

09.085

Messaggio

concernente l'approvazione e la trasposizione nel diritto svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente l'introduzione dei dati biometrici nei permessi di soggiorno per stranieri

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 18 novembre 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2008 che introduce i dati biometrici nei permessi di soggiorno per stranieri (sviluppo dell'acquis di Schengen) e comprendente le necessarie modifiche della legge federale sugli stranieri e della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo.

Vi sottoponiamo inoltre un disegno di modifiche legali necessarie a prescindere dal recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008. Anche tali modifiche concernono la legge federale sugli stranieri e la legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo.

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

18 novembre 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero ha approvato la partecipazione della Svizzera agli accordi d'associazione a Schengen e Dublino. Il 20 marzo 2006 la Svizzera ha ratificato tali accordi, che sono stati messi in vigore il 12 dicembre 2008. La Svizzera si è impegnata in linea di principio ad accettare anche gli eventuali sviluppi dell'acquis di Schengen e di Dublino.

Il 21 maggio 2008 il Consiglio dell'UE ha notificato alla Svizzera l'adozione del regolamento (CE) n. 380/2008 teso a introdurre i dati biometrici nel permesso di soggiorno per stranieri uniforme esistente dal 12 dicembre 2008. Il 18 giugno 2008 il Consiglio federale ha approvato il recepimento di questo atto europeo con riserva dell'approvazione finale da parte del Parlamento.

A. Regolamento (CE) n. 380/2008

Secondo l'Unione europea è essenziale che il permesso di soggiorno uniforme risponda a norme tecniche di altissimo livello, in particolare per quanto concerne le garanzie contro la contraffazione e la falsificazione. Lo scopo è di prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e il soggiorno irregolare.

Il permesso di soggiorno biometrico uniforme deve contenere in un microchip un'immagine del volto nonché due immagini d'impronte digitali del titolare. Gli elementi biometrici integrati nel permesso di soggiorno sono utilizzati esclusivamente per verificare l'autenticità del documento e l'identità del titolare grazie ad elementi di confronto.

B. Registrazione dei dati biometrici nel SIMIC

Per semplificare il lavoro delle autorità cantonali competenti è prevista la conservazione dei dati biometrici in vista del rinnovo del permesso di soggiorno. Ciò consente inoltre ai titolari di rinnovare il loro permesso senza doversi sottoporre a una nuova procedura di rilevamento biometrico e senza dover versare ogni anno un emolumento biometrico.

La conservazione dei dati biometrici nel SIMIC non persegue in prima linea un obiettivo di sicurezza. Tecnicamente non è prevista la possibilità di confrontare le impronte di una persona con quelle registrate nel SIMIC. Contrariamente al passaporto biometrico svizzero, il permesso di soggiorno non è un documento d'identità, bensì l'attestazione di un diritto di soggiorno in Svizzera. Grazie agli elementi biometrici del permesso è possibile confrontare le impronte digitali che vi figurano con quelle del suo titolare.

C. Trasposizione nel diritto interno

In vista dell'introduzione dei dati biometrici nei permessi di soggiorno per stranieri occorre adeguare la legge federale sugli stranieri (LStr) e la legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA).

D. Altre modifiche di legge

A prescindere dal recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 sono necessarie alcune modifiche della LSISA nell'ambito dell'allestimento del futuro sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura nonché per gli alloggi negli aeroporti (MIDES). Tale sistema renderà accessibili elettronicamente taluni dati, soprattutto biometrici, legati al deposito di una domanda d'asilo e prelevati presso i centri di registrazione e di procedura o presso gli aeroporti. La presente revisione offre inoltre l'occasione di ottimizzare la definizione degli accessi alla banca dati SIMIC concessi alle autorità autorizzate.

Anche la LStr deve subire piccole modifiche indipendenti dal recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 ma legate a Schengen. Si pensi ad esempio alle sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 120a cpv. 3 LStr) e all'obbligo delle stesse di comunicare i dati personali (art. 104 cpv. 2 LStr).

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	56
2 Recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008	56
2.1 Procedura di recepimento	56
2.2 Contenuto del regolamento (CE) n. 380/2008	57
2.2.1 Regolamento (CE) n. 1030/2002	57
2.2.2 Modifiche indotte dal regolamento (CE) n. 380/2008	58
2.3 Modifiche in base al recepimento del regolamento (CE) n. 380/2002 (Atto 1)	59
2.3.1 Necessità dell'adeguamento	59
2.3.2 Regolamentazione proposta	59
2.3.3 Commento ai singoli articoli	60
2.3.3.1 Disposizioni della LStr	60
2.3.3.2 Disposizioni della LSISA	65
2.4 Altre modifiche di legge (Atto 2)	67
2.4.1 Necessità della modifica	67
2.4.2 Commento ai singoli articoli	68
2.4.2.1 Disposizioni della LStr	68
2.4.2.2 Disposizioni della LSISA	69
3 Risultati della consultazione esterna, giustificazione e valutazione della soluzione proposta	70
4 Ripercussioni	72
4.1 Confederazione	72
4.2 Cantoni	73
5 Rapporto con il programma di legislatura	74
6 Aspetti giuridici	74
6.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	74
6.2 Costituzionalità	75
6.2.1 Decreto federale (Atto 1)	75
6.2.2 Modifiche legali (Atto 2)	76
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente l'introduzione dei dati biometrici nei permessi di soggiorno per stranieri (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)	77
Scambio di note del 30 giugno 2008 tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio del 18 aprile 2008 che introduce i dati biometrici nel permesso di soggiorno uniforme per cittadini di Paesi terzi (Sviluppo dell'acquis di Schengen)	81

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005 il popolo svizzero ha accettato gli accordi bilaterali di associazione a Schengen e Dublino¹. La Svizzera si è impegnata a riprendere nel suo diritto nazionale tutti gli atti giuridici dell'UE a cui viene 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. La Svizzera ha ratificato i due accordi d'associazione il 20 marzo 2006, l'UE il 1° febbraio 2008. Gli accordi sono entrati in vigore un mese dopo, il 1° marzo 2008, e sono applicabili dal 12 dicembre 2008. La Svizzera si è inoltre impegnata a recepire, in linea di massima, tutti gli atti giuridici riguardanti Schengen e Dublino adottati dall'UE dopo il 26 ottobre 2004 (sviluppi dell'acquis di Schengen e di Dublino) e a trasporli, se necessario, nel diritto svizzero (art. 2 par. 3 e art. 7 AAS, risp. art. 1 par. 3 e art. 4 AAD). Nella fattispecie si tratta dell'adozione del regolamento (CE) n. 380/2008 del 18 aprile 2008 teso a determinare gli elementi di sicurezza e gli identificatori biometrici che gli Stati membri devono utilizzare nel modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi⁵. Questo regolamento modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002⁶, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.

2 Recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008

2.1 Procedura di recepimento

Uno sviluppo dell'acquis di Schengen è recepito nel quadro di una procedura speciale prevista dall'AAS, che consiste innanzitutto nella notifica alla Svizzera del nuovo atto giuridico da parte degli organi dell'UE e in seguito nella trasmissione di una nota di risposta da parte della Svizzera.

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. In questa risposta la Svizzera deve pronunciarsi sull'accettazione dell'atto normativo nonché sulla sua eventuale trasposizione nel proprio ordinamento giuridico. In caso di notifica tardiva da parte dell'UE, il termine di 30 giorni inizia a decorrere il giorno della notifica. Nel caso in questione il

¹ Cfr. 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 (RU 2008 447).

