

09.051

Messaggio

concernente l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS)

(Sviluppi dell'acquis di Schengen)

del 29 maggio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto che approva e traspone gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento, da una parte, del regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il sistema di informazione visti e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata e, dall'altra, della decisione 2008/633/GAI del Consiglio in merito all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate dagli Stati membri e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) per la prevenzione e l'individuazione di reati terroristici e altri reati penali gravi nonché per le relative inchieste (sviluppi dell'acquis di Schengen). Il disegno di decreto comprende le modifiche della legge federale sugli stranieri e della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo rese necessarie dalla messa in vigore degli scambi di note summenzionati.

Vi sottoponiamo inoltre un disegno di modifiche legislative rese necessarie dal recepimento degli atti europei indicati, da qualificarsi urgenti ai sensi dell'articolo 165 della Costituzione federale.

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

29 maggio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Il presente messaggio verte sull'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS). È inoltre teso a mettere in vigore le disposizioni legali necessarie al 21 dicembre 2009, data della messa in funzione del VIS.

Il 5 giugno 2005 i cittadini svizzeri hanno accettato in votazione popolare la partecipazione della Svizzera agli Accordi d'associazione a Schengen e Dublino. La Svizzera ha ratificato l'Accordo d'associazione a Schengen e l'Accordo d'associazione a Dublino il 20 marzo 2006. Si è inoltre impegnata ad accettare in linea di principio anche gli eventuali sviluppi dell'acquis di Schengen e di Dublino.

Il regolamento VIS è stato notificato alla Svizzera il 16 luglio 2008. La decisione VIS tesa a definire gli accessi delle autorità attive nella prevenzione e nella lotta al terrorismo e ad altri reati gravi è stata notificata alla Svizzera il 25 settembre 2008. Il Consiglio federale ha accettato il recepimento dei due atti, fatta salva l'approvazione finale del Parlamento. Viste le correlazioni tra i due atti europei, è opportuno trasporli nel diritto svizzero simultaneamente.

A. Regolamento VIS

Il regolamento VIS definisce gli accessi al VIS centrale europeo. La Svizzera è incaricata di definire le autorità abilitate alla registrazione dei dati, compresi quelli biometrici dei richiedenti il visto, da trasmettere al VIS centrale. Deve inoltre stabilire le autorità autorizzate a consultare tali dati conformemente agli scopi previsti dal regolamento. L'accesso ai dati del VIS consente ad esempio di identificare una persona a una frontiera esterna Schengen o sul territorio svizzero per mezzo di un numero di vignetta di visto o delle impronte digitali.

In un primo tempo i dati registrati in base al regolamento VIS saranno trasmessi al VIS centrale a partire dall'attuale banca dati EVA, sottosistema del SIMIC. Tale banca dati è stata adeguata per consentire il trasferimento di dati. In una tappa ulteriore è previsto di mettere a punto un nuovo sistema d'informazione nazionale sui visti. La nuova banca dati è prevista per il 2011.

B. Decisione VIS

Per prevenire e combattere i reati terroristici e altri reati gravi, le autorità competenti in materia di sicurezza interna accedono al VIS centrale in maniera speciale. È stato designato un punto d'accesso centrale, la Centrale operativa di fedpol, incaricata di esaminare le domande sottoposte dalle autorità interessate per verificare se, nel caso specifico, l'accesso ai dati è giustificato. Se l'esame dà esito positivo, i dati sono trasmessi all'autorità richiedente.

C. Agenda speciale

Siccome la messa in funzione del VIS è prevista per il 21 dicembre 2009 e siccome la partecipazione della Svizzera è indispensabile come quella di tutti gli altri Stati partecipanti al VIS, le modifiche legislative che dovranno essere pronte in dicembre 2009 vanno dichiarate urgenti. Per poter entrare in vigore, alla legge da dichiararsi urgente va abbinato un regime di applicazione provvisoria dei pertinenti scambi di note. La decisione in merito all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale è di competenza esclusiva del Consiglio federale. Gli scambi di note, nonché le modifiche legali previste per il 2011, vengono tuttavia sottoposti per approvazione al Parlamento sin d'ora, nell'ambito del presente progetto legislativo, che segue la procedura ordinaria.

Indice

Compendio	3630
1 Situazione iniziale	3634
2 Scambi di note in merito al recepimento del regolamento (CE) n. 767/2008 e della decisione 2008/633/GAI del Consiglio	3635
2.1 Procedura di recepimento	3635
2.2 Contenuto del regolamento VIS e della decisione VIS	3636
2.2.1 Regolamento VIS	3636
2.2.2 Sistema d'informazione visti	3636
2.2.2.1 Soluzione transitoria	3636
2.2.2.2 Soluzione definitiva	3637
2.2.3 Decisione VIS	3638
2.3 Modifiche della legge federale sugli stranieri (LStr) e della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)	3639
2.3.1 Necessità dell'adeguamento	3639
2.3.2 Disciplina proposta per la soluzione definitiva	3640
2.3.3 Commento alle singole disposizioni	3641
2.3.3.1 Atto A: disposizioni della LStr	3641
2.3.3.2 Atto A: disposizioni della LSISA	3645
2.3.3.3 Atto B: disposizioni della LStr	3645
2.3.3.4 Atto B: disposizioni della LSISA	3648
3 Motivazione e apprezzamento della soluzione proposta	3649
4 Conseguenze per la Confederazione e i Cantoni	3651
4.1 Conseguenze finanziarie	3651
4.2 Altre conseguenze	3651
5 Programma di legislatura	3652
6 Aspetti giuridici	3652
6.1 Costituzionalità	3652
6.2 Forma degli atti	3653
6.3 Applicazione provvisoria degli scambi di note	3655
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS) (Sviluppi dell'acquis di Schengen) (Disegno)	3657
Legge federale sugli stranieri (Disegno)	3665

- Scambio di note del 21 agosto 2008 tra la Svizzera e la Comunità europea
concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 767/2008 del
Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il
sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri
sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS) (Sviluppo
dell'acquis di Schengen) 3671**
- Scambio di note del 24 ottobre 2008 tra la Svizzera e la Comunità europea
concernente il recepimento della decisione 2008/633/GAI del Consiglio,
del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione al sistema
di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati
membri e di Europol ai fini della prevenzione, dell'individuazione e
dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi (decisione
VIS) (Sviluppo dell'acquis di Schengen) 3673**

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005 gli elettori hanno accettato gli Accordi bilaterali di associazione a Schengen e Dublino¹. La Svizzera ha ripreso nel suo diritto nazionale tutti gli atti normativi dell'UE cui è fatto riferimento nell'Accordo d'associazione della Svizzera a Schengen (AAS)² e nell'Accordo d'associazione della Svizzera a Dublino (AAD)³, detti acquis di Schengen e di Dublino⁴. Il 1° marzo 2008 è entrato in vigore l'AAS. L'accordo è applicabile dal 12 dicembre 2008. La Svizzera si è impegnata a recepire, in linea di principio, tutti i futuri atti riguardanti Schengen e a trasporli, se necessario, nel diritto svizzero (art. 2 cpv. 3 e art. 7 AAS). Uno sviluppo dell'acquis di Schengen è recepito mediante procedura particolare, che comporta anzitutto la notifica del nuovo atto normativo alla Svizzera da parte degli organi dell'UE, quindi la trasmissione di una nota di risposta da parte svizzera. Il 16 luglio 2008, il Consiglio dell'UE ha notificato alla Svizzera l'adozione del regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)⁵. Il 25 settembre 2008 l'UE ha notificato alla Svizzera la decisione 2008/633/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'accesso per la consultazione al sistema di informazione visti (VIS) da parte delle autorità designate degli Stati membri e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol) ai fini della prevenzione, dell'individuazione e dell'investigazione di reati di terrorismo e altri reati gravi (decisione VIS)⁶. Per considerazioni di ordine materiale, è opportuna la trasposizione contemporanea di tali sviluppi dell'acquis di Schengen nel diritto interno. Il presente rapporto verte sulla trasposizione e il recepimento del regolamento e della decisione VIS.

