



*Questo testo è una versione provvisoria.
La versione definitiva che sarà pubblicata
su www.fedlex.admin.ch è quella
determinante.*

«\$QrCode»

25.xxx

**Messaggio
relativo all'approvazione e alla trasposizione nel diritto
svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE
concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717
recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che
istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di
attraversamento delle frontiere da parte delle persone
(Sviluppo dell'acquis di Schengen) e altre modifiche della
legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)**

del 7 marzo 2025

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Sviluppo dell'acquis di Schengen). Nel contempo vi sottoponiamo, per approvazione, due modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Accesso al sistema nazionale di informazione e autorizzazione ai viaggi relativamente al codice frontiere Schengen).

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

7 marzo 2025

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione,
Karin Keller-Sutter
Il cancelliere della Confederazione,
Viktor Rossi

Compendio

Il presente messaggio verte sull'approvazione e sulla trasposizione nel diritto svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 e sulle modifiche che si rendono necessarie a livello di legge. Inoltre, propone due modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione.

Situazione iniziale

Alla luce delle difficoltà degli ultimi anni, il regolamento (UE) 2024/1717 dell'Unione europea (UE) prevede una serie di modifiche delle norme del codice frontiere Schengen (CFS) volte a rafforzare lo spazio Schengen nel suo complesso tramite un'applicazione uniforme delle norme alle frontiere esterne e interne Schengen.

Decreto federale che recepisce e traspone nel diritto svizzero la modifica del CFS (progetto 1)

Il regolamento (UE) 2024/1717 è stato approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE il 13 giugno 2024. Era già stato notificato alla Svizzera qualche giorno prima, il 24 maggio 2024, come sviluppo dell'acquis di Schengen. Il Consiglio federale ha approvato il suo recepimento il 26 giugno 2024, fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali.

Sulla scorta dell'esperienza della pandemia di COVID-19, le modifiche del CFS sono volte a garantire l'esistenza, in futuro, di meccanismi di coordinamento per la gestione delle minacce alla salute pubblica nello spazio Schengen. L'obiettivo è che, in simili casi, il Consiglio dell'UE possa adottare tempestivamente norme vincolanti e uniformi in materia di restrizioni temporanee dei viaggi così come altre misure alle frontiere esterne Schengen.

Le modifiche hanno inoltre comportato l'adeguamento di alcune disposizioni del CFS per rispondere al crescente ruolo degli attori statali nel creare artificialmente e favorire la migrazione irregolare alle frontiere esterne Schengen.

In questo contesto si inserisce altresì un nuovo meccanismo di salvaguardia della salute pubblica, introdotto per far fronte alle minacce che investono la maggioranza degli Stati Schengen. Tale meccanismo integra il meccanismo attivabile in caso di carenze gravi e persistenti alle frontiere esterne Schengen (art. 29 CFS) e ammette la possibilità di prevedere controlli di frontiera alle frontiere interne per decisione del Consiglio dell'UE; controlli, questi, di cui occorre attenuare le ripercussioni negative tramite l'adozione di opportune misure.

L'introduzione di controlli di frontiera alle frontiere interne dovrà continuare a essere vista come misura di extrema ratio, ragion per cui le modifiche del CFS prevedono comunque una procedura strutturata per il ripristino di tali controlli. Gli Stati Schengen che decidono di ripristinare i controlli di frontiera alle frontiere interne dovranno quindi considerare l'opportunità e l'impatto della misura sulla libera circolazione delle persone e sulle regioni transfrontaliere. Inoltre, qualora

intendano prorogare i controlli di frontiera alle frontiere interne in caso di eventi prevedibili, dovranno valutare se non siano più opportune misure alternative quali controlli di polizia mirati e una maggiore cooperazione di polizia e, qualora la proroga dovesse durare più di sei mesi, saranno tenuti a presentare una valutazione del rischio. Ad ogni modo, a patto che non sussistano circostanze del tutto eccezionali, la durata massima dei controlli di frontiera temporanei non dovrà essere superiore a due anni.

Con la modifica del CFS sono state introdotte altresì nuove norme per la promozione di alternative efficaci ai controlli di frontiera alle frontiere interne, da intendersi come controlli rafforzati nelle regioni transfrontaliere e non come controlli di frontiera stricto sensu.