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 0.362.31).

³ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per 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 (RU 2008 492) e art. 1 AAD (RU 2008 517).

⁵ GU L 115 del 29 aprile 2008, pag. 1

⁶ GU L 157 del 15 giugno 2002, pag. 1

cittadino di un paese terzo di soggiornare legalmente sul proprio territorio» (art. 1 par. 2 del regolamento). Tale armonizzazione non concerne né i visti né i permessi la cui durata non supera tre mesi né i permessi rilasciati in attesa dell'esame di una domanda di permesso di soggiorno o di asilo. In linea di principio, il permesso di soggiorno uniforme non può essere rilasciato ai cittadini dell'Unione europea e ai loro familiari che esercitano il loro diritto alla libera circolazione né ai cittadini di Stati membri dell'AELS aderenti allo Spazio economico europeo, e ai loro familiari, che esercitano il loro diritto alla libera circolazione. La Svizzera rilascia il nuovo permesso di soggiorno conformemente alle disposizioni del regolamento n. 1030/2002 dal 12 dicembre 2008. L'Unione europea ha ritenuto essenziale che il modello uniforme per i visti contenga tutte le informazioni necessarie e soddisfi requisiti tecnici molto elevati, in particolare per quanto attiene alle garanzie contro la contraffazione e la falsificazione, con l'obiettivo di impedire e combattere l'immigrazione e il soggiorno illegali.

2.2.2 Modifiche indotte dal regolamento (CE) n. 380/2008

La modifica del regolamento (CE) n. 1030/2002 mediante il regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio del 18 aprile 2008⁸ prevede l'introduzione della biometria nei permessi di soggiorno per stranieri. La biometria consiste nel memorizzare su un supporto (carta con microchip, codice a barre o semplice documento), una o più caratteristiche fisiche di un individuo (impronte digitali, immagine del volto) per consentire di verificare che il portatore di un documento ne sia effettivamente il titolare. Il nuovo regolamento prevede inoltre che i permessi di soggiorno uniformi possono essere rilasciati unicamente sotto forma di documenti separati, secondo due formati «carta di credito» illustrati nel suo allegato I.

Conformemente al regolamento (CE) n. 380/2008, il modello uniforme di permesso di soggiorno biometrico deve contenere, memorizzate in un microchip, un'immagine del volto nonché due immagini di impronte digitali del titolare. Gli elementi biometrici integrati nel permesso di soggiorno sono utilizzati unicamente per verificare l'autenticità del documento e l'identità del titolare grazie a elementi di confronto, soltanto qualora la legislazione nazionale esiga la presentazione del permesso di soggiorno.

Il campo d'applicazione del regolamento modificato è inoltre più preciso. Il formato uniforme biometrico non dev'essere utilizzato come attestazione di una domanda di proroga di un permesso di soggiorno. Lo stesso vale per un permesso rilasciato in circostanze eccezionali in vista della proroga del soggiorno autorizzato per una durata massima di un mese. L'utilizzo del permesso di soggiorno uniforme all'infuori del campo d'applicazione definito dal regolamento è autorizzato unicamente se sono adottate le misure appropriate onde escludere qualsiasi confusione e se sul documento è apposta una menzione particolare che consenta di distinguere chiaramente il gruppo di titolari mirato (art. 5^{bis} del regolamento).

Secondo il regolamento, il rilevamento delle impronte digitali è obbligatorio a partire dall'età di sei anni, mentre le persone per le quali è fisicamente impossibile rilevare le impronte digitali sono esentate da tale obbligo.

⁸ GUL 115 del 29 aprile 2008, pag. 1

Infine, l'articolo 1 paragrafo 7 del regolamento, che modifica l'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1030/2002, precisa che la memorizzazione dell'immagine del volto è messa in atto entro due anni e quella delle impronte digitali entro tre anni a decorrere dall'adozione delle nuove specifiche tecniche. Queste ultime sono state notificate alla Svizzera il 25 maggio 2009 (cfr. n. 2.1).

2.3 Modifiche in base al recepimento del regolamento (CE) n. 380/2002 (Atto 1)

2.3.1 Necessità dell'adeguamento

Le disposizioni del regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio del 13 giugno 2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi sono direttamente applicabili. Le disposizioni ivi contenute non devono necessariamente essere trasposte nel diritto interno. Tuttavia, con l'introduzione della biometria, occorre procedere a talune modifiche della legge federale del 16 dicembre 2005⁹ sugli stranieri (LStr) e della legge federale del 20 giugno 2003¹⁰ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA). Occorre in particolare indicare la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno biometrico per stranieri. Inoltre, onde agevolare il lavoro delle autorità e diminuire il numero di rilevamenti biometrici, è auspicabile conservare i dati biometrici destinati al rilascio di un permesso di soggiorno così da poterli riutilizzare, sebbene il regolamento (CE) n. 380/2008 non preveda la conservazione dei dati biometrici. Attualmente nella LStr manca una disposizione che consenta la conservazione dei dati nel quadro del rilascio di un permesso di soggiorno biometrico.

2.3.2 Regolamentazione proposta

Nell'articolo 102, la LStr prevede la possibilità di rilevare dati biometrici ai fini dell'identificazione. La LStr non prevede però la possibilità di conservare i dati biometrici rilevati allo scopo di rinnovare un permesso di soggiorno per stranieri. Onde semplificare il lavoro delle competenti autorità cantonali, è opportuno prevedere una siffatta regolamentazione. I dati biometrici devono pertanto essere registrati dalle autorità cantonali in un sistema collegato al sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Ciò consente ai beneficiari del permesso di soggiorno di rinnovare il loro permesso senza dover subire una nuova procedura di rilevamento biometrico e senza dover versare un ulteriore emolumento. Pertanto la conservazione dei dati biometrici nel sistema SIMIC non avviene principalmente per scopi di sicurezza. Registrando i dati biometrici sul microchip della carta di soggiorno sarà possibile controllare se le impronte digitali del detentore corrispondono a quelle registrate nel documento. Tecnicamente non è invece prevista la possibilità di confrontare direttamente le impronte digitali di una persona con quelle registrate nel sistema SIMIC. Contrariamente al passaporto biometrico svizzero, la carta di soggiorno non costituisce un documento d'identità ma la conferma di un diritto di dimora in Svizzera. Il nuovo articolo 102a LStr prevede la conservazione e il tratta-

⁹ RS 142.20

¹⁰ RS 142.51

mento delle domande biometriche conformemente allo scopo dichiarato, mentre l'articolo 102b LStr mira a definire le autorità autorizzate a leggere i dati registrati sul microchip della carta di soggiorno al fine di verificare se il detentore della carta di soggiorno ne è anche il titolare.

Peraltro, attualmente la legge non menziona la possibilità di rilasciare un permesso di soggiorno biometrico. Per ragioni di trasparenza appare necessario menzionare tale possibilità e delegare al nostro Consiglio la competenza di definire quale categoria di stranieri ottiene un permesso di soggiorno biometrico. Questo principio e questa clausola di delega sono sanciti nell'articolo 41 LStr esistente, vertente sulla carta di soggiorno per stranieri.

Le disposizioni valide per i passaporti biometrici svizzeri vanno applicate in maniera analoga, purché ciò sia necessario e pertinente. Il contenuto degli articoli 41a e 41b LStr si basa pertanto sulla legge sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (LDI)¹¹.