¹ Cfr. il decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (FF **2004** 6343).

² Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (RU **2008** 481; RS **0.360.268.1**).

³ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (RU **2008** 515; RS **0.142.392.68**).

⁴ Cfr. allegati A e B AAS (FF **2004** 5757) e art. 1 AAD (FF **2004** 5779).

⁵ Regolamento (CE) 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60).

⁶ GU L 218 del 13.8.2008, pag. 129.

Scambi di note in merito al recepimento del regolamento (CE) n. 767/2008 e della decisione 2008/633/GAI del Consiglio

Vista la loro importanza e la loro portata, alcuni sviluppi notificati dall'UE nell'ambito del diritto degli stranieri necessitano dell'approvazione del legislatore (art. 166 cpv. 2 Cost.⁷). Il regolamento VIS disciplina le funzionalità del sistema d'informazione visti (VIS), mentre la decisione VIS disciplina l'accesso al VIS delle autorità preposte alla sicurezza interna. Il recepimento di tali atti europei va altresì sottoposto al Parlamento per approvazione.

2.1 Procedura di recepimento

Conformemente all'AAS, la Svizzera deve pronunciarsi sull'accettazione dell'atto normativo notificato e sulla sua eventuale trasposizione nel proprio ordinamento giuridico interno. Secondo l'articolo 7 paragrafo 2 lettera a AAS, l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'adozione dell'atto in questione e la Svizzera risponde nei 30 giorni successivi all'adozione dell'atto.

Il Consiglio dell'UE fa pervenire alla Svizzera la notifica del regolamento VIS il 16 luglio 2008, ovvero 23 giorni dopo la sua adozione avvenuta il 23 giugno 2008. Nella fattispecie, la Svizzera era nell'impossibilità di rispettare il termine di 30 giorni previsto all'articolo 7 paragrafo 2 lettera a AAS. Conveniva pertanto far decorrere il termine di 30 giorni a partire dalla notifica e non dall'adozione dell'atto. Il 20 agosto 2008 il Consiglio federale ha approvato il recepimento di tale regolamento, con riserva dell'approvazione definitiva da parte del Parlamento. Il 21 agosto 2008 la Svizzera ha quindi trasmesso al Consiglio dell'UE la propria nota di risposta in merito al regolamento VIS. La decisione VIS è stata notificata alla Svizzera il 25 settembre 2008, ovvero oltre tre mesi dopo la sua adozione avvenuta il 23 giugno 2008. Il 24 ottobre 2008, la Svizzera ha trasmesso la propria nota di risposta al Consiglio dell'UE, fatta salva l'approvazione definitiva del Parlamento.

La notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note avente per la Svizzera valore di trattato internazionale. Il trattato dev'essere approvato conformemente alle disposizioni costituzionali sia dal Consiglio federale, sia dal Parlamento e, in caso di referendum, dal Popolo. In quest'ultima eventualità, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica da parte dell'UE (art. 7 par. 2 lett. b AAS), ovvero fino a luglio o settembre 2010, per il recepimento e la trasposizione nel diritto svizzero degli atti notificati. Vista l'urgenza del progetto, che prevede l'allacciamento della Svizzera al sistema d'informazione visti centrale sin dal 21 dicembre 2009, la Svizzera dovrà essere pronta e disporre delle basi legali necessarie sin da tale data.

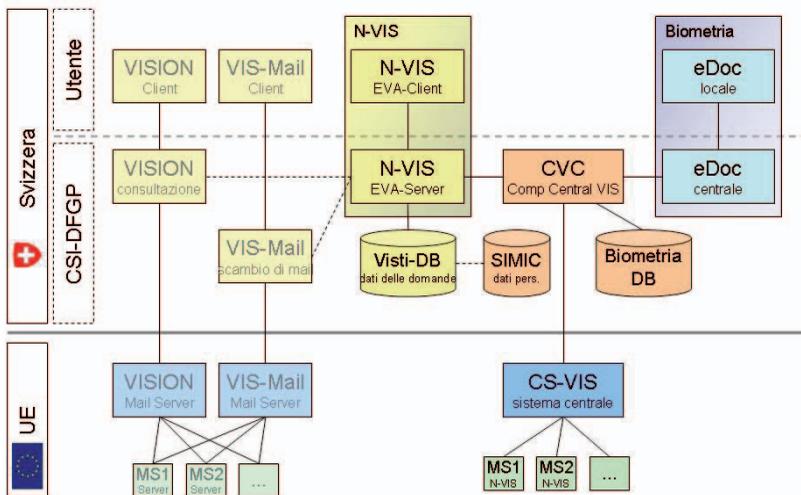
Gli scambi di note entrano in vigore non appena la Svizzera informa l'Unione europea che i suoi requisiti costituzionali sono soddisfatti.

Se la Svizzera rifiuta di recepire uno sviluppo dell'acquis, è avviata una procedura speciale: le parti sono chiamate a esaminare, nell'ambito di un comitato misto, le possibilità di continuare l'applicazione degli accordi. Se la procedura ha esito nega-

La registrazione biometrica sarà possibile grazie alla piattaforma dei documenti elettronici (e-document), che dovrebbe essere disponibile a partire da marzo 2010, in particolare per i documenti di viaggio per stranieri e i passaporti biometrici svizzeri. Per garantire il rilevamento biometrico tra il 21 dicembre 2009 e fine febbraio 2010, la Svizzera prevede di farsi rappresentare in base a quanto stabilito nella parte II numero 1.2 lettera b dell'Istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria¹⁰.

L'applicazione VISION è un semplice mezzo di comunicazione che consente in particolare di ottenere dagli altri Stati Schengen determinati dati sui richiedenti il visto Schengen, qualora la Svizzera auspichi essere consultata prima del rilascio di un visto Schengen a determinati cittadini di un Paese terzo. Il sistema VISION è utilizzato allo stesso modo per trasmettere dati agli altri Stati Schengen che chiedono di essere consultati prima che la Svizzera rilasci un visto Schengen. VISION è operativo già dal 12 dicembre 2008 e non incide in maniera diretta sulle presenti modifiche di legge.

Soluzione ibrida



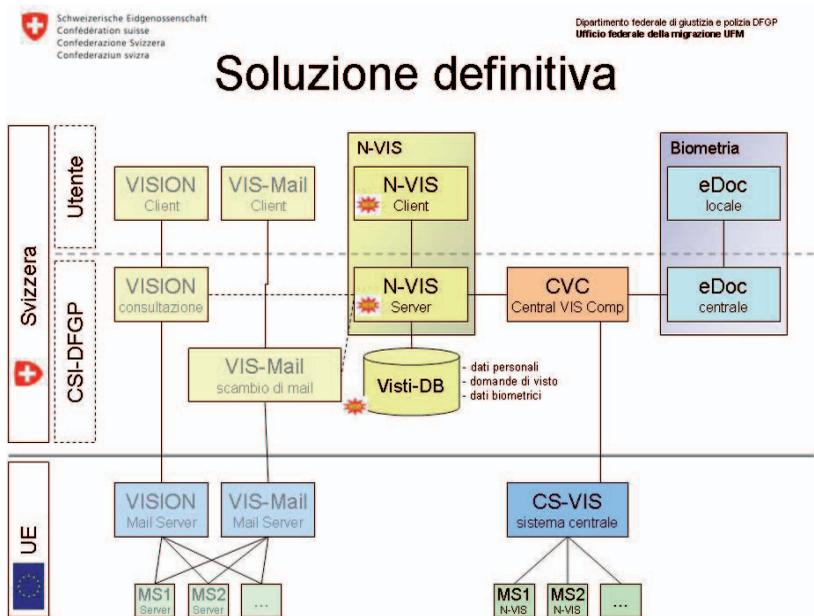
2.2.2.2 Soluzione definitiva

Per il 2011 è prevista la creazione di una nuova banca dati nazionale contenente in particolare i dati da trasferire imperativamente al VIS centrale in applicazione del regolamento VIS. Gli accessi delle autorità svizzere alla nuova banca dati, denominata «sistema nazionale visti», vanno disciplinati in una legge, com'è il caso per gli

¹⁰ GU C 326 del 22.12.2005, pag. 1

accessi al VIS centrale. L'utente accede ai dati del VIS centrale direttamente attraverso il punto d'accesso denominato CVC, senza dover passare dal nuovo sistema nazionale visti.

