



RAPPORTO

relativo alla modifica di ordinanze nel quadro

dell'approvazione e della 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)

e

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

Giugno 2010

1. Situazione iniziale

1.1 Direttiva sul rimpatrio

La direttiva 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) costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. La direttiva sul rimpatrio mira ad armonizzare le procedure relative a cittadini di Paesi non membri dell'UE o dell'AELS (Paesi terzi) il cui soggiorno è irregolare. Contiene prescrizioni relative all'emanazione di decisioni di allontanamento, alla carcerazione per cautelare l'esecuzione dell'allontanamento, al rinvio nonché all'emanazione di divieti d'entrata. La Svizzera dispone di due anni massimo per recepire e trasporre questo sviluppo dell'acquis di Schengen. Il termine decorre dalla notifica dello sviluppo da parte dell'UE, avvenuta il 12 gennaio 2009, e scade pertanto il 12 gennaio 2011. Entro tale data occorre predisporre i necessari adeguamenti a livello di legge e di ordinanza.

Le principali modifiche legate al recepimento e alla trasposizione della direttiva sul rimpatrio interessano la legge, più precisamente la sezione 3 (Misure di allontanamento e di respingimento) e la sezione 5 (Misure coercitive) del capitolo 10 della legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20).

A livello di ordinanza occorrono poche modifiche in vista della trasposizione della direttiva sul rimpatrio. Gli adeguamenti concernono in particolare l'organizzazione della sorveglianza indipendente delle espulsioni (monitoraggio; art. 71a P-LStr) e l'emanazione delle decisioni di allontanamento (art. 64 segg. P-LStr).

Occorrerà invece modificare in maniera più sostanziale le istruzioni in materia. L'Ufficio federale della migrazione (UFM), in collaborazione con i Cantoni e con il Corpo delle guardie di confine (Cgcf), procederà ai necessari adeguamenti, in particolare elaborando modelli per l'attuazione della procedura di allontanamento formale. I risultati saranno trasmessi ai servizi interessati nel corso dell'estate.

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

Oltre a quelle indotte dalla trasposizione della direttiva sul rimpatrio, la LStr ha subito anche altre modifiche, legate alla lotta alla migrazione illegale, che occorre attuare con urgenza.

In tale contesto occorrono altresì adeguamenti a livello d'ordinanza, in particolare per quanto concerne i consulenti in materia di documenti (art. 100a P-LStr) e il sistema d'informazione MIDES presso i Centri di registrazione e procedura (CRP; art. 99a segg. P-LStr).

Esistono già disposizioni d'ordinanza (art. 36–44 OEV) relative al controllo di confine automatizzato (art. 103a P-LStr). In risposta a una raccomandazione dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza è tuttavia stato necessario creare ulteriormente una base legale formale.

La proposta modifica dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (OAsi 1; RS 142.311) mira ad aumentare la durata massima del soggiorno dei richiedenti l'asilo presso i CRP dagli attuali 60 a 90 giorni.

2. Commenti alle singole disposizioni

2.1 Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281)

Sezione 1b: Sorveglianza delle espulsioni per via aerea

L'avamprogetto di legge contiene una disposizione dalla formulazione aperta, secondo cui il nostro Consiglio dovrà definire in un'ordinanza la procedura e le competenze per la sorveglianza delle espulsioni (monitoraggio). Il nostro collegio può affidare a terzi determinati incarichi nell'ambito della sorveglianza delle espulsioni (art. 71a cpv. 2 P-LStr).

Art. 15f OEAE Estensione della sorveglianza

Il monitoraggio dei rimpatri forzati prescritto dalla direttiva sul rimpatrio (art. 8 par. 6 direttiva sul rimpatrio) dev'essere attuato nel contesto dei voli speciali. Per motivi finanziari e organizzativi non è possibile sorvegliare (monitorare) tutti i rimpatri forzati effettuati per via aerea (quindi anche a bordo di voli di linea). Del resto, siccome i rimpatri a bordo di voli di linea rivestono un carattere pubblico, non occorre un monitoraggio speciale da parte di terzi incaricati. Il Comitato di contatto dell'UE per l'attuazione della direttiva sul rimpatrio (Comitato di contatto UE) condivide tale valutazione¹.

In linea di principio il monitoraggio deve estendersi a tutte le fasi del volo speciale. Comprende pertanto l'accompagnamento della persona interessata dal Cantone all'aeroporto, la fase preparatoria presso l'aeroporto (compresa l'eventuale immobilizzazione della persona interessata), l'intera fase di volo e la consegna della persona interessata all'autorità dello Stato di destinazione.