Nella LSISA occorre menzionare che il sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo contiene dati biometrici. Occorre inoltre un adeguamento linguistico, soprattutto per le versioni italiana e francese. In futuro occorre parlare unicamente di «carta di soggiorno per stranieri» («titre de séjour pour étrangers») anziché di «libretto» («livret»). Quest'ultima espressione si riferisce infatti a un documento che non corrisponde al formato carta di credito previsto per la nuova carta di soggiorno. È pertanto necessario adeguare i capoversi 2 lettera b e 3 lettera b dell'articolo 3 LSISA nelle versioni italiana e francese. Il nuovo articolo 7a LSISA definisce chiaramente chi può accedere ai dati biometrici relativi alle carte di soggiorno per stranieri contenuti nel SIMIC.

Tutti gli adeguamenti legali richiesti dal recepimento del regolamento (CE) n. 380/2002 figurano in un decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il regolamento (CE) n. 380/2002 (Atto A).

2.3.3 Commento ai singoli articoli

2.3.3.1 Disposizioni della LStr

In questo capitolo sono commentate le modifiche della LStr legate all'attuazione del regolamento (CE) n. 380/2008.

Art. 41

Cpv. 4

L'articolo 41 riguarda la carta di soggiorno. Va rilevato che la carta di soggiorno può ora essere munita di un microchip contenente l'immagine digitalizzata del volto e due impronte digitali del titolare, conformemente a quanto previsto dal regolamento (CE) n. 380/2008. Secondo la Decisione C(2009) 3770 della Commissione del

¹¹ Modifiche della LDI: cfr. messaggio 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, FF 2007 4731.

20 maggio 2009 recante modifiche alle specifiche tecniche del modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi, sul microchip vanno registrati ulteriori dati. Si tratta, da un lato, dei dati iscritti nella parte leggibile elettronicamente della carta di soggiorno: codice del documento, Stato emittente (abbreviazione), numero del documento, data di nascita, sesso, data di scadenza della carta di soggiorno, cognome e nome del titolare nonché numero SIMIC. D'altro lato, il microchip deve contenere la chiave pubblica per l'autenticazione.

Cpv. 5

Secondo l'articolo 41 il Consiglio federale definisce anche le persone la cui carta di soggiorno contiene un microchip e quali dati devono esservi registrati. Il microchip conterrà tuttavia solo due impronte digitali del titolare del permesso, come previsto dalla decisione della Commissione del 20 maggio 2009 che modifica le specifiche tecniche del modello uniforme del permesso di soggiorno nonché dal regolamento (CE) n. 380/2008 (art. 1 n. 5 e art. 4^{ter}). È giustificato non fissare definitivamente nella legge il numero d'impronte digitali registrate sul microchip. In tal modo, qualora le specifiche tecniche fossero ulteriormente sviluppate, basterebbe un adeguamento a livello di ordinanza da parte del nostro Consiglio.

Sarà inoltre precisato a livello di ordinanza, nel rispetto del regolamento (CE) n. 380/2008, quali stranieri beneficiano di un permesso di soggiorno biometrico. Si tratta ad esempio di determinare se le persone ammesse provvisoriamente, che non possiedono un permesso di soggiorno vero e proprio in Svizzera, otterranno un permesso di soggiorno uniforme biometrico o no. La stessa domanda si pone per quanto riguarda un cittadino di un Paese terzo il cui genitore è europeo e che esercita il proprio diritto alla libera circolazione delle persone¹². Queste precisazioni saranno disciplinate nell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrative (OASA)¹³.

Cpv. 6

L'articolo 41 riprende, nel capoverso 6, un principio figurante tuttora a livello di ordinanza (OASA). L'UFM determina forma e contenuto delle carte di soggiorno, biometriche o meno. Rimane inoltre libero come tuttora di incaricare terzi, in parte o totalmente, dell'allestimento delle carte di soggiorno.

Art. 41a Sicurezza e lettura del microchip

L'articolo 41a LStr riprende la disciplina prevista nell'articolo 2a LDI¹⁴. Il microchip che figurerà sulla carta di soggiorno per stranieri è identico a quello previsto per il passaporto svizzero. È dunque logico riprendere una disciplina simile a quella prevista per il passaporto svizzero.

¹² Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**

¹³ RS **142.201**

¹⁴ Messaggio 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, FF **2007 4731**.

Cpv. 1

Il Consiglio federale è autorizzato a stabilire i requisiti tecnici legati alla sicurezza del microchip della carta di soggiorno per stranieri. I dati registrati sul microchip sono protetti mediante una firma digitalizzata che ne garantisce l'autenticità. Tale firma è prodotta mediante un'infrastruttura a chiave pubblica (ICP) e iscritta sulla carta di soggiorno al momento del suo allestimento. Le impronte digitali sono protette da un meccanismo di protezione supplementare, conformemente alle prescrizioni dell'UE. Grazie al controllo d'accesso allargato (Extended Access Control; EAC), le impronte digitali registrate sul microchip sono protette in modo da poter essere lette unicamente dai Paesi e dagli organi a cui la Svizzera ha trasmesso le chiavi.

Cpv. 2

La carta di soggiorno per stranieri vale quale visto per tutti i cittadini di Paesi terzi autorizzati a soggiornare in uno Stato vincolato dagli accordi d'associazione a Schengen. Il Consiglio federale deve essere abilitato a concludere trattati in merito alla lettura delle impronte digitali registrate nel microchip. Si tratta degli Stati vincolati dagli accordi d'associazione a Schengen nonché di altri Stati, che in futuro dovranno eventualmente disporre delle chiavi di lettura della Svizzera per la carta di soggiorno per stranieri.

Art. 41b Servizio preposto all'allestimento della carta di soggiorno biometrica
L'articolo 41b LStr riprende le regole previste per il passaporto biometrico svizzero in merito alle condizioni che deve soddisfare il servizio preposto all'allestimento (cfr. contenuto dell'art. 6a LDI¹⁵).

Cpv. 1

Il regolamento (CE) n. 380/2008 precisa che le informazioni biometriche non devono essere divulgate a un numero di persone più grande del necessario. Pertanto, in occasione dei dibattimenti nel quadro dei comitati misti, è sempre stato affermato chiaramente che ciascuno Stato membro designa un unico organismo per la realizzazione del modello uniforme di permesso di soggiorno, pur conservando se necessario la facoltà di cambiare tale organismo. La Svizzera ha affidato l'allestimento delle carte di soggiorno biometriche alla ditta Trüb SA. Essa, come qualsiasi ditta incaricata dell'allestimento, è tenuta a rispettare le condizioni di cui all'articolo 41b capoverso 1 LStr relative in particolare alla sicurezza e alla qualità dell'allestimento dei documenti nonché al rispetto della protezione dei dati. Il progetto Nuova carta di soggiorno per stranieri (NAA) è stato oggetto di un appalto selettivo a due livelli. L'appalto si è basato, oltre che sulle norme federali del diritto in materia di acquisti pubblici, anche sulle condizioni generali della Confederazione in materia di prestazioni informatiche (stato: giugno 1998) e sulle condizioni generali di vendita della Confederazione relative all'acquisto di beni (stato: 1.3.2001). L'aggiudicazione alla ditta Trüb SA è stata effettuata in base all'offerta del 21 marzo 2005. Le parti hanno firmato una convenzione quadro rispettivamente il 20 dicembre 2007 e l'11 gennaio

¹⁵ Messaggio 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, FF 2007 4731.

2008. Inoltre la ditta Trüb SA e la Confederazione Svizzera (rappresentata dall'UFM) hanno firmato rispettivamente il 22 luglio 2008 e il 4 agosto 2008 un contratto di appalto generale.