Ogni modifica o cancellazione di dati registrati nel sistema nazionale visti in applicazione del regolamento VIS va comunicata immediatamente al VIS centrale.



2.2.3 Decisione VIS

La decisione VIS definisce le condizioni imposte alle autorità preposte alla sicurezza interna nel consultare il VIS centrale. Completa il regolamento VIS e s'iscrive nel quadro della prevenzione e dell'individuazione di reati gravi, segnatamente quelli legati al terrorismo. Tali autorità sono autorizzate a consultare i dati entro i limiti dei loro poteri e purché siano adempite le condizioni definite nella decisione VIS. Le autorità accedono al VIS centrale passando dai punti d'accesso centrale, responsabili dell'osservanza delle condizioni d'accesso stabilite dalla decisione VIS. Le autorità presentano ai punti d'accesso centrale una domanda debitamente motivata, basata su un caso individuale e formulata per scritto (per lettera o per via elettronica). Il o i punti d'accesso centrale effettuano le ricerche in base a un dato indicato nella decisione. In caso di riscontro nel sistema, all'autorità richiedente sono trasmessi unicamente i dati figuranti nella decisione VIS. La Svizzera è tenuta a designare le autorità autorizzate a presentare domande scritte nonché i punti di accesso centrale.

2.3 **Modifiche della legge federale sugli stranieri (LStr) e della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)**

2.3.1 **Necessità dell'adeguamento**

Il regolamento VIS contiene talune disposizioni direttamente applicabili. Determinati punti vanno tuttavia concretizzati in una legge formale. Gli Stati Schengen sono incaricati di approntare il regime sanzionatorio istituito dal regolamento VIS (art. 36 del regolamento). Per la Svizzera, il Codice penale (CP)¹¹ contiene già le pertinenti disposizioni che consentono di sanzionare i reati in questione. L'articolo 179^{novies} CP (sottrazione di dati personali) si applicherà perlopiù all'utilizzo fraudolento di dati sensibili, in combinato disposto con l'articolo 35 della legge federale del 19 giugno 1992¹² sulla protezione dei dati (LPD; violazione dell'obbligo di discrezione). Altri articoli del Codice penale possono parimenti entrare in linea di conto, ad esempio gli articoli 143 (acquisizione illecita di dati) e 143^{bis} (accesso indebito a un sistema per l'elaborazione di dati). In via marginale è concepibile che il funzionario responsabile dell'uso dei dati si renda colpevole di una violazione del segreto d'ufficio ai sensi dell'articolo 320 CP. Nel quadro dell'associazione della Svizzera a Dublino, è tuttavia stata creata una norma di diritto penale speciale nella legge del 26 giugno 1998¹³ sull'asilo (LAsi), che sanziona il trattamento indebito di dati del sistema Eurodac (art. 117a LAsi)¹⁴. Appare pertanto logico riprendere la medesima sanzione, ovvero la multa fino a 10 000 franchi, per la persona che tratta i dati personali del VIS centrale per uno scopo che non sia quello previsto dal regolamento VIS e dalla decisione VIS oppure che tratta i dati personali della banca dati nazionale per uno scopo che non sia l'espletamento delle proprie mansioni legali (cfr. futura ordinanza sul VIS centrale e sul sistema nazionale visti).

Le autorità designate dalla Svizzera e autorizzate, in base al regolamento e alla decisione VIS, a registrare o consultare dati nel VIS centrale, devono inoltre essere comunicate all'Unione europea. Tale designazione dovrebbe figurare anche nella legge formale qualora l'autorità in questione sia chiamata a trattare o comunicare dati sensibili (art. 17 cpv. 2 e 19 cpv. 3 LPD). Il sistema d'informazione visti centrale e la nuova banca dati nazionale visti contengono dati sensibili, quali ad esempio i motivi di rifiuto di un visto (art. 12 cpv. 2 del regolamento). È quindi prevista una nuova disposizione legale riguardante la banca dati nazionale visti. Occorrono inoltre nuove basi legali che indichino le autorità autorizzate a consultare, da un lato, i dati del sistema nazionale visti e, dall'altro, quelli del VIS centrale. Occorre parimenti stabilire le autorità autorizzate a registrare nel sistema nazionale visti i dati richiesti per il VIS centrale, conformemente al regolamento VIS.

¹¹ RS 311.0

¹² RS 235.1

¹³ RS 142.31

¹⁴ RU 2008 458

2.3.2 **Disciplina proposta per la soluzione definitiva**

I nuovi articoli sono integrati nella legge federale del 16 dicembre 2005¹⁵ sugli stranieri (LStr) in quanto è chiaro che il sistema d'informazione visti non farà parte del sistema d'informazione comune al settore degli stranieri e dell'asilo (SIMIC)¹⁶. La LStr è la legge pertinente in termini materiali, trattandosi di dati relativi al rilascio o al rifiuto dei visti. Un'altra disposizione (art. 109a LStr) indica le autorità autorizzate a consultare il VIS centrale. È bene definire le autorità che hanno accesso al sistema nonché lo scopo di tale accesso, conformemente alle norme europee. È parimenti designato il punto di accesso centrale cui le autorità di polizia e di perseguimento penale dovranno rivolgere le loro domande scritte per ottenere dati del VIS centrale (art. 109a LStr). L'articolo 109b LStr costituirà la base legale per la nuova banca dati nazionale visti. Si tratta del sistema svizzero dei visti, nel quale sono registrati i dati dei richiedenti il visto. Parte di tali dati sono trasferiti simultaneamente nel VIS centrale. Una disposizione disciplina inoltre la consultazione dei dati della nuova banca dati nazionale visti, ovvero dei dati riguardanti esclusivamente la Svizzera (art. 109c LStr).

Conformemente alla decisione VIS è inoltre opportuno prevedere un articolo che indichi le autorità che possono essere contattate da uno Stato membro dell'Unione europea cui non si applica ancora il regolamento VIS e che desidera avere informazioni inserite nel sistema per prevenire o combattere il terrorismo o altri gravi crimini (art. 109d LStr).

Le disposizioni esecutive sono disciplinate dall'articolo 109e LStr. È previsto in particolare di specificare, in un'ordinanza, le varie autorità autorizzate a registrare o consultare i dati. La legge formale prevede a tal fine una pertinente delega di competenze al Consiglio federale.

È parimenti prevista una sanzione per il trattamento indebito dei dati del VIS centrale o nazionale (art. 120d LStr). L'attuazione del VIS implica infine il rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti il visto. Il rilevamento, che attualmente non tutte le ambasciate effettuano, implicherà un sovraccarico di lavoro. Nel quadro della procedura di rilascio dei visti presso le ambasciate occorre pertanto prevedere la delega di determinate mansioni a terzi (art. 98b LStr).

Una seconda modifica verte sul futuro codice comunitario dei visti, non ancora notificato alla Svizzera (art. 6 LStr). Sono inoltre necessarie alcune modifiche della legge federale del 20 giugno 2003¹⁷ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA).

¹⁵ RS 142.20

¹⁶ Ordinanza del 12 aprile 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC; RS 142.513).

¹⁷ RS 142.51

Cpv. 1

Il capoverso 1 dell'articolo 109a LStr elenca i dati contenuti nel VIS centrale (C-VIS).

Cpv. 2

Le autorità autorizzate a consultare i dati del VIS centrale sono elencate al capoverso 2 dell'articolo 109a LStr. Vari enti sono autorizzati a consultare dati del sistema centrale, ma con scopi chiaramente definiti. La consultazione è talvolta limitata a determinati dati. È garantito che i dati della banca dati svizzera sui visti da registrare conformemente al regolamento VIS figurino anche nel VIS centrale (cfr. art. 8a cpv. 2 LSISA dell'atto A e art. 109b LStr dell'atto B).

