



16 maggio 2018

**Ordinanza che traspone lo scambio di note
tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al
recepimento del regolamento (UE) 2016/1624
relativo alla guardia di frontiera e costiera
europea
(adeguamenti dell'OEA e dell'OCOFE);**

**nonché diverse modifiche di ordinanza
in ambito migratorio
(revisione totale dell'OEV e adeguamenti
dell'OASA e dell'ODV)**

Rapporto sui risultati della procedura
di consultazione

Indice

1	Situazione iniziale	3
1.1	Contesto	3
1.2	Disposizioni esecutive per il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624	4
1.2.1	Modifica dell'OEA	4
1.2.2	Modifica dell'OCOF	4
1.3	Adeguamenti di ordinanze in ambito migratorio	5
1.3.1	Revisione totale dell'OE	5
1.3.2	Modifica dell'OAS	5
1.3.3	Modifica dell'OD	5
2	Svolgimento della consultazione e panoramica dei risultati	6
2.1	Osservazioni introduttive.....	6
2.2	Riassunto dei risultati della consultazione.....	6
3	Risultati riguardanti le disposizioni esecutive per il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624	7
3.1	Risultati riguardanti l'OEA	7
3.2	Risultati inerenti l'OCOF	9
4	Risultati inerenti gli adeguamenti di ordinanza in ambito migratorio	11
4.1	Risultati inerenti la revisione totale dell'OE	11
4.2	Risultati inerenti l'OAS	15
4.3	Risultati inerenti l'OD	15
5	Elenco dei partecipanti	17

1 Situazione iniziale

1.1 Contesto

Il regolamento (UE) 2016/1624 è stato approvato il 14 settembre 2016 dal Parlamento e dal Consiglio dell'UE e notificato alla Svizzera il 22 settembre 2016 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen. Nella votazione finale del 15 dicembre 2017, il Parlamento ha approvato il progetto e i necessari adeguamenti della legge sugli stranieri (LStr)¹ e della legge sulle dogane (LD).²

L'obiettivo del regolamento (UE) 2016/1624 è lo sviluppo e l'attuazione di un sistema di gestione integrata delle frontiere esterne al fine di garantire il corretto funzionamento dello spazio Schengen. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (di seguito: l'Agenzia) assume maggiori responsabilità per il rimpatrio di cittadini di Paese terzo in situazione irregolare (finanziamento di voli congiunti, organizzazione di azioni di rimpatrio).

Accanto agli adeguamenti di legge (LStr e LD), già adottati dal Parlamento, l'attuazione del regolamento (UE) 2016/1624 presuppone anche alcuni adeguamenti a livello esecutivo. L'ordinanza dell'11 agosto 1999³ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE) e l'ordinanza del 26 agosto 2009⁴ sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (OCOFE) sono pertanto adeguate conseguentemente.

Contestualmente alla consultazione relativa al progetto summenzionato sono stati sottoposti ai partecipanti, per parere, anche i seguenti adeguamenti di ordinanza in ambito migratorio:

- revisione totale dell'ordinanza del 22 ottobre 2008⁵ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV);
- adeguamento dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁶ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA); e
- adeguamento dell'ordinanza del 14 novembre 2012⁷ concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV).

Avviata dal Consiglio federale il 31 gennaio 2018, la consultazione si è protratta fino al 30 aprile 2018.

¹ FF 2017 6779, RS 142.20

² FF 2017 6779, RS 631.0

³ RS 142.281

⁴ RS 631.062

⁵ RS 142.204

⁶ RS 142.201

⁷ RS 143.5

1.2 Disposizioni esecutive per il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624

1.2.1 Modifica dell'OEAE

Una nuova sezione (*1a^{bis} Interventi internazionali di rimpatrio*) e nuove disposizioni integrate nell'OEAE (n-art. 15*b* segg.) garantiscono l'attuazione del regolamento (UE) 2016/1624.

Con la trasposizione del regolamento (UE) 2016/1624 la Svizzera s'impegna a mettere a disposizione osservatori del rimpatrio, scorte per il rimpatrio e specialisti in materia di rimpatrio contestualmente a pool (o riserve) europei chiamati a svolgere interventi di rimpatrio congiunti su richiesta dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (in precedenza denominata Frontex, di seguito: l'Agenzia).

L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) è competente per la cooperazione con l'Agenzia ed è il punto nazionale di contatto (art. 23 del regolamento [UE] 2016/1624). Contestualmente agli interventi di rimpatrio anche la SEM collabora con l'Agenzia. La SEM è il servizio nazionale di coordinamento all'interno della Svizzera e nei riguardi dei Cantoni per quanto riguarda la partecipazione della Svizzera a interventi internazionali di rimpatrio (n-art. 15*b* cpv. 1 OEAE).

Nell'OEAE sono disciplinate nello specifico le modalità degli interventi dei diversi pool o riserve contestualmente alle operazioni di rimpatrio congiunte (n-art. 15*b^{bis}* e n-art. 15*c*, n-art. 15*d* e n-art. 15*e* OEAE). Al tempo stesso sono disciplinati lo status e le modalità d'intervento del personale estero impiegato all'occorrenza in Svizzera su richiesta della stessa Svizzera (n-art. 15*e^{quater}* OEAE). In tema di responsabilità è fatto riferimento alla legge del 14 marzo 1958⁸ sulla responsabilità (LResp; n-art. 15*e^{ter}* OEAE). Il monitoraggio è ormai disciplinato dall'articolo 71*a^{bis}* LStr. Pertanto occorre adeguare i rimandi nella rubrica degli articoli 15*f*-15*i* OEAE. Il contenuto delle disposizioni rimane invariato.