Cpv. 2

Il capoverso 2 prevede che i membri della direzione di una ditta devono godere di una buona reputazione e possono essere oggetto di controlli di sicurezza.

Cpv. 3

Il capoverso 3 prevede che l'UFM può richiedere in qualsiasi momento alla ditta incaricata di allestire le carte biometriche documenti giustificativi relativi ai capoversi 1 e 2.

Cpv. 4

Le prescrizioni valevoli per il produttore della carta di soggiorno devono essere applicabili anche ai prestatori di servizi e ai fornitori, qualora le prestazioni fornite rivestano un'importanza determinante per la produzione della carta di soggiorno biometrica. Nel quadro della carta di soggiorno biometrica la Trüb SA agisce quale azienda generale che fornisce i documenti di base e quale produttore finale che personalizza le carte di soggiorno.

Cpv. 5

Il nostro Consiglio è libero di fissare le condizioni supplementari cui devono attenersi i servizi incaricati della produzione, gli altri produttori e i prestatori di servizi.

Art. 102a Dati biometrici per carte di soggiorno

Cpv. 1

Questo nuovo articolo prevede, nel capoverso 1, che l'autorità competente può registrare e conservare i dati biometrici necessari all'allestimento di una carta di soggiorno per stranieri. Le autorità incaricate di rilevare i dati biometrici sono le autorità cantonali competenti in materia di migrazione. La Confederazione mette a disposizione un sistema informatico che consente di conservare i dati. L'immagine del volto e le impronte digitali devono essere contenute in un sotto-sistema del sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (sistema d'informazione centrale sulla migrazione, SIMIC)¹⁶. Accanto ai dati relativi a una persona, nella visualizzazione standard del SIMIC figurerà unicamente un numero che consentirà alle autorità autorizzate di accedere alle impronte digitali registrate separatamente. L'ordinanza SIMIC dovrà essere adeguata di conseguenza. Il sistema SIMIC offrirà un accesso a tali dati biometrici e consentirà il loro utilizzo nel quadro del rilascio di una carta di soggiorno per stranieri. I dati necessari all'allestimento di una carta di soggiorno saranno trasmessi di caso in caso, dalle autorità cantonali, alla ditta incaricata dell'allestimento del documento. Si tratta di un sistema «pull»: la ditta accede ai pertinenti dati in un sotto-sistema in cui i dati sono stati trasferiti preliminarmente.

¹⁶ RS 142.513

Il 18 giugno 2009 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha depositato un'iniziativa parlamentare relativa ai documenti d'identità biometrici, depositata (09.471). L'iniziativa concerne innanzitutto i passaporti e le carte d'identità biometrici. I risultati dei dibattiti parlamentari e le conseguenze per la carta di soggiorno biometrica per stranieri saranno analizzati e se necessario presi in considerazione in occasione di lavori parlamentari futuri.

Cpv. 2

In linea di principio, le autorità cantonali rilevano i dati biometrici ogni cinque anni. Ciò significa che ad esempio un titolare del permesso B, ovvero del permesso di dimora rinnovabile annualmente, non dovrà sottoporsi ogni anno a un nuovo rilevamento biometrico. Non sarà neppure tenuto a versare un emolumento biometrico annuo. La soluzione proposta mira pertanto a semplificare il lavoro delle autorità e la procedura a cui devono sottoporsi gli stranieri. Ad ogni proroga del permesso di soggiorno lo straniero deve tuttavia presentarsi personalmente dinanzi alle competenti autorità cantonali. In tale occasione è effettuata una verifica dell'identità in base ai documenti d'identità del Paese d'origine. Sono possibili deroghe al principio secondo cui i dati biometrici vanno nuovamente registrati ogni cinque anni, ad esempio qualora una persona abbia subito cambiamenti fisici tali da giustificare una nuova fotografia. Occorre inoltre emanare regole particolari per i bambini. Tali deroghe saranno fissate nel quadro dell'ordinanza del 24 ottobre 2007¹⁷ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA). La durata di conservazione dei dati sarà retta dall'ordinanza SIMIC¹⁸ (art. 18 ordinanza SIMIC).

Cpv. 3

Inoltre, i servizi cantonali di migrazione sono autorizzati per legge a impiegare i dati registrati nel SIMIC al fine di rinnovare una carta di soggiorno. Tali servizi cantonali hanno accesso ai dati biometrici (immagine del volto e impronte digitali) esclusivamente ai fini della trasmissione alla ditta incaricata di allestire le carte di soggiorno biometriche qualora siano adempite le condizioni per l'allestimento di una nuova carta di soggiorno. I servizi cantonali non potranno visualizzare l'immagine del volto. Attualmente una siffatta visualizzazione è impossibile per ragioni tecniche e non è prevista per il futuro. Al rinnovo del permesso l'identità della persona può essere controllata in base alla carta stessa e ai dati ivi contenuti.

L'articolo 7a LSISA definisce in maniera esatta i diritti d'accesso ai dati biometrici del SIMIC.

Art. 102b Controllo dell'identità del titolare della carta di soggiorno biometrica

Il regolamento (CE) n. 380/2008 autorizza l'utilizzo della carta di soggiorno biometrica unicamente per verificare l'autenticità del documento o l'identità del titolare grazie ad elementi di confronto direttamente disponibili, qualora la legislazione nazionale esiga la presentazione della carta di soggiorno (art. 1 par. 4 del regolamento). È bene precisare chiaramente chi è autorizzato a chiedere la presentazione

¹⁷ RS 142.201

¹⁸ RS 142.513

della carta di soggiorno in Svizzera e a leggere i dati registrati elettronicamente sul microchip.

Cpv. 1

Il Corpo delle guardie di confine, le autorità cantonali e comunali di polizia e le autorità cantonali e comunali di migrazione sono autorizzate a leggere i dati registrati elettronicamente sul microchip della carta di soggiorno biometrica ai fini dell'identificazione dello straniero o per verificare l'autenticità del documento.

Cpv. 2

Secondo il capoverso 2 dell'articolo 102b LStr, il Consiglio federale può autorizzare le compagnie di trasporto, i gestori di aeroporti e altri servizi chiamati a verificare l'identità delle persone a leggere le impronte digitali registrate nel microchip della carta di soggiorno. Il nostro Consiglio decide quali aziende e servizi hanno il diritto di esigere la presentazione della carta di soggiorno e di leggerla. Le compagnie di trasporto aereo devono adottare le misure ragionevolmente esigibili per trasportare unicamente persone munite dei documenti di viaggio necessari per entrare in Svizzera (obbligo di diligenza, art. 92 LStr). La lettura del microchip della carta di soggiorno potrebbe essere richiesta nel quadro dell'obbligo di diligenza delle compagnie di trasporto aereo in applicazione dell'articolo 25 capoverso 2 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV)¹⁹. Avendo interesse a prevenire la migrazione illegale, la Svizzera potrebbe usufruire di questa possibilità, segnatamente qualora il numero di persone sprovviste dei documenti di viaggio e dei visti richiesti aumenti nettamente. Le compagnie che violano l'obbligo di diligenza possono essere sanzionate (art. 120a LStr).

2.3.3.2 Disposizioni della LSISA

In questo capitolo sono commentate le modifiche della LSISA legate all'attuazione del regolamento (CE) n. 380/2008.

Art. 3

L'articolo 3 LSISA riguarda lo scopo del sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo. Il sistema serve in particolare a rilasciare la carta di soggiorno.