Lett. a

Il primo scopo del sistema è di agevolare i compiti delle autorità federali e cantonali. Si tratta anzitutto di agevolare la procedura di rilascio del visto grazie all'accesso alle informazioni eventualmente già disponibili sul conto del richiedente il visto. L'UFM, le rappresentanze svizzere all'estero, le missioni, le autorità cantonali di migrazione competenti in materia di visti, la Segreteria di Stato e la Direzione politica del Dipartimento federale degli affari esteri possono consultare determinati dati del VIS centrale per il rilascio dei visti. Il Corpo delle guardie di confine e i posti di confine delle polizie cantonali hanno parimenti accesso diretto al VIS centrale per il rilascio dei visti eccezionali.

Lett. b

In un secondo tempo il sistema centrale è teso a evitare che i criteri per la determinazione dello Stato membro responsabile dell'esame della domanda d'asilo siano aggirati, nonché a facilitare l'applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 (regolamento Dublino)²⁰. Consultando il VIS centrale, le autorità competenti in materia d'asilo possono verificare se una persona ha già ottenuto un visto rilasciato da uno Stato Schengen. Il rilascio di un visto da parte di uno Stato Dublino può implicarne la responsabilità e la competenza per l'esame della domanda d'asilo in virtù del regolamento Dublino (art. 9 del regolamento Dublino). Se la Svizzera reputa che la competenza spetti a un altro Stato Dublino, lo contatta per il tramite dell'ufficio Dublino. Se lo Stato in questione è disposto a riprendere la persona, le autorità svizzere emanano una decisione di non entrata nel merito della domanda d'asilo e dispongono l'allontanamento a destinazione dello Stato Dublino (art. 34 cpv. 2 lett. d LAsi). L'UFM può pertanto consultare determinati dati speciali del VIS centrale allo scopo di determinare lo Stato responsabile del trattamento di una domanda d'asilo sulla base del regolamento Dublino.

L'UFM è inoltre libero di consultare il VIS centrale per l'esame di una domanda d'asilo, qualora lo Stato Dublino competente è la Svizzera (art. 22 del regolamento Dublino).

²⁰ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

Let. c

La consultazione del sistema d'informazione consente pure un controllo ottimale alle frontiere esterne Schengen e sul territorio svizzero. Il Corpo delle guardie di confine e le autorità cantonali di polizia incaricate del controllo alle frontiere esterne Schengen sono autorizzati a consultare i dati del VIS centrale.

Let. d

Il Corpo delle guardie di confine e le autorità cantonali di polizia che effettuano controlli dell'identità per verificare se sono adempite le condizioni d'entrata, di dimora o di residenza sono parimenti autorizzati a consultare taluni dati del VIS centrale.

Cpv. 3

Il VIS centrale consente altresì alle autorità di polizia e di perseguimento penale designate di accedere a determinate informazioni in un numero definito di casi, allo scopo di prevenire e individuare reati di terrorismo o altri reati gravi nonché di investigare in materia. A tal fine, al punto di accesso centrale designato va indirizzata una domanda motivata, da presentare in forma scritta o elettronica. I dati del VIS di cui al capoverso 3 sono trasmessi all'autorità richiedente soltanto se sono adempite le condizioni di cui all'articolo 5 della decisione VIS e se la ricerca nel VIS produce un riscontro. In caso di eccezionale urgenza il punto di accesso centrale può prendere in consegna anche le domande orali trattandole immediatamente. Verifica soltanto in un secondo tempo se sono adempite tutte le condizioni di cui all'articolo 5 della decisione del Consiglio, compresa l'eventuale urgenza eccezionale. Tale verifica ex post ha luogo entro un termine ragionevole dal trattamento della domanda.

Le autorità autorizzate ai sensi della decisione VIS (art. 3) figurano al capoverso 3 dell'articolo 109a LStr: l'Ufficio federale di polizia (fedpol), il Servizio d'analisi e prevenzione (SAP), il Ministero pubblico della Confederazione, le autorità cantonali di polizia e di perseguimento penale, nonché le polizie delle Città di Zurigo, Winterthur, Losanna, Chiasso e Lugano. La legittimazione d'accesso delle autorità comunali di polizia risulta dall'affinità della loro attività con quella della polizia giudiziaria cantonale per quanto riguarda la prevenzione e individuazione dei reati gravi ai sensi della decisione VIS, nonché l'investigazione in materia. Le domande vanno indirizzate al punto d'accesso centrale.

Cpv. 4

La Centrale operativa fedpol ha accesso diretto ai dati del VIS centrale (art. 109a cpv. 4 LStr). Risponde alle domande rivoltele dalle autorità indicate al capoverso 3.

Art. 109b Scambio d'informazioni con gli Stati membri dell'UE cui non si applica ancora il regolamento (CE) n. 767/2008

È opportuno assicurare lo scambio d'informazioni ai sensi dell'articolo 6 della decisione del Consiglio 2008/633/GAI, del 23 giugno 2008, tra la Svizzera e le autorità di perseguimento penale degli Stati membri dell'UE cui non si applica ancora il regolamento VIS. Va rilevato che il Regno Unito e l'Irlanda, ad esempio, non applicano attualmente il regolamento VIS. Valgono comunque le condizioni previste dalla decisione VIS per l'accesso ai dati del sistema da parte delle autorità designate. Le domande debitamente motivate vanno indirizzate per scritto, even-

tualmente per via elettronica, alle autorità svizzere di cui all'articolo 109a capoverso 3 LStr. La domanda va quindi rivolta alla Centrale operativa fedpol.

La Svizzera può inoltre chiedere a uno Stato membro cui non si applica ancora il regolamento VIS di comunicarle le proprie informazioni in materia di visti. Le domande debitamente motivate sono presentate anche in questo caso per scritto, eventualmente per via elettronica. Secondo la decisione VIS, questi Stati membri sono tenuti a comunicare le informazioni richieste dalla Svizzera purché siano adempite le condizioni previste dalla decisione.

Art. 109c Disposizioni esecutive per il C-VIS

Il Consiglio federale è incaricato di specificare le unità organizzative competenti presso le autorità di cui all'articolo 109a capoversi 2 e 3 LStr. Tali unità organizzative saranno definite in un'ordinanza d'esecuzione.

Il Consiglio federale è inoltre incaricato di disciplinare, emanando disposizioni esecutive, vari punti che vanno concretizzati per permettere l'applicazione del regolamento e della decisione VIS. Occorre segnatamente definire, nel quadro di detta decisione, la procedura per l'ottenimento dei dati del VIS centrale da parte delle autorità di cui all'articolo 109a capoverso 3 LStr (cfr. quanto esposto al n. 2.3.3.1., art. 109a cpv. 3 LStr). Infine, è opportuno definire in un'ordinanza l'elenco dei reati di cui all'articolo 109a capoverso 3 LStr.

Occorre altresì disciplinare la portata degli accessi in rete al VIS centrale. Va inoltre precisata la procedura di scambio d'informazioni di cui all'articolo 109b LStr. È bene che il Consiglio federale disciplini tali aspetti in disposizioni di livello inferiore a una legge federale in quanto si tratta di elementi più circostanziati e suscettibili di modifiche più frequenti (p. es. creazione di nuove autorità). La delega al Consiglio federale consente pertanto una certa flessibilità, pur restando entro il quadro stabilito dalla legge.

Art. 120d Trattamento illecito di dati personali del C-VIS

La disciplina prevista per il trattamento illecito di dati personali inseriti in Eurodac (art. 117a LAsi) è ripresa per il VIS. Tale disciplina è entrata in vigore il 12 dicembre 2008 unitamente agli accordi di Schengen²¹. L'attuale articolo 120d LStr diventa il nuovo 120e LStr. Il nuovo articolo 120d LStr verte sul VIS centrale e deve entrare in vigore a decorrere dal 21 dicembre 2009. Una disposizione analoga è prevista nell'ambito delle modifiche in vista di un nuovo sistema nazionale sui visti.