1.2.2 Modifica dell'OCOFE

I principali adeguamenti vertono sulle competenze dell'AFD (art. 3) per quanto riguarda la collaborazione con l'Agenzia. Gli ambiti di competenza dell'AFD sono stati completati, al fine di tener conto delle novità introdotte dal regolamento, ovvero i funzionari di collegamento (*cpv. 5 lett. a*), la valutazione della vulnerabilità (*cpv. 5 lett. b*), il parco attrezzature tecniche (*cpv. 5 lett. c*), il forum consultivo e il responsabile dei diritti fondamentali (*cpv. 5 lett. d*) nonché il meccanismo di denuncia (*cpv. 5 lett. e*). L'AFD è parimenti competente per la messa a disposizione di personale della riserva di reazione rapida (art. 3*b* lett. b).

L'AFD resta peraltro il principale interlocutore dell'Agenzia. È il punto nazionale di contatto nei riguardi dell'Agenzia e rappresenta la Svizzera nel consiglio di amministrazione di Frontex.

La modifica dell'ordinanza offre altresì un'opportunità di aggiornare e adeguare alla prassi gli articoli inerenti il contratto di lavoro del personale svizzero (art. 4), il loro tempo lavorativo (art. 9) e la messa a disposizione di veicoli a motore privati. Sotto il profilo formale sono aggiornati i rimandi alle disposizioni di legge (regolamenti UE o ordinanze svizzere). Infine, per maggior chiarezza l'articolo 3 è suddiviso in più articoli.

⁸ RS 170.32

1.3 Adeguaamenti di ordinanze in ambito migratorio

1.3.1 Revisione totale dell'OEV

L'ordinanza del 22 ottobre 2008⁹ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV) è stata modificata più volte nel quadro degli sviluppi dell'acquis di Schengen.

Il codice dei visti¹⁰ è lo strumento europeo fondamentale applicato nel quadro del rilascio dei visti Schengen per soggiorni di breve durata (categoria C) e di transito aeroportuale (categoria A). Il codice dei visti fissa le procedure e le condizioni per il rilascio del visto di transito o per soggiorni previsti di non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni nel territorio degli Stati membri.

Una revisione dell'OEV appare opportuna per varie ragioni. Innanzitutto consente di semplificare il testo e accrescerne la leggibilità grazie a un rinvio generico alla regolamentazione Schengen ogni qualvolta quest'ultima è direttamente applicabile e non richiede una trasposizione particolare. Inoltre permette di precisare determinate nozioni e di ancorare nell'ordinanza in questione le regole sui visti nazionali (visto D), che finora figuravano perlopiù unicamente nelle direttive della SEM. Le modifiche proposte non comportano implicazioni pratiche particolari, ma consentiranno di trasporre più facilmente gli sviluppi dell'acquis nell'OEV.

A seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 marzo 2017 (C-638/16)¹¹ è stata inoltre precisata la regolamentazione inerente i visti umanitari. Nella sua sentenza, la CGUE ha stabilito che il codice dei visti disciplina *unicamente i soggiorni di breve durata*, vale a dire di non più di 90 giorni su un periodo di 180 giorni. Tale codice pertanto non può fungere da base legale per un'entrata volta alla presentazione di una domanda di asilo nel Paese ospitante. In un caso del genere, la presentazione della domanda è finalizzata a un *soggiorno di lunga durata*. A causa di questa giurisprudenza, la Svizzera nell'ambito dei visti umanitari non può più basarsi sul codice dei visti per i soggiorni di lunga durata. Occorre dunque una base legale nazionale per regolamentare l'entrata (con un visto D). Questa aggiunta all'OEV non modifica i presupposti materiali e la prassi nella valutazione delle domande per i visti umanitari.

1.3.2 Modifica dell'OASA

Al momento la SEM è l'unica autorità competente per preparare la comunicazione dei risultati dei confronti AFIS in ambito migratorio (art. 87 cpv. 1^{quinquies} dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa; OASA¹²). Nella pratica tuttavia questa soluzione si scontra con problemi di capacità. In futuro pertanto anche altre autorità saranno autorizzate a preparare e inoltrare i risultati dei confronti AFIS.

1.3.3 Modifica dell'ODV

Occorrono adeguamenti dell'ordinanza del 14 novembre 2012¹³ concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV) in particolare a fronte dei seguenti motivi.

⁹ RS 142.204

¹⁰ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

¹¹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=188626&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=215181>

¹² RS 142.201

¹³ RS 143.5

Sostituzione del certificato d'identità mediante il passaporto per stranieri (revoca dell'art. 5 ODV)

Il certificato d'identità (art. 5 ODV) è abolito e sostituito mediante il passaporto per stranieri. La sostituzione si giustifica a fronte dell'interpretazione parzialmente erronea del certificato d'identità, che in realtà non attesta l'identità del detentore. In futuro questo documento non biometrico e quindi facilmente falsificabile non verrà più rilasciato. Infine, anche ragioni di economicità si oppongono al mantenimento del certificato (numero esiguo di esemplari, onere di produzione). Tuttora il certificato d'identità è rilasciato unicamente a persone del settore dell'asilo in vista di preparare la partenza, ovvero la partenza definitiva in uno Stato terzo.

Menzione della cittadinanza nel titolo di viaggio per rifugiati (adeguamento degli art. 3 e 4 ODV)

La menzione della cittadinanza nel titolo di viaggio rilasciato ai rifugiati consente di individuare più facilmente e più celermente i viaggi di rifugiati nel Paese d'origine. I certificati odierni menzionano unicamente il luogo di nascita. La menzione della cittadinanza nei titoli di viaggio per rifugiati semplificherebbe il lavoro della polizia aeroportuale e del Corpo guardie di confine. Questo provvedimento è parte integrante del catalogo di provvedimenti per l'individuazione dei viaggi abusivi nel Paese d'origine.

Possibilità di viaggio per affiliati titolari di un permesso N o F (art. 9 ODV)

L'ODV vigente non prevede espressamente la possibilità di viaggiare per minori affiliati richiedenti l'asilo o ammessi provvisoriamente. La nuova disciplina ammette espressamente tali viaggi (art. 9 cpv. 1 lett. e ODV).