Cpv. 2 lett. b e cpv. 3 lett. b

Nell'articolo 3 capoverso 2 lettera b LSISA, nella versione italiana (e francese) occorre parlare di «carta di soggiorno» («titre de séjour») anziché di «libretto per stranieri» («livret pour étrangers»). Per motivi di trasparenza sono inoltre menzionate le carte di soggiorno contenenti dati biometrici. Anche l'articolo 3 capoverso 3 lettera b LSISA va modificato nelle versioni italiana e francese. La nozione di «carta di soggiorno» può essere utilizzata anche nel settore dell'asilo qualora il richiedente l'asilo sia autorizzato a rimanere in Svizzera durante la procedura. Tuttavia, questa conferma del soggiorno non rientra nel campo d'applicazione del regolamento (CE)

¹⁹ RS 142.204

n. 1030/2002 (art. 1 del regolamento) e al richiedente l'asilo non può essere rilasciato un titolo di soggiorno uniforme.

Art. 4 cpv. 1

Let. b

Occorre indicare che in futuro il sistema d'informazione conterrà dati biometrici – ossia l'immagine del volto e le impronte digitali. Si tratta di dati biometrici rilevati in vista del rilascio della carta di soggiorno biometrica. Nell'OASA²⁰ verrà stabilito di quali dati biometrici si tratta esattamente.

D'altro lato, nei fascicoli elettronici del settore dell'asilo figurano anche i dati rilevati durante la procedura d'asilo presso i centri di registrazione e procedura o presso gli aeroporti. Si tratta concretamente delle fotografie dei richiedenti, a cui i collaboratori coinvolti nella procedura devono poter avere accesso in maniera semplice e rapida (cfr. n. 2.4.1). Nell'ordinanza 3 dell'11 agosto 1999²¹ sull'asilo relativa al trattamento di dati personali sarà specificato che si tratta unicamente della fotografia. L'accesso a questi dati biometrici sarà retto dall'ordinanza SIMIC.

Let. c

La lettera c corrisponde all'attuale lettera b.

Art. 7a Trattamento e accesso ai dati biometrici concernenti la carta di soggiorno

Cpv. 1

Solo l'UFM e le autorità che emanano le carte di soggiorno per stranieri sono autorizzati a rilevare e inserire nel SIMIC i dati biometrici degli stranieri (immagine del volto e impronte digitali).

Cpv. 2

È prevista la possibilità di affidare a terzi il rilevamento e la trasmissione dei dati della carta di soggiorno. Grazie a tale disposizione sarà possibile, se del caso, affidare a terzi il rilevamento dei dati biometrici, in particolare qualora motivi pratici lo giustifichino. Il committente deve garantire che il terzo incaricato osservi le disposizioni vigenti in materia di protezione dei dati.

Cpv. 3

Le autorità che potranno accedere in rete ai dati biometrici sono l'UFM e le autorità incaricate di emanare le carte di soggiorno. In virtù del regolamento (CE) n. 380/2008, tali autorità godono di un diritto d'accesso unicamente nel quadro delle mansioni relative all'emissione delle carte di soggiorno.

²⁰ RS 142.201

²¹ RS 142.314

Cpv. 4

Il servizio incaricato dell'allestimento delle carte di soggiorno ottiene i dati biometrici nello stesso modo con cui riceve i dati personali dei futuri titolari della carta. Come detto, si tratta di un sistema «pull» che consente all'azienda di accedere unicamente ai dati di cui abbisogna caso per caso.

Cpv. 5

Il capoverso 5 dell'articolo 7a prevede la possibilità per l'UFM di trasmettere l'immagine del volto o le impronte digitali di stranieri ad altre autorità amministrative nel quadro dell'assistenza amministrativa. Si tratta unicamente di poter identificare le vittime di incidenti, di catastrofi naturali o di atti di violenza nonché le persone scomparse.

2.4 Altre modifiche di legge (Atto 2)

L'Atto 2 contiene modifiche di legge non dovute al recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 e integrate al presente progetto per motivi di economia procedurale.

2.4.1 Necessità della modifica

Occorre procedere a modifiche della LStr non legate al regolamento (CE) n. 380/2008. Tali modifiche figurano pertanto in un atto separato. Concernono le sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto (art. 120a cpv. 3 LStr) nonché l'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 104 cpv. 2 LStr). Inoltre, l'articolo 111 capoverso 5 LStr va adeguato nel quadro del passaporto biometrico per stranieri.

Anche la LSISA subisce alcune modifiche non basate sul recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008. Tali modifiche figurano pertanto in un atto separato. La LSISA deve inoltre essere adeguata nel quadro dell'introduzione del sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura nonché per gli alloggi negli aeroporti (MIDES)²². L'autorità competente in materia d'asilo è autorizzata a rilevare i dati biometrici dei richiedenti (art. 22 cpv. 1 LAsi). MIDES intende rendere accessibile per via elettronica taluni dati (segnatamente biometrici) legati alla presentazione di una domanda d'asilo, rilevati nei centri di registrazione e procedura o presso gli aeroporti. Affinché tali dati del MIDES possano essere ripresi automaticamente nei dossier elettronici dei richiedenti l'asilo, ovvero nel SIMIC, occorre precisare che in futuro il SIMIC conterrà anche dati biometrici relativi al settore dell'asilo.

La LSISA²³ e la sua ordinanza d'esecuzione (ordinanza SIMIC)²⁴ sono state elaborate nel 2006 nel quadro della fusione dell'Ufficio federale dell'immigrazione,

²² Cfr. rapporto del 19 dicembre 2008 concernente la modifica della legge sull'asilo e della legge federale sugli stranieri (FF 2009 473).

²³ RS 142.51

²⁴ RS 142.513

dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES) e dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR). Ciò ha dato luogo a un'unificazione delle banche dati di questi uffici sotto il profilo tecnico. Dal punto di vista giuridico, la LSISA e l'ordinanza SIMIC hanno disciplinato tale fusione sintetizzando in una legge e un'ordinanza l'insieme dei pertinenti testi giuridici. La presente revisione offre l'occasione di ottimizzare la definizione degli accessi alla banca dati SIMIC da parte delle autorità autorizzate. Infine, lo scopo del trattamento dei dati nei dossier elettronici federali del settore degli stranieri e dell'asilo (e-dossier) è ridefinito nella legge.

2.4.2 Commento ai singoli articoli

2.4.2.1 Disposizioni della LStr

Art. 104 Obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo

Cpv. 2 lett. a

L'articolo 3 capoverso 2 della direttiva 2004/82/CE²⁵ elenca i dati che devono essere comunicati dalle imprese di trasporto. Si tratta di un elenco non esaustivo. Gli Stati membri sono liberi di esigere ulteriori dati. Gli organi incaricati del controllo di frontiera hanno espresso il desiderio che venga loro comunicato il sesso dei passeggeri. Tale indicazione supplementare agevola loro il lavoro di valutazione in caso di riscontro nella banca dati e in vista dell'identificazione di un passeggero.

Let. b

Lo Stato emittente figura ora nell'elenco dei dati. Unitamente al numero del documento, tale indicazione è indispensabile per poter effettuare una ricerca nella banca dati con il documento di viaggio quale criterio di ricerca. Lo Stato che ha emesso il documento non è necessariamente lo stesso di cui il passeggero possiede la cittadinanza (ad es. passaporti per stranieri). Questa estensione dell'elenco dei dati non implica nessun onere supplementare per le compagnie di trasporto aereo, che rilevano in ogni caso il sesso del passeggero e lo Stato che ha emanato il documento di viaggio (entrambi i dati figurano nella Machine Readable Zone [MRZ]).