Art. 120e Perseguimento penale

L'attuale articolo 120d LStr diventa l'articolo 120e LStr. Conviene completare tale articolo con un riferimento al nuovo articolo 120d LStr sul trattamento illecito di dati personali nel VIS centrale. Anche questo adeguamento deve entrare in vigore il 21 dicembre 2009.

²¹ Modifica della legge federale sugli stranieri (Complementi nel quadro della trasposizione degli accordi d'associazione alla normativa di Schengen e Dublino); FF 2008 4619.

2.3.3.2 Atto A: disposizioni della LSISA

L'Atto A è la legge da dichiararsi urgente ai sensi del numero 6.2. Le disposizioni della LSISA sono commentate qui di seguito.

Art. 4 cpv. 1 lett. c

È opportuno adeguare la LSISA per precisare i nuovi dati sui visti che la Svizzera deve rilevare in base al regolamento VIS. La disposizione riprende i dati indicati all'articolo 109*b* LStr, che entrerà in vigore solo nel 2011 (Atto B, n. 2.3.3.3). A quel momento occorrerà abrogare l'articolo 4 capoverso 1 lettera c.

Art. 8a Dati relativi ai visti

L'articolo 8*a* LSISA deve entrare in vigore nel dicembre 2009 e sarà abrogato al momento della messa in funzione della nuova banca dati sui visti, nel 2011.

Cpv. 1

Il capoverso 1 definisce le autorità autorizzate a rilevare, modificare o cancellare i dati elencati all'articolo 4 capoverso 1 lettera c LSISA.

Cpv. 2

Il capoverso 2 rinvia al regolamento VIS.

Cpv. 3

Il Consiglio federale è incaricato di definire le unità delle autorità di cui all'articolo 8*a* capoverso 1 LSISA.

2.3.3.3 Atto B: disposizioni della LStr

L'Atto B corrisponde al decreto federale che approva gli scambi di note, comprese le disposizioni legali che la loro trasposizione necessita (cfr. n. 6.2). Le disposizioni della LStr sono commentate qui di seguito. Gli articoli 98*b*, 109*a* e 120*e* LStr devono essere recepiti nella medesima forma di quelli applicabili a partire dal dicembre 2009. Rinviamo pertanto, per tali articoli, a quanto esposto in merito all'atto A (n. 2.3.3.1).

Art. 6 cpv. 2–4 Rilascio del visto

Secondo l'articolo 141*a* capoverso 2 Cost., è possibile includere nel decreto d'approvazione le modifiche legislative necessarie per l'attuazione di un trattato. Nel caso specifico, l'articolo 6 LStr è legato in maniera indiretta al recepimento del regolamento VIS. In vista dell'adozione del codice comunitario dei visti, è opportuno disciplinare la questione del rifiuto del visto, non disciplinata nel regolamento VIS. Tuttavia, trattandosi di una procedura strettamente legata al regolamento VIS, è ragionevole riprendere qui l'unica modifica legale da effettuare nel codice comunitario dei visti. Tale codice prevede, in caso di rifiuto del visto Schengen, l'emanazione sistematica di un modulo conforme all'allegato VI del codice (art. 32 par. 2 del

codice comunitario dei visti)²². Tale nuova regola entrerà in vigore 18 mesi e 20 giorni dopo la pubblicazione del codice nella Gazzetta ufficiale dell'UE (cfr. art. 58 del codice comunitario dei visti). Al momento è difficile prevedere la data di tale pubblicazione e il momento in cui l'atto sarà notificato alla Svizzera come sviluppo dell'acquis di Schengen. Il Consiglio federale dovrà decidere a tempo debito circa l'entrata in vigore di tale disposizione.

Cpv. 2

Per motivi di economia procedurale, va tuttavia mantenuta l'attuale procedura a due livelli. La competente rappresentanza all'estero notifica pertanto al richiedente il rifiuto del visto mediante modulo standard.

Cpv. 3

L'autorità competente, ovvero l'UFM o il DFAE, emana una decisione motivata e impugnabile unicamente su domanda e dietro riscossione di un emolumento. La decisione può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale in base alle disposizioni ordinarie della procedura amministrativa.

Cpv. 4

L'articolo 6 capoverso 4 LStr corrisponde all'attuale capoverso 3 dell'articolo 6 LStr.

Art. 71, frase introduttiva e lett. c

Questo articolo è adeguato unicamente per consentire di introdurre l'abbreviazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

Art. 109b Sistema nazionale visti

Cpv. 1

L'articolo 109b capoverso 1 LStr precisa che l'UFM gestisce il sistema nazionale visti. Sottolinea inoltre l'utilità del sistema, che consente alle autorità autorizzate di registrare e aggiornare i dati personali, compresi quelli sensibili, sui richiedenti il visto.

Cpv. 2

Il capoverso 2 specifica le categorie di dati contenute nel VIS nazionale, ovvero dati alfanumerici sul richiedente e i visti richiesti, rilasciati, rifiutati, annullati, ritirati o prorogati, le fotografie e le impronte digitali del richiedente nonché i collegamenti tra determinate domande di visto. All'atto della registrazione nel VIS nazionale, gran parte di tali dati sono immediatamente trasmessi al VIS centrale contenente i dati dell'insieme degli Stati Schengen. La banca dati nazionale visti contiene altri dati che non devono essere trasmessi al VIS centrale. Si tratta di dati necessari unicamente alle autorità svizzere e riguardano il rilascio dei visti nazionali da parte della Svizzera, ovvero i visti abbinati a un permesso di soggiorno. Saranno quindi

²² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario dei visti, VISA 120, CODEC 491, COMIX 283, non pubblicato nella Gazzetta ufficiale.

registrate le informazioni relative al soggiorno in Svizzera e alla situazione familiare dell'interessato. Si tratta di dati attualmente registrati in EVA.

Cpv. 3

Le autorità competenti in materia di visti sono le uniche ad avere accesso alla banca dati nazionale ai fini della registrazione, della modifica o della cancellazione dei dati. Questo principio figura all'articolo 109b capoverso 3 LStr. Quanto ai dati destinati al VIS centrale, gli accessi ai fini indicati in precedenza sono disciplinati in maniera analoga nel regolamento VIS (art. 6 e 8–17 del regolamento VIS). Ogni registrazione o modifica dei dati registrati nella banca dati nazionale in applicazione del regolamento VIS dev'essere comunicata al sistema centrale.

Art. 109c Consultazione del sistema nazionale visti

Il sistema nazionale visti sostituirà la banca dati EVA, l'attuale sotto-sistema del sistema d'informazione comune ai settori degli stranieri e dell'asilo (SIMIC). Per garantire un accesso analogo ai dati nazionali, ovvero al sistema nazionale visti, è opportuno riprendere essenzialmente quanto previsto attualmente dalla legge federale del 20 giugno 2003²³ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA), segnatamente all'articolo 9 capoverso 1 LSISA. Occorre definire chiaramente le autorità autorizzate a consultare il sistema nazionale visti e specificarne il contesto.

Let. a

Il Corpo delle guardie di confine e i posti di confine delle autorità cantonali di polizia possono accedere direttamente alla nuova banca dati per effettuare i controlli d'identità e rilasciare i visti eccezionali.

Let. b

Le rappresentanze svizzere all'estero e le missioni devono poter accedere al sistema visti, segnatamente per l'esame delle domande di visto.

Let. c

Anche la Segreteria di Stato e la Direzione politica del DFAE hanno accesso ai dati svizzeri sui visti.

Let. d

Anche l'Ufficio centrale di compensazione è autorizzato a consultare il sistema nazionale visti per esaminare le domande di prestazioni e attribuire e verificare il numero d'assicurato AVS.

Let. e

Le autorità cantonali e comunali competenti in materia di stranieri e le autorità cantonali di polizia sono autorizzate a consultare determinati dati per l'adempimento dei loro compiti in materia di stranieri.