Art. 15g OEAE Compiti di terzi

Il monitoraggio sarà svolto da terzi. Questi non devono essere o essere stati, in passato, incaricati di mansioni legate all'organizzazione dei rimpatri forzati, a procedure di allontanamento o a procedure anteriori del diritto degli stranieri o del diritto d'asilo. Tale esigenza risulta in particolare dall'articolo 20 dei «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato» del Consiglio d'Europa del 4 maggio 2005. Tali orientamenti fungono da base d'interpretazione in vista dell'organizzazione del monitoraggio (cfr. consid. 3 della direttiva sul rimpatrio).

In occasione di un incontro del Comitato di contatto UE tenutosi il 18 settembre 2009, la Germania, l'Austria, i Paesi Bassi e il Lussemburgo hanno presentato i rispettivi sistemi di monitoraggio tuttora impiegati per sorvegliare i rimpatri. I sistemi si fondano su opzioni diverse, facendo ricorso a istituzioni ecclesiastiche, istituzioni di soccorso o organi statali. All'incontro è stata sottolineata la possibilità di affidare pertinenti mansioni di osservatori anche ad organi che non siano ONG. Si pensi ad esempio a servizi statali quali gli organi di mediazione. Dev'essere tuttavia garantita l'indipendenza.

Nel contesto dell'organizzazione e dell'esecuzione del volo speciale, i terzi incaricati assumono esclusivamente funzioni di osservatori e di relatori. Non prendono parte attiva all'esecuzione dei voli speciali e non sono pertanto abilitati a intervenire in tale contesto. Possono formulare eventuali reclami o osservazioni in merito all'espulsione rivolgendosi al capogruppo competente per il volo speciale. Possono presenziare a tutte le fasi del volo speciale (ovvero dall'accompagnamento all'aeroporto fino alla consegna delle persone interessate alle autorità dello Stato di destinazione). Tuttavia l'osservazione può parimenti

¹ L'organizzazione del monitoraggio è stata al centro di un workshop del Comitato di contatto UE, svoltosi il 18 settembre 2009 e dedicato alla trasposizione della direttiva sul rimpatrio. Il Comitato di contatto UE è composto di rappresentanti della Commissione europea e di Stati UE o Schengen. I risultati delle sedute sono riportati in un verbale continuato. Il verbale costituisce una base volta ad appoggiare gli Stati in vista della trasposizione della direttiva sul rimpatrio nel diritto nazionale. Gli elementi del verbale non sono tuttavia vincolanti, né per gli Stati membri né per la Commissione.

essere limitata a singole fasi. I terzi incaricati possono altresì presenziare alle sedute di preparazione delle competenti autorità. Per ogni volo speciale osservato stendono un rendiconto destinato all'UFM. Ogni anno stendono inoltre un rapporto d'attività e di gestione all'attenzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP).

Art. 15h OEAE Rimborso dei costi

La collaborazione tra i terzi incaricati e l'UFM è disciplinata nel dettaglio in relative convenzioni. Queste ultime regolano ad esempio anche la questione del rimborso dei costi, prevedendo il versamento delle indennità sotto forma di importi forfettari.

Sezione 2b: Decisione di allontanamento

Uno dei principali obiettivi della direttiva sul rimpatrio è l'armonizzazione della procedura di allontanamento negli Stati Schengen. Secondo la direttiva, ogni allontanamento necessita l'emanazione di una pertinente decisione. Per la Svizzera ciò implica l'abolizione della procedura di allontanamento senza formalità, tuttora ancora possibile in determinati casi. Le pertinenti prescrizioni della direttiva sul rimpatrio sono perlopiù riprese nell'avamprogetto di legge. Restano pochi adeguamenti da inserire a livello d'ordinanza.

Art. 26a OEAE Contenuto della decisione di allontanamento

La direttiva sul rimpatrio contiene un numero esiguo di prescrizioni di principio relative alla forma e al contenuto della decisione di allontanamento. Questa va emanata per scritto e deve indicare i motivi in fatto e in diritto nonché i rimedi giuridici a disposizione (art. 12 par. 1 direttiva sul rimpatrio). Ciò corrisponde alle esigenze minime previste dagli articoli 34 segg. della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Quale complemento e analogamente a quanto previsto dall'articolo 45 P-LStr, la decisione di allontanamento deve indicare la data entro la quale deve avvenire la partenza nonché le conseguenze in caso d'inadempienza.

Art. 26b OEAE Intimazione senza formalità

La direttiva sul rimpatrio prescrive una procedura a due livelli per i cittadini di Paese terzo il cui soggiorno nel territorio di uno Stato Schengen è irregolare e che sono in possesso di un titolo di soggiorno valido di un altro Stato Schengen (art. 6 par. 2 direttiva sul rimpatrio). In un primo tempo a queste persone è intimato senza formalità di lasciare la Svizzera e di recarsi nello Stato che ha rilasciato loro il titolo di soggiorno. In caso d'inadempienza o se le persone interessate costituiscono una minaccia per la sicurezza pubblica o per l'ordine pubblico, è avviata una procedura di allontanamento formale.