Art. 111 cpv. 5 lett. d ed e

Secondo l'articolo 111 capoverso 1 LStr, l'UFM gestisce un sistema d'informazione per il rilascio di documenti di viaggio svizzeri e di visti di ritorno (ISR) a stranieri privi di documenti ai sensi dell'articolo 59 LStr. L'articolo 111 capoverso 2 LStr determina i dati contenuti nell'ISR. La registrazione dei dati biometrici, ovvero dell'immagine del volto e delle impronte digitali, può essere parzialmente o interamente affidata a terzi (art. 59 cpv. 4 LStr²⁶). A dipendenza del Cantone, i dati bio-

²⁵ GU L 261 del 6 agosto 2004, pag. 24

²⁶ Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen, FF **2008** 4641).

metrici sono registrati dall'ufficio cantonale dei passaporti, dall'autorità cantonale in materia di stranieri o da un altro servizio o autorità designata dal Cantone.

L'allegato 1 dell'ordinanza riveduta concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)²⁷ disciplina l'autorizzazione a consultare e trattare i dati registrati nell'ISR. L'elenco dei dati è ora completato con le impronte digitali e l'immagine del volto. Inoltre, le autorità cantonali in materia di stranieri e gli uffici cantonali dei passaporti figurano ora nella tabella. Alle autorità cantonali in materia di stranieri compete la ricezione delle domande di rilascio di un documento di viaggio. A tal fine devono poter consultare ed elaborare i dati della banca dati ISR. Gli uffici cantonali dei passaporti devono avere accesso alla banca dati ISR per poter archiviare i dati biometrici registrati o per poter trasmettere i dati relativi al permesso completati con gli elementi biometrici al servizio incaricato di produrre i documenti. La LStr deve contenere una base legale che consenta alle competenti autorità cantonali di svolgere tali mansioni.

Art. 120a Violazione dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto

Occorre adeguare la formulazione dell'articolo 120a capoverso 3 LStr. Nel corso della seconda valutazione Schengen degli aeroporti svizzeri, nel febbraio 2009, gli esperti dell'UE hanno rilevato che la formulazione attuale non è conforme a Schengen. Occorre eliminare il passaggio secondo cui si può rinunciare a infliggere la multa, «segnatamente se non sussistono spese scoperte di sostentamento, assistenza, allontanamento o rinvio coatto». Il fatto che non sussistano spese scoperte di sostentamento o di assistenza non può essere rilevante per la responsabilità penale di un'impresa di trasporto e non può quindi indurre a rinunciare a infliggere la pena. A tal fine devono entrare in linea di conto esclusivamente i fatti inerenti all'impresa e al comportamento della stessa.

2.4.2.2 Disposizioni della LSISA

Art. 3

Cpv. 2 lett. j e cpv. 3 lett. i

Occorre precisare nella LSISA lo scopo del sistema elettronico nel settore degli stranieri e dell'asilo. Si tratta di agevolare le procedure consentendo un accesso elettronico ai fascicoli UFM delle persone interessate. Tale precisazione è necessaria in particolare in vista dell'introduzione di MIDES.

Art. 4 cpv. 1

Let. b

L'adeguamento richiesto della lettera b è già stato effettuato nel quadro dell'Atto 1 (decreto federale). Rinviamo al relativo commento.

²⁷ RS 143.5

Let. d

Occorre prevedere a livello di legge che il sistema d'informazione comprende un sotto-sistema contenente i fascicoli relativi alle procedure del settore degli stranieri e dell'asilo in forma elettronica. In tal modo è chiaro che un unico sotto-sistema del SIMIC contiene i dossier elettronici sia del settore degli stranieri sia del settore dell'asilo.

Art. 9

Cpv. 1 lett. a

L'UFM può autorizzare le autorità comunali di polizia ad accedere ai dati del settore degli stranieri (art. 9 lett. a e allegato 1 dell'ordinanza SIMIC). Ciò non significa tuttavia che tutte le autorità comunali di polizia ottengono tale accesso a prescindere da un bisogno effettivo. Le domande sono esaminate individualmente. In particolare, l'accesso è autorizzato se le autorità comunali di polizia agiscono in rappresentanza delle autorità migratorie o assicurano insieme ad esse determinati compiti nel settore migratorio. Ciò concerne principalmente importanti località turistiche o Comuni con una forte presenza di frontalieri.

Inoltre, attualmente i servizi incaricati dell'aiuto sociale hanno unicamente accesso ai dati relativi al settore dell'asilo, mentre l'accesso al settore degli stranieri è loro negato. Tale restrizione è infondata e molti uffici d'aiuto sociale hanno già espresso il desiderio di poter accedere al SIMIC anche per il settore degli stranieri. L'articolo 9 va modificato di conseguenza.

Cpv. 2

Let. a

Le autorità comunali di polizia hanno già accesso ai dati relativi al settore dell'asilo conformemente all'articolo 10 lettera a dell'ordinanza SIMIC nonché al suo allegato 1. Le domande sono esaminate individualmente. Il presente adeguamento è di natura formale e mira a precisare tale diritto d'accesso a livello di legge. L'articolo 9 va modificato di conseguenza.

3 Risultati della consultazione esterna, giustificazione e valutazione della soluzione proposta

Dal 24 giugno al 7 ottobre 2009 si è svolta una consultazione esterna. Una forte maggioranza dei partecipanti si è espressa a favore dell'introduzione dei dati biometrici nel permesso di soggiorno per stranieri.

Diverse associazioni e partiti si sono tuttavia detti contrari alla registrazione dei dati biometrici nel sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (SIMIC). Il Partito socialista svizzero (PS), l'Unione sindacale svizzera (USS), il Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti (FIMM) e la Commissione federale della migrazione (CFM) non ritengono necessario nella fattispecie conservare i dati biometrici in una banca dati. L'Unione democratica di centro (UDC) e i Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS) sono inoltre opposti al progetto nel suo insieme a causa della biometria.

I Cantoni sono generalmente favorevoli alla conservazione dei dati biometrici. Il Centre patronal (CP), l'Unione delle città svizzere (UCS), l'Unione padronale svizzera (UPS), la Fédération des entreprises romandes (FER), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) i Cantoni di GE, TI, VS, SH, GR, VD si sono pronunciati espressamente a favore della conservazione centralizzata dei dati biometrici, segnatamente in quanto semplifica il lavoro dei Cantoni. Il Partito liberale radicale (PLR) è parimenti favorevole al progetto.

La conservazione dei dati non è imposta dal regolamento (CE) n. 380/2008. Tuttavia i Cantoni auspicano tale banca dati, che sarebbe economicamente vantaggiosa, poiché i dati dei titolari dei permessi L e B sarebbero registrati solo ogni cinque anni (ca. 130 000 permessi di soggiorno delle categorie B e L all'anno). Ciò consente altresì una procedura semplificata e dispensa i titolari del permesso di soggiorno dall'obbligo di versare l'emolumento biometrico al momento del rinnovo del permesso. Il PS e la CFM hanno inoltre proposto che, al rinnovo della carta di soggiorno biometrica, i dati contenuti nel microchip vengano trasferiti nel microchip della nuova carta di soggiorno, il che renderebbe superflua la registrazione dei dati. Le procedure attuali non prevedono tuttavia, al rinnovo, il trasferimento dei dati contenuti nel permesso (ovvero nel microchip) al microchip del nuovo permesso di soggiorno. Introdurre una nuova procedura divergente da quella prevista per il passaporto biometrico svizzero avrebbe inoltre conseguenze finanziarie e complicherebbe il lavoro delle autorità. Infine, in caso di perdita o di deterioramento del permesso di soggiorno biometrico entro un termine di cinque anni, grazie alla conservazione dei dati è possibile emanare un altro permesso senza dover rilevare nuovamente i dati biometrici. Pertanto, non è stato dato seguito a tale proposta.