²³ RS 142.51

Let. f

L'accesso alla banca dati nazionale dev'essere garantito a fedpol, all'Ufficio federale di giustizia e al SAP per quanto i loro incarichi legali lo richiedano. Attualmente fedpol può ad esempio consultare EVA per disporre misure di respingimento. Gli altri servizi hanno parimenti accesso a determinate informazioni. Tale possibilità va mantenuta.

Let. g

Anche le competenti autorità federali di ricorso devono poter consultare il sistema nazionale visti per istruire i ricorsi interposti presso di esse.

Art. 109d Scambio d'informazioni con gli Stati membri dell'UE
cui non si applica ancora il regolamento (CE) n. 767/2008

L'articolo 109d dell'Atto B corrisponde all'articolo 109b dell'Atto A. Rinviamo pertanto a quanto esposto in merito all'articolo 109b (n. 2.3.3.1).

Art. 109e Disposizioni esecutive per i sistemi d'informazione visti

Questo articolo è stato riformulato in vista della messa a punto del nuovo sistema nazionale visti. Occorre definire in un'ordinanza i dati del sistema nazionale sui visti che possono essere consultati dalle autorità di cui all'articolo 109c LStr. Va altresì disciplinata la portata degli accessi in linea al sistema nazionale visti. D'altro canto occorrono talune precisazioni riguardo alla protezione dei dati. Il diritto d'accesso è già disciplinato dagli articoli 111f e 111g LStr. I diritti d'accesso andranno richiesti al detentore della collezione di dati, ossia all'UFM. Sul piano formale ciò sarà disciplinato in un'ordinanza, per la precisione nella futura ordinanza sul sistema nazionale visti e sul VIS centrale. Questo articolo sostituirà l'articolo 109c LStr previsto per dicembre 2009 (Atto A).

Art. 120d Trattamento illecito di dati personali dei sistemi d'informazione visti

La sanzione prevista nel quadro del VIS centrale va ripresa anche per il sistema nazionale visti messo a punto in un secondo tempo. L'articolo 120d sostituirà quello che deve entrare in vigore il 21 dicembre 2009.

2.3.3.4 Atto B: disposizioni della LSISA

L'Atto B corrisponde al decreto federale che approva gli scambi di note, comprese le disposizioni legali che la loro trasposizione richiede (cfr. n. 6.2). Le disposizioni della LSISA sono commentate qui di seguito.

Art. 4 cpv. 1 lett. c e 8a

Questi articoli vanno abrogati non appena il nuovo sistema nazionale visti sarà operativo.

Art. 9 cpv. 1

A partire dal 2011 il SIMIC non conterrà più dati sui visti. Gli accessi previsti attualmente dalla LSISA vanno pertanto adeguati in previsione dell'introduzione del nuovo sistema nazionale visti.

Let. e

Il riferimento ai compiti legati al rilascio dei visti eccezionali è soppresso poiché le autorità menzionate avranno accesso, a tal fine, ai dati sui visti della nuova banca dati nazionale.

Let. f

In avvenire le rappresentanze svizzere all'estero e le missioni svizzere saranno autorizzate a consultare la banca dati SIMIC unicamente per l'adempimento dei loro compiti nell'ambito dell'applicazione della legislazione concernente la cittadinanza svizzera. Nel quadro del rilascio dei visti, tali autorità avranno direttamente accesso al sistema nazionale visti (cfr. art. 109c lett. b LStr).

Let. g

Le autorità indicate in questa disposizione figurano d'ora in poi all'articolo 109c lettera c LStr e avranno accesso diretto al sistema nazionale visti. La lettera g va pertanto abrogata.

3 Motivazione e apprezzamento della soluzione proposta

Il regolamento e la decisione VIS definiscono gli accessi al VIS centrale e l'utilizzo dei dati. Si tratta di dettagli pratici che riguardano anzitutto le autorità amministrative. Si è pertanto rinunciato a una consultazione esterna e optato per un'indagine conoscitiva (art. 10 cpv. 1 della legge sulla consultazione, LCo)²⁴. I rappresentanti dei Cantoni sono stati informati preliminarmente del progetto in corso. L'indagine conoscitiva si è svolta dal 24 febbraio al 16 marzo 2009.

La quasi totalità delle cerchie consultate si è espressa favorevolmente in merito alla messa in funzione del sistema centrale, il quale consente un migliore controllo in particolare alle frontiere esterne Schengen.

È previsto un unico punto d'accesso centrale federale con accesso diretto ai dati del VIS centrale nel quadro della lotta ai reati di terrorismo e ad altri reati penali gravi. Trattasi della Centrale operativa di fedpol (art. 109a cpv. 4 LStr). Tale centrale deve esaminare le domande concernenti casi individuali sottoposte dalle autorità di polizia o giudiziarie e, se giustificato, far pervenire i dati richiesti a tali autorità. Tutte le associazioni di polizia hanno accettato la proposta.

Le autorità di polizia sono inoltre autorizzate, in base al regolamento VIS, ad accedere ai dati del VIS centrale allo scopo di identificare una persona o di verificare se sono adempite le condizioni di soggiorno o d'entrata (art. 109a cpv. 2 lett. d LStr). Varie associazioni di polizia (CDCGP, SCPCS, Associazione svizzera dei corpi delle polizie municipali e CCPCS) chiedono che le autorità comunali di polizia

²⁴ RS 172.061

possano accedere al VIS centrale, ossia a tutti i dati Schengen, allo scopo di identificare più rapidamente uno straniero senza dover passare dal Cantone. In un primo tempo, le autorità cantonali di polizia hanno accesso al VIS centrale nella medesima misura in cui attualmente hanno accesso ai dati sui visti del SIMIC. Si tratta delle autorità cantonali di polizia incaricate di controllare i visti (aeroporti e stazioni internazionali). Considerati i costi e le difficoltà tecniche che implicherebbero tali accessi per tutti i Comuni, non è possibile rispondere al desiderio di queste associazioni. Attualmente, si devono calcolare costi d'installazione di almeno 30 000 franchi per ogni punto d'accesso teso a confrontare le impronte digitali nel VIS centrale. Peraltro, se appare ragionevole e tecnicamente possibile, in un secondo tempo verrà allestito un accesso più esteso per le autorità cantonali di polizia. Per questo motivo non è necessario l'accesso diretto da parte dei Comuni.

Il sistema nazionale svizzero visti sarà istituito nel 2011. Sostituirà l'attuale EVA, sottosistema del SIMIC. Gli accessi al nuovo sistema d'informazione svizzero dovranno essere disciplinati. Le autorità di polizia hanno chiesto anche in questo contesto che sia accordato a tutti i Comuni un accesso diretto al sistema nazionale sui visti (art. 109c LStr). Anche in questo caso, e per i medesimi motivi menzionati in precedenza, non è possibile esaudire tale richiesta. Le autorità comunali di polizia non dispongono attualmente di un accesso diretto ai dati sui visti.

Alcuni partecipanti all'indagine conoscitiva (Travail suisse, Direzione di polizia e degli affari militari del Cantone di Berna, UDC, Direzione della sicurezza del Cantone di Zugo) hanno espresso critiche in merito alla disposizione che consente di delegare determinati incarichi a terzi, in particolare il rilevamento di dati biometrici, per la procedura di rilascio del visto (art. 98b LStr). Tuttavia è essenziale mantenere tale disposizione in quanto la delega di incarichi a terzi è indispensabile per un rilevamento efficace dei dati biometrici presso le ambasciate. La possibilità di una delega è peraltro prevista da uno sviluppo dell'acquis di Schengen non ancora notificato alla Svizzera²⁵.