2 Svolgimento della consultazione e panoramica dei risultati

2.1 Osservazioni introduttive

Dal presente rapporto emerge quali disposizioni sono state accolte favorevolmente, negativamente o con scetticismo e se sono state proposte modifiche. Ove un partecipante approvi il progetto in maniera generale si dà per acquisito che accetta tutte le disposizioni salvo quelle che respinge espressamente. Ove un partecipante respinga il progetto in maniera generale si dà per acquisito che respinge tutte le disposizioni salvo quelle che approva espressamente.

Il presente rapporto costituisce una sintesi dei risultati della consultazione. La lista dei partecipanti è reperibile al capitolo 5. Per le motivazioni circostanziate si rimanda ai pareri originali.¹⁴

2.2 Riassunto dei risultati della consultazione

In virtù dell'articolo 3 capoverso 1 lettere c-e della legge sulla consultazione (LCo)¹⁵ è stata svolta una consultazione.

I pareri inoltrati sono stati 40. Si sono pronunciati per scritto in particolare 24 Cantoni, 4 partiti, 1 associazione mantello, il TAF e 10 altre cerchie interessate. 6 destinatari hanno rinunciato espressamente a pronunciarsi (**GL, NW, OW, Aeroporto di Zurigo, asm, ASO**).

¹⁴ Rapporto dei risultati della consultazione all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Consultazioni > Consultazioni concluse > 2018 > DFGP.

¹⁵ RS **172.061**

BS, LU e ZG non hanno formulato osservazioni in merito alle modifiche di ordinanza.

AR, BL, GR, NE, SG, SH, VS, PBD e FER accolgono favorevolmente tutte le modifiche proposte e rinunciano a formulare ulteriori osservazioni sui testi delle ordinanze.

AG, AI, BE, FR, GE, JU, SO, TG, TI, VD, ZH, PPD, PSS, ACNUR, ASM, CDDGP, la Città di Berna CRS, OSAR e UCS approvano le revisioni e formulano alcune osservazioni e proposte. Il **TAF** si esprime unicamente in merito all'OEV e alla base legale per il rilascio dei visti umanitari.

PSS e OSAR esprimono alcune preoccupazioni per quanto riguarda il rispetto dei diritti dell'uomo.

Soltanto l'**UDC** respinge i progetti adducendo che non impedirebbero le entrate illegali ma genererebbero oneri lavorativi e finanziari supplementari per la Confederazione e i Cantoni.

3 Risultati riguardanti le disposizioni esecutive per il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624

AG, FR, GE, JU, TI, ASM, CDDGP, la Città di Berna, OSAR e UCS sono favorevoli alle ordinanze per il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624. **BE, BL, GE, JU, TG, VD, PPD, PSS e CRS** si esprimono in merito all'OEA, formulando alcune critiche e proposte di miglioramento.

L'**OSAR** deplora tuttavia che gli avamprogetti di ordinanze non contengano discipline istituzionali specifiche né chiare prescrizioni esecutive per il recepimento delle norme a tutela dei diritti fondamentali contenute nel regolamento Frontex. Secondo l'**OSAR** mancano disposizioni inerenti l'iter della procedura di ricorso in Svizzera nei confronti del personale svizzero con riferimento a un impiego all'estero. Sempre secondo l'**OSAR** mancano anche disposizioni inerenti il carattere vincolante delle costatazioni degli osservatori in materia di rimpatrio contestualmente agli interventi di rimpatrio svolti sotto l'egida della Svizzera.

3.1 Risultati riguardanti l'OEA

AG e PPD approvano la revisione dell'OEA. Secondo il **PPD** la Svizzera trae beneficio da una migliore gestione amministrativa e da una migliore protezione delle frontiere esterne Schengen. Peraltro il perseguito miglioramento del sistema di rimpatrio dei richiedenti l'asilo respinti a partire dall'intero spazio Schengen è del tutto in linea con la politica svizzera.

PBD considera accettabile la messa a disposizione da parte svizzera di specialisti e osservatori nonché agenti di scorta per i rimpatri.

Agenti di scorta

Secondo **GE** è importante, d'intesa con le autorità cantonali interessate, con il DFGP e con la CDDGP, introdurre un *meccanismo* grazie al quale tutti i Cantoni possano partecipare adeguatamente al distacco di agenti di scorta contestualmente alle operazioni di rimpatrio dell'Agenzia. Questo meccanismo dovrebbe rispondere alle esigenze in materia di impieghi internazionali e garantire un impiego equilibrato degli agenti di scorta.

Secondo **VD** ci sono ancora molte domande aperte per quanto riguarda la formazione dei pool nazionali. VD tematizza la problematica delle risorse qualificate, i criteri per questo tipo di impieghi, le possibilità di indennizzare i collaboratori nonché la collaborazione, per ora inesistente, degli agenti di scorta contestualmente ai rimpatri per via aerea a livello nazionale. VD s'interroga in merito a un eventuale coinvolgimento della *polizia militare*.

JU disapprova che soltanto le autorità cantonali di polizia possano mettere a disposizione agenti di scorta di polizia (art. 15d OEAE). Anche il personale federale e il Cgcf dovrebbero poter partecipare a questi impieghi, com'è il caso contestualmente alla sicurezza del traffico aereo (impieghi Tiger).

BL non ha invece nulla da eccepire alla partecipazione delle polizie cantonali al pool di agenti di scorta per i rimpatri internazionali. La CDDGP avrebbe già discusso la tematica e pertinenti proposte in vista di ripartire gli agenti di scorta necessari sui concordati e sui Cantoni.

AI osserva che nel mettere a disposizione 30 agenti di polizia per i voli di rimpatrio occorre fondarsi su una chiave di riparto che tenga conto dell'entità dei corpi cantonali di polizia.

SO parte dal presupposto che nel determinare l'entità dei pool d'intesa con i Cantoni sia tenuto conto della situazione in materia di sicurezza in Svizzera (art. 15b^{bis} cpv. 1 e 2 OEAE).

PPD propone di introdurre contingenti massimi o altre riserve in modo che il personale non venga messo a disposizione in misura illimitata (art. 15b^{bis} cpv. 2 OEAE).

Costi e importi forfettari

GE dà per acquisito che i *costi diretti o indiretti* connessi alla formazione e alla preparazione degli impieghi nell'entità prevista dall'ordinanza siano interamente a carico della Confederazione.

JU considera insufficiente l'importo di 300 franchi per giorno e agente di scorta (art. 15d cpv. 3). Quale termine di paragone propone gli impieghi regolari (accordo sugli impieghi intercantionali di polizia, IKAPOL, 6 aprile 2006), indennizzati in ragione di 600 franchi per giorno e persona. Anche **BE**, **TG** e **ZH** osservano che l'importo di 300 franchi al giorno non basta, e di gran lunga, a coprire le spese effettive. **TG** e **ZH** rimandano parimenti a IKAPOL e all'indennità di 600 franchi ivi prevista (art. 10 cpv. 1 IKAPOL). Chiedono che l'indennità sia adeguata conseguentemente.

SO è disposto, in linea di massima, a fornire la sua parte di risorse di personale di polizia, tuttavia si aspetta una giusta indennizzazione da parte della Confederazione. **AI** si aspetta che la Confederazione si faccia carico di questi costi.

Oltre a un aumento di massima dell'indennità forfettaria, **SO** chiede che gli importi forfettari versati per gli interventi internazionali di rimpatrio siano modulabili in funzione del ruolo e del compito effettivi degli agenti di polizia impiegati. Nel caso di un «responsabile d'intervento *plus*», a fronte delle formazioni lunghe e costose nonché dei regolari addestramenti che devono seguire gli agenti, le indennità devono essere maggiori rispetto a quelle versate per un membro «ordinario» del team che accompagna il rimpatrio. Nell'adeguare la disposizione occorre coinvolgere conseguentemente la CDDGP.

Anche il **PPD** trova che un importo forfettario di 300 franchi al giorno sia insufficiente. Ci sarebbe il pericolo di non riuscire a reclutare il personale necessario.

Il **PSS** considera che l'importo di 300 franchi per l'indennità rappresenta un limite massimo.

Convenzione con il DFGP

VD deplora che l'indennità forfettaria sia già disciplinata nell'ordinanza, giacché potrebbe esserlo nella prevista convenzione tra Confederazione e Cantoni (art. 15d OEAE). Auspica che questo importo e i suoi adeguamenti futuri siano fissati nella convenzione.

SO osserva che nel concludere la convenzione tra DFGP e CCPCS occorre tenere debito conto anche della situazione nei Cantoni. Propone che venga perseguito un modello che

preveda limitazioni minime della disponibilità operativa degli agenti di polizia appartenenti al pool nei singoli Cantoni e garantisca un'ampia sicurezza pianificatoria (art. 15d cpv. 1).

Compiti degli osservatori indipendenti (art. 15e cpv. 2 e 15h)

La **CRS** chiede che gli osservatori possano presenziare a tutte le fasi dei rimpatri, dal prelevamento dell'interessato a domicilio fino al decollo del volo. Sottolinea la necessità di uniformare la prassi cantonale.

Il **PSS** osserva che queste disposizioni non menzionano i diritti dell'uomo. Secondo il PSS, all'articolo 15h OEAE occorre indicare che per motivi di trasparenza i rapporti d'attività e di gestione annuali degli osservatori dei rimpatri vengono pubblicati. Il PSS deplora che non sia disciplinata chiaramente l'entità del carattere vincolante delle constatazioni degli osservatori durante gli impieghi svolti sotto l'egida svizzera. Ritiene che queste constatazioni debbano concorrere a rendere le procedure più rispettose dei diritti fondamentali.

Sempre secondo il **PSS** la subordinazione degli osservatori alla SEM durante gli impieghi in Svizzera è problematica (art. 15e^{quater}). A fronte della necessità di una sufficiente indipendenza deve bastare una subordinazione amministrativa alla SEM.

Mezzi impiegati per i rimpatri (art. 15e^{quater} cpv. 2)

La **CRS** sottolinea la necessità di mantenere entro proporzioni ragionevoli l'impiego di mezzi specifici contestualmente ai rimpatri coatti. Il ricorso all'immobilizzazione o all'uso di armi dev'essere per quanto possibile evitato.

Attività sul territorio dello spazio Schengen

L'impiego di personale distaccato dalle autorità svizzere sul territorio di altri Stati Schengen contestualmente a operazioni di rimpatrio costituisce una novità (art. 15b/e OEAE). Tuttavia, secondo l'**OSAR** questa espansione considerevole del potere delle autorità elvetiche accresce la probabilità che vengano infranti i diritti fondamentali delle persone rimpatriate.

Disciplina delle competenze SEM/AFD (art. 15b OEAE)

Il **PSS** ritiene che la disciplina delle competenze sia assai complessa e che manchi peraltro un obbligo per l'AFD di informare la SEM.

Responsabilità (art. 15e^{ter})

SO auspica un adeguamento dei commenti. Chiede l'introduzione di un obbligo di assistenza dei datori di lavoro cantonali, una preparazione adeguata degli impieghi e informazioni circostanziate in merito alla normativa vigente nello Stato membro d'impiego. Quest'obbligo incombe sia alla SEM sia all'Agenzia.

3.2 Risultati inerenti l'OCOFE

Scambio di dati tra AFD e Frontex

Il fatto di autorizzare l'AFD a trasmettere dei dati personali all'Agenzia e alle autorità di altri Stati Schengen (art. 3 cpv. 4 OCOFE) rischia, secondo l'**OSAR**, di provocare violazioni da parte delle autorità svizzere dei diritti fondamentali delle persone interessate, in particolare della protezione della sfera privata e della protezione dei dati.

Nuova competenza dell'AFD

L'**OSAR**, pur riconoscendo la diretta applicabilità del regolamento UE, trova preoccupante che nell'attuazione nazionale a livello esecutivo si sia partiti dal presupposto che completare le competenze dell'AFD in modo da consentire la collaborazione con l'Agenzia (art. 3 cpv. 5 OCOFE) basti a compensare l'ampliamento dei poteri delle autorità svizzere.

Impiego di personale straniero in Svizzera

ZH rigetta con fermezza la regolamentazione in virtù della quale l'AFD sarebbe competente per l'impiego di squadre della guardia di frontiera e costiera europea sul territorio svizzero. Il controllo delle persone connesso al diritto in materia di stranieri compete ai Cantoni (art. 9 LStr) e può essere demandato ad autorità federali unicamente previa approvazione esplicita dei Cantoni.

Impiego di personale svizzero all'estero

Secondo il **PSS**, l'AFD non dovrebbe detenere in esclusiva la competenza decisionale in merito all'impiego di personale svizzero all'estero. A fronte della portata politica di questi impieghi occorrerebbe coinvolgere il DFAE.

Diritti fondamentali

Secondo **PSS** e **OSAR** è imprescindibile introdurre nelle ordinanze esecutive svizzere regolamentazioni istituzionali specifiche nonché prescrizioni procedurali chiare per l'attuazione delle norme in materia di tutela dei diritti fondamentali contenute nel regolamento UE.

Il **PSS** chiede che la competenza riguardante la cooperazione con il forum consultivo dell'Agenzia e con l'incaricato per i diritti fondamentali sia demandata, per esempio, alla Divisione Sicurezza umana (DSU) del DFAE o perlomeno che sia prevista una collaborazione obbligatoria tra l'AFD e le autorità federali, cantonali e della società civile competenti in materia di diritti fondamentali.

Impieghi all'estero:

Il **PSS** ritiene che la portata, la durata e la qualità degli impieghi all'estero interessino in modo eminente la politica estera. In questo contesto la Svizzera ha grandissimo interesse a non essere percepita come uno Stato opportunisto e a ridurre al minimo i rischi di nuocere alla propria reputazione. Il PSS ritiene pertanto sia sbagliato demandare la decisione alla sola AFD e, alla lettera c, dare addirittura la priorità a considerazioni di scarsità. Semmai nella decisione dovrebbero confluire in maniera sistematica considerazioni di politica estera.

Procedura di ricorso:

Per quanto riguarda la procedura di ricorso, **SO** ritiene che in caso di ricorso nei confronti di un agente di scorta occorra informare il Cantone che lo ha distaccato. Chiede pertanto un coinvolgimento sistematico del Cantone.

Conformemente all'articolo 21 paragrafo 5 del regolamento UE, i membri delle squadre restano soggetti alle misure disciplinari dei rispettivi Stati membri di appartenenza. Sia il **PSS**

sia l'**OSAR** chiedono una disciplina per il caso in cui un cittadino svizzero sia oggetto di una procedura di ricorso contestualmente alla protezione di frontiera e costiera europea.

Obbligo di rendiconto, ovvero d'informazione:

Il **PSS** rileva che la Svizzera non è membro dell'UE, pertanto il maggiore obbligo di rendere conto al Parlamento e al Consiglio europei previsto dal regolamento UE non basta. Occorrerebbe semmai un obbligo supplementare di rendere conto anche al Parlamento svizzero. Il **PSS** si chiede inoltre come la Svizzera possa garantire che le «relazioni di valutazione dettagliate» richieste dall'articolo 26 del regolamento UE, da elaborare «unitamente alle osservazioni del responsabile dei diritti fondamentali», siano accessibili anche al Parlamento e al pubblico svizzeri.

4 Risultati inerenti gli adeguamenti di ordinanza in ambito migratorio

AG, FR, GE, SO, TI, PPD, PSS, TAF, ASM e CDDGP sono fundamentalmente favorevoli alla revisione dell'OEV e agli altri adeguamenti di ordinanza e formulano alcune osservazioni al riguardo. **JU** approva gli adeguamenti di ordinanza in ambito migratorio senza particolari commenti.

4.1 Risultati inerenti la revisione totale dell'OEV

AG, SG, SH, SO, TI, PBD, PPD, PSS, ACNUR, Città di Berna, CRS e UCS sono favorevoli alla revisione dell'OEV. Il **PPD** plaude in particolar modo al rilascio di un visto umanitario tramite il visto D.

Visti umanitari

VD ritiene che la nozione di «umanitario» non sia sufficientemente determinata. Problemi medici (malattia grave o decesso di un congiunto) potrebbero facilmente essere considerati una messa in pericolo seria e diretta della vita o dell'integrità fisica delle persone, effetto non desiderato in questo contesto. La revisione dovrebbe perseguire requisiti più restrittivi per ammettere l'entrata in virtù di ragioni umanitarie. Occorrerebbe peraltro definire più da vicino la nozione di «umanitario».

Secondo il **TAF**, la base legale prevista nell'OEV per il rilascio di un visto umanitario contraddice l'articolo 5 LStr, il quale disciplina in maniera circostanziata le condizioni d'entrata in Svizzera. Per i richiedenti l'asilo rischia di essere difficile soddisfare, nello specifico, la condizione dei mezzi finanziari sufficienti, pertanto il **TAF** chiede che in una prossima occasione l'articolo 5 LStr sia modificato conseguentemente mediante l'aggiunta di una disciplina derogatoria.

La **CRS** auspica che il modulo per sollecitare il visto umanitario contenga domande specifiche, in particolare per quanto riguarda i pericoli che possono eventualmente essere invocati a sostegno della domanda. Lo scopo è di fornire alle autorità competenti informazioni atte a costatare i pericoli cui la persona è esposta. L'**OSAR** auspica inoltre l'introduzione di un modulo speciale in cui siano chiaramente definiti la procedura e i presupposti per il rilascio di un visto umanitario.

Secondo la **CRS** il nuovo modulo per il rifiuto del visto umanitario D deve contenere *particolari motivi di rifiuto* corrispondenti alla situazione dell'interessato. In questo modo i rifiuti del visto sarebbero più chiari.

L'**OSAR** rammenta la tradizione umanitaria della Svizzera e si pronuncia a favore di una prassi generosa in materia di rilascio dei visti umanitari. L'**ACNUR** plaude alla disposizione esecutiva in materia di diritti umanitari e chiede che i requisiti siano meno restrittivi, in modo tale da consentire ai rifugiati di invocare tale disposizione per far valere una situazione di pericolo.

Ove la competenza per la disciplina del soggiorno dopo il rilascio di un visto umanitario incomba ai Cantoni (art. 4 cpv. 2), **TG** sostiene che una richiesta da parte del Cantone in vista dell'ammissione provvisoria da parte della Confederazione sarebbe più opportuna che non il rilascio del permesso di soggiorno da parte del Cantone. L'entrata originaria è infatti stata autorizzata dalla Confederazione e i criteri per riconoscere un caso di rigore sono restrittivi e necessitano comunque una nuova autorizzazione della Confederazione.

Obbligo di presentarsi personalmente presso la rappresentanza

FR, ASM e CDDGP vedrebbero di buon occhio l'introduzione dell'obbligo di principio di presentarsi personalmente presso la rappresentanza al momento di depositare la domanda (art. 23 cpv. 1). In questo modo potrebbe essere allestito un rapporto di sostegno per i Cantoni.

CRS e **OSAR** non vorrebbero che chi presenta una domanda di visto umanitario sia tenuto a presentarsi personalmente dinanzi alle autorità. Spesso la situazione degli interessati non consente loro di recarsi alla rappresentanza, neppure in vista di sottrarsi a una situazione di pericolo. La disciplina dovrebbe prevedere deroghe a questo principio (art. 23 cpv. 3). L'**ACNUR** rileva inoltre che in alcuni casi gli interessati sono incarcerati o sequestrati e non possono presentarsi alla rappresentanza. Occorre pertanto stralciare l'articolo 23 capoverso 3 OEV o completarlo con pertinenti deroghe.

Il **PSS** plaude alla soppressione, nell'articolo 23 capoverso 1, dell'obbligo di presentare la domanda di visto presso la rappresentanza all'estero competente per il luogo di domicilio. Contestualmente alla formulazione delle istruzioni SEM nel settore dell'obbligo eccezionale di presentarsi personalmente presso la rappresentanza all'estero, il PSS si aspetta istruzioni specifiche, in particolare per il trattamento delle domande di rappresentanti del mondo della cultura.

Ridefinizione delle competenze

ASM e CDDGP chiedono una ridefinizione delle competenze in modo tale da conferire alla SEM la competenza di autorizzare l'entrata in Svizzera (art. 4 cpv. 2 OEV). **ZH** propone inoltre che la SEM abbia parimenti competenza di autorizzare l'entrata in Svizzera in casi umanitari.

Visto di ritorno

ASM e CDDGP chiedono che all'articolo 21 lettera a OEV sia menzionato il visto di ritorno. **AG** chiede parimenti che l'articolo 21 lettera a OEV sia adeguato in modo che vi figuri la definizione del ritorno contenuta nella versione vigente. Anche il **PSS** chiede che i motivi di cui all'articolo 18 lettere a e b OEV vigenti (visto di ritorno) siano ripresi nell'articolo 21 OEV.

Rilevamento delle impronte digitali (art. 26 OEV)

FR, ASM e CDDGP rilevano che non è previsto il rilevamento automatico delle impronte digitali dei bambini. Ora, tale rilevamento può rivelarsi utile contestualmente al ricongiungimento familiare e a eventuali casi litigiosi in questo contesto.

Controllo alla frontiera (art. 31 cpv. 2)

ZH respinge la disposizione. In deroga all'articolo 9 LStr il Cgcf è designato quale autorità competente per i controlli sulle persone alla frontiera. Ora, il controllo sulle persone nel contesto del diritto in materia di stranieri compete ai Cantoni. Pertanto ZH propone di formulare la disposizione in modo tale che sia tenuto conto della competenza cantonale di fondo e che la Confederazione (p. es. il Cgcf) possa procedere ai controlli sulle persone unicamente in maniera sussidiaria, ovvero d'intesa con i Cantoni.

Condizioni d'entrata

Ad art. 3 cpv. 1 OEV

Secondo **SO**, per quanto riguarda le condizioni d'entrata in vista di un soggiorno breve (art. 3 cpv. 1) sarebbe utile, analogamente a quanto fatto all'articolo 5 lettera a OEV, introdurre un rimando al necessario possesso di un documento di viaggio valido (art. 6 OEV).

Ad art. 3 cpv. 4 OEV

ZH propone di precisare che, ove una persona non soddisfi le condizioni d'entrata conformemente al codice Schengen, la SEM e il DFAE possono autorizzare l'entrata unicamente in vista del soggiorno in Svizzera e non nell'intero spazio Schengen.

Transito aeroportuale (art. 5 e 10 OEV)

ZH chiede che la condizione secondo cui per il transito aeroportuale occorre aver prenotato un posto per proseguire il viaggio (art. 6 cpv. 1 lett. e vigente) sia ripresa anche nell'OEV riveduta. Il semplice possesso di un biglietto d'aereo non basta a garantire il prosieguo del viaggio, infatti i titolari di cosiddetti «Open Tickets», che consentono di scegliere liberamente la data del volo, prenotano il prosieguo del volo durante il transito aeroportuale. Vi è dunque il pericolo che queste persone non ripartano dalla zona di transito all'aeroporto.

ZH propone di completare l'articolo 10 capoverso 4 lettera e OEV in modo tale che, in virtù di uno scambio di note relativo all'esenzione reciproca dall'obbligo del visto, le persone che non abbisognano di un visto per entrare in Svizzera debbano comunque procurarsi un visto per il transito aeroportuale:

«(...) nonché i titolari di un passaporto ufficiale autorizzati, in virtù di accordi bilaterali, a entrare in Svizzera senza visto.»

Modifica dell'obbligo del visto (art. 8 cpv. 2 lett. f OEV)

ZH propone che i titolari di un documento di viaggio per rifugiati rilasciato dal Regno Unito conformemente alla Convenzione del 1951 non siano più autorizzati a entrare in Svizzera e a svolgervi un soggiorno breve senza essere in possesso di un visto. Infatti il Regno Unito non soggiace al regolamento (CE) n. 539/2001 e l'11 febbraio 2003 ha inoltre disdetto la propria partecipazione all'accordo sulla soppressione dell'obbligo dei visti per i rifugiati.

Deroga all'obbligo di possedere un documento di viaggio valido

In determinati casi eccezionali la SEM può riconoscere dei documenti di viaggio che non soddisfano tutti i requisiti necessari (art. 6 cpv. 3 OEV). Tale deroga riguarda le persone che pur non avendo la nazionalità dello Stato emittente soggiornano legalmente in tale Stato. Secondo l'**ACNUR** nel caso dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione questa condizione è troppo restrittiva. Non si può, infatti, esigere dallo Stato che ha rilasciato un documento a queste persone che le riammetta sul proprio territorio. Inoltre, nel caso delle persone bisognose di protezione la legalità del soggiorno non è un criterio determinante. L'**ACNUR** chiede di formulare l'articolo 6 OEV in modo tale che per motivi umanitari, compresa la ricostituzione della vita familiare, si rinunci al requisito del documento di viaggio senza che a tal fine debbano essere soddisfatte altre condizioni.

Altre osservazioni:

L'**ACNUR** accoglie favorevolmente l'articolo 22 capoverso 3. In questo modo, infatti, le rappresentanze possono tenere conto della situazione dei rifugiati e consentire loro di sollecitare un visto senza problemi o rischi di sorta.

GE vede di buon occhio che l'OEV codifichi le condizioni per l'entrata in Svizzera in vista di un *soggiorno di lunga durata* e che i titolari di una carta di legittimazione rilasciata dal DFAE siano legittimati a rilasciare una *dichiarazione di garanzia* (art. 14 cpv. 3 lett. b).

TI plaude espressamente all'obbligo del visto fin dal primo giorno di soggiorno per le persone attive nel commercio ambulante, nel giardinaggio, ecc. Ciò è in linea con le disposizioni dell'OASA vigente.

TI plaude al nuovo articolo 38 riguardante i Cantoni.

VS si chiede se non si debba stralciare la Croazia dall'elenco degli Stati sottostanti all'obbligo del visto a partire dall'ottavo giorno. La Croazia è infatti uno Stato membro dell'UE.

Ad art. 2 lett. b OEV

ZH chiede che la nozione di «langfristiger Aufenthalt» sia sostituita nell'intera OEV mediante «längerfristiger Aufenthalt», giacché questa espressione corrisponde alla terminologia utilizzata nelle basi legali Schengen determinanti (l'osservazione riguarda il testo tedesco). ZH propone inoltre la seguente definizione:

«soggiorno di lunga durata: un soggiorno in Svizzera superiore a 90 giorni su un periodo di 180 giorni»

Ad art. 8 cpv. 5 OEV

SO propone di indicare una data concreta anche per i necessari adeguamenti dell'Allegato 2, come fatto per l'Allegato 3.

Ad art. 15 cpv. 1 OEV

SO osserva che il modulo «Dichiarazione di garanzia» della Confederazione dovrà essere adeguato tempestivamente prima dell'entrata in vigore dell'OEV riveduta.

Ad art. 21 OEV

SO chiede che il rinvio di cui all'articolo 21 lettera b OEV sia riferito all'articolo 11 capoverso 1 LStr e non all'articolo 11 capoverso 2 LStr.

Ad art. 19 OEV

BE chiede che l'articolo 19 non contenga rimandi al codice dei visti.

L'**ACNUR** chiede che la prassi vigente, secondo cui i visti umanitari sono rilasciati esentasse (art. 12 cpv. 2 OEmol-LStr) sia codificata a livello di ordinanza.

4.2 Risultati inerenti l'OASA

GE plaude alla chiarificazione di questa disciplina e alla formalizzazione di una prassi già in corso a Ginevra. **CDDGP, Città di Berna e UCS** plaudono parimenti a questa revisione che spinge i diversi attori (polizia cantonale, autorità migratorie, Cgcf) a collaborare tra loro.

SO osserva che l'onere lavorativo che potranno assumersi per esempio anche le autorità cantonali di polizia potrebbe generare un onere supplementare per i Cantoni, pertanto mette in dubbio l'affermazione secondo cui la modifica non comporterebbe conseguenze finanziarie o di personale per i Cantoni.

4.3 Risultati inerenti l'ODV

SO, TI, VD, ZH, PBD, PPD, ASM, CDDGP, Città di Berna e UCS approvano la revisione e si pronunciano in merito a diversi articoli dell'ODV. L'**OSAR** si esprime in toni critici in merito agli adeguamenti.

Menzione della cittadinanza nel titolo di viaggio per rifugiati

AG, TI, PPD, ASM, CDDGP, Città di Berna e UCS plaudono alla menzione dell'apolidia e della cittadinanza nel titolo di viaggio per rifugiati (art. 3 cpv. 2 ODV). Ciò consente di contrastare con maggiore efficacia i viaggi abusivi nello Stato d'origine.

AI si oppone a questa modifica. Adduce che ove un rifugiato possa recarsi nel proprio Stato d'origine o in uno Stato confinante senza essere esposto a un rischio per la propria vita e per la propria integrità fisica si debba disconoscergli la qualità di rifugiato.

PSS è d'accordo che la cittadinanza venga menzionata nei documenti di viaggio. Ritiene tuttavia che occorra, quale complemento, una previa procedura di approvazione come quella in uso in Germania, Francia, Danimarca e Australia. La possibilità di ottenere una previa autorizzazione al viaggio nel Paese d'origine crea certezza giuridica. Una mera visita a parenti non basta, secondo il PSS, a giustificare la presunzione che il rifugiato riconosciuto desideri tornare sotto la protezione dello Stato d'origine.

L'**ACNUR** approva il riferimento alle norme dell'OACI e dell'ACNUR per i documenti di viaggio per rifugiati di cui all'articolo 3 ODV nonché la menzione chiara della *qualità di rifugiato*.

Documento specifico per apolidi (art. 4 ODV)

L'**ACNUR** non ritiene opportuno rilasciare agli apolidi unicamente un passaporto per stranieri e non un documento blu specifico come quello rilasciato ai rifugiati. Ciò potrebbe creare agli interessati dei problemi nel quadro di viaggi internazionali. L'ACNUR raccomanda di rilasciare agli apolidi un documento conforme alle norme dell'OACI e dell'ACNUR.

Documento di viaggio sostitutivo (art. 6 ODV)

L'articolo 6 non prevede la possibilità di rilasciare un documento di viaggio sostitutivo per l'entrata in Svizzera. Secondo l'**ACNUR**, nei casi umanitari occorre prevedere un documento per l'entrata in Svizzera a favore dei rifugiati, delle persone ammesse provvisoriamente e dei loro familiari, corrispondente a un documento di viaggio riconosciuto. Ove si rinunci all'obbligo di presentare un documento di viaggio conformemente all'articolo 7 OEV si potrebbe così rilasciare un documento di viaggio sostitutivo conformemente all'ODV.

Abolizione del certificato d'identità

VD accoglie favorevolmente i nuovi articoli 3 e 4 ODV, fermo restando che in questo modo sia garantita una migliore tutela dei minorenni non accompagnati e dei bambini piccoli e in determinate situazioni sia consentito alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine.

ASM e CDDGP sono favorevoli alla modifica. Il rilascio di un documento di viaggio biometrico per stranieri significa che fino allo scadere della durata di validità dello stesso il titolare è autorizzato a tornare in Svizzera. Occorre pertanto modificare conseguentemente il documento. Ove uno straniero lasci definitivamente la Svizzera, anche **ZH** propone di adeguare la menzione usuale secondo cui per l'intera durata di validità del documento il titolare è autorizzato a tornare in Svizzera.

TI, Città di Berna e UCS trovano logico sostituire il certificato d'identità mediante un documento di viaggio biometrico (art. 4 cpv. 6 ODV).

AG, SO, ZH e PPD accolgono favorevolmente l'abolizione del certificato d'identità. Questa semplificazione rappresenta un progresso anche sotto il profilo della sicurezza. Il rilascio di un passaporto per stranieri è un'alternativa valida.

Viaggi per minorenni accompagnati

TI, ASM, CDDGP, Città di Berna e UCS accolgono favorevolmente la possibilità per i minorenni accompagnati di viaggiare all'estero. Ritengono che la nuova formulazione non dovrebbe dare adito ad abusi. **AG** non ha riserve per quanto riguarda la possibilità di rilasciare un documento di viaggio a minori affiliati richiedenti l'asilo o ammessi provvisoriamente, in vista di viaggi oltre confine in compagnia di un adulto.

PSS e OSAR sono parimenti favorevoli a questa modifica ma deplorano che questa possibilità non sia estesa anche ad altre persone, come i richiedenti l'asilo e gli stranieri ammessi provvisoriamente.

5 Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	AI
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Bern, Regierungsrat	BE
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
Canton de Fribourg, Conseil d'État Kanton Freiburg, Staatsrat	FR
République et canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Kanton Graubünden, Regierungsrat	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Kanton Luzern, Regierungsrat	LU
République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État	NE
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	OW
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	SO
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato	TI
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD
Canton du Valais, Conseil d'État Kanton Wallis, Staatsrat	VS
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Bürgerlich-Demokratische Partei BDP	BDP
Parti bourgeois-démocratique	PBD
Partito borghese democratico	PBD
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz	CVP
Parti démocrate-chrétien	PDC
Partito popolare democratico	PPD
Schweizerische Volkspartei	SVP
Union Démocratique du Centre	UDC
Unione Democratica di Centro	UDC
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SP
Parti socialiste suisse	PSS
Partito socialista svizzero	PSS

Bundesgerichte / Tribunaux fédéraux / Tribunali federali

Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht	BVGer
Tribunal administratif fédéral	TAF
Tribunale amministrativo federale	TAF

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Städteverband	SSV
Union des villes suisses	UVS
Unione delle città svizzere	UCS

Weitere interessierte Kreise / autres milieux concernés / Le cerchie interessate

Auslandschweizer-Organisation	ASO
Organisation des Suisses de l'étranger	OSE
Organizzazione degli Svizzeri all'estero	OSE
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Flughafen Zürich	FZ
Aéroport de Zurich	AZ
Aeroporto di Zurigo	AZ

Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren	KKJPD
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	CCDJP
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	CDDGP
Stadt Bern, Direktion für Sicherheit, Umwelt und Energie	Stadt Bern Città di Berna
Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH
Organisation suisse d'aide aux réfugiés	OSAR
Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati	OSAR
Schweizerisches Rotes Kreuz	SRK
Croix-Rouge suisse	CRS
Croce Rossa Svizzera	CRS
UNHCR Büro für die Schweiz und Lichtenstein	UNHCR
Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein	HCR
Ufficio dell'ACNUR per la Svizzera e il Liechtenstein	ACNUR
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden	VKM
Association des services cantonaux de migration	ASM
Associazione dei servizi cantonali di migrazione	ASM
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter	SVR
Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire	asm
Associazione svizzera dei magistrati	asm

* * *