Due Cantoni (GR, GL) chiedono di precisare chiaramente se il permesso di soggiorno biometrico per stranieri è considerato alla stregua di un documento d'identità. Rammentiamo in questa sede che il permesso di soggiorno non costituisce un documento d'identità e che i dati biometrici servono unicamente a verificare se il detentore è anche l'effettivo titolare del permesso.

La CFM e i GDS propongono di precisare esplicitamente nella legge che il permesso di soggiorno contiene solo due impronte digitali, conformemente alle prescrizioni del regolamento (CE) n. 380/2008 (art. 1 par. 5 del regolamento; art. 41 cpv. 4 LStr). La proposta non è accolta in quanto è auspicabile che il nostro Consiglio disponga di un margine di manovra in vista di un eventuale aumento del numero di impronte digitali da registrare sul microchip della carta di soggiorno (cfr. commento ad art. 41 cpv. 5 LStr).

Il Cantone di ZH, l'Associazione dei Comuni svizzeri e la Federazione Svizzera Funzionari di Polizia (FSFP) propongono che oltre alle autorità cantonali, anche le autorità comunali di polizia abbiano la possibilità di leggere i dati registrati sul microchip ai fini del controllo delle persone (art. 102b cpv. 1 LStr). Questa proposta è sensata in quanto le autorità comunali hanno competenze inerenti anche al settore degli stranieri.

La FSFP auspica che le imprese o altri terzi siano esclusi dalla possibilità di leggere i dati contenuti sul permesso di soggiorno biometrico (art. 102b cpv. 2 LStr). L'eventualità va tuttavia mantenuta per le compagnie di trasporto che hanno un obbligo di diligenza, ovvero di verificare che i viaggiatori dispongano dei documenti necessari per l'entrata in Svizzera. Spetta tuttavia al nostro Consiglio stabilire chi sarà autorizzato a leggere i dati.

Il Corpo guardie di confine (Cgcf) auspica che anche la polizia e il Cgcf abbiano accesso ai dati biometrici ai fini dell'identificazione. L'UPS auspica parimenti che venga stabilito chiaramente quali autorità di polizia hanno accesso ai dati e per quale scopo. Tale richiesta non ha potuto essere presa in considerazione. La conservazione dei dati nel sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (SIMIC) concerne il settore della migrazione. Non si tratta quindi di una banca dati della polizia. Le autorità di polizia non sono pertanto autorizzate ad accedere direttamente a tali dati, tuttavia devono poter consultare se necessario le banche dati inerenti alla polizia (ad es. AFIS). Nemmeno il Cgcf è autorizzato ad accedere direttamente a questi dati non finalizzati alla sicurezza. Il controllo d'identità dev'essere effettuato in base alla carta di soggiorno biometrica, come previsto dal regolamento (CE) n. 380/2008 (art. 1 par. 4 lett. b).

La FSFP ha criticato la delega della registrazione dei dati biometrici a terzi e il trattamento dei dati biometrici da parte di ditte private. La delega a terzi della registrazione dei dati biometrici è stata prevista e va mantenuta (art. 7a cpv. 2 LSISA). Non è escluso che i Cantoni deleghino determinati incarichi relativi alla biometria, come accade per il passaporto biometrico per stranieri. I Cantoni devono essere liberi di organizzarsi come desiderano per quanto concerne la registrazione dei dati biometrici. Ad esempio possono rivolgersi agli uffici dei passaporti, equipaggiati dei necessari apparecchi di registrazione.

La Confederazione non dispone dei mezzi necessari per emanare i permessi di soggiorno (art. 7a cpv. 4 LSISA). Sono inoltre già stati conclusi contratti con la ditta Trüb SA, responsabile della produzione delle carte di soggiorno biometriche. Per garantire la produzione dei permessi di soggiorno, le autorità sono tenute a trasmettere i dati biometrici a tale ditta, la quale li cancella immediatamente una volta prodotte le carte di soggiorno.

Le altre modifiche della LStr e della LSISA sono state approvate. L'UCS chiede perché le autorità comunali competenti in materia di aiuto sociale, mercato del lavoro o naturalizzazione non hanno accesso ai dati del SIMIC (art. 9 cpv. 1 lett. a LSISA). Dalla prassi non emerge la necessità per tali autorità comunali di accedere ai dati del SIMIC. Alla luce del principio della proporzionalità tale accesso non è pertanto giustificato.

4 Ripercussioni

4.1 Confederazione

La Confederazione assume le spese d'introduzione del permesso di soggiorno per stranieri fino all'attuazione effettiva del progetto (spese di attuazione). Tale sviluppo non implica nessun onere supplementare per la Confederazione. Le spese necessarie per l'introduzione dei dati biometrici nel nuovo permesso di soggiorno per stranieri sono previste nel credito del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) per Schengen e Dublino, che ammonta a 140 milioni di franchi svizzeri. La parte del credito d'impegno Schengen/Dublino di 3 milioni di franchi destinata al nuovo permesso di soggiorno biometrico figura nel preventivo 2010 della Segreteria generale del DFGP. Con questo importo sono coperte le spese per l'adeguamento del SIMIC, tutte le spese per lo sviluppo del nuovo permesso di soggiorno, le spese del Centro Servizi informatici del DFGP (CSI DFGP) nonché le spese d'introduzione.

L'importo non comprende le spese per lo sviluppo della piattaforma eDocument per la registrazione dei dati biometrici e dell'ICP. Queste spese sono raggruppate per tutti i progetti che utilizzano la piattaforma eDocument in una rubrica speciale del credito del DFGP per Schengen e Dublino.

La piattaforma eDocument è attualmente in fase di sviluppo sotto la direzione del Centro Servizi informatici del DFGP (CSI DFGP), in collaborazione con i diversi uffici federali interessati. La piattaforma consente il rilevamento e il trattamento dei dati biometrici per più documenti (passaporto svizzero, documenti di viaggio svizzeri, visti e permessi di soggiorno) e funge da supporto alle varie applicazioni informatiche interessate (SIMIC, ISR, VIS ecc.). Alla fine del 2007 è stato indetto un appalto pubblico per l'acquisto delle apparecchiature necessarie. La società Siemens (Svizzera) SA è stata scelta per la realizzazione e la consegna delle componenti (hardware e software). La realizzazione della piattaforma e delle sue componenti è tuttora in corso.

Attualmente le spese di gestione del permesso di soggiorno sono comprese nelle spese d'esercizio dell'applicazione SIMIC figuranti nel preventivo dell'UFM. L'introduzione della carta di soggiorno biometrica non provoca un aumento delle spese d'esercizio del SIMIC. Le spese di attuazione della Confederazione sono coperte mediante un emolumento percepito per il rilascio delle carte di soggiorno. Le spese legate ai sistemi di registrazione degli uffici cantonali sono a carico dei rispettivi Cantoni, come anche le spese d'esercizio.