Nell'indagine conoscitiva, alle associazioni di polizia sono inoltre state poste due domande specifiche vertenti, da un lato, sulle autorità che devono poter presentare le domande ai sensi dell'articolo 109a capoverso 3 LStr e, d'altro lato, sul numero di domande attese per ogni punto d'accesso centrale. Le risposte fornite hanno mostrato che tutte le autorità, anche quelle comunali, incaricate di condurre indagini o di prevenire crimini gravi, dovrebbero essere autorizzate a presentare una domanda al punto d'accesso federale. Ecco perché la legge specifica alcune grandi Città (art. 109a cpv. 3 LStr). Il numero di domande presentate ogni mese alla Centrale operativa di fedpol da parte di tutti i Cantoni può essere stimato attorno a 500.

²⁵ Regolamento (CE) n. 390/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, recante modifica dell'Istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria in relazione all'introduzione di elementi biometrici e comprendente norme sull'organizzazione del ricevimento e del trattamento delle domande di visto (GU L 131 del 28.5.2009, pagg. 1–10).

4 Conseguenze per la Confederazione e i Cantoni

4.1 Conseguenze finanziarie

Il VIS centrale è collegato al sistema nazionale di ogni Stato membro attraverso l'interfaccia nazionale. Ogni Stato membro è responsabile dello sviluppo, dell'organizzazione, della gestione, del funzionamento e della manutenzione del sistema nazionale nonché delle spese che ne derivano. Le spese iniziali per la messa in esercizio del VIS sono stimate a 25 milioni di franchi svizzeri. I fondi necessari alla realizzazione del progetto in corso sono preventivati nel credito di 141,8 milioni di franchi del Dipartimento federale di giustizia e polizia destinato a Schengen e Dublino per il periodo 2008–2012. I mezzi finanziari sono iscritti nel preventivo e nella pianificazione finanziaria. I fondi richiesti per il 2009 ammontano ad esempio a 13 milioni di franchi. Non sono stati chiesti fondi supplementari per l'attuazione informatica del sistema d'informazione visti. L'installazione di un accesso diretto al VIS centrale per le autorità cantonali di polizia potrebbe provocare spese supplementari. Se si decide di installare, alla fine del 2009 o nel 2010, programmi che consentano un accesso al VIS centrale e un accesso alla piattaforma biometrica (e-document), si devono prevedere costi pari a 3,6 milioni di franchi (60 000 franchi per allacciamento, calcolando che sono 60). Sono inoltre da prevedere spese dell'ordine di 35 000 franchi per ogni formazione di due giorni. Le spese di manutenzione ammontano a 720 000 franchi all'anno (20 % dei costi d'acquisto). I costi saranno a carico dei Cantoni. Tali allacciamenti non sono necessari imperativamente, in quanto gli agenti di polizia, in casi specifici, possono consultare il VIS centrale attraverso l'accesso previsto nei servizi cantonali di migrazione.

L'esercizio del diritto d'accesso a determinati dati presentando domanda scritta al punto d'accesso centrale di fedpol genererà un fabbisogno supplementare di personale. Dai calcoli basati sull'esperienza attuale con EVA si presumono almeno 12 000 domande annue da parte di tutte le autorità federali e cantonali. Per il SAP si attendono 4 000 domande annue. Da parte del Ministero pubblico della Confederazione, circa 3 000. Per quanto concerne le domande depositate dai Cantoni, se ne prevedono all'incirca 5 000 all'anno. Per trattare le domande nel rispetto del diritto (1. fissare le priorità, risp. selezionare le domande in funzione dell'urgenza; 2. esaminare le condizioni d'accesso secondo la decisione VIS; 3. accedere al sistema centrale; 4. rispondere all'autorità richiedente), alle autorità richieste occorrono almeno 30 minuti a domanda. Per 12 000 domande annue, ciò equivale a circa 6 000 ore lavorative all'anno, il che corrisponde a tre posti a tempo pieno (300 %). Occorrerà pertanto creare almeno un posto di lavoro supplementare per il trattamento delle domande di fedpol e del Ministero pubblico, un posto di lavoro supplementare per il trattamento delle domande del servizio degli stranieri del SAP e uno per le domande cantonali e comunali. Andranno dunque creati almeno tre posti supplementari in seno a fedpol. Vanno inoltre previsti i relativi costi di gestione.

4.2 Altre conseguenze

In futuro le autorità cantonali di migrazione incaricate di rilasciare i visti saranno autorizzate a consultare il VIS centrale. Le autorità cantonali e federali incaricate di effettuare il controllo alle frontiere esterne Schengen o di verificare l'adempimento delle condizioni di soggiorno disporranno di uno strumento supplementare per le

verifiche dell'identità. La consultazione del VIS può inoltre agevolare l'applicazione del regolamento Dublino²⁶ e consentire di determinare lo Stato responsabile per il trattamento di una domanda d'asilo. Dall'entrata in vigore degli accordi d'associazione a Dublino, lo Stato Schengen che ha rilasciato un visto che, al momento del deposito della domanda d'asilo, è in corso di validità, è considerato responsabile per la procedura d'asilo.

Grazie alla decisione VIS, le autorità di perseguimento penale avranno la possibilità di ottenere dati del VIS centrale. Ciò migliorerà la sicurezza interna e la lotta al terrorismo. La decisione garantisce che le autorità interessate dispongano di informazioni quanto più complete e recenti nei loro rispettivi ambiti.

5 Programma di legislatura

Il presente messaggio non è previsto esplicitamente dal messaggio del 23 gennaio 2008²⁷ sul programma di legislatura 2007–2011 né dal decreto federale del 18 settembre 2008²⁸ sul programma di legislatura 2007–2011. Vi prevediamo tuttavia nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen da trasporre nel diritto interno. L'annuncio dei pertinenti messaggi figura in particolare al numero 4.2.2 del messaggio sul programma di legislatura, pur trattandosi di un esempio nel quadro della cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria²⁹. È quanto emerge anche dal nostro obiettivo di consolidazione delle relazioni con l'UE, nell'ambito del quale auspicavamo una messa in atto rapida degli accordi di Schengen e Dublino (n. 4.5.1 del messaggio sul programma di legislatura)³⁰.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale che approva gli scambi di note relativi al regolamento VIS e alla decisione VIS si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost.³¹, che attribuisce alla Confederazione una competenza generale nell'ambito degli affari esteri, abilitandola a concludere trattati internazionali. La competenza del Parlamento per l'approvazione dei trattati internazionali risulta dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

La modifica delle due leggi, quella sugli stranieri e quella sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost.

²⁶ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

²⁷ FF **2008** 597

²⁸ FF **2008** 7469

²⁹ FF **2008** 637

³⁰ FF **2008** 647

³¹ RS **101**

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., gli accordi internazionali sottostanno a referendum se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

I presenti scambi di note sono denunciabili alle condizioni previste dall'accordo d'associazione a Schengen (cfr. art. 7 e 17 AAS). Il recepimento del regolamento e della decisione VIS non prevede assolutamente l'adesione a un'organizzazione internazionale. Resta da stabilire se gli scambi di note contengono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se la loro attuazione richiede l'adozione di leggi federali. Per disposizioni che contengono norme di diritto s'indendono, secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002³² sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl), le disposizioni generali e astratte di applicazione diretta che creano obblighi, conferiscono diritti o attribuiscono competenze. Sono altrettanto importanti le disposizioni che, nel diritto interno, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., vanno formulate in una legge formale. Il regolamento e la decisione del Consiglio prevedono in particolare di riservare a determinate autorità l'accesso a dati sensibili. Contengono disposizioni direttamente applicabili e specificano segnatamente i dati che possono essere rilevati e registrati nonché le categorie di autorità che vi hanno accesso e in quali circostanze. Si tratta di disposizioni importanti nella misura in cui, sul piano nazionale, non potrebbero essere emanate altrimenti che sotto forma di legge formale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere c e g Cost.³³ L'attuazione del regolamento e della decisione VIS richiede inoltre l'adeguamento di due leggi formali. Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea in merito al recepimento del regolamento relativo al sistema d'informazione visti (VIS) e al recepimento della decisione sul Consiglio sull'accesso al VIS delle autorità preposte alla sicurezza sottostà pertanto al referendum in materia di accordi internazionali in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

6.2 Forma degli atti

Secondo le comunicazioni ufficiali dell'UE, la Svizzera è sempre partita dall'idea che il VIS centrale sarebbe stato messo in funzione nel primo trimestre del 2010. In un primo tempo ha quindi organizzato il proprio progetto di trasposizione in funzione di tale data, ovvero marzo 2010. Ora, il 26 marzo 2009 l'UE ha informato formalmente la Svizzera che, per il Nordafrica³⁴, il VIS centrale dovrà essere operativo già a partire dal 21 dicembre 2009. Per ragioni tecniche, affinché il VIS possa effettivamente entrare in funzione, tutti gli Stati partecipanti al VIS devono essere allacciati al sistema centrale. Un solo Stato che venisse meno a tale richiesta basterebbe a provocare ritardi all'insieme del progetto. Per questo motivo, la Svizzera è

³² RS 171.10

³³ Cfr. il messaggio dell'8 giugno 2007 relativo al decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (FF 2007 4731).