Per contrastare il fenomeno della migrazione secondaria all'interno dello spazio Schengen, il presente regolamento dell'UE prevede poi una nuova procedura di trasferimento che consente agli Stati Schengen di trasferire più agevolmente, verso lo Stato Schengen dal quale provengono direttamente, i cittadini di Stati terzi rintracciati nelle zone di frontiera nell'ambito della cooperazione transfrontaliera il cui soggiorno è irregolare. Tale procedura non si applica ai richiedenti l'asilo e alle persone a cui è stata concessa la protezione internazionale.

La trasposizione del regolamento (UE) 2024/1717 implica alcune modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP).

Creazione di un accesso a N-ETIAS nella LStrI (progetto 2)

All'interno della LStrI si mira altresì a introdurre un disciplinamento che, nell'ambito della consultazione dell'unità nazionale ETIAS della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), consenta l'accesso al sistema nazionale ETIAS (N-ETIAS) anche al Protocollo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e alla Missione permanente della Svizzera presso le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali a Ginevra (Missione svizzera a Ginevra), al fine di uniformare e semplificare il processo di consultazione.

È intorno a tale modifica, indipendente dallo sviluppo dell'acquis di Schengen, che ruota il progetto 2.

Adeguamenti redazionali nella LStrI relativi al codice frontiere Schengen (progetto 3)

All'interno della LStrI si procede ad alcuni adeguamenti redazionali relativi alla nozione di «frontiera», a loro volta indipendenti dallo sviluppo dell'acquis di Schengen. L'obiettivo è un'armonizzazione linguistica della LStrI con le rispettive nozioni del CFS.

Indice

Compendio	2
1 Introduzione	7
2 Decreto federale che recepisce e traspone nel diritto svizzero il regolamento (UE) 2024/1717 (Modifica del CFS)	8
2.1 Situazione iniziale	8
2.1.1 Necessità di agire e obiettivi	8
2.1.2 Alternative esaminate	11
2.1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati	11
2.1.4 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	12
2.1.5 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	13
2.2 Procedura di consultazione	14
2.2.1 Considerazioni generali	14
2.2.2 Considerazioni dettagliate sulla procedura di consultazione e valutazione dei risultati	16
2.2.3 Modifiche dell'avamprogetto	24
2.3 Punti essenziali del regolamento (UE) 2024/1717	24
2.3.1 Applicazione uniforme delle misure alle frontiere esterne Schengen in caso di minaccia alla salute pubblica (art. 21 ^{bis} CFS)	24
2.3.2 Risposta alla strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne Schengen (art. 5 par. 4 CFS)	26
2.3.3 Nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala (art. 28 CFS)	26
2.3.4 Nuove disposizioni in materia di ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne da parte degli Stati Schengen (art. 25–27 ^{bis} e 33 CFS)	27
2.3.5 Ricorso più ampio a misure alternative alle frontiere interne e nelle zone di frontiera (art. 23 e 26 CFS)	28
2.3.6 Nuova procedura per il trasferimento nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera tra gli Stati Schengen (art. 23 ^{bis} CFS)	29
2.3.7 Attuazione di misure volte a limitare le ripercussioni negative dei controlli di frontiera alle frontiere interne nelle regioni transfrontaliere (art. 26 par. 3 CFS) e notifica delle regioni transfrontaliere (art. 39 e 42 ^{ter} CFS)	29
2.4 Commento ai singoli articoli del regolamento (UE) 2024/1717	30
2.4.1 Modifica del regolamento (UE) 2016/399 (art. 1)	30
2.4.2 Entrata in vigore e applicazione (art. 2)	42
2.5 Punti essenziali dell'atto normativo di attuazione	42

2.5.1	La nuova normativa proposta	42
2.5.2	Attuazione	43
2.6	Commento ai singoli articoli dell'atto normativo di attuazione	44
2.6.1	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione	44
2.6.2	Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione	52
2.7	Necessità di coordinamento con il progetto ETIAS	52
2.8	Ripercussioni del regolamento (UE) 2024/1717 e dell'atto normativo di attuazione	53
2.8.1	Ripercussioni per la Confederazione	53
2.8.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	53
2.8.3	Ripercussioni in altri settori	53
2.9	Aspetti giuridici	53
2.9.1	Costituzionalità	53
2.9.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	54
2.9.3	Forma del decreto federale e dell'atto di attuazione	54
2.9.4	Delega di competenze legislative	55
2.9.5	Protezione dei dati	56
2.9.6	Subordinazione al freno alle spese	57
3	Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (progetto 2)	57
3.1	Situazione iniziale	57
3.1.1	Necessità di agire e obiettivi	57
3.1.2	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	59
3.2	Procedura di consultazione	59
3.2.1	Considerazioni generali	59
3.2.2	Considerazioni dettagliate sulla procedura di consultazione e valutazione dei risultati	59
3.2.3	Modifiche dell'avamprogetto	60
3.3	La normativa proposta	60
3.4	Commento all'articolo	60
3.5	Necessità di coordinamento con il progetto ETIAS	61
3.6	Ripercussioni	61
3.7	Aspetti giuridici	62
3.7.1	Costituzionalità	62
3.7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo	62
4	Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (progetto 3)	62
4.1	Situazione iniziale	62
4.1.1	Necessità di agire e obiettivi	62

4.1.2	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	63
4.2	Procedura di consultazione	63
4.2.1	Considerazioni generali	63
4.2.2	Considerazioni dettagliate sulla procedura di consultazione e valutazione dei risultati	63
4.2.3	Modifiche dell'avamprogetto	64
4.3	La normativa proposta	64
4.4	Commento ai singoli articoli	64
4.5	Necessità di coordinamento	70
4.5.1	Necessità di coordinamento con il progetto VIS	71
4.5.2	Necessità di coordinamento con il progetto IOP	71
4.5.3	Necessità di coordinamento con la futura legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC	72
4.6	Ripercussioni	73
4.7	Aspetti giuridici	73
4.7.1	Costituzionalità	73
4.7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo	73
	Abbreviazioni	74
	Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (disegno)	FF 202x xxxx
	Scambio di note del 28 giugno 2024 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (disegno)	FF 202x xxxx
	Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (Accesso al sistema nazionale di informazione e autorizzazione ai viaggi) (disegno)	FF 202x xxxx
	Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (Adeguamenti redazionali relativi al codice frontiere Schengen) (disegno)	FF 202x xxxx

Messaggio

1 Introduzione

Il presente messaggio concerne tre progetti, tra loro indipendenti. Il primo progetto riguarda il decreto federale che recepisce e traspone nel diritto svizzero il regolamento (UE) 2024/1717¹ recante modifica del regolamento (UE) 2016/399² che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen, di seguito: CFS; punto 2). Il nuovo regolamento UE specifica e integra le condizioni e le procedure per il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne. Inoltre, sulla scorta delle esperienze raccolte durante la pandemia di coronavirus, vengono introdotte norme vincolanti per la gestione delle minacce alla salute pubblica. Infine, è introdotto un nuovo meccanismo di trasferimento per contrastare il fenomeno della migrazione secondaria all'interno dello spazio Schengen. La trasposizione del regolamento (UE) 2024/1717 implica alcune modifiche della legge federale del 16 dicembre 2005³ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e della legge federale del 13 giugno 2008⁴ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP). Il Consiglio federale ha approvato il suo recepimento il 26 giugno 2024, fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali.

Il secondo progetto riguarda una modifica della LStrI (punto 3), per concedere l'accesso al sistema nazionale ETIAS (di seguito: N-ETIAS) al Protocollo del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) a Berna e alla Missione svizzera a Ginevra. In questo modo essi potranno essere consultati direttamente tramite il sistema (e non via e-mail), ad esempio in caso di domande per un'autorizzazione ai viaggi valida solo per un territorio e un periodo limitati rilasciata dall'unità nazionale ETIAS (di seguito: NES) della SEM; ciò consentirà di rendere più agevole e uniforme il processo di consultazione nell'ambito del rilascio delle autorizzazioni ai viaggi ETIAS.

Il terzo progetto (punto 4) riguarda infine alcuni adeguamenti redazionali relativi al CFS, dovuti al fatto che l'impiego delle nozioni della LStrI relative ai controlli di frontiera non è uniforme. L'obiettivo è un'armonizzazione linguistica con la terminologia del CFS, con i benefici che ne derivano in termini di trasparenza e certezza del diritto, senza che questo comporti alcuna modifica sul piano materiale.

¹ Regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone; GU L, 2024/1717 del 20.06.2024.

² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen); GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2024/1717; GU L, 2024/1717 del 20.06.2024.