La gestione dell'ICP necessaria per il permesso di soggiorno uniforme è di competenza dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). Il nostro Consiglio prende atto che l'introduzione del permesso di soggiorno uniforme munito di dati biometrici registrati elettronicamente e l'attribuzione al DFGP (fedpol) di nuovi incarichi nel settore dell'ICP a partire dal 2011 generano un fabbisogno supplementare in materia di personale corrispondente a posti di durata indeterminata pari al 200 per cento ed equivalente a 330 000 franchi all'anno (senza i contributi del datore di lavoro). Deciderà l'attribuzione definitiva dei posti e dei crediti supplementari non appena disporrà dei risultati della valutazione esterna commissionata il 24 giugno 2009 concernente il fabbisogno di personale del DFGP legato all'attuazione degli accordi di Schengen e di Dublino; si baserà parimenti sulla valutazione globale 2010 delle risorse nel settore del personale.

Le modifiche relative alla LSISA non hanno alcuna conseguenza finanziaria²⁸.

4.2 Cantoni

I Cantoni dovranno disporre delle infrastrutture necessarie per rilevare l'immagine del volto nonché le impronte digitali e la firma. Le spese per l'acquisto di una stazione di registrazione dei dati biometrici (*Enrolment Station*) sono attualmente stimate a circa 35 000 franchi (IVA compresa) e le spese di manutenzione a circa 1600 franchi a partire dal terzo anno. Le stazioni di registrazione sono uguali a quelle utilizzate per il passaporto biometrico svizzero. Ogni centro di registrazione deve inoltre possedere un'unità per pilotare l'insieme dei software. Tale unità, del

²⁸ Per quanto concerne MIDES; cfr. il rapporto del 19 dicembre 2008 concernente la modifica della legge sull'asilo e della legge federale sugli stranieri (FF 2009 473).

valore di circa 15 000 franchi, genera spese di manutenzione periodiche di circa 1100 franchi a partire dal terzo anno. In funzione del numero di permessi che i Cantoni dovranno emanare, i centri di registrazione potranno aver bisogno di più stazioni di registrazione. Inoltre, i Cantoni hanno la possibilità, a seconda della struttura dei centri di registrazione, di procurarsi apparecchi complementari (stampanti, lettori ottici, *Public Reader* per controllare i permessi ecc.) e di collegarli alla piattaforma.

I Cantoni dovranno peraltro assumersi anche le spese di produzione della carta di soggiorno biometrica. La società a cui è stata affidata tale produzione, ovvero la Trüb SA, prevede un costo indicativo tra i 15 e i 20 franchi svizzeri per carta, IVA esclusa. La produzione annua delle carte di soggiorno per cittadini di Paesi terzi è stimata a 340 000 unità. Affinché i Cantoni possano ammortizzare questi oneri senza troppe difficoltà è previsto di fissare un emolumento per il rilevamento dei dati biometrici e la produzione delle carte di soggiorno. Gli emolumenti saranno retti dall'ordinanza sugli emolumenti della legge federale sugli stranieri (OEmol-LStr)²⁹. Serviranno a coprire le nuove spese che i Cantoni e la Confederazione dovranno sostenere.

5 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008³⁰ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008³¹ sul programma di legislatura 2007–2011. In tale programma il nostro Consiglio prevede tuttavia nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen da trasporre nel diritto interno. L'annuncio dei pertinenti messaggi figura in particolare nel numero 4.2.2 del messaggio sul programma di legislatura³². Lo stesso risulta anche dall'obiettivo di consolidamento delle relazioni con l'UE del nostro Consiglio, il quale auspica tra l'altro un monitoraggio dell'applicazione degli accordi bilaterali conclusi con l'UE (cfr. n. 4.5.1 messaggio sul programma di legislatura)³³.

6 Aspetti giuridici

6.1 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il recepimento della biometria nei permessi di soggiorno per stranieri è conforme agli impegni internazionali della Svizzera.

²⁹ RS 142.209

³⁰ FF 2008 597

³¹ FF 2008 7469

³² FF 2008 637

³³ FF 2008 647

6.2 Costituzionalità

6.2.1 Decreto federale (Atto 1)

Il presente sviluppo dell'acquis di Schengen è recepito sotto forma di scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea con valore di trattato internazionale. Secondo l'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), gli affari esteri competono alla Confederazione. Questo implica che la Confederazione è abilitata a concludere accordi con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale di approvare tali trattati internazionali risulta dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

Ogni accordo concernente il recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen è denunciabile, da parte della Svizzera o dal Consiglio dell'UE, alle condizioni previste dall'accordo d'associazione a Schengen (cfr. art. 17 par. 4 AAS). Il recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio non concerne assolutamente l'adesione a un'organizzazione internazionale. Resta da stabilire se il presente scambio di note preveda disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Per disposizioni che contengono norme di diritto s'indendono, secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono parimenti importanti le disposizioni che nel diritto interno, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere formulate in una legge in senso formale.

Il presente scambio di note prevede il recepimento della biometria nei permessi di soggiorno per stranieri. Il regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio stabilisce segnatamente quali dati biometrici devono essere registrati e figurare nel permesso di soggiorno per stranieri. Contiene disposizioni direttamente applicabili. Tali disposizioni possono essere considerate importanti in quanto sul piano nazionale potrebbero essere emanate solo sotto forma di legge in senso formale, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere c e g Cost. Il presente scambio di note ha effetti significativi per le persone tenute a fornire dati personali. L'istituzione di norme di questo tipo incombe pertanto, in generale, all'Assemblea federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 lettere b e c Cost. L'articolo 102 capoverso 2 LStr consente di rilevare dati biometrici nel contesto di una procedura nell'ambito del diritto in materia di stranieri a scopo di identificazione, ma non consente di conservare dati biometrici nel contesto del rilascio di un permesso di soggiorno biometrico. I Cantoni saranno inoltre chiamati a realizzare il permesso di soggiorno biometrico per stranieri segnatamente rilevando i dati richiesti e trasmettendoli alla ditta incaricata dell'allestimento. Le disposizioni fondamentali relative agli obblighi dei Cantoni al momento dell'attuazione e dell'esecuzione del diritto federale devono quindi essere considerate disposizioni importanti sottostanti all'approvazione del legislatore (art. 164 cpv. 1 lett. f Cost.). Peraltro l'attuazione del predetto regolamento richiede un adeguamento della legge formale (revisione della LStr e della LSISA). Considerato quanto precede, lo scambio di note relativo al recepimento del regolamento (CE) n. 380/2008 dev'essere approvato dal Parlamento.

Di conseguenza, il decreto che approva lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente l'introduzione della biometria nei permessi di soggiorno per stranieri sottostà al referendum in materia di trattati internazionali in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost., il decreto federale che approva lo scambio di note e le modifiche di legge rese necessarie dal recepimento possono essere integrati nel medesimo atto legislativo.

Conformemente all'articolo 1 paragrafo 7 del regolamento, che modifica l'articolo 9 paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 1030/2002, la Svizzera deve integrare l'immagine del volto e le impronte digitali nel nuovo permesso di soggiorno per stranieri solo due anni dopo la definizione delle specifiche tecniche (cfr. spiegazioni relative al n. 2.1). Sino a tale momento, il permesso di soggiorno per stranieri può continuare ad essere rilasciato nella forma attuale. Il regolamento deve pertanto essere applicato solo a partire dal 20 maggio 2011. La Svizzera dovrà informare l'UE dell'adempimento dei propri requisiti costituzionali entro tale data.

6.2.2 Modifiche legali (Atto 2)

I presenti adeguamenti della LStr e della LSISA si fondano sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. Tali adeguamenti legislativi figurano in un atto distinto dal decreto del Consiglio federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente l'introduzione della biometria nei permessi di soggiorno per stranieri. Non sono infatti legati all'attuazione del presente scambio di note (cfr. art. 141a cpv. 2 Cost.). Sottostanno a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost.