

00.000

Versione provvisoria,
favorite consultare la RU per
la versione definitiva

Messaggio

concernente l'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva della CE sul rimpatrio (direttiva 2008/115/CE) (Sviluppo dell'acquis di Schengen)

e

concernente una modifica della legge federale sugli stranieri (controllo di confine automatizzato, consulenti in materia di documenti, sistema d'informazione MIDES)

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto che approva e traspone lo scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva CE sul rimpatrio (direttiva 2008/115/CE) (Sviluppo dell'acquis di Schengen) nonché le modifiche della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo, necessarie per il recepimento della direttiva.

Vi sottoponiamo inoltre, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri. La modifica crea le basi legali necessarie in vista dell'introduzione di un Sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura e per gli alloggi negli aeroporti, dell'impiego di consulenti in materia di documenti e del controllo di confine automatizzato all'aeroporto.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente messaggio verte su due disegni di legge fundamentalmente indipendenti tra loro. La prima parte del messaggio, più cospicua, contiene i commenti alle modifiche della legge sull'asilo e della legge federale sugli stranieri nel quadro dell'approvazione e della trasposizione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen, ovvero della direttiva CE sul rimpatrio. La seconda parte verte su una modifica della legge federale sugli stranieri volta a creare le basi legali necessarie per il nuovo Sistema d'informazione MIDES, per il controllo di confine automatizzato all'aeroporto e per l'impiego di consulenti in materia di documenti.

A . Approvazione e trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva CE sul rimpatrio.

La direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio) è stata approvata il 16 dicembre 2008 dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea. I dibattimenti a livello europeo relativi alla direttiva, cui ha potuto partecipare anche la Svizzera, si sono estesi sull'arco di tre anni. L'obiettivo principale della direttiva sul rimpatrio è di predisporre norme chiare, trasparenti ed eque per definire una politica di rimpatrio efficace quale elemento necessario di una politica d'immigrazione correttamente gestita. La direttiva sul rimpatrio persegue un'armonizzazione, entro lo spazio Schengen, della procedura relativa ai cittadini di Paesi non Schengen (Paesi terzi) il cui soggiorno è irregolare. Contiene in particolare prescrizioni sull'emanazione di decisioni di allontanamento, sulla carcerazione per garantire l'esecuzione dell'allontanamento, sull'espulsione e sull'emanazione del divieto d'entrata. La direttiva sul rimpatrio costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen che in linea di principio la Svizzera si è impegnata a riprendere. A tal fine, la Svizzera dispone ogni volta di un termine di al massimo due anni a partire dalla notifica da parte dell'UE dell'emanazione di un nuovo sviluppo dell'acquis di Schengen. Nel caso della direttiva sul rimpatrio, tale termine massimo è il 12 gennaio 2011. Il diritto vigente a livello federale e cantonale è perlopiù conforme ai principi della direttiva sul rimpatrio. Il recepimento richiede tuttavia singoli adeguamenti della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr) e della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi) nonché dei rispettivi atti di legge cantonali. A livello federale occorrono adeguamenti segnatamente nei settori delle misure di allontanamento e respingimento, dell'espulsione e delle misure coercitive. Le principali modifiche concernono i punti seguenti: l'attuale allontanamento senza formalità è sostituito in linea di principio da una procedura di allontanamento formale (art. 64 LStr). In determinati casi è disposto un divieto d'entrata nei confronti di stranieri il cui soggiorno è irregolare (art. 67 LStr). Un altro cambiamento importante concerne la durata massima di tutti i tipi di carcerazione, che in virtù della direttiva sul rimpatrio passa da 24 a 18 mesi (art. 79 LStr).

B. Ulteriori modifiche della legge federale sugli stranieri

Le ulteriori proposte di modifica della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo non sono direttamente legate al recepimento della direttiva sul rimpatrio.

Sono tese a creare le necessarie basi legali formali in vista dell'introduzione del controllo di confine automatizzato all'aeroporto, dell'introduzione del nuovo Sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura e per gli alloggi negli aeroporti (MIDES) nonché dell'impiego di consulenti in materia di documenti. Tutti questi cambiamenti mirano in particolare a lottare più efficacemente contro le entrate illegali; vi è pertanto un certo nesso materiale con la direttiva sul rimpatrio, la quale disciplina dal canto suo la procedura di allontanamento degli stranieri il cui soggiorno è irregolare. Poiché vi è una certa urgenza tali modifiche di legge vanno pertanto separate dalla revisione della legge sull'asilo in corso e dovranno entrare in vigore entro la fine del 2010.

Indice

Compendio	2
1 Approvazione e trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva CE sul rimpatrio (direttiva 2008/115/CE) (sviluppo dell'acquis di Schengen)	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 Scambio di note relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio	6
1.3 Contenuto e campo d'applicazione della direttiva sul rimpatrio	7
1.4 Modifica della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo	8
1.4.1 Necessità delle modifiche di legge	8
1.4.2 Principali modifiche di legge	9
1.5 Commenti alle singole disposizioni	9
1.5.1 Modifica della LStr	9
1.5.2 Modifiche della LAsi	21
1.6 Motivo e valutazione della soluzione proposta	22
1.7 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	23
1.7.1 Per la Confederazione	23
1.7.2 Per i Cantoni	23
1.8 Relazione con il programma di legislatura	24
1.9 Aspetti giuridici	24
1.9.1 Compatibilità con il diritto internazionale	24
1.9.2 Costituzionalità	24
1.9.3 Decisione di approvazione e trasposizione	24
2 Modifica della legge federale sugli stranieri (controllo di confine automatizzato, consulenti in materia di documenti, sistema d'informazione MIDES)	25
2.1 Situazione iniziale	25
2.2 Commenti alle singole disposizioni	26
2.2.1 Modifica della LStr	26
2.2.2 Modifica della LAsi	29
2.3 Motivo e valutazione della soluzione proposta	31
2.4 Ripercussioni finanziarie e sul personale	31
2.4.1 Ripercussioni per la Confederazione	31
2.4.2 Ripercussioni per i Cantoni	32
2.5 Programma di legislazione	32
2.6 Aspetti giuridici	32
2.6.1 Rapporto con il diritto internazionale	32
2.6.2 Costituzionalità e legalità	32

Decreto federale che approva e traspone lo scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva CE sul rimpatrio (direttiva 2008/115/CE) (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)

Scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)

Legge federale sugli stranieri (LStr) (controllo di confine automatizzato, consulenti in materia di documenti, sistema d'informazione MIDES) (Disegno)

Messaggio

1 Approvazione e trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva CE sul rimpatrio (direttiva 2008/115/CE) (sviluppo dell'acquis di Schengen)

1.1 Situazione iniziale

L'Accordo d'associazione a Schengen (AAS)¹ è entrato in vigore il 1° marzo 2008. La messa in vigore dell'acquis di Schengen per la Svizzera è avvenuta il 12 dicembre 2008, alla sola eccezione della soppressione dei controlli di confine presso gli aeroporti per il traffico aereo interno a Schengen, avvenuta il 29 marzo 2009. La Svizzera si è impegnata a riprendere, in linea di principio, tutti gli ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 cpv. 3 e art. 7 AAS). Dalla firma dell'accordo d'associazione a Schengen il 26 ottobre 2004, l'Unione europea (UE) ha già notificato alla Svizzera oltre 90 sviluppi dell'acquis di Schengen.

La direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008², recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (in seguito direttiva sul rimpatrio) costituisce un siffatto sviluppo. La direttiva è il risultato di circa tre anni di negoziati. La Svizzera era rappresentata nei pertinenti gruppi di lavoro preparatori del Consiglio e, nel quadro dei diritti di partecipazione di cui beneficia, ha potuto far confluire il proprio punto di vista nei progetti. La deliberazione formale è stata espletata dai competenti organi dell'UE.

L'attuazione di questa direttiva richiede la modifica della legge federale del 16 dicembre 2005³ sugli stranieri (LStr) e della legge del 26 giugno 1998⁴ sull'asilo (LAsi). Non ne consegue tuttavia un riorientamento fondamentale del diritto degli stranieri e d'asilo della Svizzera.

1.2 Scambio di note relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi di Schengen. L'UE notifica alla Svizzera nuovi atti normativi che costituiscono sviluppi dell'acquis di Schengen. Il Consiglio federale è in seguito chiamato entro 30 giorni a decidere se la Svizzera intende recepire lo sviluppo e a notificare tale decisione alla Commissione o al Consiglio.

¹ RS 0.360.268.1

² GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

³ RS 142.20

⁴ RS 142.31

non soddisfatti o non soddisfatti più le condizioni d'entrata di cui all'articolo 5 del codice frontiere Schengen⁶ o altre condizioni d'entrata, di soggiorno o di residenza in tale Stato Schengen. È irrilevante che il soggiorno irregolare risulti da un'entrata illegale, dal rifiuto di una domanda d'asilo o dallo scadere della durata di validità di un permesso di soggiorno.

Per determinate categorie di cittadini di un Paese terzo il cui soggiorno è irregolare può essere deciso di applicare solo parzialmente la direttiva (art. 2 par. 2 lett. a e b Direttiva sul rimpatrio). Ad esempio, le persone che si sono viste negare l'entrata alla frontiera esterna Schengen a norma dell'articolo 13 del codice frontiere Schengen e che in seguito vengono fermate nel territorio di uno Stato Schengen, possono essere allontanate senza formalità. In linea di principio, la direttiva sul rimpatrio non è applicabile ai divieti d'entrata alle frontiere esterne Schengen, ovvero, per la Svizzera, non è applicabile ai controlli di confine presso gli aeroporti per i voli provenienti da Paesi terzi né, fino all'entrata in vigore dell'acquis di Schengen per il Principato del Liechtenstein, al confine tra la Svizzera e il Liechtenstein. Se una persona è respinta alla frontiera esterna Schengen occorre emanare una decisione di allontanamento a norma del codice frontiere Schengen (art. 65 LStr; art. 13 Codice frontiere Schengen).

Tuttavia, anche in questi casi si devono osservare determinate garanzie minime della direttiva sul rimpatrio. Ciò vale in particolare qualora siano ordinate misure coercitive o qualora l'interessato abbia bisogno di un'assistenza medica (art. 4 par. 4 Direttiva sul rimpatrio).

Secondo l'articolo 2 paragrafo 2 lettera b della direttiva sul rimpatrio, quest'ultima non si applica ai cittadini di Paesi terzi sottoposti a una procedura di estradizione a norma dell'articolo 32 della legge federale del 20 marzo 1981⁷ sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP). In tal caso prevalgono le disposizioni dell'AIMP; una modifica di tale legge non è necessaria.

Sarebbe inoltre possibile rinunciare ad applicare la direttiva sul rimpatrio qualora l'allontanamento fosse ordinato quale sanzione penale (art. 2 par. 2 lett. b direttiva sul rimpatrio). Con la revisione della parte generale del Codice penale (CP)⁸ è stata abolita l'espulsione prevista dal diritto penale. Questa disposizione non ha pertanto nessuna rilevanza per la Svizzera.

1.4 Modifica della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo

1.4.1 Necessità delle modifiche di legge

La direttiva sul rimpatrio contiene disposizioni in parte sufficientemente concrete per poter essere applicate direttamente al caso individuale. Alcune disposizioni

⁶ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen); GU L 105 del 13 aprile 2006, pag. 1

⁷ RS 351.1

⁸ RS 311.0

vanno tuttavia trasposte nel diritto nazionale. Per motivi inerenti alla certezza del diritto, s'intende pertanto trasporre in linea di massima nel diritto nazionale l'intera direttiva.

In vista dell'attuazione della direttiva sul rimpatrio, la Svizzera deve adeguare singole disposizioni della LStr e della LAsi.

Una parte della direttiva sul rimpatrio non esige modifiche di legge, oppure esige solo modifiche di scarsa entità, in quanto il diritto vigente risponde già ai principi enunciati dalla direttiva. La direttiva sul rimpatrio prevede inoltre la possibilità per gli Stati Schengen di mantenere disposizioni più favorevoli alle persone cui si applica, purché compatibili con le norme in essa stabilite (art. 4 par. 3 direttiva sul rimpatrio).

La direttiva sul rimpatrio si applica esclusivamente ai cittadini di Paesi non Schengen che non hanno diritto alla libera circolazione delle persone. Le disposizioni della LStr in materia di misure di allontanamento e respingimento nonché di misure coercitive restano tuttavia applicabili, sussidiariamente all'Accordo del 21 giugno 1999⁹ sulla libera circolazione delle persone, anche ai cittadini dell'UE/AELS e ai loro familiari (art. 2 cpv. 2 e 3 LStr). Se queste persone non possono far valere un diritto di soggiorno in virtù del predetto accordo, in particolare se sono oggetto di un divieto nazionale d'entrata, nei loro confronti possono essere ordinate le pertinenti misure.

1.4.2 Principali modifiche di legge

Le principali modifiche concernono la LStr. Occorrono adeguamenti nei settori delle misure di allontanamento e respingimento, dell'espulsione e delle misure coercitive. In particolare, l'allontanamento senza formalità di cui all'articolo 64 LStr dev'essere sostituito mediante una procedura formale di allontanamento o mediante l'allontanamento tramite modulo standard. Occorre inoltre modificare la disposizione relativa al divieto d'entrata (art. 67 LStr) in quanto in avvenire, in determinate circostanze, occorrerà in linea di principio disporre tale provvedimento. Un'altra modifica importante concerne la durata massima di tutti i tipi di carcerazione di cui all'articolo 79 LStr. In base alla direttiva sul rimpatrio, tale durata massima sarà abbassata da 24 a 18 mesi. Infine occorre apportare qualche piccola modifica anche nel settore dell'organizzazione dell'espulsione e dell'esecuzione della carcerazione.

La LAsi va adeguata in misura assai ridotta. Le uniche modifiche concernono la disposizione relativa alla decisione d'allontanamento secondo l'articolo 45 LAsi.

1.5 Commenti alle singole disposizioni

1.5.1 Modifica della LStr

Art. 7 Passaggio di confine e controlli al confine

Cpv. 2

La procedura di allontanamento di cui all'articolo 7 capoverso 2 LStr rientra nel campo d'applicazione della direttiva sul rimpatrio. L'insieme delle frontiere naziona-

⁹ RS 0.142.112.681

li svizzere costituisce, a norma dell'acquis di Schengen, una frontiera interna presso la quale di regola non sono più ammessi controlli di confine. L'unica deroga è data dalla frontiera con il Liechtenstein, tuttavia solo a titolo temporaneo, ovvero fino all'entrata in vigore dell'acquis di Schengen per il Liechtenstein. Se una persona è fermata a una frontiera nazionale nel quadro di un controllo di polizia da parte del Corpo delle guardie di confine (Cgcf), essa è considerata come soggiornante illegalmente sul territorio della Svizzera ai sensi della direttiva sul rimpatrio. In caso di allontanamento nel quadro di un siffatto controllo temporaneo delle persone, in futuro dovrà essere svolta la procedura di allontanamento formale secondo l'articolo 64 LStr.

Art. 64 Decisione di allontanamento

Cpv. 1

Gli Stati membri devono adottare una decisione di allontanamento (decisione di rimpatrio) nei confronti di qualunque cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare (art. 6 par. 1 Direttiva sul rimpatrio). L'allontanamento senza formalità di cui all'articolo 64 deve pertanto essere sostituito, in linea di principio, da una procedura formale di allontanamento. Il diritto vigente tuttavia consente già alle persone che ne fanno richiesta di ottenere una decisione di allontanamento scritta, motivata e impugnabile (art. 64 cpv. 2 LStr).

Già nel 2007, nell'avamprogetto concernente un altro sviluppo dell'acquis di Schengen, ovvero il recepimento del codice frontiere Schengen, il Consiglio federale proponeva, onde armonizzare la procedura, di rinunciare in maniera generale all'allontanamento senza formalità¹⁰. La proposta è tuttavia stata abbandonata in quanto il codice frontiere Schengen non vieta gli allontanamenti dall'interno del Paese.

I motivi che, secondo il capoverso 2 lettere a e b, conducono all'emanazione di una decisione di allontanamento, sono consoni al diritto vigente (art. 64 cpv. 1 lett. a e b LStr). La novità è che d'ora in poi in questi casi va sistematicamente emanata una decisione formale.

Il capoverso 1 lettera c corrisponde ai motivi d'allontanamento secondo l'articolo 66 capoverso 1 LStr. In questi casi l'emanazione sistematica di una decisione formale di allontanamento è già prevista dal diritto vigente.

Cpv. 2

Per il cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro è irregolare e che è in possesso di un permesso di soggiorno valido o di un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare rilasciati da un altro Stato membro, la direttiva sul rimpatrio prevede una procedura a due livelli (art. 6 par. 2 Direttiva sul rimpatrio). Allo straniero che adempie tali condizioni è dapprima intimato senza formalità di lasciare la Svizzera e di recarsi nello Stato di cui possiede un permesso di soggiorno valido. In caso di mancata osservanza di questa prescrizione da parte dell'interessato ovvero qualora motivi di ordine pubblico o di sicurezza nazionale impongano la sua immediata partenza, va avviata una procedura formale di allontanamento secondo il capoverso 1.

¹⁰ FF 2007 7149 7160

Come detto, la direttiva sul rimpatrio non è applicabile ai cittadini di Stati Schengen, né ai cittadini di Stati terzi che godono di un diritto alla libera circolazione (familiari di cittadini UE/AELS). Tuttavia, anche in questi casi è possibile negare il soggiorno in Svizzera in base a un divieto d'entrata nazionale. Non è giustificato riservare a queste persone, se fermate in Svizzera, un trattamento più severo di quello previsto per i cittadini di Stati terzi muniti di un titolo di soggiorno valido di un altro Stato Schengen (ovvero secondo il cpv. 1). Il capoverso 2 parla pertanto in maniera generale degli stranieri che soggiornano illegalmente in Svizzera e sono muniti di un titolo di soggiorno valido di un altro Stato Schengen. Non si riferisce quindi unicamente ai cittadini di Stati non Schengen che non possono appellarsi alla libera circolazione delle persone.

Cpv. 3

In caso di soggiorno illegale, secondo il nuovo articolo 64 lettere a e b LStr, il termine per l'inoltro del ricorso è di cinque giorni lavorativi (finora tre giorni). Questo termine è in linea con il termine di ricorso contro le decisioni di non entrata nel merito secondo l'articolo 108 capoverso 2 LAsi. Un ricorso non ha effetto sospensivo. L'autorità di ricorso, di regola un tribunale cantonale, può tuttavia restituire tale effetto. Ciò è conforme ai principi dell'articolo 13 paragrafi 1 e 2 della direttiva sul rimpatrio.

Se il permesso è negato o revocato o non è prorogato (nuovo art. 64 cpv. 1 lett. c LStr), si applicano come sinora le disposizioni generali del diritto amministrativo federale e cantonale in materia di procedura di ricorso.

Per quanto concerne la procedura di ricorso, la direttiva sul rimpatrio prevede che il cittadino di un Paese terzo interessato ha la facoltà di farsi consigliare e rappresentare da un legale e, ove necessario, di avvalersi di un'assistenza linguistica. L'assistenza linguistica può rivelarsi necessaria in vista dell'informazione sui mezzi di ricorso disponibili, qualora tale informazione non sia già stata fornita nel quadro della notifica della decisione (art. 12 par. 2 direttiva sul rimpatrio). Può essere necessaria anche nel quadro di un'eventuale udienza in procedura orale dinanzi alla competente autorità giudiziaria. Se, date le circostanze, la facoltà di farsi consigliare e rappresentare da un legale o, ove necessario, di avvalersi di un'assistenza linguistica risulta ostacolata, la competente autorità provvede affinché l'interessato possa beneficiare dei diritti che gli spettano. Nel quadro dell'esecuzione della carcerazione preliminare, cautelativa o in vista di rinvio coatto, l'articolo 81 LStr prescrive ad esempio in maniera esplicita la necessità di dare all'interessato la possibilità di comunicare verbalmente e per scritto con il rappresentante legale.

Gli Stati membri provvedono a che sia garantita, su richiesta, la necessaria assistenza o rappresentanza legale gratuita ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale in materia e possono disporre che tale assistenza e/o rappresentanza legale gratuita sia soggetta alle condizioni di cui all'articolo 15, paragrafi 3-6, della direttiva 2005/85/CE¹¹ (art. 13 par. 4 direttiva sul rimpatrio). L'assistenza e/o rappresentanza legale gratuita può pertanto essere limitata ai casi che presentano congrue opportunità di riuscita del mezzo di ricorso e in cui gli interessati non

¹¹ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1o dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326, pag.13.

dispongono dei necessari mezzi finanziari. Ciò corrisponde alla disciplina attuale dell'articolo 65 capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1968¹² sulla procedura amministrativa.

Cpv. 4

Prima di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un minore non accompagnato occorre fornire un'assistenza da parte di organismi appropriati che non siano le autorità che eseguono il rimpatrio, tenendo in debito conto l'interesse superiore del bambino (art. 10 par. 1 Direttiva sul rimpatrio). Per soddisfare tale esigenza è previsto che le autorità, in analogia con l'articolo 17 capoverso 3 LAsi, potranno nominare persone di fiducia che difendano gli interessi dei minori non accompagnati anche nel quadro della procedura di allontanamento previsto dal diritto degli stranieri. Secondo le disposizioni della Convenzione del 20 novembre 1989¹³ sui diritti del fanciullo, ai minori non accompagnati va accordata una protezione speciale. Le competenti autorità cantonali sono pertanto già attualmente tenute ad adottare misure tutorie nei confronti di queste persone. Se non è immediatamente possibile ottenere la presenza di un tutore o assistente legale, occorre nominare una persona di fiducia che difenda gli interessi del minore durante la procedura di allontanamento.

Art. 64a Allontanamento in base agli Accordi di associazione alla normativa di Dublino

Cpv. 1

Questo articolo disciplina l'allontanamento, in virtù dell'accordo d'associazione a Dublino¹⁴, verso un altro Stato Dublino delle persone il cui soggiorno è irregolare e che non hanno depositato una domanda d'asilo in Svizzera. Negli altri casi si applicano le pertinenti disposizioni della LAsi.

In linea di principio, la procedura Dublino non rientra nel campo d'applicazione della direttiva sul rimpatrio. Il tenore di questa disposizione va tuttavia armonizzato con quello del nuovo articolo 64 LStr. Le nozioni di «impugnabile» e «motivata» sono superflue in quanto costituiscono presupposti senza i quali la decisione non viene emanata. Per motivi sistematici la regola secondo cui l'allontanamento è immediatamente esecutivo è integrata all'articolo 64d LStr (termine di partenza e esecuzione immediata), che in base all'avamprogetto comprende tutte le fattispecie per le quali l'esecuzione immediata è possibile.

Cpv. 2

La procedura di ricorso va adeguata a quella dell'articolo 64 capoverso 3 LStr. In tal modo s'intende evitare che in casi analoghi vengano applicate disposizioni procedurali diverse.

Art. 64b Decisione tramite modulo standard

Se la persona è entrata illegalmente, la decisione di allontanamento è notificata tramite modulo standard (art. 12 par. 3 direttiva sul rimpatrio). In tal modo è ridotto

¹² RS 172.021

¹³ RS 0.107

¹⁴ RS 0.142.392.68

l'onere di lavoro delle autorità. Il modulo standard deve contenere una motivazione in fatto e in diritto nonché informazioni sui mezzi di ricorso disponibili (art. 12 par. 1 direttiva sul rimpatrio). Per il resto non sono previste particolari prescrizioni formali. È previsto di creare un modulo standard per tutti i Cantoni.

Art. 64c Allontanamento senza formalità

Cpv. 1 lett. a

L'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva sul rimpatrio prevede una deroga al principio secondo cui in caso di soggiorno irregolare va sempre emanata una decisione di allontanamento. La deroga concerne l'allontanamento in virtù di accordi di riammissione vigenti con altri Stati Schengen al momento dell'entrata in vigore della direttiva sul rimpatrio (13 gennaio 2009). A tale data erano in vigore accordi di riammissione con i seguenti Stati: Austria, Paesi del Benelux, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

In caso di consegna o riammissione in virtù di un accordo bilaterale, lo Stato che riammette lo straniero è competente per lo svolgimento della procedura di allontanamento conformemente alla direttiva sul rimpatrio (art. 6 par. 1 e 3 Direttiva sul rimpatrio). Su richiesta presentata senza indugio, prima della consegna è tuttavia emanata una decisione motivata e impugnabile mediante un apposito modulo (come secondo l'art. 64 cpv. 2 della LStr vigente). Benché la direttiva sul rimpatrio non lo esiga, anche in questi casi occorre garantire la possibilità di vagliare l'eventuale allontanamento verso lo Stato d'origine o di provenienza. L'esecuzione immediata dell'allontanamento deve tuttavia essere possibile (art. 64d cpv. 2 lett. d LStr).

Cpv. 1 lett. b

I cittadini di Paesi terzi respinti alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen e fermati successivamente in Svizzera possono essere allontanati senza formalità. In tal modo vengono evitati doppioni. Queste persone sono infatti già state oggetto di una procedura formale secondo il codice frontiere Schengen tesa a verificare l'adempimento delle condizioni d'entrata.

Anche in questi casi, su richiesta presentata senza indugio, è emanata una decisione mediante apposito modulo (cfr. commento al cpv. 1; art. 64 cpv. 2 della LStr vigente).

Art. 64d Termine di partenza e esecuzione immediata

Cpv. 1

Secondo il diritto vigente, la decisione relativa alla fissazione di un termine di partenza adeguato spetta alle autorità (art. 66 cpv. 2 LStr). La direttiva sul rimpatrio prevede alcuni principi in materia; di regola la durata del termine di partenza è compresa tra sette e trenta giorni (art. 7 par. 1 Direttiva sul rimpatrio). Ove necessario, il periodo per la partenza volontaria è prorogato per un periodo congruo, tenendo conto delle circostanze specifiche del caso individuale (art. 7 par. 2 Direttiva sul rimpatrio). Tali circostanze possono essere problemi di salute, motivi familiari o un soggiorno anteriore prolungato.

Cpv. 2

Al capoverso 2 sono elencati i motivi che possono sfociare nell'esecuzione immediata della decisione di allontanamento oppure nella fissazione di un termine di partenza inferiore a sette giorni.

Cpv. 2 lett. a

Questa disposizione corrisponde all'attuale articolo 64 capoverso 3 LStr. Il tenore è stato precisato in base all'articolo 7 paragrafo 4 della direttiva sul rimpatrio. L'allontanamento può essere eseguito immediatamente se al momento della notifica della decisione la persona interessata espone a un pericolo attuale l'ordine e la sicurezza pubblici oppure la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

Cpv. 2 lett. b

Attualmente la LStr non contiene una disposizione paragonabile. Secondo l'articolo 7 capoverso 4 della direttiva sul rimpatrio, l'allontanamento può essere eseguito immediatamente se indizi concreti fanno temere che la persona interessata intende sottrarsi all'allontanamento. Il tenore di questa disposizione è tributario dell'articolo 76 capoverso 1 lettera b cifra 3 LStr (pericolo che la persona si renda irreperibile quale motivo per la carcerazione in vista di rinvio coatto).

Cpv. 2 lett. c

Attualmente la LStr non contiene una disposizione paragonabile. Essa corrisponde all'articolo 7 paragrafo 4 della direttiva sul rimpatrio. Già ora gli interessati attendono di regola all'estero l'esito della procedura relativa al permesso (art. 17 cpv. 1 LStr).

Cpv. 2 lett. d

Attualmente la LStr non contiene una disposizione paragonabile. In questi casi la direttiva sul rimpatrio non prescrive l'emanazione di una decisione di allontanamento. Sarebbe pertanto ammissibile procedere all'allontanamento senza formalità. Lo Stato Schengen che approva la riammissione è responsabile per lo svolgimento corretto della procedura di rimpatrio (art. 6 par. 3 direttiva sul rimpatrio). Tuttavia, affinché sia garantita la via giudiziaria secondo l'articolo 29a della Costituzione federale (Cost.)¹⁵, occorre consegnare all'interessato una decisione emanata mediante modulo standard. L'allontanamento o il trasferimento verso lo Stato Schengen competente è tuttavia immediatamente esecutivo. L'esecutività immediata consente anche in caso di procedura di ricorso pendente di effettuare la consegna (riammissione) entro i termini stabiliti.

Cpv. 2 lett. e

Attualmente la LStr non contiene una disposizione paragonabile. In caso di rifiuto d'entrata, la direttiva sul rimpatrio non prescrive l'emanazione di una decisione di rimpatrio. È pertanto ammissibile procedere all'allontanamento senza formalità. Affinché sia garantita la via giudiziaria secondo l'articolo 29a Cost., occorre consegnare all'interessato, su richiesta, una decisione emanata tramite modulo standard. L'allontanamento è tuttavia immediatamente esecutivo giacché l'interessato è già stato sottoposto in precedenza a una procedura d'entrata formale secondo l'articolo 13 del codice frontiere Schengen.

Cpv. 2 lett. f

¹⁵ RS 101

La presente disposizione corrisponde all'attuale articolo 64a capoverso 1 LStr. Lo spostamento della disposizione sull'esecutività immediata dell'allontanamento secondo l'accordo d'associazione a Dublino risponde a criteri dettati dalla sistematica.

Art. 64e Obblighi in caso di termine di partenza

Gli obblighi proposti dalla direttiva sul rimpatrio sono tesi a evitare il rischio di fuga e possono essere disposti a titolo preventivo già quando decorre il termine di partenza (art. 7 par. 3 direttiva sul rimpatrio). Alcune di queste misure sono applicate già oggi dalle autorità cantonali nei casi in cui non è proporzionato o non è (più) possibile adottare misure coercitive. Ciò concerne in particolare l'obbligo di presentarsi a un'autorità.

Art. 64f Traduzione della decisione di allontanamento

La direttiva sul rimpatrio prevede l'obbligo, su richiesta del cittadino di un Paese terzo, di provvedere alla traduzione scritta od orale dei principali elementi delle decisioni connesse al rimpatrio, incluse le modalità di impugnazione disponibili. La traduzione deve avvenire in una lingua comprensibile o presumibilmente comprensibile per il cittadino di un Paese terzo. Non deve trattarsi necessariamente della lingua madre.

Un'importante deroga all'esigenza della traduzione su richiesta è data in caso di decisione emanata tramite modulo standard (cfr. art. 64b LStr). In tal caso, gli Stati membri rendono disponibili schede informative generalizzate che espongono gli elementi principali del modello uniforme in almeno cinque delle lingue più frequentemente utilizzate o comprese dagli immigrati che entrano in modo irregolare nel loro territorio (art. 12 par. 3 direttiva sul rimpatrio). Il Consiglio federale disciplinerà a livello d'ordinanza le pertinenti disposizioni d'esecuzione.

Art. 66 Allontanamento dopo un soggiorno autorizzato

Questa disposizione figura ora all'articolo 64 LStr, l'articolo 66 può pertanto essere abrogato.

Art. 67 Divieto d'entrare in Svizzera

Cpv. 1

Conformemente alla direttiva sul rimpatrio, le decisioni di rimpatrio sono corredate di un divieto d'ingresso qualora non sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria, oppure qualora non sia stato ottemperato all'obbligo di rimpatrio (art. 11 par. 1 direttiva sul rimpatrio). In questi casi, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) emana già ora regolarmente un divieto d'entrata (art. 67 cpv. 1 lett. c LStr). Secondo la direttiva sul rimpatrio, tuttavia, in futuro il potere discrezionale sarà fortemente ridotto (cfr. par. 5). In linea di principio, in questi casi occorre disporre un divieto d'entrata.

Cpv. 2

Le fattispecie nelle quali l'UFM può come sinora decidere liberamente di disporre il divieto d'entrata corrispondono al diritto vigente (art. 67 cpv. 1 LStr). In linea di

principio un siffatto divieto d'entrata può essere disposto anche a prescindere dall'emanazione di una decisione di allontanamento. La disposizione che autorizza a ordinare il divieto d'entrata qualora l'interessato sia stato allontanato, può essere soppressa giacché, in linea di principio, in questi casi il divieto d'entrata sarà ordinato sistematicamente (cfr. cpv. 1).

Cpv. 3

La nuova durata massima del divieto d'entrata sarà di cinque anni. In via eccezionale può tuttavia superare i cinque anni se l'interessato costituisce una grave minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici (art. 11 par. 2 direttiva sul rimpatrio). La prassi attuale dell'UFM per quanto concerne la disposizione del divieto d'entrata è compatibile con tali principi.

Cpv. 4

La maggior parte dei divieti d'entrata disposti dall'Ufficio federale di polizia su domanda del Servizio di analisi e prevenzione del DDPS non rientrano nel campo d'applicazione della direttiva sul rimpatrio. Gran parte di questi divieti d'entrata non sono accompagnati da una decisione di rimpatrio o allontanamento, bensì sono pronunciati a titolo preventivo qualora una persona minacci la sicurezza interna o esterna della Svizzera. In tali casi sarà pertanto possibile anche in avvenire disporre un divieto d'entrata per una durata di oltre cinque anni o, in casi gravi, per una durata indeterminata.

Cpv. 5

All'articolo 11 paragrafo 3, la direttiva sul rimpatrio prevede una clausola d'eccezione generale che consente agli Stati membri di astenersi per motivi umanitari o di altra natura dall'emettere un divieto d'entrata oppure di revocare o sospendere un siffatto divieto. Come detto, è possibile astenersi dall'emanazione di un divieto d'entrata secondo il capoverso 1 solo in casi eccezionali. La formulazione aperta dell'avamprogetto di legge comprende le fattispecie che secondo la direttiva sul rimpatrio giustificano la rinuncia ad emettere un divieto d'entrata oppure la revoca o sospensione dello stesso. Ciò vale in particolare per le vittime e i testimoni della tratta di esseri umani, oggetto di una disciplina speciale prevista dalla LStr (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr; art. 35 e 36 OASA¹⁶).

Art. 69 Decisione di rinvio coatto

Cpv. 3

La possibilità prevista dalla direttiva sul rimpatrio di rinviare l'allontanamento per un congruo periodo, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso (p. es. in caso di ricorso pendente con effetto sospensivo, problemi di salute o assenza di mezzi di trasporto) corrisponde all'attuale prassi delle autorità cantionali d'esecuzione (art. 9 par. 2 Direttiva sul rimpatrio).

La proroga dell'allontanamento secondo il presente capoverso va distinto dalla pronuncia dell'ammissione provvisoria (art. 83 LStr). La proroga dell'allontanamento comporta unicamente il rinvio del termine di partenza fino alla rimozione degli ostacoli all'esecuzione. Gli ostacoli fondamentali

¹⁶ Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, RS 142.201

all'allontanamento o alla sua esecuzione sono invece esaminati già nel quadro della procedura di allontanamento e possono essere adottati nel quadro del ricorso contro la decisione di allontanamento. Se l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, è disposta l'ammissione provvisoria (art. 83 LStr). Ciò vale anche in caso di violazione del principio di non-refoulement (principio di non allontanamento; art. 9 par. 1 Direttiva sul rimpatrio).

Siccome l'allontanamento costituisce un atto esecutivo, l'autorità d'esecuzione decide in maniera definitiva in merito all'eventuale proroga dell'esecuzione. Se l'interessato non si trova in stato di fermo presso le autorità d'esecuzione fino allo scadere del nuovo termine di partenza, gli è comunicato che il periodo per la partenza volontaria è stato prorogato (art. 14 par. 2 Direttiva sul rimpatrio).

Cpv. 4

Prima di allontanare un minore non accompagnato occorre accertare che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio (art. 10 par. 2 Direttiva sul rimpatrio). Ciò corrisponde alla prassi vigente.

Art. 71a Sorveglianza delle espulsioni

Cpv. 1

La direttiva sul rimpatrio obbliga gli Stati Schengen a prevedere un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati (art. 8 par. 6 Direttiva sul rimpatrio). La direttiva non descrive più da vicino l'organizzazione di tale sistema. Nei considerandi (n. 3), la direttiva sul rimpatrio rinvia ai «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 4 maggio 2005. L'orientamento numero 20 contiene le seguenti raccomandazioni di fondo: il monitoraggio dev'essere efficace ed efficiente. Se necessario occorre approntare speciali dispositivi a tal fine (p. es. sorveglianza mediante videocamera negli aeroporti). Tutti i rimpatri devono essere interamente documentati e gli interessati devono avere la possibilità reclamare per trattamenti ingiustificati o non proporzionati. Il commento all'orientamento 20 rileva la necessità di coinvolgere servizi indipendenti nel quadro del monitoraggio.

Nel corso dei dibattimenti sulla legge federale del 20 marzo 2008¹⁷ sulla coercizione il Consiglio nazionale ha già discusso a fondo la questione dell'impiego di osservatori indipendenti incaricati di vigilare sul rispetto dei diritti umani nel contesto dei rinvii coatti. Una pertinente proposta di minoranza, che chiedeva l'impiego sistematico di osservatori dei diritti dell'uomo nel quadro dei rinvii coatti, è stata respinta.¹⁸

L'organizzazione del monitoraggio è oggetto di uno studio ordinato dalla Commissione dell'UE, la cui pubblicazione è prevista per la fine del 2010 (inizialmente per il settembre 2009). Stanti i termini per il recepimento, gli Stati membri dell'UE e anche la Svizzera necessitano tuttavia di pertinenti principi di applicazione in vista di un monitoraggio unitario all'interno dello spazio Schengen già prima di tale data. Pertanto, alla sua seduta del 18 settembre 2009, il Comitato di contatto della Commissione e degli Stati Schengen per l'attuazione della direttiva sul rimpatrio, unita-

¹⁷ RS 364

¹⁸ Boll.Uff. 2007 N 1626

mente a rappresentanti degli Stati Schengen, si è chinato sulle pertinenti questioni legate al recepimento. In tale occasione, Germania, Austria, Paesi Bassi e Lussemburgo hanno presentato i rispettivi sistemi di monitoraggio dei rimpatri esistenti; gli altri Stati Schengen non hanno ancora introdotto siffatti sistemi. Sinora sono state adottate soluzioni assai diverse che vedono l'impiego di istituzioni ecclesiastiche, di istituzioni di soccorso o di organi misti (autorità e istituzioni di soccorso). In Germania il monitoraggio è svolto in ogni caso solo fino all'imbarco. Austria, Paesi Bassi e Lussemburgo prevedono una scorta fin nello Stato di destinazione solo se il rimpatrio avviene a bordo di un volo speciale.

Nell'elaborazione delle pertinenti disposizioni d'ordinanza, il Consiglio federale si ispirerà a questi sistemi e si atterrà alle raccomandazioni del Comitato di contatto e dello studio annunciato.

Cpv. 2

Questa norma di delega è volta a consentire al nostro Consiglio di affidare a terzi determinati incarichi nell'ambito della sorveglianza delle espulsioni. Il nostro Consiglio è abilitato a delegare unicamente mansioni non legate all'esercizio del potere pubblico (o non sovrane). Ad esempio può affidare a terzi mansioni d'osservazione. La natura e la portata delle mansioni che possono essere delegate vanno tuttavia stabilite ulteriormente in un'ordinanza.

Art. 74 Assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio

Cpv. 1 lett. b

La direttiva sul rimpatrio prevede la possibilità, per la durata del periodo per la partenza volontaria e onde evitare il rischio di fuga, di imporre ai cittadini di Paesi terzi l'obbligo di dimorare in un determinato luogo (art. 7 cpv. 3 Direttiva sul rimpatrio). L'attuale assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio possono invece essere pronunciati unicamente se l'interessato non ha osservato il termine di partenza (art. 74 cpv. 1 lett. b LStr).

Conformemente alla direttiva sul rimpatrio e a complemento degli ulteriori obblighi proposti dall'articolo 64e LStr, d'ora in poi dev'essere possibile disporre l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio secondo l'articolo 74 capoverso 1 lettera b LStr già durante il decorrere del termine di partenza, qualora vi siano ragioni concrete di temere che la persona interessata potrebbe rendersi irreperibile. In questo contesto, l'avamprogetto di legge è meno incisivo della direttiva sul rimpatrio, la quale ammette l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio in via preventiva onde scongiurare il pericolo che la persona interessata si renda irreperibile o fuga.

Cpv. 1 lett. c

Se l'espulsione è differita (art. 69 cpv. 3 LStr), l'autorità cantonale competente per l'esecuzione deve poter imporre a uno straniero di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio in vista di garantire l'ulteriore esecuzione dell'allontanamento. Tale possibilità è prevista nell'articolo 9 paragrafo 3 della direttiva sul rimpatrio. È opportuno imporre a uno straniero di non abbandonare o di non accedere a un dato

territorio in particolare qualora l'espulsione sia stata differita per l'assenza temporanea di mezzi di trasporto.

Art. 76 Carcerazione in vista di rinvio coatto

Cpv. 2

La durata massima della carcerazione in vista di rinvio coatto è in futuro retta dall'articolo 79 LStr. Se l'UFM dispone la carcerazione in vista del rinvio coatto presso il Centro di registrazione e procedura (art. 76 cpv. 1 LStr), tale carcerazione va computata nella durata massima secondo l'articolo 79 LStr.

Cpv. 3

La direttiva sul rimpatrio non distingue tra tipi di carcerazione diversi. La formulazione aperta dell'articolo 15 paragrafo 1 della direttiva ammette tuttavia il mantenimento o l'introduzione nel diritto nazionale di diversi tipi di carcerazione. Gli Stati membri possono prevedere, nel loro diritto nazionale, ulteriori motivi di carcerazione oltre a quelli elencati nella direttiva. Non occorrono pertanto adeguamenti di fondo alle misure coercitive previste dalla LStr, in particolare alla carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa.

Occorre invece adeguare la durata della carcerazione. La direttiva sul rimpatrio prevede una durata massima di sei mesi (art. 15 par. 5 Direttiva sul rimpatrio). La carcerazione può essere prorogata fino a 18 mesi per i motivi elencati all'articolo 15 paragrafo 6 della direttiva sul rimpatrio (vedasi i commenti circostanziati all'art. 79 LStr). La durata massima si applica in maniera vincolante a tutti i tipi di carcerazione previsti dal diritto nazionale e a tutte le combinazioni di tali tipi di carcerazione. I motivi atti a giustificare una proroga o una disposizione della carcerazione di oltre sei mesi sono applicabili a tutti i tipi di carcerazione. D'ora in poi, i motivi di proroga sono pertanto retti dall'articolo 79 LStr per tutti i tipi di carcerazione.

Art. 78 Carcerazione cautelativa

Cpv. 2

Mentre per la carcerazione preliminare (art. 75 LStr), la carcerazione in vista di rinvio coatto notificata presso il Centro di registrazione e procedura (art. 76 cpv. 1 lett. b cifra 5 LStr) e la carcerazione in vista di rinvio coatto per mancata cooperazione all'acquisizione dei documenti da parte del cittadino di un Paese terzo interessato è previsto un limite massimo della durata e della proroga, d'ora in poi, per analogia con la carcerazione in vista di rinvio coatto, non sarà più prevista una durata massima propria per la carcerazione cautelativa. La durata massima della carcerazione o della proroga è retta dall'articolo 79 LStr. La durata massima della carcerazione cautelativa sarà come sinora di 18 mesi qualora non sia stato ordinato in precedenza un altro tipo di carcerazione. La durata massima della proroga, che resta pari a due mesi, è retta dall'articolo 78 capoverso 2 LStr.

Art. 79 Durata massima della carcerazione

In casi singoli è possibile combinare i diversi tipi di carcerazione (preliminare, in via di rinvio coatto, cautelativa); secondo il diritto vigente, la durata complessiva non deve superare 24 mesi (art. 79 LStr). Fino al 1° gennaio 2007, in Svizzera la durata massima era di 12 mesi.

L'articolo 15 paragrafo 5 della direttiva sul rimpatrio fissa invece a sei mesi la durata massima della carcerazione in vista dell'allontanamento. La presente disposizione va adeguata di conseguenza. Il limite massimo vale sia per la durata complessiva di un tipo di carcerazione che per la combinazione di diversi tipi di carcerazione.

La proroga della carcerazione o la disposizione di una nuova carcerazione di durata superiore a sei mesi è possibile unicamente per mancata cooperazione da parte dello straniero interessato o per ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi. Tali motivi di proroga sono consoni sia ai motivi che secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (p. es. DTF 130 II 56 consid. 4.1.2 e 4.1.3) giustificano una proroga della carcerazione in vista di rinvio coatto, sia al motivo di proroga della carcerazione cautelativa previsto dall'articolo 78 capoverso 2 LStr.

La durata massima della proroga è limitata fino a un massimo di 18 mesi di carcerazione (art. 15 par. 6 direttiva sul rimpatrio). La durata massima prevista dal diritto vigente passa pertanto da 24 a 18 mesi. La disciplina proposta ammette tuttavia la disposizione di una prima carcerazione della durata di sei mesi in vista di rinvio coatto qualora la persona interessata non sia stata trattenuta precedentemente in carcerazione preliminare o cautelativa. La carcerazione in vista di rinvio coatto è il tipo di carcerazione nettamente più ricorrente. Nel 2008, 2570 casi di carcerazione su 2771 riguardavano la carcerazione in vista di rinvio coatto (con inoltre 60 casi di carcerazione preliminare e 141 di carcerazione cautelativa).

Per i giovani sarà mantenuta la possibilità contemplata dal diritto vigente di prorogare la carcerazione di sei mesi al massimo. La direttiva sul rimpatrio rileva che è consentito incarcerare i minori non accompagnati e le famiglie con minori solo in mancanza di altre soluzioni e per un periodo adeguato il più breve possibile (art. 17 par. 1 Direttiva sul rimpatrio). Contrariamente alla direttiva sul rimpatrio, che non prevede un'età minima per l'incarcerazione di minori, la LStr prevede di mantenere a tal fine un limite inferiore di 15 anni (art. 80 cpv. 4 LStr).

