione agli aeroporti, si rinuncia ad esigerne di supplementari.

Conformemente alla direttiva, il capoverso 3 prevede per le imprese di trasporto aereo l'obbligo di informare i passeggeri i cui dati sono trasmessi a terzi.

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

Il capoverso 5 disciplina la cancellazione dei dati dei passeggeri ad opera delle imprese di trasporto aereo, conformemente alle disposizioni della direttiva.

Secondo il capoverso 6, l'ufficio designato dall'UFM deve mettere a disposizione delle autorità preposte ai controlli alle frontiere esterne i dati relativi ai passeggeri comunicatigli dalle imprese di trasporto aereo (cfr. art. 6 della direttiva 2004/82/CE). Per il momento non è ancora possibile fornire dati precisi sulle modalità con cui verranno trasmessi i dati e se ne garantirà un trattamento conforme alla

<sup>44</sup> Cfr. The European Civil Aviation Conference Magazine, Number 32, Spring 2006, p. 27; Déclaration de principes sur les systèmes de Renseignements préalables concernant les voyageurs, ch. 5. viii).

direttiva. Le necessarie basi tecniche sono ancora in corso di elaborazione. Non è possibile neppure basarsi sulle esperienze degli Stati Schengen poiché pochi sono quelli che l'hanno applicata. Aderendo alla direttiva, il capoverso 6 prevede infine che i dati possono essere memorizzati solo temporaneamente e sancisce l'obbligo di cancellarli entro 24 ore salvo che siano indispensabili alle autorità per svolgere una procedura di diritto penale o amministrativo (LStr, LAsi) o, in forma anonima, per scopi statistici.

La sanzione prevista nella direttiva 2004/82/CE è recepita nel nuovo articolo 120*b* LStr (cfr. n. 3.2.3.3).

### **3.2.3 Disposizioni penali applicabili alle imprese di trasporto**

#### **3.2.3.1 Osservazioni preliminari**

Nel contesto della trasposizione della direttiva 2004/82/CE sono state riesaminate le cosiddette «carrier sanctions» previste nella LStr (art. 94 LStr). È emerso che questa disposizione non è più conforme alle norme della Parte generale riveduta del Codice penale (nCP)<sup>45</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2007. L'articolo 94 LStr va pertanto abrogato e sostituito dal nuovo articolo 120*a* LStr. Anche la nuova disposizione riguardante l'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 120*b* LStr) deve essere conforme alla Parte generale riveduta del CP. Al riguardo, si tratta principalmente di adeguamenti formali di diritto penale e di procedura penale (applicabilità del diritto svizzero ai reati commessi all'estero, responsabilità delle imprese di trasporto nella loro qualità di persona giuridica, competenza della Confederazione al perseguimento penale).

#### **3.2.3.2 Violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 120*a* LStr)**

Tale disposizione riprende essenzialmente la normativa finora prevista all'articolo 94 LStr in combinato disposto con l'articolo 127 LStr. Tuttavia, sulla base di un riesame del contenuto della direttiva 2001/51/CE<sup>46</sup>, è stata adottata una soluzione che rispecchia meglio i principi del diritto penale svizzero per quanto concerne l'ammontare della sanzione. Invece di una multa relativamente lieve che, conformemente al tenore della direttiva, è inflitta per ogni passeggero privo dei documenti necessari (in contraddizione con il principio della colpevolezza), è prevista una multa massima di 1 milione di franchi. Una multa di questo importo poteva essere inflitta già in base all'articolo 94 LStr, sempre che la sentenza si basasse su un numero sufficientemente elevato di passeggeri sprovvisti di documenti (ad es. un vettore con 200 passeggeri). Ora però il suo ammontare non è più fissato a prescindere dalle circostanze concrete e tenendo conto unicamente del numero di passeggeri, bensì considerando in ogni singolo caso il grado di colpa (la base di calcolo resta tuttavia quella della direttiva). Una multa più elevata è inflitta, ad esempio, nel caso di trasporto intenzionale di passeggeri sprovvisti di documenti o se, nonostante

<sup>45</sup> RS 311.0

<sup>46</sup> GU n. L 187 del 28 giugno 2001, pag. 45.

l'avvertimento, l'impresa di trasporto non adempie ripetutamente al suo obbligo di diligenza. Come nel caso dell'articolo 117 capoverso 2 LStr (impiego di stranieri sprovvisti di permesso) l'obiettivo di una multa così elevata è ottenere un effetto preventivo generale. Va detto comunque che l'importo massimo di 1 milione di franchi non può essere considerato eccessivo se paragonato alle multe previste dal diritto penale che possono raggiungere 5 milioni di franchi per le imprese (art. 102 CP) e 1 080 000 franchi (art. 34 CP) per le persone fisiche.

### **3.2.3.3 Violazione dell'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 120b LStr)**

La possibilità per l'UFM di infliggere una multa amministrativa in caso di violazione colpevole dell'obbligo di comunicazione va disciplinata nell'articolo 120b LStr. Per motivi di sistematica, tale multa amministrativa, basata sulla direttiva 2004/82/CE, deve essere inserita nelle disposizioni penali previste nella LStr.

Il capoverso 1 definisce l'ammontare della multa. Poiché questa multa è comparabile alle «carrier sanctions» (art. 120a LStr), si rinvia ai commenti formulati al riguardo.

Il capoverso 3 specifica quando un'impresa di trasporto aereo viola *in modo colpevole* l'obbligo di comunicazione. Tale definizione corrisponde alla normativa che il Codice penale prevede per la responsabilità primaria delle imprese (art. 102 cpv. 2 CP).

Al riguardo va osservato che gli articoli 120a e 120b LStr, che prevedono sanzioni dirette nei confronti delle imprese, prevalgono sulla responsabilità *penale* dell'impresa. Il CP, infatti, prevede di norma soltanto una punibilità sussidiaria dell'impresa (art. 102 cpv. 1 CP). Parimenti, l'articolo 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA)<sup>47</sup> non è applicabile, poiché gli articoli 120a e 120b LStr consentono di perseguire direttamente la persona giuridica. Va da sé che non si applica neppure l'articolo 6 DPA.

### **3.2.3.4 Disposizioni comuni per sanzionare le imprese di trasporto (art. 120c LStr)**

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

Occorre sottolineare che le imprese di trasporto possono essere punite in Svizzera anche se le violazioni penali dell'obbligo di diligenza o di comunicazione sono state commesse all'estero. È così creata una norma speciale che completa l'articolo 6 CP secondo cui i reati commessi all'estero, che la Confederazione si è impegnata a perseguire in virtù di una convenzione internazionale, sono punibili unicamente a determinate condizioni. Con l'articolo 120c capoverso 1 LStr si rinuncia in particolare alla condizione della doppia punibilità che, nel presente contesto, non dovrebbe

<sup>47</sup> RS 313.0

essere data. Tuttavia, se in via eccezionale, la violazione dell'obbligo di diligenza o di comunicazione ai sensi degli articoli 120a e 120b LStr fosse punibile nel Paese in cui è stata commessa, in Svizzera occorrerà tenere conto della sentenza estera (rinvio all'art. 6 cpv. 3 e 4 CP).

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

Nel presente contesto sono state esaminate anche altre misure ai sensi dell'articolo 4 numero 2 della direttiva 2004/82/CE. Ci si è chiesti, ad esempio, se prevedere per l'autorità d'esecuzione il diritto di confiscare valori patrimoniali al fine di riscuotere la multa inflitta a un'impresa domiciliata all'estero. Ciò non risulta 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<sup>48</sup>.

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

### **3.2.3.5 Perseguimento penale (art. 120d LStr)**

L'organizzazione della procedura d'entrata e di controllo al confine è di competenza della Confederazione. Deve pertanto spettare all'Ufficio federale competente per questo settore infliggere le multe in questione. Una procedura secondo le disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974<sup>49</sup> sul diritto penale amministrativo (DPA) (cpv. 2) appare quindi giustificata.

## **3.2.4 Norma di delega al DFGP**

### **3.2.4.1 Osservazione preliminare**

Questa 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)<sup>50</sup>. In base al principio della legalità, tale competenza deve essere sancita a livello di legge formale nella LStr. L'attuale revisione nell'ambito del diritto internazionale pubblico (trasposizione dell'acquis di Schengen e Dublino) servirà proprio per ottemperare a questa esigenza formale.

<sup>48</sup> RS 281.1

<sup>49</sup> RS 313.0

<sup>50</sup> RS 142.281 cfr. anche il rapporto sulla procedura di consultazione in merito a questa modifica d'ordinanza, consultabile al sito dell'UFM: [www.ufm.admin.ch](http://www.ufm.admin.ch)



### **3.2.4.2                      Commento alla disposizione (art. 100 LStr)**

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. La conclusione di siffatte convenzioni tecniche è subordinata al consenso del DFAE. L'espletamento dei compiti correlati e l'applicazione vera e propria di tali convenzioni restano tuttavia di competenza del DFGP. L'entrata in vigore dell'articolo 100 capoverso 5 LStr non implica alcuna modifica materiale. La conclusione di queste convenzioni è possibile solo fino al momento in cui viene concluso un accordo di riammissione ai sensi del capoverso 2 lettera b dello stesso articolo.

Le convenzioni in questione non sostituiscono gli accordi di riammissione. Disciplinano infatti unicamente 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 contemplano nemmeno la riammissione o il transito di cittadini di Stati terzi. Per la loro conclusione è necessario disporre di garanzie sufficienti sulla competenza della controparte a concludere la convenzione, sul rispetto di uno standard minimo nel campo dei diritti umani e sulla protezione dei dati personali.

Le modifiche nei capoversi 2 e 4 sono esclusivamente di natura linguistica. Si sono rese necessarie per garantire l'uniformità della formulazione dell'articolo 100 LStr e la conformità alla prassi e agli strumenti utilizzati.

## **3.3                              Adeguamenti della LAsi**

### **3.3.1                          Domanda d'asilo alla frontiera (art. 21 LAsi)**

Secondo l'articolo 3 del regolamento Dublino<sup>51</sup>, ogni domanda d'asilo alla frontiera o sul territorio svizzero da parte di un cittadino di un Paese terzo (ossia di un Paese non vincolato dagli accordi di associazione a Dublino) deve essere oggetto di un esame volto a determinare quale Stato Dublino è responsabile dello svolgimento della procedura 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. In questi casi, la Svizzera è quindi tenuta a verificare la sua competenza per lo svolgimento della procedura d'asilo. La prassi attuale, che consiste nell'allontanare i richiedenti l'asilo intercettati alla frontiera o nella zona frontaliere, in base agli accordi di riammissione, senza decisione formale, non è più ammissibile.

Secondo l'articolo 21 capoverso 1 della LAsi, le autorità competenti inviano normalmente a un centro di registrazione le persone che presentano una domanda d'asilo alla frontiera, nei pressi della frontiera o all'interno del Paese. Le deroghe a

<sup>51</sup> 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 n. L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

questo principio non possono essere elencate in modo esaustivo nella legge. A titolo d'esempio citiamo l'articolo 8 capoversi 3 e 4 dell'ordinanza 1 sull'asilo<sup>52</sup>. Le domande d'asilo di persone che si trovano in detenzione devono essere inoltrate alle autorità cantonali. Anche i fanciulli sotto i 14 anni che viaggiano per raggiungere i genitori in Svizzera devono presentare domanda d'asilo direttamente alle autorità cantonali.

Il capoverso 2 dell'articolo 21 LAsi, precisa 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 1 LAsi sarebbe teoricamente applicabile anche 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 per la determinazione dello 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 richiedere anche svariati mesi<sup>53</sup>. 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 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 urgente<sup>54</sup>. Laddove è invocata l'urgenza, il termine di risposta è compreso tra una settimana e un mese. Per la risposta a una domanda di *ripresa in carico* è ammesso il termine massimo di un mese<sup>55</sup>.

Per agevolare l'attuazione del regolamento Dublino, esiste la possibilità di concludere accordi amministrativi bilaterali (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. La Svizzera, tuttavia, non dispone delle necessarie infrastrutture alle frontiere (centri d'alloggio, rilevamento delle impronte digitali, audizione) per eseguire una procedura Dublino.

Al termine della procedura Dublino, l'UFM saprà quale Stato è competente per il trattamento della domanda. Potrà quindi pronunciare una decisione di non entrata nel merito con allontanamento verso un altro Stato membro di Dublino o, nel caso la Svizzera sia competente, tratterà la domanda sulla base del diritto interno (decisione materiale o non entrata nel merito).

Attualmente, l'articolo 21 LAsi disciplina le condizioni d'entrata anche nell'ambito della domanda d'asilo all'aeroporto. Non sarà più così nella nuova formulazione: la domanda d'asilo presentata all'aeroporto e il rifiuto provvisorio d'entrata saranno disciplinati esclusivamente nell'articolo 22 LAsi.

<sup>52</sup> RS 142.311

<sup>53</sup> Messaggio «Accordi bilaterali II»; FF 2004 5417.

<sup>54</sup> Art. 18 regolamento Dublino

<sup>55</sup> Art. 20 regolamento Dublino

### **3.3.2 Procedura all'aeroporto**

#### **3.3.2.1 Osservazione preliminare**

È possibile svolgere una procedura Dublino anche all'aeroporto (inclusa l'esecuzione di un confronto di impronte digitali con Eurodac e successivamente un'eventuale procedura di presa o di ripresa in carico). L'articolo 22 della riveduta legge sull'asilo (modifica del 16 dicembre 2005) abilita l'Ufficio federale della migrazione ad adottare all'aeroporto ogni decisione in materia d'asilo, che si tratti di una decisione di non entrata nel merito o di una decisione materiale. 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 sulla domanda d'asilo deve essere notificata entro 20 giorni dalla presentazione della domanda. Se la procedura si protrae oltre tale periodo, l'UFM assegna il richiedente a un Cantone<sup>56</sup>. Allo scadere del termine legale che consente di trattare la persona all'aeroporto, il richiedente l'asilo deve in ogni caso essere autorizzato a entrare in Svizzera. Nella legge sull'asilo tale termine è di 60 giorni per l'intera procedura, compresa eventualmente quella di ricorso<sup>57</sup>. Nell'ottica dell'entrata in vigore di Dublino, la procedura all'aeroporto deve subire diversi adeguamenti.

#### **3.3.2.2 Commento alla disposizione (art. 22 LAsi)**

##### *Rilevamento delle impronte digitali*

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 stabilite dal Consiglio federale per il rilevamento delle impronte digitali ai minori di 14 anni sono dunque applicabili anche all'aeroporto.

##### *Competenza secondo Dublino*

Se il cittadino di uno Stato terzo presenta una domanda d'asilo all'aeroporto, la Svizzera verifica quale Stato è responsabile del trattamento della domanda in applicazione del regolamento Dublino. La procedura Dublino deve essere avviata all'aeroporto subito dopo la presentazione della domanda d'asilo. Pertanto, il capoverso 1<sup>bis</sup> precisa che l'UFM verifica la sua competenza in applicazione degli accordi di associazione a Dublino. Quando il richiedente può essere condotto in un altro Stato Dublino, la decisione di non entrata nel merito in virtù delle disposizioni Dublino è pronunciata all'aeroporto (art. 34 cpv. 2 lett. d LAsi). La Svizzera può comunque trattare la domanda d'asilo anche se la competenza spetta a un altro Stato associato a Dublino (art. 3 par. 2 del regolamento Dublino).

<sup>56</sup> Art. 23 cpv. 2 LAsi; FF 2005 6603.

<sup>57</sup> Messaggio del 4 settembre 2002 relativo alla modifica della legge sull'asilo; FF 2002 6121.

### *Condizioni d'entrata*

Il capoverso 1<sup>ter</sup> 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 seguenti sia adempiuta. La prima:

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

In tal caso, la persona è esposta a minaccia nel Paese dal quale è giunta in Svizzera. È tuttavia possibile che la persona sia in pericolo 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 seconda condizione alternativa:

- 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<sup>bis</sup>, 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 regolamentazione attuale, in futuro un richiedente l'asilo non potrà più entrare in Svizzera direttamente all'aeroporto anche se possiede i documenti di legittimazione necessari (passaporto e/o visto) (attuale art. 21 cpv. 1 lett. a LAsi). Sulla base della procedura Dublino occorre vietare provvisoriamente l'entrata di tali persone al fine di determinare se la Svizzera è competente, secondo il regolamento Dublino, per l'esame della domanda d'asilo. In futuro, lo Stato che ha rilasciato un visto Schengen a un richiedente l'asilo sarà competente per l'esame della domanda (art. 9 del regolamento). Inoltre, è possibile revocare immediatamente il visto a una persona che presenta una domanda d'asilo (art. 15 dell'ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri, OEnS)<sup>58</sup>. La persona interessata non sarebbe quindi più in possesso di un documento valido per entrare in Svizzera.

Va qui rammentato che le persone provenienti dall'Unione europea sono autorizzate a entrare in Svizzera in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone<sup>59</sup>. L'eventuale presentazione di una domanda d'asilo non pregiudica questo diritto.

### *Rifiuto provvisorio d'entrata*

L'articolo 22 capoverso 2 LAsi rinvia attualmente all'articolo 21 LAsi che concerne le condizioni d'entrata in caso di domanda d'asilo presentata all'aeroporto. In futuro l'articolo 21 LAsi riguarderà tuttavia unicamente la domanda d'asilo presentata alla frontiera, dopo l'intercettazione nei pressi della frontiera in occasione dell'entrata

<sup>58</sup> RS **142.211**. L'articolo 15 OEnS corrisponde all'articolo 17 della nuova Ordinanza concernente la procedura d'entrata e di rilascio del visto (OPEV).

<sup>59</sup> RS **0.142.112.681**

illegale o all'interno del Paese. Non è dunque più necessario mantenere il rinvio. Occorre invece inserire un rinvio al nuovo capoverso 1<sup>ter</sup> dell'articolo 22 LAsi che elenca appunto tali condizioni. Un rifiuto provvisorio d'entrata è pronunciato se non è possibile accertare l'adempimento delle condizioni che permettono l'entrata in Svizzera. Per decidere se le condizioni per l'entrata in Svizzera sono soddisfatte, l'UFM ricorre ai mezzi usuali quali il rilevamento elettronico delle impronte digitali o un'indagine sommaria sui motivi che hanno motivato la persona a lasciare il proprio Paese. Per determinare se la Svizzera è lo Stato Dublino competente, l'UFM ricorre in particolare al confronto delle impronte digitali con Eurodac per poi rivolgersi allo Stato Dublino ritenuto competente. Va qui precisato che un rifiuto d'entrata è pronunciato allorché le misure previste al capoverso 1 e le verifiche di cui al capoverso 1<sup>bis</sup> non consentono di accertare immediatamente se le condizioni d'entrata giusta il capoverso 1<sup>ter</sup> sono soddisfatte.

A seguito dell'adeguamento dell'articolo 22 LAsi, occorre prevedere un rinvio a questa disposizione anche nel nuovo articolo 120a capoverso 2 lettera d LStr (violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto).

Il capoverso 2<sup>bis</sup> abilita inoltre il Consiglio federale a decidere in quali altri casi l'entrata in Svizzera è autorizzata per evitare casi personali di rigore.

L'entrata deve inoltre essere permessa nei casi previsti dall'articolo 11 capoverso 2 dell'ordinanza 1 sull'asilo<sup>60</sup>. L'adeguamento di tale disposizione è attualmente al vaglio e sarà sottoposta al Consiglio federale per approvazione nel corso del 2008 dopo che il Parlamento avrà licenziato la pertinente modifica di legge.

### **3.3.3 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 la messa in vigore degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, la Svizzera sarà tuttavia tenuta a verificare se, conformemente al regolamento Dublino, è competente per il trattamento della domanda d'asilo presentata sul suo territorio (art. 3 cpv. 1 del regolamento Dublino). L'articolo 24 LAsi va dunque abrogato. La presentazione di una domanda d'asilo in caso di intercettazione al momento dell'entrata illegale verrà disciplinata dall'articolo 21 LAsi (cfr. n. 3.3.1).

### **3.3.4 Rilevamento dei dati biometrici da parte di terzi (art. 98b LAsi)**

Nell'ambito della revisione parziale della legge sull'asilo, il nuovo articolo 98b 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 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD)<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> RS 142.311

<sup>61</sup> RS 235.1

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'UFM 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 degni di particolare protezione, la delega di tali compiti a terzi deve essere sancita in una base legale formale. L'introduzione del capoverso 1<sup>bis</sup> nell'articolo 98b LAsi risponde a tale esigenza. Secondo detto articolo, l'UFM deve garantire che i terzi incaricati rispettino le norme in materia di protezione dei dati e di sicurezza informatica.

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

### **3.4 Adegamenti della LSISA**

#### **3.4.1 Osservazione preliminare**

Il trattamento dei dati personali nel sistema d'informazione SIMIC<sup>62</sup> deve essere garantito anche nell'ambito degli accordi di associazione a Schengen e Dublino. 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 e la procedura Dublino. Le basi legali di SIMIC devono pertanto essere adeguate.

La legge federale del 20 giugno 2003<sup>63</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA) è la base legale formale del sistema SIMIC che, per le autorità competenti, rappresenta lo strumento di lavoro più importante nel settore degli stranieri e dell'asilo. Vi sono contenuti i dati personali di tutti gli stranieri entrati in Svizzera nonché di coloro che vi si sono stabiliti. Rappresenta inoltre un supporto importante per le autorità preposte all'espletamento dei compiti legati all'esecuzione del diritto in materia di stranieri e di asilo, come ad esempio il rilevamento uniforme dei dati relativi all'identità di una persona, il rilascio di visti, di permessi di soggiorno o di lavoro nonché l'allestimento di statistiche.

I rimandi nella LSISA agli accordi di associazione a Schengen e Dublino fanno riferimento a tutti gli atti normativi UE che fanno parte del corrispondente acquis (segnatamente regolamenti e direttive). Per il trattamento di dati personali nell'ambito di tali accordi occorre dunque osservare sempre la direttiva in materia di protezione dei dati<sup>64</sup>. I dettagli, come i diritti d'accesso a SIMIC o i dati ivi contenuti,

<sup>62</sup> SIMIC (sistema d'informazione centrale sulla migrazione) è la banca dati elettronica che assiste le autorità competenti nell'esecuzione del diritto in materia di stranieri e d'asilo. Sostituirà gli ormai obsoleti sistemi RCS (Registro centrale degli stranieri) e AUPER (sistema automatizzato di registrazione delle persone).

<sup>63</sup> RS 142.51

<sup>64</sup> 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 n. L 281 del 23.11.1995, pag. 31).

sono disciplinati nell'ordinanza del 12 aprile 2006<sup>65</sup> concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC). Detta ordinanza sarà completata in vista della messa in vigore degli accordi di associazione a Schengen e Dublino.

### 3.4.2                    **Commento alle singole disposizioni**

#### *Adeguamento dell' art. 1 LSISA*

Questo articolo rinvia alle disposizioni in materia di protezione dei dati della LStr, della legge sull'asilo e della legge sulla cittadinanza<sup>66</sup> 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, nell'ambito del trattamento dei dati personali in SIMIC, occorre osservare, ad esempio, anche le disposizioni riguardanti l'obbligo di informazione (art. 111e LStr e 102d LAsi), il diritto d'accesso (art. 111f e 102e LAsi) e la legittimazione a ricorrere dell'Incaricato federale della protezione dei dati (art. 111h LStr e 102g LAsi), recepite nella legge mediante il decreto federale del 17 dicembre 2004<sup>67</sup>.

#### *Adeguamento dell'art. 3 LSISA*

L'articolo 3, capoverso 2 elenca i compiti legali nel settore degli stranieri per la cui esecuzione è necessario il sistema SIMIC. La lettera c disciplina il controllo delle condizioni di entrata e di dimora degli stranieri giusta le disposizioni della LStr, dell'accordo del 21 giugno 1999<sup>68</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (accordo sulla libera circolazione) nonché dell'accordo del 21 giugno 2001<sup>69</sup> di emendamento della Convenzione AELS. 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 è coadiuvata dal sistema SIMIC. Nella nuova lettera h figura la procedura di determinazione dello Stato competente per lo svolgimento della procedura d'asilo secondo gli accordi di associazione a Dublino (procedura Dublino). Se una persona ha già presentato una domanda d'asilo nello spazio Dublino, tale informazione è registrata nel SIMIC. Inoltre, è possibile allestire statistiche con i dati rilevati nell'ambito della procedura Dublino (riguardanti in particolare gli allontanamenti eseguiti nell'ambito della procedura di presa e di ripresa in carico).

#### *Adeguamento dell'art. 15 LSISA*

La comunicazione all'estero di dati personali registrati nel SIMIC, in applicazione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino, è retta dalle disposizioni già

65    **RS 142.513**

66    **RS 141.0**

67    **FF 2004 6343**

68    **RS 0.142.112.681**

69    **RS 0.632.31**

adeguate introdotte con il decreto federale del 17 dicembre 2004, e corrispondono alle prescrizioni della direttiva in materia di protezione dei dati<sup>70</sup>. Quest'ultima prevede il principio seguente: la comunicazione di dati personali a uno Stato Schengen o Dublino è equiparata alla comunicazione di dati personali tra organi federali (art. 111a LStr e art. 102b LAsi). Per contro, gli Stati che non sono vincolati da uno degli accordi di associazione devono garantire un livello di protezione adeguato (art. 111d LStr e art. 102c LAsi). Si rinvia inoltre alle osservazioni, sempre valide, in merito agli articoli 22h e 22k LDDS (che corrispondono agli art. 111a e 111d LStr) nonché 102b e 102c LAsi nel messaggio concernente gli Accordi bilaterali II (FF 2004 5535–6254).

### 3.5 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

I complementi proposti nell'ambito della trasposizione degli accordi di associazione a Schengen e Dublino sono stati accolti favorevolmente dalla maggior parte delle cerchie consultate. In merito alle modifiche della LStr, una minoranza dei Cantoni (GE, SG, UR, NW) ha chiesto la partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi di soggiorno e di rimpatrio delle persone che soggiornano illegalmente in Svizzera e sono oggetto di una procedura d'allontanamento Dublino (art. 64a LStr). Al riguardo va sottolineato che questa nuova forma di allontanamento rappresenta per i Cantoni un ulteriore mezzo per ricondurre verso uno Stato terzo sicuro ed entro un termine ragionevole le persone in situazione irregolare. I costi per il soggiorno e il rimpatrio di queste persone restano come finora a carico dei Cantoni (art. 21 della legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno<sup>71</sup>).

Diverse organizzazioni umanitarie hanno chiesto che, laddove sussistono indizi fondati di una violazione della CEDU, il ricorso contro una decisione di allontanamento di cui all'articolo 64a capoverso 2 LStr, pronunciata in virtù della normativa di Dublino, abbia effetto sospensivo. Alla richiesta non è stato dato seguito poiché, conformemente all'articolo 20 capoverso 1 lettera a del regolamento Dublino, il ricorso contro una decisione di trasferimento non ha, in linea di principio, effetto sospensivo salvo se la legislazione nazionale prevede altrimenti. Si tratta inoltre di persone che soggiornano illegalmente in Svizzera, che non hanno depositato domanda d'asilo e che possono essere immediatamente ricondotte in uno Stato Dublino.

Svariati pareri criticano inoltre l'importo delle multe previste in caso di violazione dell'obbligo di diligenza e di comunicazione delle imprese di trasporto. Si tratta tuttavia di importi in sintonia con la prassi in ambito penale e corrispondenti, altresì, a quanto previsto dalla direttiva 2004/82/CE<sup>72</sup>.

Una piccola minoranza dei partecipanti alla consultazione (Amnesty International, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, USS, UNIA) si oppone alla proposta norma di delega al DFGP (art. 100 cpv. 5 LStr) sottolineando che la norma in questione non ha alcun nesso concreto con gli accordi di associazione a Schengen e Dublino. A questa osservazione il nostro Collegio risponde che la norma di delega è già stata introdotta nel 2006 a livello di ordinanza e che, conformemente al principio della legalità, tale competenza va ora sancita in una legge formale. L'attuale revisio-

<sup>70</sup> GU n. L 281 del 23 novembre 1995, pag. 31.

<sup>71</sup> RS 851.1

<sup>72</sup> GU n. L 261 del 6 agosto 2004, pag. 24.



ne nel settore del diritto internazionale (trasposizione dell'acquis di Schengen e Dublino) offre l'occasione di inserirla nella LStr.

Per quanto riguarda la LAsi, alcune organizzazioni hanno proposto modifiche alla regolamentazione riguardante la procedura nel caso di domande d'asilo presentate negli aeroporti. Queste proposte non sono tuttavia state prese in considerazione poiché la procedura in questione è stata approvata recentemente, nella votazione popolare del 24 settembre 2006.

Gli adeguamenti della LSISA invece sono stati accolti all'unanimità.

## **3.6 Ripercussioni**

### **3.6.1 Per la Confederazione**

#### *Allontanamento Dublino*

Gli allontanamenti pronunciati dalla Confederazione nell'ambito della procedura Dublino non dovrebbero comportare costi supplementari. Un eventuale onere supplementare dovrebbe poter essere compensato con le risorse disponibili grazie anche ai risparmi futuri che deriveranno dalla rinuncia della Confederazione a trasformare gli ordini cantonali di partire in ordini federali (art. 12 cpv. 3 LDDS). I miglioramenti proposti dovrebbero quindi poter essere realizzati con il personale già previsto per la trasposizione dell'acquis di Schengen e di Dublino.

#### *Introduzione della procedura API*

Considerato lo stato attuale dei lavori legati al progetto, le comunicazioni previste nella procedura API dovrebbero essere inoltrate per via elettronica a un ufficio centrale. Informazioni affidabili sui costi e sul calendario dei lavori potranno essere fornite solo a conclusione dell'analisi tecnica preliminare. Un'analisi preliminare molto accurata è necessaria perché, al momento, sono pochi gli Stati Schengen che hanno applicato la direttiva 2004/82/CE e non è pertanto possibile rifarsi alle esperienze altrui.

L'obiettivo è trovare una soluzione sicura ed economica che consenta, da un lato, lo scambio di dati tra i diversi sistemi informatici delle imprese di trasporto aereo e, dall'altro, l'integrazione dei dati riguardanti i 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 precisare quale sarà la soluzione tecnica che verrà adottata. Tuttavia questo non impedisce una stima approssimativa dei costi che saranno necessari per lo svolgimento della procedura. Secondo la pianificazione attuale, il loro importo dovrebbe aggirarsi sugli 800 000 franchi, cifra questa già inserita nel pertinente budget.

### **3.6.2 Per i Cantoni**

Non prima del 2009 i Cantoni preposti ai controlli di confine negli aeroporti internazionali avranno verosimilmente bisogno di personale supplementare per l'applicazione della procedura API. Ciò consentirà di rilevare un numero maggiore di entrate illegali. Il volume degli effettivi supplementari necessari dipenderà dalla soluzione tecnica adottata e dai compiti supplementari che ne deriveranno negli aeroporti. Tuttavia non dovrebbe risultare eccessivo. Addirittura, non è del tutto escluso che la procedura API consenta di realizzare risparmi grazie alla possibilità di concentrare gli sforzi su aspetti prioritari.

### **3.7 Rapporto con il programma di legislatura**

Come anticipato nel programma di legislatura 2003–2007<sup>73</sup>, il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea del 1° ottobre 2004 contempla una sezione dedicata all'ambito Schengen/Dublino. I complementi integrano tale messaggio e corrispondono agli intenti politici del Consiglio federale. È ora necessario che il Parlamento si pronunci su tali modifiche in modo da garantire la trasposizione degli accordi di associazione al più presto nel novembre 2008.

### **3.8 Aspetti giuridici**

#### **3.8.1 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera**

I complementi consistono in adeguamenti correlati all'acquis di Schengen e Dublino già recepito. Per quanto pertiene alla compatibilità con il diritto europeo e internazionale rinviamo al «messaggio Schengen» (FF 2004 5312).

#### **3.8.2 Costituzionalità**

I presenti adeguamenti della LStr, della LAsi e della LSISA si fondano sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale. Questi complementi legislativi si prefiggono la trasposizione completa dell'acquis di Schengen e Dublino già recepito con il decreto federale del 17 dicembre 2004 e figurano pertanto in un atto diverso dal decreto con il quale il Consiglio federale approva e traspone il codice frontiere Schengen. Tali adeguamenti sottostanno a referendum facoltativo.

<sup>73</sup> FF 2004 969