³ RS 142.20

⁴ RS 361

Poiché sussiste uno stretto nesso tematico, i tre progetti sono trattati nell'ambito di un unico messaggio. L'entrata in funzione del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), un sistema d'informazione *Schengen*, è prevista per il 2026. Il progetto 2 è stato quindi inserito nel presente pacchetto per motivi di urgenza e di efficienza. L'integrazione è giustificata in particolare dal fatto che il recepimento e la trasposizione nel diritto svizzero del regolamento (UE) 2024/1717 (progetto 1) costituiscono anch'essi uno sviluppo dell'acquis di Schengen. L'integrazione del progetto 3 (armonizzazione linguistica della LStrI con il CFS) nel presente pacchetto era necessaria poiché dal punto di vista tematico è strettamente legata al progetto 1, che riguarda la revisione del CFS. Si prevede che tutti e tre i progetti entreranno in vigore contemporaneamente.

2 Decreto federale che recepisce e traspone nel diritto svizzero il regolamento (UE) 2024/1717 (Modifica del CFS)

2.1 Situazione iniziale

2.1.1 Necessità di agire e obiettivi

Lo spazio Schengen è un'area in cui i cittadini dello spazio Schengen e tutte le persone che vi soggiornano legalmente possono circolare liberamente senza essere soggetti a controlli di frontiera alle frontiere interne.

Il CFS è stato emanato nel 2006⁵. Sostituisce disposizioni fondamentali della Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990⁶ dell'Accordo di Schengen (CAS) e condensa all'interno di un unico atto le norme comuni per il controllo delle frontiere esterne e interne dello spazio Schengen. Oltre a costituire la base giuridica attuale per l'attraversamento delle frontiere esterne e interne dello spazio Schengen, contiene disposizioni sulle condizioni d'ingresso e i principi da osservare nell'ambito dei controlli di frontiera (p. es. verifiche obbligatorie nel sistema d'informazione Schengen [SIS], corsie separate ai valichi di frontiera, intensità dei controlli, risorse finanziarie e in termini di personale per i controlli di frontiera). Il CFS definisce inoltre gli obblighi generali per l'eliminazione dei controlli di frontiera alle frontiere interne e disciplina le condizioni e le procedure per il ripristino temporaneo di tali controlli in casi speciali.

Le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità (art. 22 CFS). Ciò non pregiudica le verifiche sulle persone nell'ambito

⁵ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen); GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

⁶ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni; GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

dei controlli doganali e l'esercizio delle competenze di polizia: si pensi, a tale proposito, alle verifiche sulle persone volte alla ricerca mirata di merci vietate, soggette ad autorizzazione e/o non imposte (p. es. prodotti della carne e del tabacco, droghe o armi), ammesse anche in assenza di sospetti fondati. Lo svolgimento di controlli sulle persone nell'ambito dei controlli doganali talvolta rende necessaria la verifica dell'identità di una persona. Simili verifiche sulle persone, del resto, sono previste anche dal CFS, laddove giustificate per motivi di polizia o necessarie ad accertare una situazione di minaccia. Tuttavia, esse non possono avere effetto equivalente ai controlli di frontiera (art. 23 CFS).

A differenza delle frontiere interne, le frontiere esterne Schengen possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera stabiliti (art. 5 CFS), in corrispondenza dei quali si procede a verificare le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 6 CFS. Le verifiche variano a seconda che si tratti di beneficiari del diritto alla libera circolazione o di cittadini di Stati terzi (art. 8 CFS). Qualora le condizioni d'ingresso non risultino soddisfatte, è possibile che si proceda al respingimento della persona interessata (art. 14 CFS).

Le attuali norme del CFS accordano agli Stati Schengen la possibilità di introdurre controlli temporanei alle frontiere interne in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Il ripristino di simili controlli deve tuttavia rimanere un'eccezione e avvenire in misura proporzionata; non appena vengono meno i motivi che li hanno giustificati, i controlli devono essere revocati.

Finora, il CFS prevedeva due procedure per il ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne da parte degli Stati Schengen (senza la necessità di una decisione del Consiglio dell'UE), a seconda che questo fosse reso necessario da eventi imprevedibili o prevedibili:

- in caso di eventi imprevedibili (art. 28 CFS), ossia nei casi che richiedevano un'azione immediata, gli Stati Schengen potevano introdurre unilateralmente controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni, che, qualora la minaccia fosse perdurata, poteva essere prorogato per periodi di 20 giorni fino a un massimo di due mesi;
- in caso di eventi prevedibili (art. 25 CFS), gli Stati Schengen potevano introdurre controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo limitato della durata massima di 30 giorni o per la durata prevedibile della minaccia, prorogabili per periodi di 30 giorni fino a un massimo di sei mesi. Tale procedura era conforme all'articolo 27 CFS.

Anche il CFS riveduto prevede una procedura per il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento dello spazio Schengen (art. 29 e 30 CFS). Su proposta della Commissione europea, il Consiglio dell'UE può raccomandare a uno o più Stati Schengen, come misura di *extrema ratio*, di introdurre controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo massimo di sei mesi. Questo periodo può essere prorogato al massimo tre volte per un ulteriore periodo della durata massima di sei mesi (per una durata massima totale di due anni).

Prima del 2015 i controlli di frontiera alle frontiere interne venivano introdotti principalmente in concomitanza, per esempio, con vertici politici o grandi eventi

sportivi. Negli ultimi anni, tuttavia, lo spazio Schengen è stato messo ripetutamente alla prova da una serie di crisi e sfide che hanno comportato un cambiamento di paradigma: in seguito alla crisi dei rifugiati del 2015 e alla pandemia di COVID-19, nonché in risposta alla continua minaccia terroristica culminata in un susseguirsi di attentati all'interno dello spazio Schengen, in tempi recenti i controlli di frontiera alle frontiere interne sono stati introdotti a più riprese da diversi Stati Schengen. Per far fronte alla crisi dei rifugiati, in particolare, si è proceduto, sulla base delle corrispondenti decisioni di esecuzione del Consiglio dell'UE⁷, ad applicare per la prima volta la procedura di cui all'articolo 29 CFS.

Alla luce di queste nuove sfide per lo spazio Schengen e al fine di rafforzare lo spazio Schengen nel suo complesso e di garantire l'applicazione uniforme delle norme alle frontiere esterne e interne, con il presente regolamento (UE) 2024/1717 l'UE ha adottato una serie di modifiche mirate delle attuali disposizioni del CFS (v. punti 2.3 e 2.4). Nello specifico, le modifiche riguardano:

- l'introduzione di restrizioni temporanee dei viaggi, giuridicamente vincolanti, alle frontiere esterne Schengen per la salvaguardia della salute pubblica (nuovo art. 21^{bis} CFS);
- nuove disposizioni in relazione alla strumentalizzazione dei migranti (nuovo art. 5 par. 4 CFS);
- nuove norme in materia di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne (nuovi art. 25–27^{bis} e 33 CFS);
- un nuovo meccanismo di salvaguardia della salute pubblica a fronte di minacce che investono la maggioranza degli Stati Schengen e che mettono così a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen (nuovo art. 28 CFS);
- una nuova procedura per il trasferimento di persone nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera tra gli Stati Schengen nelle zone di frontiera interne (nuovo art. 23^{bis} CFS).

Con queste modifiche si intende fare in modo che gli Stati Schengen e lo spazio Schengen nel suo complesso siano in grado di intraprendere azioni più mirate e uniformi quando si tratta di far fronte a minacce gravi alla salute pubblica, a minacce derivanti dalla strumentalizzazione dei migranti, al terrorismo e alla migrazione secondaria.

Con la firma dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)⁸, la Svizzera si è fundamentalmente impegnata a recepire tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 par. 3 e 7 AAS). Il recepimento di un nuovo atto si svolge secondo una

⁷ Decisione di esecuzione (UE) 2016/894; GU L 151 dell'8.6.2016, pag. 8.
Decisione di esecuzione (UE) 2016/1989; GU L 306 del 15.11.2016, pag. 13.
Decisione di esecuzione (UE) 2017/246; GU L 36 dell'11.2.2017, pag. 59.
Decisione di esecuzione (UE) 2017/818; GU L 122 del 13.5.2017, pag. 73.

⁸ 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; RS **0.362.31**.

procedura particolare che prevede la notifica dello sviluppo da parte degli organi responsabili dell'UE e la trasmissione di una nota di risposta da parte della Svizzera.

Il regolamento (UE) 2024/1717 è stato notificato alla Svizzera come sviluppo dell'acquis di Schengen il 24 maggio 2024, ma l'adozione formale è avvenuta il 13 giugno 2024 (con la firma dell'atto da parte della presidente del Parlamento europeo e del presidente del Consiglio dell'UE). Il Consiglio federale ha approvato lo scambio di note concernente il recepimento di questo regolamento UE il 26 giugno 2024, fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali. La relativa nota di risposta è stata trasmessa all'UE il 28 giugno 2024.