Questa disciplina corrisponde al diritto vigente. È descritta nell'articolo 23 paragrafi 2 e 3 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen², revocata dalla direttiva sul rimpatrio. In linea di principio, l'interessato è tenuto a recarsi entro un giorno nello Stato che gli ha rilasciato un titolo di soggiorno. Può essere concesso un termine di partenza più lungo se lo esigono circostanze speciali quali problemi di salute o legate alla situazione familiare.

² GU L 239 del 22.9.2000 pagg. 19-62

Art. 26c OEAE Modulo standard e traduzione

L'UFM, in collaborazione con i Cantoni e con il Cgcf, elaborerà un modello unitario per gli allontanamenti in virtù dell'articolo 64 capoverso 1 lettere a e b P-LStr. Tale modello sarà a disposizione dei Cantoni nelle principali lingue.

Art. 26d OEAE Foglio informativo

Nei casi in cui è applicabile la procedura conforme alla direttiva sul rimpatrio e ripresa nella LStr (art. 64f cpv. 2 P-LStr), se la decisione di allontanamento non è tradotta occorre per lo meno consegnare alle persone interessate un foglio informativo in una delle cinque lingue più frequentemente utilizzate o comprese dagli stranieri che entrano illegalmente.

2.2 Ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV; RS 142.204)

Sezione 10a: Consulenti in materia di documenti

Art. 53a OEV Accordi sull'impiego di consulenti in materia di documenti

D'intesa con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e con l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), il DFGP deve poter concludere con altri Stati accordi sullo scambio di consulenti in materia di documenti (art. 100a cpv. 3 P-LStr). Ciò vale sia per l'impiego di consulenti svizzeri all'estero che per quello di consulenti stranieri in Svizzera. L'ordinanza non precisa la forma di tali accordi. Di regola si tratterà tuttavia di scambi di note.

I consulenti in materia di documenti sono chiamati in primo luogo a coadiuvare le compagnie aeree, le autorità locali di controllo e il personale della rappresentanza svizzera nell'espletamento del controllo dei documenti e delle verifiche sulle persone.

Un impiego efficiente di consulenti in materia di documenti presuppone anzitutto un coordinamento a livello dello spazio Schengen. Gli sforzi in vista di un siffatto coordinamento possono sfociare nella conclusione di accordi con altri Stati, ad esempio sulla rappresentanza reciproca nell'espletamento delle mansioni legate ai voli a destinazione dell'altro Stato oppure sul finanziamento di impieghi comuni. Siffatti accordi sono conclusi in prima linea con altri Stati Schengen, tuttavia dev'essere possibile concluderne anche con Stati terzi.

Al capoverso 2 dell'articolo 53a AP-OEV è menzionata esplicitamente la possibilità di concludere siffatti accordi con altri Stati. Anche in questo caso la competenza è delegata al DFGP.

Il capoverso 3 dell'articolo 53a AP-OEV definisce la soglia di regolamentazione degli accordi: essi devono disciplinare quanto meno il tipo d'attività dei consulenti in materia di documenti, le modalità d'annuncio nonché lo statuto diplomatico o l'aggregazione alla rappresentanza all'estero in questione.

Art. 53b OEV Convenzioni tra l'UFM, l'AFD e il DFAE

L'UFM, l'AFD e il DFAE disciplinano la loro mutua collaborazione in una convenzione.

Tra le modalità per l'accreditamento ivi disciplinate figurano in particolare la definizione delle mansioni dei consulenti in materia di documenti, le competenze nella procedura di accreditamento, la formazione, gli indennizzi, la possibilità di farsi accompagnare da familiari, l'assistenza nel luogo d'impiego e la dotazione di documenti di viaggio necessari per l'impiego. È possibile impiegare dei consulenti in materia di documenti solo se beneficiano della protezione offerta da uno statuto diplomatico. In tale contesto il «Code of Conduct for Immigration Liaison Officers» IATA/CAWG raccomanda esplicitamente un «full diplomatic

status». Lo statuto diplomatico effettivo sottostà all'approvazione dello Stato ospite ed è retto dall'accordo di cui all'articolo 53a AP-OEV.

Le spese derivanti dall'impiego all'estero sono a carico dell'UFM, del DFAE e dell'AFD e vengono stabilite nella convenzione. In tale contesto, la ripartizione delle spese dev'essere calcolata sulle competenze originarie degli uffici coinvolti.

Anche le modalità d'accoglienza in Svizzera dei consulenti stranieri in materia di documenti sono rette dalla convenzione. I consulenti possono iniziare la loro attività solo previo annuncio al DFAE da parte dello Stato accreditatario e previa risposta positiva e consolidata del DFAE all'annuncio. In tal modo è garantito che l'accreditamento emana da un servizio statale e che l'attività è sufficientemente legittimata. Il DFAE trasmette questi annunci all'UFM, il quale assicura la collaborazione operativa tra i consulenti in materia di documenti e le autorità nazionali.

Art. 53c OEV Pianificazione e coordinamento degli impieghi

Gli impieghi all'estero di consulenti svizzeri in materia di documenti sono attuati in stretta collaborazione tra l'UFM, il Cgcf e il DFAE. La responsabilità per la definizione degli impieghi, in particolare del luogo, della durata e del settore (aeroporto, rappresentanza) degli stessi, incombe all'UFM. Esso tiene conto delle risorse e dei principi operativi del Cgcf e sollecita preliminarmente pertinenti raccomandazioni presso la competente rappresentanza svizzera.

La competenza per la preparazione e l'attuazione degli impieghi incombe invece al Cgcf, il quale mette a disposizione i consulenti, li forma e ne assicura la conduzione professionale. La Direzione delle risorse del DFAE e la competente rappresentanza in loco coadiuvano il Cgcf nelle fasi di pianificazione ed esecuzione. Per tutta la durata dell'impiego i consulenti in materia di documenti sono subordinati al capomissione della rappresentanza cui fanno capo. L'attuazione operativa compete al Cgcf.

Ai fini di un'implementazione più efficiente ed efficace degli impieghi dei consulenti in materia di documenti, il Cgcf può concludere con le autorità di altri Stati accreditatari convenzioni sulla cooperazione operativa. Tali convenzioni devono rivestire un carattere amministrativo, vertendo ad esempio sulla fissazione di obiettivi comuni, sulla possibilità di uno scambio d'informazioni tra consulenti in materia di documenti e sulla messa a punto di corsi per la formazione reciproca in un luogo d'impiego specifico.

2.3 Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1; RS 142.311)

Art. 16 cpv. 2 OAsi 1 Soggiorno nel centro di registrazione

La durata del soggiorno in un centro di registrazione e procedura (CRP) dell'UFM passa da 60 a 90 giorni. È così possibile portare a termine nel CRP un numero maggiore di procedure di non entrata nel merito secondo l'acquis di Dublino, riducendo conseguentemente il numero di richiedenti l'asilo trasferiti ai Cantoni. Nel quadro della revisione della legge sull'asilo (LAsi) in atto, l'articolo 27 capoverso 4 LAsi è pertanto adeguato in tal senso e precisa che in linea di principio, se la decisione d'allontanamento è notificata in un CRP, l'interessato è trasferito al Cantone unicamente se l'esecuzione dell'allontanamento *non è imminente*. La durata massima di 90 giorni prevista per il soggiorno sarà raggiunta solo in casi eccezionali. Una proroga generale della durata del soggiorno non è realizzabile, non da ultimo a causa delle possibilità di accoglienza limitate presso i CRP.

2.4 Ordinanza 3 relativa al trattamento di dati personali (OAsi 3; RS 142.314)

Art. 1a OAsi 3 Sistemi d'informazione

Finora mancava un riferimento alla banca dati centrale dell'UFM, ossia al sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (SIMIC). La lettera i rinvia al nuovo sistema d'informazione MIDES per i centri di registrazione e di procedura dell'UFM nonché per gli alloggi negli aeroporti, mentre la lettera j rinvia, per completezza, alla banca dati AURORA (art. 12 OEAE).

Art. 1i OAsi 3 Sistema d'informazione MIDES

La base legale formale per il sistema d'informazione MIDES è data dagli articoli 99a–99d AP-LAsi. Queste disposizioni forniscono la base per quanto riguarda scopo e contenuto del sistema, trattamento dei dati e autorizzazioni d'accesso. Occorre ora indicare in dettaglio, a livello d'ordinanza, i dati personali trattati in MIDES e i relativi diritti d'accesso. Per analogia all'ordinanza del 12 aprile 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC; RS 142.513), nell'allegato all'OAsi 3 è inserito un pertinente catalogo di dati.

La cancellazione, l'archiviazione, la comunicazione e la sicurezza dei dati del MIDES sono rette dalle disposizioni generali dell'OAsi 3. In un regolamento sul trattamento, l'UFM disciplinerà in particolare le misure organizzative da adottare per evitare il trattamento non autorizzato dei dati. Disciplinerà inoltre la messa a repertorio automatica del trattamento e la sicurezza dei dati.

Allegato 5

L'allegato 5 contiene il catalogo dei dati personali trattati in MIDES, con i relativi diritti d'accesso.