

13.xxx

Messaggio

concernente il recepimento e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (sviluppo dell'acquis di Schengen) e altre modifiche del diritto in materia d'asilo e di stranieri

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, da un lato il disegno di un 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 (UE) n. 1051/2013 che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne. Il decreto federale contiene anche le necessarie modifiche della legge federale sugli stranieri. Vi sottoponiamo altresì, per approvazione, altri adeguamenti del diritto in materia d'asilo e di stranieri.

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

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Il presente messaggio concerne l'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (regolamento CFS). Ciò richiede un adeguamento minimo della legge federale sugli stranieri (LStr). Il presente messaggio prevede parimenti altri adeguamenti della LStr e della legge sull'asilo (LAsi) riguardanti il settore Schengen e Dublino.

Situazione iniziale

Il 22 ottobre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato il regolamento CFS, che nell'ambito dell'accordo d'associazione a Schengen (AAS), la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire (art. 2 par. 3 e art. 7 AAS). Il Consiglio federale ha approvato il recepimento di questo sviluppo dell'acquis di Schengen il 20 novembre 2013 con riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). A tal fine la Svizzera ha tempo fino al 22 ottobre 2015.

Il progetto contiene anche altri adeguamenti della legge federale sugli stranieri (LStr) e della legge sull'asilo (LAsi), parzialmente connessi con Schengen e Dublino. La pertinente consultazione si è svolta dal 20 novembre 2013 al 20 febbraio 2014.

La nuova normativa proposta

A. Ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen (regolamento [UE] n. 1051/2013)

Il presente sviluppo dell'acquis di Schengen precisa e completa le condizioni e procedure relative al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen, rette dai vigenti articoli 23 segg. Codice frontiere Schengen.

Oltre alle modalità della procedura preliminare di consultazione e ai pertinenti obblighi in termini d'informazione e di rendiconto, sono precisate le prescrizioni connesse al principio di proporzionalità.

A complemento dei casi previsti sinora (ripristino a fronte di avvenimenti prevedibili e nei casi che richiedono un'azione urgente), gli Stati Schengen hanno ora la possibilità, a determinate condizioni, di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne laddove la valutazione Schengen evidenzia gravi mancanze per quanto riguarda il controllo di un dato Stato sulla frontiera esterna Schengen.

Nel complesso, le innovazioni introdotte dal regolamento non intaccano le competenze decisionali degli Stati Schengen per quanto riguarda il ripristino (temporaneo) dei controlli alle frontiere interne per garantire l'ordine pubblico e la sicurezza.

za interna. Al tempo stesso i previsti meccanismi di consultazione garantiscono che sia rispettato il principio di proporzionalità e che lo strumento dei controlli alle frontiere interne sia applicato esclusivamente laddove sia davvero necessario.

Queste innovazioni richiedono un adeguamento minimo della LStr.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è detta favorevole al recepimento del regolamento CFS.

B. Altri adeguamenti della LStr e della LAsi

Allontanamento nel Paese d'origine o di provenienza (trasposizione della direttiva 2001/40/CE nella LAsi)

La Svizzera ha ripreso questa direttiva nell'ambito dell'accordo d'associazione alla normativa Schengen. Si prevede ora di applicare la direttiva in modo più specifico nel settore dell'asilo per eseguire l'allontanamento direttamente nel Paese d'origine o di provenienza dei richiedenti l'asilo la cui procedura è stata ultimata in uno Stato Dublino e il cui allontanamento è stato disposto con decisione passata in giudicato. Ciò consentirebbe di non privilegiare sistematicamente un trasferimento a destinazione dello Stato Dublino responsabile.

Nella prassi, incombe alla Svizzera vagliare se è sempre ossequiato il principio del Non-Refoulement e se sono sempre date la possibilità, liceità ed esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento conformemente all'articolo 6 paragrafo 3 direttiva 40/2001/CE. La Svizzera resta tuttavia libera di privilegiare la procedura Dublino oppure di diventare lo Stato Dublino responsabile per il trattamento della domanda in applicazione dell'articolo 17 regolamento Dublino III.

È possibile erogare una decisione di non entrata nel merito e di allontanamento verso lo Stato di provenienza o d'origine qualora per un certo tempo (parecchi mesi) lo Stato Dublino competente non abbia eseguito l'allontanamento verso tale Stato e la Svizzera possa farlo rapidamente e senza difficoltà. Questa novità implica un adeguamento delle decisioni di non entrata nel merito nella LAsi.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione è favorevole alla disposizione. L'avamprogetto sottoposto a consultazione è stato pertanto mantenuto.

Adeguamenti relativi ai sistemi centrale e nazionale sui visti

Talvolta le autorità comunali hanno competenze in materia di rilascio dei visti. Nella LStr occorre pertanto modificare leggermente la formulazione dei diritti d'accesso ai sistemi d'informazione visti affinché i Comuni possano trattare i dati richiesti nell'ambito della procedura di rilascio dei visti. In sede di consultazione queste disposizioni non hanno suscitato alcuna contestazione. L'avamprogetto sottoposto a consultazione è stato pertanto mantenuto.

Adeguamento della carcerazione cautelativa nella LStr

La disposizione della carcerazione cautelativa nei confronti di minori di età inferiore ai 15 anni è vietata già tuttora. Per maggior chiarezza, ciò è ora codificato espressamente nell'articolo 80 capoverso 4 LStr. La grande maggioranza dei parte-

*cipanti alla consultazione si è pronunciata a favore della modifica legale.
L'avamprogetto sottoposto a consultazione è stato pertanto mantenuto.*

Indice

Compendio	2
1 L'avamprogetto a grandi linee	7
2 Scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013	7
2.1 Situazione iniziale	7
2.2 Trattative in seno ai competenti gruppi di lavoro e loro apprezzamento	8
2.3 Procedura di recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen	9
2.4 Contenuto del regolamento (UE) n. 1051/2013	11
2.4.1 Precisazione delle norme vigenti (nuovi art. 23-25 CFS)	12
2.4.2 Nuova procedura in caso di gravi deficit dei controlli delle frontiere esterne (nuovi art. 19bis, 23, 26 e 26bis CFS)	13
2.4.3 Precisazione delle disposizioni istituzionali accessorie (nuovi art. 24, 27, 29, 30 e 33bis CFS)	15
2.5 Risultati della consultazione e posizione del Consiglio federale	16
2.6 Modifica di legge connessa al regolamento (UE) n. 1051/2013	18
2.6.1 La nuova normativa proposta	18
2.6.2 Commenti alla disposizione della LStr	18
2.7 Costituzionalità	19
2.7.1 Competenza per la conclusione di accordi	19
2.7.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali	19
3 Modifiche della LStr	21
3.1 Adeguamento della carcerazione cautelativa	21
3.1.1 Necessità della modifica	21
3.1.2 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale	21
3.1.3 Commenti alle singole disposizioni	22
3.2 Modifiche inerenti al sistema centrale visti e al sistema nazionale visti ORBIS	22
3.2.1 Necessità dell'adeguamento	22
3.2.2 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale	22
3.2.3 Commento alle singole disposizioni	23
3.3 Aspetti giuridici	23
3.3.1 Costituzionalità	23
3.3.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali	23
4 Modifica della LAsi	24
4.1 Direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi	24
4.1.1 Necessità della modifica	25
4.1.2 La nuova normativa proposta	26
4.1.3 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale	26

4.1.4	Commento alle singole disposizioni	29
4.2	Aspetti giuridici	31
4.2.1	Costituzionalità	31
4.2.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali	31
5	Ripercussioni	31
5.1	Per la Confederazione	31
5.2	Per i Cantoni	32
6	Programma di legislatura	32
	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 (UE) n. 1051/2013 che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (Sviluppo dell'acquis di Schengen) <i>(disegno)</i>	
	Scambio di note del ... tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (Sviluppo dell'acquis di Schengen) <i>(disegno)</i>	
	Legge federale sugli stranieri (LStr) <i>(disegno)</i>	
	Legge sull'asilo (LAsi) <i>(disegno)</i>	

Messaggio

1 L'avamprogetto a grandi linee

Il presente messaggio è suddiviso in due parti.

Da un lato, si tratta di approvare e trasporre nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013¹, che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen (n. 2).

Dall'altro, il presente messaggio propone adeguamenti della legge federale del 16 dicembre 2005² sugli stranieri (LStr) e della legge del 26 giugno 1998³ sull'asilo (LAsi), riferite perlopiù all'acquis di Schengen (n. 3 e 4).

2 Scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013

2.1 Situazione iniziale

La primavera araba ha accresciuto la pressione migratoria dall'Africa settentrionale. Al tempo stesso, diversi Stati dell'UE hanno introdotto temporaneamente, per vari motivi, controlli più incisivi alle frontiere interne, scatenando accese controversie in seno all'UE riguardo a una semplificazione del ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne e a uno svolgimento differenziato dei controlli alle frontiere esterne Schengen. In questo contesto, il 16 settembre 2011 la Commissione europea ha avanzato suggerimenti per un miglior pilotaggio della cooperazione Schengen (cosiddetta «governance Schengen») allo scopo di rafforzare il sistema Schengen nel suo insieme, in vista di una migliore gestione degli inconvenienti dovuti a punti deboli lungo le frontiere esterne o a fattori esterni non influenzabili. Concretamente, ha proposto due bozze di regolamenti: uno concernente la revisione del meccanismo di valutazione Schengen⁴ e uno concernente un adeguamento delle norme del codice frontiere Schengen⁵ (di seguito: CFS) per quanto riguarda il ripristino temporaneo dei controlli sulle persone alle frontiere interne Schengen.

Il regolamento (UE) n. 1053/2013 e il regolamento (UE) n. 1051/2013 sono stati approvati l'8 ottobre 2013, risp. il 22 ottobre 2013. Il secondo di questi regolamenti, notificato alla Svizzera il 16 ottobre 2013 quale sviluppo dell'acquis di Schengen e

¹ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ott. 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 1.

² RS 142.20

³ RS 142.31

⁴ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio del 7 ott. 2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 sett. 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27.

⁵ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 mar. 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 apr. 2006, pag. 1. Recepito dalla Svizzera con scambio di note del 28.3.2008 (RS 0.362.380.010).

che si tratta ora di approvare e trasporre, rivede e completa le disposizioni inerenti al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.

Il messaggio concernente il recepimento e la trasposizione della revisione del meccanismo di valutazione Schengen odierno è redatto e sottoposto separatamente al Parlamento.

2.2 Trattative in seno ai competenti gruppi di lavoro e loro apprezzamento

In virtù dell'articolo 4 dell'accordo d'associazione a Schengen (AAS)⁶ e degli articoli 2 e 3 della cosiddetta convenzione sulla comitologia⁷ conclusa con l'UE, la Svizzera è autorizzata a partecipare, nell'ambito del proprio diritto di partecipare ai dibattiti e di influire sulle decisioni, ai competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE e ai comitati che supportano la Commissione nell'esercizio delle proprie competenze esecutive (comitati di comitologia) per risolvere i quesiti inerenti a tutte le questioni che toccano Schengen. In particolare, è autorizzata a pronunciarsi e ad avanzare suggerimenti. Non ha tuttavia diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS, risp. art. 5 par. 1 convenzione sulla comitologia).

Le deliberazioni sul tenore di entrambi i regolamenti sono state svolte dagli Stati membri dell'UE negli anni 2011-2013 in diverse sedute, in particolare dei competenti gruppi di lavoro nel Consiglio dell'UE a livello peritale nell'ambito del Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER) e a livello ministeriale a Bruxelles (Consiglio dei ministri di giustizia e degli affari interni, Consiglio GAI), riunitisi ogni volta secondo le modalità COMIX, ossia alla presenza degli Stati associati.

In occasione di tali sedute, i rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno potuto far confluire attivamente la loro posizione in merito al progetto.

La proposta della Commissione presentata nel settembre 2011 prevedeva tra l'altro una procedura comune per il ripristino dei controlli sulle persone alle frontiere interne. In caso di minaccia del proprio ordine pubblico o della propria sicurezza interna, uno Stato Schengen avrebbe dovuto fare domanda alla Commissione per ripristinare durante un certo periodo i controlli alla frontiera previsti dal diritto in materia di stranieri. La Commissione avrebbe potuto avanzare una proposta concreta sul ripristino dei controlli alle frontiere interne. La decisione sull'esecuzione del provvedimento sarebbe stata erogata a maggioranza qualificata nell'ambito di una procedura di comitologia. In seno ai competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE, la Svizzera, unitamente ad altri Stati Schengen, ha tuttavia rappresentato la posizione secondo cui la competenza decisionale debba comunque essere appannaggio degli Stati Schengen interessati e non debba essere demandata né al Consiglio né alla Commissione. Il presente regolamento (UE) n. 1051/2013 soddisfa questo

⁶ Cfr. Decreto federale del 17 dic. 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 (RU 2008 447).

⁷ Convenzione del 22 sett. 2011 tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS 0.362.11.

presupposto. Gli Stati Schengen possono - come sinora - decidere di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne per fronteggiare una minaccia considerevole del proprio ordine pubblico o della propria sicurezza interna. Pertanto, questa soluzione coincide con gli obiettivi perseguiti dalla Svizzera in sede negoziale.

In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni del 7 giugno 2012, gli Stati Schengen hanno convenuto un compromesso. Sulla base di tale decisione, la presidenza ha presentato al COREPER del 17 dicembre 2012 una nuova versione di compromesso del regolamento, in cui era codificata la posizione degli Stati Schengen rappresentati nel Consiglio.

In seguito si sono proseguite le trattative tra la presidenza del Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione europea nell'ambito del cosiddetto *trialogo*. L'obiettivo era di conseguire, possibilmente in prima lettura, un consenso tra le istituzioni dell'UE coinvolte nella procedura e, su tale base, adottare il regolamento. Il *trialogo* informale si è svolto il 20 febbraio 2013. A inizio marzo 2013, inoltre, si è svolto un incontro dei servizi giuridici della Commissione europea, del Consiglio e del Parlamento europeo per discutere la cosiddetta «clausola passerella» (art. 37bis) che rimanda al nuovo meccanismo di valutazione Schengen. Il *trialogo* formale si è svolto il 29 maggio 2013. Dalle trattative è scaturito il compromesso definitivo formulato il 30 maggio 2013. Il Parlamento europeo lo ha approvato il 12 giugno 2013 senza modifica alcuna. Alla propria seduta dell'8 ottobre 2013, il Consiglio ha poi adottato il regolamento (UE) che modifica il CFS.

Per concludere, il regolamento è stato adottato formalmente il 22 ottobre 2013 con la firma dell'atto normativo da parte dei presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE. È stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 6 novembre 2013 ed è entrato in vigore il ventesimo giorno dalla pubblicazione.

2.3 Procedura di recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen

In virtù dell'articolo 2 paragrafo 3 AAS, la Svizzera è tenuta a recepire, in linea di massima, tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen erogati dall'UE dalla firma dell'AAS, avvenuta il 26 ottobre 2004, e a trasporli, se necessario, nel diritto svizzero.

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen. Anzitutto, l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'adozione dell'atto normativo che rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen. In seguito il nostro Collegio ha trenta giorni di tempo per comunicare all'organo competente (Consiglio o Commissione dell'UE) se ed entro quale termine la Svizzera accetta lo sviluppo. Se, come nel caso presente, si tratta di un atto normativo del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo, il termine decorre dall'adozione da parte dell'UE dell'atto normativo in questione (art. 7 par. 2 lett. a AAS).

Se lo sviluppo in questione è giuridicamente vincolante, la notifica dell'UE e la nota di replica della Svizzera costituiscono uno scambio di note che rappresenta per la Svizzera un trattato di diritto internazionale pubblico. Conformemente ai requisiti

costituzionali, il trattato dev'essere adottato dal nostro Collegio o dal Parlamento e, in caso di referendum, dal popolo.

Se, come nel caso presente, l'adozione dello scambio di note incombe all'Assemblea federale, nella sua nota di replica la Svizzera deve significare all'UE che la Svizzera può essere vincolata dal contenuto dello sviluppo dell'acquis soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). Dalla notifica dell'adozione dell'atto normativo da parte dell'UE, la Svizzera dispone, per recepire e trasporre lo sviluppo, di un termine massimo di due anni. La votazione su un eventuale referendum dev'essere svolta entro tale periodo.

Al termine della procedura nazionale, la Svizzera informa immediatamente per scritto il Consiglio e la Commissione dell'adempimento di tutti i requisiti costituzionali in vista dell'approvazione e della trasposizione. Se non è richiesto referendum, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario.

Nella fattispecie, il regolamento (UE) n. 1051/2013 è stato notificato alla Svizzera già il 16 ottobre 2013. L'adozione formale dell'atto normativo è tuttavia intervenuta soltanto il 22 ottobre 2013 con la firma dell'atto normativo da parte dei presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE. Pertanto, il termine massimo per l'approvazione e la trasposizione del regolamento decorre soltanto dal 22 ottobre 2013 e si protrae conseguentemente fino al 22 ottobre 2015.

Il 20 novembre 2013 il nostro Collegio ha deciso di accettare il regolamento previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali. Lo stesso giorno ha notificato la propria decisione al Consiglio dell'UE.

Qualora la Svizzera non recepisca uno sviluppo dell'acquis di Schengen, nel caso estremo ciò potrebbe comportare la fine della cooperazione Schengen nel suo insieme (e quindi, automaticamente, anche della cooperazione Dublino⁸; art. 7 par. 4 AAS)⁹.

⁸ Art. 14 par. 2 AAD (RS **0.142.392.68**).

⁹ Cfr. Messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali II, FF **2004** 5433, n. 2.6.7.5.

2.4

Panoramica sul contenuto del regolamento (UE) n. 1051/2013

Il CFS ha consolidato e sostituito le basi legali originarie, tra cui in particolare la convenzione del 19 giugno 1990¹⁰ di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS). Costituisce la base legale attuale per la questione del valico delle frontiere interne ed esterne dello spazio Schengen e contiene disposizioni riguardanti le condizioni d'entrata e i principi da osservare nell'eseguire i controlli alla frontiera (p. es. consultazione obbligatoria del SIS, apposizione di timbri sui documenti di viaggio, corsie separate ai posti di frontiera, intensità dei controlli, risorse personali e finanziarie per i controlli delle frontiere). Inoltre statuisce l'obbligo, come principio, dell'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne e disciplina i requisiti e le procedure per il ripristino temporaneo di tali controlli in casi speciali.

Le disposizioni summenzionate (vecchi art. 21-31 CFS) sono emendati dal regolamento (UE) n. 1051/2013. Va detto, tuttavia, che si tratta perlopiù di precisazioni e complementi alle norme vigenti.

Conformemente alle disposizioni vigenti del CFS, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne per un periodo limitato a una durata massima di trenta giorni - prorogabile (cfr. vecchio art. 23 par. 2 CFS) -, sempreché la misura sia proporzionata sotto il profilo materiale e temporaneo (cfr. vecchio art. 23 par. 1 CFS). Lo Stato Schengen interessato beneficia di un certo margine di manovra nell'applicare la misura. In particolare, è autorizzato a ripristinare i controlli sulle persone, commisurandone l'applicazione temporanea e geografica in funzione della situazione. I controlli possono essere ripristinati sull'intera frontiera interna o su segmenti della stessa (p. es. alla frontiera interna con un altro Stato Schengen determinato).

Il CFS vigente contiene regole procedurali dettagliate finalizzate in primis a garantire una consultazione degli altri Stati e della Commissione in caso di avvenimenti prevedibili (vecchio art. 24 CFS), nei casi che richiedono un'azione urgente (vecchio art. 25 CFS) o in caso di proroga (vecchio art. 26 CFS).

Il presente sviluppo dell'acquis di Schengen adegua le disposizioni vigenti in materia di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne e predispose una nuova base in termini contenutistici e strutturali. La modifica persegue in primis due obiettivi: precisa e completa le condizioni e procedure vigenti e introduce la possibilità, a determinate condizioni, di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne laddove la valutazione Schengen evidenzia gravi mancanze per quanto riguarda il controllo di un dato Stato sulla frontiera esterna Schengen.

Nel complesso, le innovazioni introdotte dal regolamento non intaccano le competenze decisionali degli Stati Schengen per quanto riguarda il ripristino (temporaneo) dei controlli alle frontiere interne per garantire l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Al tempo stesso i previsti meccanismi di consultazione garantiscono che sia rispettato il principio di proporzionalità e che lo strumento dei controlli alle frontiere interne sia applicato esclusivamente laddove sia davvero necessario.

¹⁰ Accordo del 14 giu. 1985 fra 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 L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

Qui di seguito le principali innovazioni in breve.

2.4.1 Precisionazione delle norme vigenti (nuovi art. 23-25 CFS)

Il regolamento (UE) n. 1051/2013 precisa le condizioni e procedure vigenti riguardanti il ripristino (temporaneo) dei controlli alle frontiere interne, completandole a tratti mediante nuove prescrizioni.

Quadro generale per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (nuovo art. 23 CFS)

Lo Stato che intende ripristinare i controlli alle frontiere interne deve osservare come sinora il criterio della proporzionalità. L'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla presente minaccia grave dell'ordine pubblico e della sicurezza interna (par. 1). Al paragrafo 2 è introdotta la precisazione secondo cui la misura può essere adottata «*solo come extrema ratio*». In tale contesto vanno osservati i criteri di cui ai nuovi articoli 23bis e 26bis CFS.

Sinora, in caso di gravi minacce dell'ordine pubblico o della sicurezza interna, i controlli sulle persone potevano essere ripristinati, in linea di principio, per una durata massima di 30 giorni. Tuttavia, l'esecuzione dei controlli temporanei alla frontiera in caso di *avvenimenti prevedibili* era prorogabile al massimo di altri trenta giorni. In futuro, i controlli alla frontiera interna potranno essere ripristinati per al massimo sei mesi. In circostanze eccezionali questa durata complessiva potrà essere prorogata fino a un periodo di due anni (par. 4).

Criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (nuovo art. 23bis CFS)

Conformemente al nuovo articolo 23bis CFS, al momento di ripristinare i controlli alle frontiere interne, lo Stato Schengen interessato valuta fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e valuta la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia (par. 1). Valuta inoltre l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone (par. 2).

Previsto ripristino dei controlli alle frontiere interne in caso di avvenimenti prevedibili (nuovo art. 24 CFS)

Quando uno Stato (o più Stati) Schengen intende ripristinare i controlli alle frontiere interne in caso di avvenimenti prevedibili, lo notifica agli altri Stati Schengen e alla Commissione almeno quattro settimane prima del ripristino previsto, indicando i motivi, l'estensione, la data e la durata della misura (par. 1). Finora non era previsto un termine preciso per la notifica.

Lo Stato Schengen può, se necessario, decidere di classificare parti delle informazioni. La classificazione non è tuttavia atta a precludere un'eventuale trasmissione delle informazioni al Parlamento europeo nel rispetto delle pertinenti prescrizioni riguardanti la protezione delle informazioni.

Se necessario, la Commissione può chiedere maggiori informazioni allo Stato Schengen interessato.

In futuro, i dati di cui sopra non saranno trasmessi soltanto alla Commissione e agli altri Stati Schengen, bensì simultaneamente anche al Parlamento europeo e al Consiglio (par. 2).

A seguito della notifica, la Commissione può, come sinora, emettere un parere, in particolare se ha qualche dubbio sulla necessità o proporzionalità del previsto ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. È altresì precisato che, oltre alla Commissione, anche qualsiasi altro Stato Schengen può emettere un parere in previsione del ripristino dei controlli alle frontiere interne (par. 4). Con questa consultazione ci si propone di organizzare la cooperazione tra i diversi Stati Schengen e di garantire l'effettiva proporzionalità della misura (par. 5).

In futuro le consultazioni avranno luogo almeno dieci giorni (sinora 15 giorni) prima della data prevista per il ripristino dei controlli alle frontiere interne (par. 6).

Ripristino immediato dei controlli alle frontiere interne (nuovo art. 25 CFS)

Quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato Schengen richiede un'azione immediata, lo Stato Schengen interessato può ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne per al massimo dieci giorni (par. 1). Il diritto vigente non prevede una durata massima.

Come sinora, lo Stato Schengen che ripristina il controllo di frontiera alle frontiere interne ne avverte senza indugio gli altri Stati Schengen e la Commissione (par. 2).

In futuro, le misure potranno durare al massimo due mesi (in casi eccezionali al massimo due anni, nuovo art. 23 par. 4 CFS) ed essere prorogate per periodi rinnovabili non superiori a venti giorni. Lo Stato interessato valuta la necessità e la proporzionalità della misura (par. 3). In caso di adozione di una decisione di proroga occorre svolgere una nuova procedura di consultazione (cfr. nuovo art. 24 par. 4 CFS).

La Commissione informa senza indugio il Parlamento europeo della misura adottata dallo Stato Schengen (par. 5).

2.4.2 Nuova procedura in caso di gravi deficit dei controlli delle frontiere esterne (nuovi art. 19bis, 23, 26 e 26bis CFS)

Raccomandazioni della Commissione europea (nuovo art. 19bis CFS)

Se nell'ambito della valutazione sono costatate gravi carenze nell'esecuzione dei controlli alle frontiere esterne di uno Stato Schengen, mancanze che possono costituire una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello spazio Schengen, la Commissione può raccomandare allo Stato Schengen valutato di adottare misure specifiche. Tali misure possono comprendere per esempio l'invio di squadre di guardie di frontiera europee conformemente alle disposizioni del regolamento Frontex oppure il rafforzamento della collaborazione con Frontex¹¹ nell'ambito della

¹¹ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ott. 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1.

pianificazione strategica. Lo Stato Schengen interessato non è tuttavia obbligato ad adottare tali misure (nuovo art. 19bis par. 1 CFS).

La Commissione informa regolarmente il comitato di comitologia competente per le questioni riguardanti le frontiere (nuovo art. 33bis CFS) e in futuro anche il Parlamento europeo e il Consiglio in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle misure (nuovo art. 19bis par. 2 CFS).

Se costata che la situazione alla frontiera esterna Schengen dello Stato Schengen in questione non migliora entro tre mesi, la Commissione può, qualora siano riunite tutte le condizioni per procedere in tal senso, attivare l'applicazione della procedura di cui al nuovo articolo 26 CFS e proporre al Consiglio dell'UE di raccomandare al predetto Stato Schengen il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.

Prima di emanare una siffatta proposta, la Commissione può chiedere agli Stati membri e ad altri organismi dell'Unione, come per esempio Frontex o Europol, di fornirle maggiori informazioni (nuovo art. 26bis par. 2 lett. a CFS). Può altresì compiere visite di controllo, con il sostegno di esperti, per ottenere informazioni rilevanti ai fini della proposta rivolta al Consiglio dell'UE.

Raccomandazioni del Consiglio dell'UE (nuovi art. 26 par. 1 e 2, nonché 26bis CFS)

Se le misure raccomandate dalla Commissione europea (nuovo art. 19bis CFS) non bastano a colmare le carenze costatate nello svolgimento dei controlli alle frontiere esterne da parte di uno Stato Schengen e se conseguentemente l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello spazio Schengen continuano a essere minacciati, il Consiglio dell'UE può, su proposta della Commissione, raccomandare a uno o più Stati Schengen il ripristino dei controlli alle frontiere interne per un periodo di al massimo sei mesi (nuovo art. 26 par. 1 e 2 CFS). Laddove necessario, su raccomandazione del Consiglio dell'UE - risp., se vi è urgenza, su raccomandazione diretta della Commissione europea (nuovo art. 26 par. 4 CFS) - i controlli possono essere prorogati a tre riprese di al massimo sei mesi ogni volta (nuovo art. 26 par. 1 CFS).

Prima di raccomandare, come extrema ratio, il ripristino temporaneo del controllo di frontiera in una o più frontiere interne, il Consiglio valuta fino a che punto tale misura possa costituire una risposta adeguata alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e valuta la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia. Nel compiere tale valutazione tiene conto dell'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone (nuovo art. 26bis par. 1 CFS).

I singoli Stati Schengen possono chiedere alla Commissione di sottoporre una siffatta proposta di raccomandazione al Consiglio (nuovo art. 26 par. 2 CFS).

Lo Stato che conformemente a tale raccomandazione ripristina i controlli alle frontiere interne ne informa gli altri Stati Schengen e la Commissione (nuovo art. 26 par. 1 CFS).

Lo Stato Schengen che decide di non applicare la raccomandazione del Consiglio dell'UE ne informa la Commissione indicando i motivi. La Commissione ne informa il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE mediante un pertinente rapporto (nuovo art. 26 par. 3 CFS).

Con la nuova procedura ci si propone, da un lato, di predisporre nuove misure in risposta a eventuali gravi carenze costatate su un segmento della frontiera esterna e, dall'altro, di garantire la proporzionalità dell'eventuale ripristino dei controlli alle

frontiere interne. Ciò significa che la misura va intesa quale extrema ratio, applicabile per un periodo limitato e geograficamente limitata, in base a criteri oggettivi e la cui necessità è valutata a livello dell'UE.

A prescindere da questa nuova procedura, ciascuno Stato Schengen resta libero di ripristinare i controlli alle proprie frontiere interne in caso di grave minaccia dell'ordine pubblico o della sicurezza interna dello Stato in questione, in conformità alle regole di cui ai nuovi articoli 23, 24 e 25 CFS (nuovo art. 26 par. 5 CFS).

2.4.3 Precisione delle disposizioni istituzionali accessorie (nuovi art. 24, 27, 29, 30 e 33bis CFS)

Obbligo d'informare (nuovi art. 24 e 27 CFS)

Conformemente all'articolo 24 paragrafo 2, d'ora in poi lo Stato Schengen che ripristina temporaneamente i controlli alla frontiera interna deve informare, oltre alla Commissione europea e agli altri Stati Schengen, anche il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo.

In futuro sarà in primis la Commissione europea che, unitamente allo Stato o agli Stati in questione, dovrà informare quanto prima il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo in merito a eventuali situazioni che potrebbero giustificare il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne (nuovi art. 24 e 27 CFS).

Relazione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne (nuovo art. 29 CFS)

Entro quattro settimane dacché è stato soppresso il controllo di frontiera alle frontiere interne, lo Stato Schengen interessato presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione la relazione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne.

D'ora in poi la Commissione può esprimere un parere su detta valutazione ex-post. La Commissione presenta inoltre al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno annualmente, una relazione sul funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne. La relazione contiene un elenco di tutte le decisioni di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne adottate nell'anno di riferimento.

Informazione del pubblico (nuovo art. 30 CFS)

È ora precisato che la Commissione e lo Stato membro interessato informano in maniera coordinata il pubblico di qualunque decisione di ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne.

Procedura di comitato (nuovo art. 33bis CFS)

La Commissione è assistita come sinora da un comitato. Il nuovo articolo 33bis CFS disciplina la nuova procedura di comitato e rinvia al regolamento (UE) n. 182/2011¹².

¹² Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 feb. 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

Clausola passerella (nuovo art. 37bis CFS)

Il Parlamento europeo ha fatto pressione affinché nel regolamento (UE) n. 1051/2013 fosse integrata una clausola passerella che correlasse il codice frontiere Schengen e il regolamento riguardante il nuovo meccanismo di valutazione Schengen. La clausola illustra nuovamente il meccanismo di valutazione. Prevede inoltre la consegna di informazioni classificate al Parlamento europeo qualora siano ripristinati i controlli alle frontiere interne. In linea di principio, la disposizione persegue in primis scopi interistituzionali dell'UE. Il suo obiettivo è quello di garantire al Parlamento europeo una possibilità di partecipazione alle decisioni riguardanti le modifiche del meccanismo di valutazione. Il regolamento riguardante il nuovo meccanismo di valutazione, infatti, diversamente dal codice frontiere Schengen, è un atto normativo del Consiglio la cui adozione non richiede necessariamente l'approvazione del Parlamento (art. 70 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹³).

2.5 Risultati della consultazione e posizione del Consiglio federale

In virtù dell'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005¹⁴ sulla consultazione, dal 20 novembre 2013 al 20 febbraio 2014 è stata svolta una procedura di consultazione ordinaria.

In totale sono pervenuti 38 pareri. Si sono pronunciati tutti i Cantoni salvo UR, tre partiti, ossia il Partito liberale radicale svizzero. I Liberali (PLR), il Partito socialista svizzero (PS) e l'Unione democratica di centro (UDC), nonché dieci organizzazioni interessate, ossia l'Aiuto delle chiese evangeliche svizzere (ACES), l'aeroporto di Zurigo, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), il Centre patronal (CP), la Fédération des Entreprises Romandes (FER), il Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti (FIMM), i Giovani democratici svizzeri (GDS), l'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR), l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e l'Unione sindacale svizzera (USS).

BE, BS, FR, GR, NW, SG, SH, TG, TI e ZH plaudono senza particolari osservazioni all'avamprogetto posto in consultazione.

AG, AI, AR, BL, JU, LU, NE, SO, ZG, PLR, CP approvano la nuova disciplina relativa al ripristino del controllo alle frontiere interne. Plaudono altresì alle modifiche della LStr e della LAsi.

PS, ACES, FIMM, OSAR e UNHCR si pronunciano principalmente sulla trasposizione della direttiva 2001/40/CE e chiedono determinate garanzie nell'ambito della sua applicazione.

I pareri riguardanti il recepimento del regolamento CFS sono riportati qui appresso. Quelli riguardanti gli altri oggetti posti in consultazione figurano ai numeri 3.1.2, 3.2.2 e 4.1.3.

Pareri riguardanti il regolamento (UE) n. 1051/2013

Quasi tutti i Cantoni, CCDGP, FER e USS plaudono al nuovo disciplinamento relativo al ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne. Soltanto SZ e

¹³ Versione consolidata, GU C 115 del 9.5.2008, pag. 47.

¹⁴ RS 172.061

UDC respingono la modifica del Codice frontiere Schengen, che considerano una nuova riduzione delle competenze nazionali in materia di sicurezza interna.

AR, GE, JU e CP vedono di buon occhio la possibilità offerta agli Stati Schengen di ripristinare temporaneamente il controllo alle frontiere interne nei casi in cui occorre un intervento rapido per fronteggiare una minaccia considerevole dell'ordine pubblico o della sicurezza interna (art. 25 CFS).

AR, JU e SO ritengono che i meccanismi di consultazione e gli obblighi d'informare e di rapporto consentiranno di sincerarsi che lo strumento sia consono al principio della proporzionalità (art. 23bis CFS) e che i controlli alle frontiere interne siano svolti soltanto laddove effettivamente necessario. Con ciò è possibile rispettare il principio della libera circolazione delle persone. AG rileva tuttavia che le condizioni per adottare le misure previste sono piuttosto restrittive e che l'obbligo d'informare gli organi europei e gli Stati Schengen è esigente.

GE e FER plaudono alla dinamica del progetto proposto, il quale testimonia della capacità di adeguare l'accordo Schengen a un nuovo contesto e a nuovi bisogni. Rilevano parimenti con soddisfazione che la voce degli Stati è stata sentita, sebbene le prerogative di cui beneficiano grazie alla riforma s'iscrivano in un quadro relativamente restrittivo e sotto la coordinazione della Commissione europea. FER rileva al proposito il ruolo positivo dell'impegno della Svizzera nell'ambito della comitologia. FR, VD, VS e CP rilevano dal canto loro che il recepimento di questo sviluppo Schengen corrisponde a quanto negoziato dai rappresentanti svizzeri, segnatamente dai Cantoni, a Bruxelles.

JU e CP plaudono alle misure nei riguardi di Paesi che denotano gravi deficit dei controlli alle frontiere esterne Schengen. JU osserva tuttavia che il potere della Commissione europea si limita a raccomandazioni e non autorizza l'adozione di misure più vincolanti (art. 19bis, 23, 26 e 26bis CFS). GE è soddisfatto dei cambiamenti proposti, tuttavia formula diverse osservazioni e domande (cfr. parte speciale). Sottolinea parimenti la reale necessità di dispiegare squadre europee di guardie di confine e di Frontex (art. 19bis CFS).

PLR è soddisfatto della modifica del regolamento (UE) n. 1051/2013. AG e PLR plaudono anche alla proroga della durata dei controlli da 30 giorni a sei mesi. GE e FER approvano la proroga del periodo di ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne Schengen. JU plaude parimenti al ripristino del controllo alle frontiere interne fino a una durata di sei mesi, con possibilità di proroga fino a due anni in circostanze eccezionali e in caso di avvenimenti prevedibili (art. 24 CFS).

L'aeroporto di ZH ritiene che il ripristino del controllo alle frontiere interne richiederebbe due posti supplementari nei ranghi delle guardie di confine e un'infrastruttura tuttora inesistente. Eseguire controlli alle frontiere interne comporta un aumento dei costi sia per la polizia cantonale sia per il Cantone di Zurigo. L'aeroporto di ZH auspica che i controlli siano mobili, senza infrastrutture e quindi senza ripercussioni finanziarie per gli aeroporti e chiede una garanzia in tal senso.

AI, BL e OW danno per acquisito che il recepimento di questo sviluppo dell'acquis di Schengen non avrà ripercussioni finanziarie o personali.

Posizione del Consiglio federale

A fronte dei pareri positivi espressi non occorre alcun adeguamento dell'avamprogetto e il recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen è approvato.

Il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne ha alcune conseguenze pratiche, giacché i controlli dovranno nuovamente essere svolti conformemente all'articolo 5 CFS. Il ripristino dei controlli di frontiera all'aeroporto di Zurigo implicherebbe un'infrastruttura minima e risorse supplementari, come del resto tuttora in questo caso concreto particolare. Occorre segnatamente svolgere una ricerca nel sistema centrale d'informazione sui visti Schengen per i cittadini di Stati terzi. Tuttavia, le misure necessarie devono essere adottate in ossequio al principio d'economicità.

2.6 Modifica di legge connessa al regolamento (UE) n. 1051/2013

2.6.1 La nuova normativa proposta

Il regolamento (UE) n. 1051/2013 è sufficientemente concreto per essere applicato immediatamente a un caso individuale. La sua attuazione richiede tuttavia l'adeguamento del riferimento alle disposizioni del CFS con una rilevanza per il ripristino dei controlli alle frontiere esterne contenuto in una disposizione della LStr.

All'articolo 7 capoverso 3 LStr occorre sostituire il rimando all'articolo 23 CFS mediante un rimando alle nuove disposizioni del CFS sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere.

2.6.2 Commenti alla disposizione della LStr

Art. 7

Cpv. 3

Qualora, in caso di ripristino dei controlli alla frontiera interna, sia rifiutata l'entrata conformemente all'articolo 23 CFS, le autorità incaricate del controllo alla frontiera notificano il rifiuto tramite il modulo per la decisione previsto dal CFS. La decisione è immediatamente esecutiva. L'eventuale ricorso non ha effetto sospensivo.

Siccome l'articolo 23 CFS è stato adeguato al regolamento UE da recepire e siccome nel CFS sono stati inseriti nuovi articoli che disciplinano il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, occorre precisare che le nuove disposizioni (e non più il solo art. 23 CFS) costituiscono la base legale per il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Pertanto, è previsto un rimando agli articoli 24, 25 e 26 CFS.

Occorre altresì modificare le note a piè di pagina dell'articolo 64c capoverso 1 lettera b e dell'articolo 65 capoverso 2 LStr. Nella nuova versione rinviano alla nota a piè di pagina riguardante l'articolo 7 capoverso 3 LStr, che riporta il titolo completo e il riferimento del CFS nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

2.7 Costituzionalità

2.7.1 Competenza per la conclusione di accordi

Se l'atto normativo da recepire è giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell'UE e la nota di replica della Svizzera costituiscono uno scambio di note che, dal punto di vista della Svizzera, va qualificato quale trattato internazionale. Il regolamento (UE) n. 1051/2013 è giuridicamente vincolante; inoltre modifica un atto normativo con rilevanza Schengen già recepito dalla Svizzera tramite scambio di note.

L'Assemblea federale approva i trattati internazionali salvo quelli la cui conclusione è di competenza del nostro Collegio in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 166 cpv. 2 della Costituzione [Cost.], art. 24 cpv. 2 della legge sul Parlamento del 13 dicembre 2002¹⁵ e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁶).

In linea di principio, in virtù dell'articolo 100 capoverso 2 lettera a LStr, il nostro Collegio può concludere con altri Stati o organizzazioni internazionali accordi sull'obbligo del visto e l'esecuzione del controllo al confine. Il regolamento da recepire modifica la disciplina del CFS riguardo alle condizioni e alle procedure per il ripristino del controllo alle frontiere interne. Il relativo scambio di note rientra pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 100 capoverso 2 lettera a LStr. Nella fattispecie occorre tuttavia adeguare il riferimento dell'articolo 7 capoverso 3 LStr sulla base del regolamento (UE) n. 1051/2013. Occorre precisare che le nuove disposizioni (e non più il solo art. 23 CFS) costituiscono la base per il ripristino dei controlli alla frontiera interna. Il nostro Collegio non lo può procedere autonomamente a questo adeguamento. Affinché non siano erogate decisioni contraddittorie in merito al recepimento del presente trattato internazionale, da un lato, e in merito alla sua attuazione, dall'altro (p. es. approvazione dello scambio di note da parte del nostro Collegio ma rifiuto della pertinente disposizione d'attuazione da parte del Parlamento), è auspicabile che il nostro Collegio rinunci, nella fattispecie, a esercitare la propria competenza per la conclusione di trattati e sottoponga al Parlamento, simultaneamente (nell'ambito di un unico decreto federale) lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 e la modifica della LStr necessaria in vista dell'attuazione del regolamento. Il decreto federale sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.).

Come detto (cfr. n. 2.3), la Svizzera ha tempo fino al 22 ottobre 2015 per svolgere la procedura di approvazione e trasposizione del regolamento e per informare l'UE dell'adempimento di tutti i propri requisiti costituzionali.

2.7.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali

Il recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen è conforme agli obblighi internazionali assunti dalla Svizzera.

¹⁵ RS 171.10

¹⁶ RS 172.010

La prevista modifica del CFS è compatibile in particolare con la Convenzione del 4 novembre 1950¹⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e con la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951¹⁸ sullo statuto dei rifugiati, quale emendata dal Protocollo del 31 gennaio 1967¹⁹ sullo statuto dei rifugiati.

¹⁷ RS **0.101**

¹⁸ RS **0.142.30**

¹⁹ RS **0.142.301**

3 Modifiche della LStr

Nell'ambito del presente progetto sono realizzate anche alcune modifiche minori delle basi legali relative al sistema nazionale d'informazione visti (ORBIS) e al sistema centrale d'informazione visti Schengen (C-VIS), allo scopo di precisare gli accessi delle autorità comunali. Il sistema centrale d'informazione visti Schengen, in funzione dall'11 ottobre 2011, mira a consentire i controlli alle frontiere esterne Schengen e l'identificazione dei titolari dei visti. È parimenti finalizzato ad agevolare l'attuazione del Regolamento Dublino. Pertanto, in diverse fattispecie, lo Stato Dublino che ha rilasciato un visto a un richiedente l'asilo è considerato responsabile per il trattamento della domanda d'asilo.

Il presente progetto consente altresì di rettificare la formulazione dell'articolo 80 LStr riguardo alla carcerazione cautelativa. Questo piccolo adeguamento non è legato alla normativa Schengen/Dublino.

3.1 Adeguamento della carcerazione cautelativa

3.1.1 Necessità della modifica

Già il diritto vigente vieta la disposizione della carcerazione cautelativa nei confronti di minori che non hanno ancora raggiunto i 15 anni d'età. Per maggior chiarezza, ciò è ora codificato espressamente nell'articolo 80 capoverso 4 LStr.

3.1.2 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale

La grande maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni interessate che hanno espresso un parere si è detta favorevole alla revisione della disposizione della LStr concernente la carcerazione dei minori. AR, JU, SO e PLR plaudono espressamente all'adeguamento.

UNHCR plaude espressamente alla modifica dell'articolo 80 capoverso 4 LStr che garantisce sicurezza giuridica per quanto riguarda la carcerazione dei minori. Evoca la Convenzione sui diritti del fanciullo²⁰, la quale invoca l'interesse dei minori, chiedendo che i minori che non hanno raggiunto i 18 anni di età non siano, in linea di principio, detenuti.

NE è contrario alla carcerazione amministrativa nei riguardi dei minori di età superiore ai 15 anni, adducendo di aver lui stesso rinunciato a tale prassi sin dall'entrata in vigore della legge d'introduzione sulla dimora e il domicilio degli stranieri (loi d'introduction sur le séjour et l'établissement des étrangers du 12 novembre 1996²¹).

Posizione del Consiglio federale

Trattandosi unicamente di precisare a livello di legge una prassi già in vigore, la disposizione prevista è mantenuta nella sua forma originaria.

²⁰ RS 0.107

²¹ RSN 132.021

3.1.3 Commenti alle singole disposizioni

Art. 80

Cpv. 4

L'articolo 80 capoverso 4 LStr esclude ormai esplicitamente, per i fanciulli e adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni, oltre alla disposizione della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto, anche la disposizione della carcerazione cautelativa.

3.2 Modifiche inerenti al sistema centrale visti e al sistema nazionale visti ORBIS

Il sistema centrale d'informazione visti Schengen è entrato in funzione l'11 ottobre 2011. Mira in primis a semplificare la procedura di domanda del visto, prevenire le domande di visto multiple e agevolare la lotta antifrode. Contiene segnatamente i dati biometrici (fotografia e impronta delle dieci dita) in modo da garantire un'identificazione affidabile dei richiedenti il visto.

In gennaio 2014 è entrato in funzione un nuovo sistema nazionale visti denominato ORBIS. Consente una migliore interoperabilità tra sistema d'informazione visti svizzero e C-VIS.

3.2.1 Necessità dell'adeguamento

Siccome i sistemi contengono dati personali sensibili, il trattamento dei dati e l'accesso online devono essere previsti in una legge formale (art. 17 cpv. 2 e 19 cpv. 1 e 3 della legge federale del 19 giugno 1992²² sulla protezione dei dati; LPD). Le basi legali relative a questi sistemi sono già date dagli articoli 109a e 109b LStr²³. Occorre tuttavia procedere ad alcuni adeguamenti minori per consentire l'accesso delle autorità comunali ai sistemi. In certi casi, infatti, le autorità comunali hanno determinate competenze in materia di rilascio dei visti dettate dal diritto cantonale. Trattasi in pratica delle città di Berna, Bienne e Thun, cui il Canton Berna ha demandato l'adempimento di tutte le mansioni connesse al rilascio dei visti.²⁴

3.2.2 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva questi adeguamenti senza particolari osservazioni. L'avamprogetto posto in consultazione è pertanto mantenuto.

²² RS 235.1

²³ RU 2010 2063

²⁴ Art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza che introduce alla legge sugli stranieri e alla legge sull'asilo (Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz [EV AuG und AsylG], SRB 122 201).

3.2.3 Commento alle singole disposizioni

Art. 109a cpv. 2 lett. a

Occorre modificare leggermente la formulazione dell'articolo 109a capoverso 2 lettera a LStr, che prevede gli accessi delle autorità al C-VIS.

Le autorità comunali cui sono state delegate delle mansioni in materia di rilascio dei visti dovrebbero poter consultare nel C-VIS i dati dei richiedenti concernenti i visti.

Art. 109b cpv. 3

L'adeguamento di questa disposizione è dovuto ai medesimi motivi che hanno richiesto l'adeguamento dell'articolo 109a LStr. Si tratta di precisare che le autorità comunali possono registrare i dati sui visti nel nuovo sistema nazionale visti ORBIS qualora un Cantone abbia delegato tale competenza a un Comune. L'articolo 109b LStr è stato integrato nella legge con decreto federale dell'11 dicembre 2009²⁵ ed è entrato in vigore il 20 gennaio 2014.

3.3 Aspetti giuridici

3.3.1 Costituzionalità

Le modifiche legali si fondano sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. Figurano in un atto normativo distinto dal presente decreto federale giacché non sono legate all'attuazione del presente scambio di note. Sottostanno a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.

3.3.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali

Le modifiche di legge sono conformi agli obblighi internazionali della Svizzera, segnatamente all'accordo d'associazione a Schengen.

²⁵ RU 2010 2063

La direttiva 40/2001/CE²⁶ è parte integrante della normativa Schengen. Prevede la possibilità per gli Stati Schengen di eseguire le decisioni di allontanamento erogate da altri Stati Schengen a destinazione del Paese d'origine o di provenienza dell'interessato. Conformemente all'articolo 3 paragrafo 3 della direttiva, l'applicazione della stessa fa salve le disposizioni del Regolamento Dublino e gli accordi di riammissione. Sinora la Svizzera ha sempre dato la priorità all'applicazione del Regolamento Dublino, ossia agli allontanamenti verso uno Stato Dublino, ogni volta che ciò è possibile, prima di applicare la direttiva 40/2001/CE. Taluni Stati dell'UE, tra cui la Germania, hanno già applicato questa disposizione nell'ambito di decisioni d'asilo e di allontanamento. L'articolo 3 paragrafo 3 della direttiva consente di fare salve le norme di Dublino, ma ciò non significa che l'applicazione del Regolamento Dublino debba in ogni caso avere la priorità sull'attuazione della direttiva 40/2001/CE. Pertanto, per ordinare l'allontanamento del richiedente nel suo Paese d'origine o di provenienza è possibile basarsi su una decisione di allontanamento pronunciata da un altro Stato Schengen/Dublino.

Applicando la direttiva 40/2001/CE nel settore dell'asilo si avrebbe un certo effetto dissuasivo che consentirebbe di evitare la presentazione di domande d'asilo reiterate in Svizzera quando la competenza spetta a un altro Stato Dublino che si è già pronunciato in merito alla domanda d'asilo, ha disposto l'esecuzione dell'allontanamento ma non procede a tale esecuzione. A tal fine occorre creare una base legale nella LAsi.

4.1

Direttiva 2001/40/CE relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi

Conformemente alla direttiva 40/2001/CE, gli Stati Schengen possono eseguire le decisioni di allontanamento emanate da altri Stati Schengen e passate in giudicato a destinazione del Paese d'origine o di provenienza dell'interessato. Occorre ricordare che le disposizioni di questo atto normativo europeo non sono imperative ma offrono la possibilità agli Stati che lo desiderano di eseguire le decisioni di allontanamento di altri Stati Schengen.

La Svizzera ha trasposto questa direttiva nel proprio diritto nazionale in concomitanza con il recepimento degli accordi d'associazione alla normativa Schengen e Dublino. A tal fine ha creato una disposizione ad hoc nell'ordinanza del 24 ottobre 2007²⁷ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, ossia l'articolo 83a. Questa trasposizione mirava le persone che non soddisfano le condizioni d'entrata nello spazio Schengen secondo l'articolo 5 paragrafo 1 CFS.

In futuro, la direttiva sarà applicata anche nel settore dell'asilo per eseguire l'allontanamento dei richiedenti l'asilo la cui procedura è stata ultimata in uno Stato Dublino e il cui allontanamento è stato disposto con decisione passata in giudicato a destinazione del loro Paese d'origine o di provenienza.

²⁶ Direttiva 2001/40/CE del Consiglio del 28 mag. 2001 relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, GU L 149 del 2.6.2001, pag. 34.

²⁷ RS 142.201

Se è stabilito che un richiedente l'asilo in Svizzera ha presentato una domanda anteriore in uno Stato Dublino e che tale domanda è stata definitivamente respinta, oggi giorno l'UFM ha le due possibilità d'azione seguenti:

- erogare una decisione di non entrata nel merito sulla domanda d'asilo, fondata sull'articolo 31a capoverso 1 lettera b LAsi, giacché in virtù dell'articolo 18 paragrafo 1 lettera d Regolamento Dublino III²⁸, lo Stato che ha respinto la domanda è tenuto a riprendere in carico la persona che si trova, senza esservi autorizzata, sul territorio di un altro Stato Dublino;
- decidere di entrare nel merito della domanda d'asilo e diventare lo Stato Dublino responsabile ai sensi dell'articolo 17 Regolamento Dublino III; questo articolo consente agli Stati Dublino di esaminare una domanda d'asilo anche qualora l'esame non incomba loro in virtù dei criteri previsti.

In virtù della direttiva 40/2001/CE, è possibile disporre un allontanamento a destinazione del Paese d'origine sulla base della decisione di allontanamento dello Stato Schengen/Dublino competente passata in giudicato. Ciò consente, a determinate condizioni, di procedere agli allontanamenti di richiedenti l'asilo verso il loro Paese d'origine e di non applicare la procedura Dublino.

Conformemente all'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva 40/2001/CE, lo Stato Dublino di esecuzione procede a un esame preliminare della situazione della persona interessata per assicurarsi che né gli strumenti internazionali pertinenti, né la normativa nazionale applicabile ostino all'esecuzione della decisione di allontanamento.

4.1.1 Necessità della modifica

Il 14 dicembre 2012, l'Assemblea federale ha deciso di revocare l'articolo 34 LAsi²⁹. Tale revisione è entrata in vigore il 1° febbraio 2014. I motivi di non entrata nel merito sono ora codificati all'articolo 31a capoverso 1 LAsi. È proposto di introdurre un nuovo articolo 31b e di aggiungere una nuova lettera f all'articolo 31a. La lettera f codifica un nuovo motivo di non entrata nel merito conformemente all'articolo 31b capoverso 1 LAsi.

Il vigente articolo 31a capoverso 1 lettera b LAsi non abilita l'UFM a basarsi sulla decisione di allontanamento erogata da uno Stato Dublino per ordinare l'esecuzione dell'allontanamento del richiedente nel suo Paese d'origine o di provenienza. Inoltre, in caso di decisione di non entrata nel merito Dublino, non ci si pronuncia sull'allontanamento verso il Paese d'origine o di provenienza. Il trasferimento nello Stato Dublino competente presuppone che tale Stato sia uno Stato sicuro. Tuttavia, la Svizzera è tenuta a verificare l'osservanza del principio del Non-Refoulement come anche dell'articolo 3 CEDU. Tale esame è però indissociabile dalla decisione di trasferimento. Qualora il trasferimento si riveli problematico, la Svizzera è tenuta a entrare nel merito e a diventare lo Stato Dublino competente ai sensi

²⁸ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), versione della GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

²⁹ RU 2012 8943

dell'articolo 17 regolamento Dublino III. Non è pertanto svolto alcun esame della possibilità, liceità ed esigibilità dell'esecuzione del trasferimento Dublino.³⁰

Per riconoscere una decisione di allontanamento emanata da un altro Stato Dublino in vista dell'esecuzione direttamente nello Stato d'origine o provenienza occorre una nuova base legale nella LAsi. In questi casi incomberà come sinora alla Svizzera vagliare se è sempre ossequiato il principio del Non-Refoulement e se sono sempre date la possibilità, liceità ed esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento (art. 6 par. 3 direttiva 40/2001/CE). Sono garantite le vie legali.

Le regole generali riguardanti le decisioni di non entrata nel merito, secondo cui i richiedenti l'asilo hanno diritto di essere sentiti conformemente all'articolo 36 capoverso 1 LAsi³¹, sono ora applicabili anche al nuovo motivo di non entrata nel merito. Anche i termini procedurali riguardanti le decisioni di non entrata nel merito sono applicabili a questo nuovo motivo (art. 109 cpv. 1 LAsi).

4.1.2 La nuova normativa proposta

L'attuazione della decisione 40/2001/CE nel settore dell'asilo deve rappresentare un vantaggio pratico reale per le autorità svizzere. Pertanto, una procedura di riconoscimento riguardante una decisione di allontanamento erogata da un altro Stato Dublino sarà preferibile a una procedura Dublino laddove lo Stato Dublino competente non esegua gli allontanamenti a destinazione del Paese d'origine della persona oggetto di una decisione di allontanamento e laddove la Svizzera possa verosimilmente eseguire l'allontanamento entro termini brevi.

4.1.3 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni interessate approva la trasposizione della direttiva 2001/40/CE nel settore dell'asilo.

AR, GL, SO, VD, CDDGP e CP plaudono alla possibilità, in certi casi, di eseguire l'allontanamento direttamente verso il Paese d'origine sulla base di una decisione di allontanamento passata in giudicato erogata da uno Stato Schengen/Dublino. AR, SO e CP ritengono che ciò potrebbe svolgere un ruolo dissuasivo per quanto riguarda il deposito di nuove domande d'asilo in Svizzera qualora un altro Stato Dublino sia già competente. In questo modo le risorse del settore dell'asilo possono essere ripartite in maniera mirata ed efficace.

AG considera questa disposizione necessaria giacché la Svizzera è tenuta a recepire il diritto europeo. AG e VS dubitano tuttavia che un allontanamento verso il Paese d'origine sia più agevole che non un allontanamento verso lo Stato Dublino competente.

PRL e UDC approvano il riconoscimento delle decisioni di allontanamento erogate nei riguardi di cittadini di Stati terzi. UDC ritiene che ciò possa influire positivamente segnatamente per quanto riguarda i richiedenti l'asilo allontanati in Italia che

³⁰ Decisioni del Tribunale amministrativo federale D-6397/2011 del 30 novembre 2011 ed E-5644/2009 del 31 agosto 2010.

³¹ RU **2012** 8943

tornano in Svizzera non appena giunti a destinazione. Chiedono inoltre che le spese d'allontanamento verso il Paese d'origine siano a carico dello Stato Dublino competente che ha erogato la decisione in merito alla domanda d'asilo.

JU, TG e CP insistono sul fatto che la presa in carico delle spese connessa a questa tipologia di allontanamento non deve in nessun caso ripercuotersi sui Cantoni. GE ritiene che gli oneri finanziari (soccorso d'emergenza e carcerazione amministrativa) connessi a ogni allontanamento che non sia eseguito entro 30 giorni incomberebbero alla Confederazione.

PLR chiede che per evitare un aumento del numero di persone ammesse provvisoriamente (il cui allontanamento è impossibile), la direttiva 2001/40/CE sia utilizzata unicamente laddove l'allontanamento possa essere eseguito celermente. In caso contrario si prediligerà la procedura Dublino. AG rileva peraltro che la celerità dell'allontanamento s'impone in tutti i casi, se non si vuole gravare ulteriormente l'aiuto sociale. Chiede che la disposizione sia applicata esclusivamente ai casi chiari, in cui sia nota l'identità della persona e siano disponibili documenti di viaggio.

PS, ACES, FIMM, OSAR e UNHCR si sono pronunciati principalmente sulla trasposizione della direttiva 2001/40/CE e chiedono determinate garanzie nell'ambito di tale applicazione.

PS, OSAR e USS chiedono che sia esclusa in modo sicuro qualsiasi violazione del principio del Non-Refoulement. A tal fine occorre svolgere un'*audizione*, *conditio sine qua non* per siffatti allontanamenti. USS rileva che il richiedente deve poter partecipare oralmente alla procedura.

PS, ACES, FIMM, OSAR, UNHCR e USS auspicano che la presunzione secondo cui il richiedente non abbia la qualità di rifugiato sia refutabile. L'interessato deve avere la possibilità di invalidare la presunzione durante un'*audizione*. Occorre considerare al riguardo la giurisprudenza riguardante l'articolo 32 capoverso 2 lettera f LAsi (non entrata nel merito in caso di decisione negativa erogata nell'UE), segnatamente GICRA 2006 n. 33.

ACES e UNHCR chiedono che la Svizzera svolga, laddove necessario, *l'esame materiale della domanda d'asilo*. Ciò sarebbe il caso per esempio qualora l'interessato invochi importanti motivi a sostegno della qualità di rifugiato o qualora, dopo l'erogazione della decisione da parte di uno Stato Dublino, siano intervenuti avvenimenti atti a dimostrare la qualità di rifugiato. PS, ACES, OSAR e UNHCR ritengono che sia applicabile l'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva 2001/40/CE e che pertanto occorra concedere asilo a chi ha la qualità di rifugiato.

PS e OSAR ritengono che la decisione in materia d'asilo e allontanamento da riconoscere debba essere una decisione materiale e non una decisione di non entrata nel merito formale. Ciò deve risultare chiaramente dall'articolo 31*b* LAsi.

Posizione del Consiglio federale

Stanti i pareri espressi in sede di consultazione, la disposizione prevista è mantenuta.

Come osservato da alcuni partecipanti, soltanto nei casi in cui l'allontanamento può essere eseguito rapidamente e in cui è nota l'identità delle persone interessate è prevista l'erogazione di una decisione di non entrata nel merito con allontanamento verso il Paese d'origine. Ciò consente di evitare una nuova, lunga procedura in Svizzera e oneri supplementari.

Riguardo alle osservazioni delle istituzioni di soccorso e del PS occorre precisare che ci troviamo di fronte a un motivo di non entrata nel merito che non corrisponde esattamente al vecchio articolo 32 capoverso lettera f LAsi (non entrata nel merito qualora la persona abbia ottenuto in precedenza una decisione negativa nell'UE). Nell'ambito di questo vecchio motivo, l'UFM era tenuto a entrare nel merito qualora il richiedente riuscisse a refutare la presunzione secondo cui non aveva la qualità di rifugiato. All'epoca il sistema Dublino non esisteva ancora. Ora, nell'ambito della nuova disposizione, si tratta di riconoscere una decisione negativa sull'asilo qualora lo Stato Dublino che l'ha erogata adempia le condizioni richieste per una decisione di trasferimento Dublino. Il fatto di trasferire la persona verso tale Stato equivale implicitamente a riconoscere e accettare le decisioni dello stesso. In questo contesto vanno considerate le regole applicate tuttora ai trasferimenti eseguiti dalla Svizzera nei riguardi di taluni Stati come la Grecia. È possibile riconoscere una decisione laddove la Svizzera procederebbe al trasferimento verso lo Stato Dublino competente giacché esso non viola in nessun modo i propri obblighi internazionali. In tal caso, l'autorità Svizzera è comunque tenuta a verificare che l'allontanamento verso lo Stato d'origine ossequi sempre il principio del Non-Refoulement e sia ancora lecito, ragionevolmente esigibile e possibile.

Anche il nostro Collegio è dell'opinione che sia applicabile l'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva 2001/40/CE. Conformemente a tale disposizione «lo Stato membro di esecuzione procede ad un esame preliminare della situazione della persona interessata per assicurarsi che né gli strumenti internazionali pertinenti, né la normativa nazionale applicabile ostino all'esecuzione della decisione di allontanamento». Lo scopo è di procedere al rinvio in ossequio al diritto internazionale (Convenzione sullo statuto dei rifugiati³² e CEDU) e nazionale (art. 83 LStr).

Il nostro Collegio osserva tuttavia che non è previsto l'esame materiale della domanda d'asilo. La Svizzera può prediligere la procedura Dublino e trasferire la persona nello Stato Dublino che eseguirà esso stesso l'allontanamento (art. 31a cpv. 1 lett. b LAsi). Se lo desidera può parimenti diventare lo Stato Dublino competente in applicazione dell'articolo 17 paragrafo 1 regolamento Dublino III. Tale opzione resterà tuttavia un'eccezione.

Il nostro Collegio ritiene che possano essere validamente riconosciute unicamente le decisioni materiali con cui è negata la qualità di rifugiato. Può trattarsi sia di una domanda ritenuta infondata giacché non sono date le condizioni per la concessione di una protezione (art. 32 direttiva 2013/32/UE³³) sia di una decisione di non ammissibilità qualora una domanda reiterata non contenga elementi nuovi (art. 33 par. 2 lett. d direttiva 2013/32/UE).

Ciò significa che la domanda d'asilo è stata sottoposta a esame, che è stata rifiutata la qualità di rifugiato e che è stato pronunciato l'allontanamento verso lo Stato d'origine. È altresì previsto di concedere il diritto di essere sentito alla persona interessata, in primis per consentirle di pronunciarsi in merito alla prospettiva del suo ritorno nello Stato d'origine. Tale diritto può parimenti essere concesso oralmente.

³² RS 0.142.30

³³ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giu. 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), GU L n. 180 del 29.06.2013, pag. 60.

4.1.4 **Commento alle singole disposizioni**

Art. 31a cpv. 1 lett. f

La lettera f introduce un nuovo motivo di non entrata nel merito che consente di eseguire l'allontanamento verso lo Stato d'origine o di provenienza qualora il richiedente possa essere allontanato conformemente all'articolo 31b capoverso 1 LAasi.

Art. 31b

Cpv. 1

Conformemente alla direttiva 2001/40/CE, le autorità svizzere hanno la possibilità di allontanare direttamente nello Stato d'origine o di provenienza il richiedente che abbia già presentato una domanda d'asilo in uno Stato vincolato da un accordo d'associazione alla normativa Dublino e la domanda sia sfociata in una decisione negativa e di allontanamento passata in giudicato. La domanda d'asilo non è esaminata.

In virtù della cooperazione Dublino, un solo Stato Dublino è competente per il trattamento di una domanda d'asilo. Se tale Stato ha già erogato una decisione negativa definitiva, la Svizzera può, in sua vece, eseguire l'allontanamento nello Stato d'origine. La decisione può essere riconosciuta soltanto se lo Stato Dublino in questione si conforma pienamente al diritto internazionale, segnatamente alla Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

Di norma, la prassi più diffusa in materia di trasferimenti Dublino può trovare qui un parallelo, nel senso che dichiarandosi disposta a eseguire un trasferimento nello Stato Dublino competente, la Svizzera riconosce implicitamente le decisioni erogate da tale Stato. Se le decisioni sull'asilo o la prassi in materia d'asilo di determinati Stati Dublino sono oggetto di critiche, segnatamente da parte di tribunali, le decisioni non saranno riconosciute dalla Svizzera. Ciò non è il caso di Stati di cui sono contestate esclusivamente le condizioni di vita delle persone oggetto di una procedura d'asilo e di allontanamento.

Per l'esecuzione dell'allontanamento in virtù della direttiva devono essere soddisfatte cumulativamente le due condizioni seguenti.

Let. a

La prima condizione è che per un certo tempo lo Stato Dublino non abbia eseguito allontanamenti nello Stato d'origine o di provenienza del richiedente. La nozione di «per lungo tempo» va intesa come un periodo di circa sei mesi.

Vi è impossibilità di svolgere allontanamenti per esempio qualora lo Stato Dublino non abbia concluso un accordo di riammissione con lo Stato d'origine o di provenienza del richiedente, oppure rinunci in pratica all'esecuzione.

Let. b

La seconda condizione è che l'allontanamento dalla Svizzera possa verosimilmente essere eseguito entro breve. Ciò è il caso, per esempio, qualora la Svizzera abbia concluso un accordo di riammissione con lo Stato d'origine o di provenienza del

richiedente e l'allontanamento in tale Stato non presenti problemi. Affinché l'allontanamento possa essere eseguito rapidamente è di centrale importanza che l'identità della persona sia nota o che siano rapidamente disponibili i necessari documenti di legittimazione.

Se sono soddisfatte entrambe le condizioni, occorre verificare la permanenza del carattere esecutivo della decisione di allontanamento e verificare altresì che gli strumenti internazionali e la normativa nazionale non ostino all'esecuzione della decisione di allontanamento. Si applica l'articolo 83 LStr. Occorre esaminare la possibilità, liceità ed esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento.

Nell'ambito dell'osservanza delle prescrizioni internazionali (liceità), occorre citare il principio del Non-Refoulement della Convenzione sullo statuto dei rifugiati. Esso si applica unicamente se la persona ha la qualità di rifugiato.

Se a fronte della prassi in materia d'asilo dello Stato Dublino competente sussistono seri dubbi circa la legalità della decisione erogata da tale Stato, non è possibile eseguire un allontanamento sulla base della direttiva 2001/40/CE. In questi casi la Svizzera non può che diventare il nuovo Stato Dublino competente in virtù dell'articolo 17 paragrafo 1 regolamento Dublino III. Trattasi tuttavia di situazioni eccezionali.

In linea di massima, se la decisione dello Stato Dublino competente è conforme al diritto internazionale, com'è il caso nella grande maggioranza degli Stati Dublino, l'allontanamento verso lo Stato d'origine non viola il principio del Non-Refoulement della Convenzione sullo statuto dei rifugiati. Occorre tuttavia considerare eventuali motivi d'asilo soggettivi insorti dopo la fuga. Se sono adottati siffatti motivi occorre procedere a un esame più circostanziato, per esempio tramite audizione.

Per stabilire la liceità dell'allontanamento occorre altresì esaminare l'eventuale violazione dell'articolo 3 CEDU (divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti). Qualora costati che tale disposizione non è ossequiata, l'autorità pronuncia l'ammissione provvisoria oppure predilige il trasferimento Dublino qualora lo Stato Dublino in questione garantisca la debita protezione. Idem qualora costati che l'allontanamento non è ragionevolmente esigibile.

Deve inoltre essere aperta la via legale conformemente all'articolo 4 della decisione, così da garantire un'attuazione della direttiva rispettosa dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Cpv. 2

Conformemente al capoverso 2, l'UFM sollecita presso le competenti autorità del competente Stato Dublino le informazioni necessarie in vista dell'esecuzione dell'allontanamento e si concerta con esso sul da farsi. L'articolo 6 della direttiva prevede peraltro che le autorità dello Stato membro autore e dello Stato membro di esecuzione ricorrono a qualsiasi canale adeguato di cooperazione e di scambio di informazioni per attuare la direttiva.

L'UFM concede il diritto di essere sentiti e verifica se sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 83 LStr. Trattandosi di una decisione di non entrata nel merito particolare, non occorre svolgere un'audizione sui motivi d'asilo ai sensi dell'articolo 29 LAsi. Occorre tuttavia che la persona possa esprimersi in merito a un eventuale allontanamento verso lo Stato d'origine. Pertanto, occorre concedere il

diritto di essere sentiti in virtù dell'articolo 36 capoverso 1 LAsi, diritto che può peraltro essere concesso anche in via orale.

4.2 Aspetti giuridici

4.2.1 Costituzionalità

La modifica di legge si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. Figura in un atto normativo distinto dal presente decreto federale giacché non è vincolata all'attuazione del presente scambio di note. La modifica sottostà a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.

4.2.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali

La modifica di legge è conforme agli obblighi internazionali della Svizzera.

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

Il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 non avrà ripercussioni finanziarie o personali per la Confederazione. In caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, sarebbe chiamato a intervenire come tuttora il Corpo guardie di confine. Il presente adeguamento del CFS non ha particolari ripercussioni finanziarie giacché si limita a ridefinire le condizioni del ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Le modifiche della LStr non avranno ripercussioni finanziarie o personali per la Confederazione.

L'attuazione della direttiva 40/2001/CE nel settore dell'asilo avrà delle ripercussioni finanziarie in funzione del numero di allontanamenti che saranno eseguiti in base alla nuova disposizione legale. Qualora si proceda all'allontanamento a destinazione del Paese d'origine anziché al trasferimento verso lo Stato Dublino competente, in un primo tempo la Confederazione dovrà infatti assumersi le spese connesse all'allontanamento del richiedente l'asilo respinto a destinazione del suo Paese d'origine. Vi è tuttavia la possibilità di compensare tali costi sollecitando presso lo Stato Schengen/Dublino interessato un contributo all'allontanamento che avrebbe dovuto eseguire esso stesso. La decisione 191/2004/CE³⁴ è stata creata proprio a tal scopo. Prevede la possibilità di rivolgere allo Stato interessato le domande di rimborso per l'esecuzione delle decisioni di allontanamento. La domanda dev'essere presentata entro un anno dall'esecuzione dell'allontanamento, in caso contrario può essere respinta. Il punto di contatto nazionale di ciascuno Stato, quindi per la Svizzera l'UFM, è tenuto a notificare entro tre mesi l'accettazione o il rifiuto della domanda. Non esistono tuttavia possibilità per ottenere con la coercizione il rimborso delle

³⁴ Decisione del Consiglio del 23 feb. 2004 che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva 2001/40/CE del Consiglio relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi; GU L 60 del 27.2.2004, pag. 55.

varie spese connesse all'allontanamento. Tra gli Stati Schengen/Dublino devono infatti prevalere la buona cooperazione e il principio di reciprocità. Pertanto, le ripercussioni finanziarie potranno essere neutre, qualora i rimborsi dovuti siano effettivamente versati, oppure negative, qualora tali contributi non siano versati o siano versati solo in parte. Le ripercussioni finanziarie dell'attuazione della direttiva 2001/40/CE dipendono dunque in gran parte dalla prassi che sarà sviluppata in futuro nell'ambito dell'applicazione della direttiva 191/2004/CE.

Qualora la prassi inerente alla restituzione delle spese d'esecuzione dell'allontanamento non si riveli soddisfacente e causi spese supplementari alla Confederazione, saranno adottati i necessari correttivi.

Il progetto nel suo insieme non sottostà al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., giacché non contiene disposizioni in materia di sovvenzioni né basi per la predisposizione di crediti d'impegno o di dotazioni finanziarie.

5.2 Per i Cantoni

Il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 non avrà ripercussioni finanziarie o personali per i Cantoni. In caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen occorrerà mobilitare risorse supplementari, segnatamente per i Cantoni aeroportuali e i Cantoni frontalieri. Tuttavia, in caso di ripristino dei controlli alle frontiere tali risorse supplementari occorrerebbero già tuttora. La presente revisione del CFS non genera di per sé nuovi costi.

Le modifiche della LStr non avranno ripercussioni finanziarie o personali per i Cantoni.

La modifica della LAsi non avrà ripercussioni finanziarie per i Cantoni. Occorre eseguire rapidamente gli allontanamenti verso lo Stato d'origine o di provenienza. Solo a questa condizione è applicabile la nuova disposizione. Qualora la procedura d'allontanamento perdurasse, i Cantoni sono chiamati ad assumersi un eventuale soccorso d'emergenza o eventuali spese di carcerazione in vista di rinvio coatto. Dovrebbe tuttavia trattarsi di casi molto rari con scarso influsso sull'insieme dei costi amministrativi connessi al settore dell'asilo e degli stranieri.

6 Programma di legislatura

Il progetto riguardante il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) n. 1051/2013 è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012³⁵ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012³⁶ sul programma di legislatura 2011–2015.

Gli altri adeguamenti non sono stati annunciati, giacché si tratta di adeguamenti minimi connessi a Schengen/Dublino in senso lato.

³⁵ FF 2012 305, 384

³⁶ FF 2012 6413, 6418