³⁴ Tunisia, Marocco, Algeria, Egitto, Mauritania, Libia.

tenuta ad essere pronta a lavorare con il nuovo sistema centrale sui visti conformemente alle decisioni europee. Ciò significa che le basi legali necessarie all'operatività del VIS devono entrare in vigore il 21 dicembre 2009. La Svizzera deve pertanto trasporre nel proprio diritto interno il regolamento e la decisione VIS entro un termine nettamente anteriore al termine previsto dall'AAS, ossia di due anni a decorrere dalla notifica. Dalla notifica del regolamento VIS, il 16 luglio 2008, al 21 dicembre 2009, il tempo a disposizione è di circa 17 mesi. Inoltre la Svizzera ha appreso tardivamente, ossia nel marzo del 2009, la necessità di finalizzare il progetto per il 21 dicembre 2009. In tal modo è costretta a trasporre il regolamento e la decisione VIS nel proprio diritto interno entro un termine anteriore a quello previsto originariamente. Dall'esame delle diverse varianti tese a consentire un'accelerazione delle procedure legislative è emerso che soltanto dichiarando urgenti determinate disposizioni legali conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost. le basi legali necessarie possono essere poste in vigore per il 21 dicembre 2009.

Le leggi federali la cui entrata in vigore non possa essere ritardata possono essere dichiarate urgenti conformemente all'articolo 165 capoverso 1 Cost. ed essere poste immediatamente in vigore dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La loro validità deve essere limitata nel tempo. In questo caso è richiesta sia l'urgenza temporale che materiale. L'urgenza temporale è data qualora siano da temere pregiudizi irreparabili che l'entrata in vigore immediata della legge possa impedire o perlomeno minimizzare. L'urgenza materiale è data qualora una rinuncia alla dichiarazione d'urgenza metterebbe a rischio interessi pubblici importanti, in particolare in materia di polizia. È opportuno soppesare gli interessi in gioco. L'interesse pubblico all'entrata in vigore immediata dell'atto deve prevalere sull'interesse al rispetto dei diritti popolari. Per dichiarare urgente una legge occorre l'accordo della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (art. 159 cpv. 3 e 165 cpv. 1 Cost.). Come accennato in precedenza, una legge dichiarata urgente dev'essere di durata limitata (art. 165 cpv. 1, secondo per. Cost.).

Nel caso specifico, l'urgenza temporale è data dal fatto che l'introduzione del VIS per il Nordafrica è stata anticipata dall'UE ed è ora prevista già per il 21 dicembre 2009 (anziché marzo 2010). Come esposto in precedenza, il VIS può essere messo in funzione unicamente se tutti gli Stati partecipanti sono allacciati al sistema centrale. Un ritardo unilaterale da parte svizzera, in termini giuridici o tecnici, impedirebbe l'entrata in funzione del VIS alla data prevista.

L'urgenza materiale è data anche in quanto, se la Svizzera non è pronta in tempo, il buon funzionamento della cooperazione Schengen rischia di essere perturbato con conseguenze sul piano politico e della sicurezza. Dal punto di vista della sicurezza interna della Svizzera, un accesso ai dati del VIS centrale è auspicabile quanto prima per consentire un controllo ottimizzato del rilascio dei visti e una migliore gestione della migrazione legale. Per i motivi esposti, nel caso specifico, l'interesse pubblico all'entrata in vigore delle basi legali prevale sull'interesse al rispetto dei diritti popolari. È pertanto opportuno dichiarare urgenti le disposizioni legali da applicarsi a partire dal 21 dicembre 2009. La durata della legge dichiarata urgente è peraltro limitata a due anni.

In linea di massima, una regola dichiarata urgente entra in vigore immediatamente. Tuttavia, in casi fondati la sua entrata in vigore può essere differita di qualche giorno o settimana. Nel caso specifico, appare opportuno porre in vigore le basi legali poco dopo la loro adozione da parte delle Camere federali, l'11 dicembre 2009. Le basi

legali per l'allacciamento della Svizzera al VIS centrale e la disciplina degli accessi saranno applicate a decorrere dal 21 dicembre 2009.

Il disegno di modifiche legislative è conforme alla Costituzione (art. 165 cpv. 2 Cost.). Le leggi dichiarate urgenti per cui è chiesta la votazione popolare decadono un anno dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea federale se nel frattempo non sono state accettate dal Popolo. La legge dichiarata urgente sottostà a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost.

Il disegno di legge è suddiviso in due atti distinti (A e B). Il primo atto è la modifica legislativa resa necessaria dal recepimento del regolamento e della decisione VIS da applicarsi a decorrere dal 21 dicembre 2009. Tale atto concerne la soluzione transitoria (cfr. n. 2.2.2.1). Trattasi di modifiche della LStr e della LSISA che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge. Questo primo atto soggiace alla clausola d'urgenza.

Il secondo atto è il decreto federale che approva gli scambi di note relativi al recepimento del regolamento e della decisione VIS (art. 163 cpv. 2 Cost.). Conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost., il decreto federale che approva gli scambi di note e le modifiche di legge rese necessarie dal recepimento del regolamento e della decisione VIS possono essere integrati nel medesimo atto legislativo. In tale decreto saranno pertanto integrate le disposizioni legali da applicarsi al momento della messa in funzione del nuovo sistema nazionale visti, verosimilmente nel 2011 (cfr. n. 2.2.2.2). Trattasi di modifiche della LStr e della LSISA che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge. Gli scambi di note vanno applicati provvisoriamente (cfr. n. 6.3).

6.3 Applicazione provvisoria degli scambi di note

La legge dichiarata urgente può entrare in vigore unicamente se sono applicati simultaneamente anche gli scambi di note, che costituiscono trattati internazionali. L'articolo 7 paragrafo 2 lettera b *in fine* AAS prevede la possibilità di applicare provvisoriamente gli sviluppi dell'acquis di Schengen. Il Consiglio federale è abilitato a decidere un'applicazione provvisoria in base all'articolo 7b della legge federale del 21 marzo 1997³⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Secondo tale articolo, nel caso in cui l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può deciderne o convenirne l'applicazione provvisoria se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono. Ora, nel caso specifico, la Svizzera non può permettersi di non allacciarsi al VIS centrale contemporaneamente agli altri Stati Schengen. È un interesse essenziale della Svizzera quello di poter perseguire la collaborazione Schengen nella medesima misura e alle stesse condizioni degli altri Stati Schengen. L'urgenza è data conformemente a quanto esposto al numero 6.2.

Di conseguenza, se l'Atto A è dichiarato urgente, dovremo decidere l'applicazione provvisoria degli scambi di note. In tale contesto dovremo consultare le commissioni parlamentari (art. 152 cpv. 2 e 3^{bis} LParl.). Inoltre, il disegno di decreto federale che approva e traspone i trattati in questione dev'essere sottoposto alle vostre Camere

entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria (art. 7*b* cpv. 2 LOGA). Nel caso specifico, gli scambi di note sono sottoposti immediatamente federali alla vostra attenzione nell'Atto B (decreto federale d'approvazione).