Da un sondaggio svolto presso i Cantoni sul ricorso alla carcerazione amministrativa nel settore degli stranieri negli anni 2007 e 2008 emerge che solo in rarissimi casi la carcerazione è durata oltre 18 mesi. Nella maggior parte dei casi, l'esecuzione dell'allontanamento è stata possibile nel quadro di una carcerazione di durata inferiore a 12 mesi (che allora costituiva la durata massima). Nel 2008, circa l'85 per cento delle persone sono state allontanate dopo la fine della carcerazione amministrativa. La durata media della carcerazione ammontava a meno di 20 giorni. In base a tali cifre e alle esperienze maturate dalle autorità d'esecuzione nell'ambito delle misure coercitive nel settore degli stranieri, si può partire dal principio che la riduzione da 24 a 18 mesi della durata massima della carcerazione influirà in misura infima sulla prassi.

Art. 81 Condizioni di carcerazione

Cpv. 1

Il capoverso 1 non comporta modifiche di contenuto, bensì unicamente una modifica formale.

Cpv. 2

Conformemente all'articolo 16 paragrafo 1 della direttiva sul rimpatrio, il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno

Stato membro non possa ospitare lo straniero interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, esso è tenuto separato dai detenuti ordinari.

Occorre pertanto adeguare il tenore dell'articolo 81 capoverso 2 LStr precisando che non solo occorre evitare che la carcerazione di queste persone avvenga assieme a persone in carcerazione preventiva o che scontano la pena, ma che tale separazione è obbligatoria. L'adeguamento è consono alla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui, qualora non esistano istituti penitenziari rispondenti ai bisogni della carcerazione secondo il diritto in materia di stranieri, le persone incarcerate secondo il diritto in materia di stranieri vanno alloggiate separatamente dalle persone rientranti nelle altre categorie di carcerazione (DTF 122 II 299).

Cpv. 3

Gli articoli 16 e 17 della direttiva sul rimpatrio contengono diverse prescrizioni concernenti l'incarcerazione di persone bisognose di protezione, di minori e di famiglie. La direttiva sul rimpatrio esige in particolare una sistemazione separata per le famiglie che assicuri loro un adeguato rispetto della vita privata. I minori devono inoltre avere la possibilità di svolgere attività di svago durante la carcerazione amministrativa. Queste prescrizioni sono perlopiù già osservate dai Cantoni e figurano in parte nei pertinenti atti normativi cantonali. Si tratta inoltre di esigenze perlopiù consone alla giurisprudenza del Tribunale federale per quanto attiene alla carcerazione amministrativa nel diritto in materia di stranieri. Per quanto concerne la carcerazione di minori va precisato che la LStr, contrariamente alla direttiva sul rimpatrio, prevede un limite d'età minimo di 15 anni.

In materia di organizzazione della carcerazione, la LStr contiene poche prescrizioni quadro fondamentali, visto che la competenza per l'esecuzione della carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto o cautelativa spetta ai Cantoni. Anche in questo settore la LStr va pertanto semplicemente adeguata laddove le disposizioni attuali non sono conformi ai principi della direttiva sul rimpatrio. Per il resto si rinvia alle disposizioni circostanziate della direttiva. Nella misura in cui le disposizioni cantonali e gli istituti penitenziari non sono ancora conformi alle prescrizioni della direttiva sul rimpatrio, occorrerà procedere agli adeguamenti entro il termine previsto per l'attuazione della direttiva sul rimpatrio.

1.5.2 Modifiche della LAsi

Art. 45 Decisione d'allontanamento

Le disposizioni della LAsi sono perlopiù consone alle prescrizioni della direttiva sul rimpatrio. Le uniche modifiche necessarie concernono l'articolo 45 LAsi. Il nuovo titolo di tale disposizione è «Decisione d'allontanamento».

Cpv. 2

Per analogia con l'articolo 64d LStr, il termine di partenza di almeno sette e al massimo trenta giorni va disciplinato a livello di legge. Ciò non implica tuttavia nessuna modifica della prassi per quanto riguarda la fissazione del termine di partenza. La prassi attuale, infatti, prevede già un termine di partenza minimo - termine

di partenza in caso di decisione di non entrata nel merito - di sette giorni. In presenza di motivi speciali, l'UFM potrà anche in avvenire fissare un termine di partenza più lungo. Tali motivi possono essere la durata della procedura, problemi di salute o motivi familiari.

Cpv. 3

Il capoverso 3 corrisponde all'articolo 64d capoverso 2 lettera f LStr. La sola deroga al termine di partenza minimo di sette giorni è data dalle decisioni di non entrata nel merito in vista del trasferimento nello Stato Dublino competente per l'espletamento della procedura d'asilo o d'allontanamento. Secondo il regolamento Dublino¹⁹ tali decisioni sono immediatamente esecutive.

Cpv. 4

Contrariamente alla procedura di allontanamento secondo il diritto in materia di stranieri, ogni richiedente l'asilo riceve già ora, sin dall'inizio della procedura, un promemoria di più pagine contenente un capitolo relativo alla procedura di allontanamento. Tale capitolo illustra i principi più importanti per quanto concerne il contenuto della decisione di allontanamento, i rimedi giuridici, l'obbligo del ritorno e l'aiuto al ritorno. Attualmente il promemoria è disponibile in oltre 50 lingue. Gli elementi principali sono inoltre ribaditi durante l'interrogatorio e la successiva audizione. Anche se, in un caso eccezionale, non è possibile notificare la decisione di allontanamento presso il centro di registrazione e procedura, consegnando questo promemoria è garantito che la persona interessata ottenga in una lingua che le sia comprensibile le informazioni necessarie relative alla decisione di allontanamento. Sono così adempite le prescrizioni della direttiva sul rimpatrio, ovvero l'obbligo, se l'interessato ne fa richiesta, di spiegargli i principali elementi della decisione di allontanamento (non dell'intera decisione in materia d'asilo). La consegna del promemoria, munito se del caso dei necessari complementi, deve essere disciplinata a livello di legge. I dettagli relativi al promemoria devono essere retti da un'ordinanza.

1.6 Motivo e valutazione della soluzione proposta

Una forte maggioranza dei partecipanti alla consultazione è fondamentalmente favorevole al recepimento della direttiva sul rimpatrio. La maggiore soddisfazione è stata espressa in merito all'armonizzazione della procedura d'allontanamento nello spazio Schengen e al miglioramento della cooperazione con gli altri Stati Schengen. Solo l'UDC è fondamentalmente contraria al recepimento della direttiva sul rimpatrio nel diritto nazionale. La prevista diminuzione della durata massima della carcerazione favorirebbe il rendersi irreperibili da parte degli stranieri il cui soggiorno è irregolare. Per ovviare a tale inconveniente, il 1° gennaio 2007 la durata massima della carcerazione era stata portata da 18 a 24 mesi. Annullare già dopo breve tempo questa misura mirata, adottata secondo i principi democratici, significherebbe disat-

¹⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

tendere la volontà del popolo. Anche altri partecipanti alla consultazione, tra cui il PLR, considerano il recepimento della direttiva sul rimpatrio non scevra da rischi sotto il profilo politico; essa tangerebbe infatti modifiche della legge sugli stranieri e della legge sull'asilo licenziate di recente dal popolo. Diversi Cantoni e altre cerchie interessate prendono atto del recepimento della direttiva sul rimpatrio quale sviluppo dell'acquis di Schengen, rilevando come il margine di manovra della Svizzera nel quadro del recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen sia relativamente esiguo e come risulti quindi superfluo procedere a una consultazione circostanziata sulle singole modifiche di legge.

Diverse istituzioni di soccorso e altre cerchie interessate sono espressamente favorevoli al recepimento della direttiva sul rimpatrio in quanto migliora lo statuto delle persone interessate. Deplorano tuttavia che l'avamprogetto non preveda la possibilità per gli interessati di farsi consigliare e rappresentare gratuitamente da un legale. Disapprovano altresì la sorveglianza dei rimpatri (monitoraggio) proposta. Diverse voci deplorano i termini di ricorso troppo brevi e l'assenza di effetto sospensivo del ricorso. Il messaggio è stato completato in base a queste prese di posizione inerenti al monitoraggio e alla procedura d'impugnazione. Le pertinenti disposizioni non sono tuttavia state modificate in quanto conformi ai principi della direttiva sul rimpatrio. Accanto ad altri adeguamenti dell'avamprogetto, in base alla presa di posizione del Tribunale amministrativo federale sono state modificate le disposizioni relative al divieto d'entrata. Ne consegue che i divieti d'entrata nazionali secondo l'articolo 67 capoverso 2 LStr possono continuare ad essere disposti a prescindere dall'eventuale decisione di allontanamento. Altre proposte di modifica non direttamente legate all'approvazione e alla trasposizione della direttiva sul rimpatrio sono state accolte, ma non figurano ancora nel quadro della presente revisione.

1.7 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

1.7.1 Per la Confederazione

Le prescrizioni della direttiva sul rimpatrio per quanto riguarda la sorveglianza delle espulsioni (monitoraggio) di cui all'articolo 71a LStr provocheranno oneri supplementari per la Confederazione. L'ammontare di tali oneri dipenderà dall'organizzazione del monitoraggio, dalla decisione della Confederazione di affidare o no a terzi determinate funzioni legate all'osservazione nonché dalla portata della sorveglianza. Lo scopo è tuttavia di mantenere tali oneri supplementari a un livello per quanto possibile basso.

1.7.2 Per i Cantoni

La formalizzazione della procedura di allontanamento potrà generare oneri supplementari per i Cantoni. È tuttavia previsto di notificare una parte delle decisioni di allontanamento mediante un modulo standard o, in casi eccezionali, mediante una decisione emanata solo su richiesta dell'interessato. Diversi Cantoni dovranno inoltre adeguare alla LStr le rispettive disposizioni d'esecuzione (in particolare per quanto concerne le misure coercitive). Occorreranno infine lavori di ristrutturazione

laddove gli istituti cantonali di detenzione non rispondano alle esigenze della direttiva sul rimpatrio.

1.8 Relazione con il programma di legislatura

Nel Messaggio sul programma di legislatura 2007-2011²⁰, il Consiglio federale si è prefisso quale obiettivo il rafforzamento della cooperazione internazionale nel settore della giustizia e della polizia. Tra le misure necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo è menzionato l'adeguamento del diritto svizzero ai futuri sviluppi dell'acquis di Schengen. La direttiva sul rimpatrio costituisce un siffatto sviluppo²¹.

1.9 Aspetti giuridici

1.9.1 Compatibilità con il diritto internazionale

Il recepimento della direttiva sul rimpatrio è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera. Il recepimento comporta un miglioramento dello statuto delle persone interessate. Le modifiche sono peraltro conformi alla CEDU²² e alla Convenzione del 28 luglio 1951²³ sullo statuto dei rifugiati nella versione del protocollo del 31 gennaio 1967²⁴ sullo statuto dei rifugiati.

1.9.2 Costituzionalità

Il decreto federale che approva e traspone lo scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Questo implica che la Confederazione è abilitata a concludere accordi con l'estero. La direttiva sul rimpatrio sarà trasposta nel contesto di uno scambio di note fra la Svizzera e l'UE. Per la Svizzera lo scambio di note costituisce un trattato di diritto internazionale.

1.9.3 Decisione di approvazione e trasposizione

In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione di un trattato internazionale incombe generalmente all'Assemblea federale. Il Consiglio federale può tuttavia concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui ne sia autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale, oppure se si tratta di trattati internazionali di portata limitata (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 7a della legge del 21 marzo 1997²⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; LOGA).

²⁰ FF 2008 597, pag. 637

²¹ FF 2008 7469, pag. 7472

²² Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; RS 0.101

²³ Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30)

²⁴ Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.301)

²⁵ RS 172.010

Lo scambio di note relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio non rappresenta un trattato di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a LOGA, poiché la sua trasposizione impone adeguamenti della LStr. In nessun'altra legge o trattato internazionale vi è inoltre una pertinente competenza alla conclusione di un trattato.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., gli accordi internazionali sottostanno a referendum se di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Lo scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio non è indenunciabile giacché può essere denunciato secondo le regole generali in materia di denuncia previste dall'accordo d'associazione a Schengen (art. 17 AAS). Lo scambio di note menzionato non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Resta da stabilire se contiene disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Per disposizioni che contengono norme di diritto s'intendono, secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002²⁶ sul Parlamento, le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono parimenti importanti le disposizioni che nel diritto interno, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere formulate in una legge in senso formale. L'attuazione della direttiva sul rimpatrio necessita inoltre, nella fattispecie, di un adeguamento della LStr e della LAsi. Il decreto federale che approva e traspone lo scambio di note tra la Svizzera e la CE relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio sottostà pertanto al referendum in materia di accordi internazionali in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 3 Cost. Secondo l'articolo 141a capoverso 2 Cost., è possibile includere nel decreto d'approvazione stesso le modifiche legislative necessarie per l'attuazione dello scambio di note relativo al recepimento della direttiva sul rimpatrio.

2 Modifica della legge federale sugli stranieri (controllo di confine automatizzato, consulenti in materia di documenti, sistema d'informazione MIDES)

2.1 Situazione iniziale

Inizialmente l'introduzione di queste nuove disposizioni nella LStr e nella LAsi era prevista nel quadro della revisione parziale della LAsi e della LStr in corso. Le basi per le tre nuove disposizioni, segnatamente la base legale formale per il sistema d'informazione MIDES, devono invece essere pronte già nell'autunno 2010.

Il Sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura nonché per gli alloggi negli aeroporti (MIDES) sostituirà dall'autunno 2010 il sistema AVES. Esso serve a registrare i dati personali dei richiedenti l'asilo, tra cui i dati biometrici e altri dati personali degni di particolare protezione. MIDES comprenderà anche un sistema di gestione delle pratiche atto a garantire l'espletamento regolare delle procedure nei centri di registrazione e di procedura e negli aeroporti nonché l'organizzazione dell'alloggio. Uno dei vantaggi del nuovo sistema d'informazione consiste nel fatto

²⁶ RS 171.10

autorità, i consulenti in materia di documenti possono ad esempio prestare assistenza nell'esame dei documenti di viaggio e dei visti. I consulenti in materia di documenti non esercitano una funzione sovrana. Non sono pertanto autorizzati a vietare a un'impresa di trasporto aereo di trasportare un passeggero, né a sanzionare atti illeciti commessi all'estero o a confiscare documenti falsi o falsificati. Non possono impartire direttive né intervenire direttamente nel processo decisionale della competente impresa di trasporto aereo e dell'autorità locale. Per poter svolgere la propria attività di consulenza e assistenza i consulenti in materia di documenti necessitano di un'autorizzazione ad accedere alla zona dell'aeroporto non aperta al pubblico (zona di transito e zona d'imbarco), rilasciata dalle autorità aeroportuali. L'International Civil Aviation Organization (ICAO) raccomanda l'impiego di consulenti in materia di documenti in quanto tale misura si è dimostrata assai efficace nella prevenzione delle entrate o dei transiti per via aerea non autorizzati. Alla sua seduta del 16 settembre 1998, anche il Comitato esecutivo Schengen ha sottolineato la particolare importanza dei consulenti in materia di documenti nella lotta contro la migrazione illegale nello spazio Schengen. Il decreto del Comitato esecutivo Schengen in merito all'impiego coordinato di consulenti in materia di documenti è parte integrante dell'acquis di Schengen²⁸.

Cpv. 3

Il Consiglio federale può concludere autonomamente trattati internazionali nella misura in cui ne sia autorizzato da una legge federale o da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale (art. 7a cpv. 1 LOGA). La presente proposta di legge intende creare le basi affinché il Consiglio federale possa concludere con le competenti autorità estere accordi concernenti l'impiego di consulenti in materia di documenti o «Airline Liaison Officers (ALO)». Ciò comprende l'impiego di consulenti svizzeri in materia di documenti presso aeroporti stranieri e l'impiego di consulenti stranieri in materia di documenti presso gli aeroporti svizzeri. L'impiego di specialisti chiamati ad assistere in forma di consulenza le imprese di trasporto aereo e le autorità in loco mira a impedire la migrazione illegale negli aeroporti. È importante poter decidere a breve termine l'impiego di consulenti in materia di documenti, così da poter reagire in maniera celere ed efficiente agli sviluppi nel settore della migrazione illegale. In virtù dell'articolo 48a capoverso 1 LOGA, il Consiglio federale deve perciò poter delegare al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) la competenza di concludere i pertinenti trattati internazionali. Ciò va disciplinato in un'ordinanza.

Art. 103a Controllo di confine automatizzato all'aeroporto

Cpv. 1

Il controllo di confine automatizzato all'aeroporto consente alla competente autorità di accelerare e semplificare il controllo dei viaggiatori che entrano o escono dallo spazio Schengen. Sinora tale controllo automatizzato non era parte della normativa Schengen, per cui la Svizzera non è obbligata, nemmeno partecipando a Schengen, a mettere a punto una siffatta procedura.

²⁸ GU n. L 239 del 22.9.2000, pag. 0308-0316

Cpv. 2

La partecipazione a questa procedura è destinata in primo luogo alle «persone che viaggiano spesso in aereo», che devono spostarsi sovente per motivi professionali e che in tal modo hanno la possibilità di evitare lunghe attese nella zona di transito aeroportuale. Sono autorizzati a parteciparvi unicamente i cittadini svizzeri e le persone che possono appellarsi all'Accordo sulla libera circolazione delle persone²⁹ o alla Convenzione AELS³⁰. Il fatto che i cittadini di Stati terzi³¹ non siano ammessi a partecipare a tale controllo deriva dall'obbligo previsto dal Codice frontiere Schengen di sottoporre queste persone a un controllo approfondito³² al momento del passaggio al confine nonché di timbrare sistematicamente i loro passaporti.³³

Cpv. 3

La partecipazione al controllo di confine automatizzato richiede un passaporto biometrico o una carta per partecipanti su cui sono registrati i dati biometrici conformemente al capoverso 3. L'autorità competente è autorizzata a rilevare i dati delle persone desiderose di partecipare al controllo di confine automatizzato che non possiedono un passaporto biometrico. Questi dati possono essere registrati unicamente su un supporto dati adeguato (carta per partecipanti); la carta per partecipanti resta in possesso dell'interessato.

Cpv. 4

Al valico del confine, i dati biometrici vengono verificati; ciò significa che i dati biometrici registrati sulla carta per partecipanti o sul passaporto biometrico sono confrontati con le caratteristiche biometriche dell'interessato. Questo confronto è effettuato in tempo reale e i dati relativi alla procedura di confronto non sono memorizzati. Oltre alla verifica dei dati biometrici, è possibile, a ogni passaggio alla frontiera, confrontare i dati personali registrati sul passaporto biometrico o sulla carta per partecipanti con i dati dei sistemi RIPOL o SIS. Se tale confronto dà un riscontro, l'interessato non passa il controllo di confine automatizzato.

Cpv. 5

L'autorità incaricata del controllo di confine automatizzato gestisce un sistema d'informazione in cui devono essere registrate le persone che non possiedono un passaporto biometrico e che tuttavia desiderano partecipare al controllo di confine automatizzato. Questo sistema d'informazione serve al trattamento dei dati personali necessari all'emanazione della carta per partecipanti. I dati particolarmente degni di protezione e, in particolare, i dati biometrici personali, non sono registrati nel sistema.

L'installazione, l'esercizio e il finanziamento del controllo di confine automatizzato incombono, in linea di principio, al Cantone in cui si trova l'aeroporto. Per accertarsi che le tappe fondamentali dell'iter procedurale siano attuate uniformemente in tutti gli aeroporti svizzeri che si prestano alla realizzazione di un controllo di confine automatizzato, si è ritenuto necessario che la Confederazione sancisca a livello di legge dei criteri minimi per tale procedura automatizzata, onde disciplinare, in

²⁹ RS 0.142.112.681

³⁰ RS 0.632.31

³¹ Definizione di «cittadini di Stati terzi» secondo il codice frontiere Schengen, art. 2 par. 6.

³² Codice frontiere Schengen, art. 7 par. 3.

³³ Codice frontiere Schengen, art. 10.

particolare, la propria procedura d'iscrizione nonché il trattamento dei dati biometrici. Si può presupporre che in avvenire il Corpo delle guardie di confine assumerà parimenti, su incarico dei Cantoni, determinati incarichi legati al controllo di confine automatizzato.

Cpv. 6

Il nostro Consiglio disciplina in un'ordinanza i dettagli del trattamento dei dati.

2.2.2 Modifica della LAsi

Titolo prima dell'art. 99a

Sezione 1a: Sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura nonché per gli alloggi negli aeroporti (MIDES)

Il nuovo titolo «Sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura nonché per gli alloggi negli aeroporti (MIDES)» è inserito nella LAsi in modo da distinguere tale sistema d'informazione da quelli previsti al capitolo 7 della LAsi.

Art. 99a Principi

Cpv. 1- 4

In virtù degli articoli 22 capoverso 1 e 26 capoverso 2 LAsi, i collaboratori del centro di registrazione e procedura o l'autorità competente all'aeroporto sono abilitati a raccogliere le generalità del richiedente, a registrarne i dati biometrici e a interrogarlo sommariamente sui motivi d'asilo.

Il sistema MIDES consentirà di registrare in maniera centralizzata i dati personali (o generalità) nonché i dati biometrici e i dati degni di particolare protezione. MIDES comprenderà parimenti un sistema di gestione teso ad assicurare il buon svolgimento delle procedure nei centri di registrazione e procedura e negli alloggi presso gli aeroporti nonché ad organizzare il collocamento.

Cpv. 5

I dati personali ai sensi del capoverso 3 lettere a ed e sono registrati in SIMIC al momento dell'introduzione in MIDES. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dei due sistemi d'informazione MIDES e SIMIC è concepibile che altri dati personali trattati in MIDES, come ad esempio i verbali degli interrogatori sommari di cui al capoverso 3 lettere b e c, nonché i dati biometrici rilevati nei centri di registrazione e procedura e presso gli aeroporti, possano essere ripresi direttamente in SIMIC. Se del caso, occorrerebbe modificare la legge federale del 20 giugno 2003³⁴ sul sistema

³⁴ RS 142.51

d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA) tenendo conto dei dati personali degni di particolare protezione ripresi direttamente dal sistema MIDES.

Cpv. 6

Il capoverso 6 corrisponde alle esigenze per quanto concerne l'obbligo di informare di cui all'articolo 7a LPD e all'articolo 10 della 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, applicabile alla procedura Dublino.

Art. 99b Trattamento dei dati in MIDES

L'accesso a MIDES è limitato ai collaboratori dell'UFM, alle competenti autorità presso gli aeroporti a norma dell'articolo 22 capoverso 1 LAsi nonché a terzi incaricati, ad esempio personale esterno incaricato dell'assistenza e della sorveglianza. La natura e la portata delle autorizzazioni d'accesso è disciplinata nel dettaglio in una pertinente ordinanza, che dovrà stabilire segnatamente quali collaboratori dell'UFM hanno accesso a MIDES.

Art. 99c Terzi incaricati

Cpv. 1

Onde assicurare il buon svolgimento della procedura d'asilo e il buon andamento della dimora, l'UFM può, conformemente all'articolo 26 capoverso 1 LAsi in combinazione con l'articolo 17 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999³⁵ sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1), affidare tali incarichi a terzi. Nella misura in cui lo esige l'espletamento del loro mandato, i terzi cui l'UFM ha affidato degli incarichi possono trattare le generalità di un richiedente l'asilo o di una persona da proteggere (art. 96 cpv. 1 LAsi).

Cpv. 2

Se l'UFM accorda l'accesso a MIDES a terzi mediante procedura d'appello, deve assicurarsi che rispettino le prescrizioni applicabili in materia di protezione dei dati e di sicurezza informatica. Indipendentemente da una colpa, l'UFM risponde per i danni causati dai terzi incaricati di trattare i dati.

Art. 99d Vigilanza e esecuzione

Cpv. 1

Se nell'espletamento del proprio mandato legale tratta o affida a terzi il trattamento dei dati personali in MIDES, l'UFM è responsabile della sicurezza e della legittimità del trattamento dei dati. Provvede segnatamente al rispetto della sicurezza dei dati e esplica il proprio obbligo di sorveglianza nel contesto del trattamento dei dati.

³⁵ RS 142.311

Cpv. 2

Il nostro Consiglio disciplina i dettagli in un'ordinanza.

Titolo prima dell'art. 100

Sezione 1b: Altri sistemi d'informazione

Il titolo «Altri sistemi d'informazione» è inserito nella LAsi in modo da distinguere tale sistema d'informazione da quelli previsti al capitolo 7 della LAsi.

Art. 100 Sistema d'informazione delle autorità di ricorso

È stato modificato unicamente il titolo. Non ci sono modifiche di contenuto.

2.3 Motivo e valutazione della soluzione proposta

Le disposizioni relative all'introduzione del sistema MIDES e del controllo di confine automatizzato sono state sottoposte per parere ai Cantoni, ai partiti e alle cerchie interessate nel quadro della procedura di consultazione relativa alla modifica della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri svoltasi dal 15 gennaio 2009 al 15 aprile 2009. Le cerchie consultate si sono dette fundamentalmente favorevoli all'introduzione di tali disposizioni. Singoli partecipanti chiedono che i Cantoni abbiano accesso a MIDES. Non abbiamo accolto la richiesta in quanto MIDES è un sistema interno dei centri di registrazione e procedura. Inoltre, i dati di cui necessitano i Cantoni sono comunque registrati automaticamente in SIMIC. Le società aeroportuali hanno espresso particolare soddisfazione per l'introduzione del controllo di confine automatizzato.

La disposizione relativa all'impiego di consulenti in materia di documenti è stata inserita nel pacchetto legislativo durante la procedura di consultazione sulla modifica della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri in corso. Nel quadro di un'indagine conoscitiva svolta dall'UFM, la disposizione è stata sottoposta per parere alle società aeroportuali, ai Cantoni aeroportuali e ad altre cerchie interessate. Tutti si sono espressi a favore della disposizione.

2.4 Ripercussioni finanziarie e sul personale

2.4.1 Ripercussioni per la Confederazione

MIDES sostituisce l'attuale sistema AVES. Il pertinente progetto informatico è praticamente concluso. L'introduzione di MIDES e l'impiego di consulenti in materia di documenti non comporteranno per la Confederazione oneri supplementari in materia di personale e di finanze. Nemmeno la possibilità di impiegare consulenti in materia di documenti in maniera mirata, a breve termine e per un periodo breve comporterà in linea di principio oneri supplementari in materia di personale e di finanze. Questi posti saranno infatti occupati con personale all'interno della Confederazione.

2.4.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'eventuale introduzione del controllo di confine automatizzato a norma della disposizione proposta può provocare spese supplementari per i Cantoni aeroportuali, qualora la misura non fosse presa a carico dalle società aeroportuali. Tale sistema consentirà tuttavia dei risparmi a lungo termine.

2.5 Programma di legislazione

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008³⁶ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008³⁷ sul programma di legislatura 2007–2011. Inizialmente l'introduzione delle nuove disposizioni nella LStr e nella LAsi era prevista nel quadro della revisione parziale della LAsi e della LStr in corso. Tuttavia, le modifiche derivanti da tale revisione parziale non entreranno in vigore prima della metà del 2011. Le pertinenti basi, segnatamente la base legale formale per il sistema d'informazione MIDES, devono invece essere pronte già nell'autunno 2010. È pertanto sensato prevedere l'entrata in vigore separata delle disposizioni in questione.

2.6 Aspetti giuridici

2.6.1 Rapporto con il diritto internazionale

Le modifiche della LStr e della LAsi proposte sono compatibili con il diritto internazionale.

2.6.2 Costituzionalità e legalità

Il disegno di modifica della LAsi e della LStr si basa sull'articolo 121 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo e in materia di dimora e di domicilio degli stranieri).

36 FF 2008 597

37 FF 2008 7469