Il presente progetto promuove il recepimento tempestivo del nuovo sviluppo dell'acquis di Schengen e la creazione delle basi giuridiche necessarie alla sua trasposizione. A tal fine, la Svizzera ha a disposizione un periodo della durata massima di due anni. Il termine scade il 13 giugno 2026.

2.1.2 Alternative esaminate

In un primo momento si era pensato di integrare nel decreto federale che recepisce e traspone nel diritto svizzero il regolamento (UE) 2024/1717 una disposizione che limitasse il traffico aereo di persone attraverso la Svizzera in caso di pandemia applicando divieti di traffico aereo, al fine di scongiurare l'importazione di varianti virali preoccupanti e immunoelusive; tale opzione è stata in seguito scartata. Il 21 dicembre 2020, in seguito alla scoperta di una variante più contagiosa di coronavirus in Gran Bretagna e in Sudafrica, il Consiglio federale ha adottato misure volte a prevenire il più possibile l'ulteriore diffusione della nuova variante virale, tra cui un divieto temporaneo di traffico aereo tra la Svizzera, la Gran Bretagna e il Sudafrica. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) ha quindi sospeso i collegamenti aerei tra la Svizzera e questi due Stati, così come, dal 26 novembre al 4 dicembre 2021, tra Svizzera e Botswana, Eswatini, Lesotho, Mozambico, Namibia e Zimbabwe nonché, ancora una volta, tra Svizzera e Sudafrica. Tuttavia, le misure disposte non sono state sufficienti a raggiungere gli obiettivi auspicati in tale contesto. Si rinuncia pertanto a creare una base giuridica corrispondente a livello di legge.

2.1.3 Svolgimento e risultato dei negoziati

Sulla base dell'articolo 4 AAS la Svizzera è autorizzata, in virtù del proprio diritto di partecipazione, a prendere parte ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE nello spazio Schengen. In particolare, può formulare pareri e suggerimenti. Non dispone invece di un diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS).

Il 14 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento recante modifica del CFS.

Le discussioni in seno al Consiglio dell'UE hanno avuto luogo dal 7 gennaio 2022 al 10 giugno 2022 e i negoziati con il Parlamento europeo (trilogo) dal 7 novembre 2023 al 14 febbraio 2024.

Nell'ambito dei negoziati, i rappresentanti svizzeri hanno potuto chiarire questioni tecniche e presentare le loro proposte di soluzione.

In particolare, il dibattito nell'ambito del trilatero si è concentrato per lo più sui temi seguenti:

- base giuridica per le restrizioni dei viaggi durante le pandemie;
- intensificazione della cooperazione di polizia come misura alternativa al ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne;
- elementi legati in modo specifico alla migrazione (strumentalizzazione, procedure per il trasferimento);
- quadro per il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Il compromesso raggiunto in tale contesto è stato approvato dal Parlamento europeo riunito in sessione plenaria il 24 aprile 2024 e quindi dal Consiglio dell'UE il 24 maggio 2024. L'adozione formale del regolamento UE è avvenuta il 13 giugno 2024, con la firma dell'atto da parte della presidente del Parlamento europeo e del presidente del Consiglio dell'UE. Tale sviluppo dell'acquis di Schengen era stato notificato alla Svizzera già qualche giorno prima, il 24 maggio 2024.

2.1.4 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

In virtù dell'articolo 2 paragrafo 3 AAS la Svizzera si è fondamentalmente impegnata a recepire e, nella misura in cui ciò risulti necessario, a trasporre nel diritto interno tutti gli atti emanati dall'UE come sviluppi dell'acquis di Schengen a decorrere dalla firma dell'AAS il 26 ottobre 2004.

L'articolo 7 AAS prevede una procedura particolare per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen: innanzitutto, l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'avvenuta adozione di un atto che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Il Consiglio federale dispone quindi di un termine di 30 giorni per comunicare all'organo competente (Consiglio dell'UE o Commissione europea) se ed eventualmente entro quali termini la Svizzera intende recepire tale sviluppo. Il termine di 30 giorni inizia a decorrere dalla data dell'adozione dell'atto da parte dell'UE (art. 7 par. 2 lett. a AAS).

Nella misura in cui lo sviluppo da recepire è giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note, che dal punto di vista svizzero va considerato alla stregua di un trattato internazionale. In linea con le norme costituzionali, tale trattato deve essere approvato dal Consiglio federale o dall'Assemblea federale e, in caso di referendum, dal Popolo.

Poiché il regolamento (UE) 2024/1717 è giuridicamente vincolante, il recepimento deve avere luogo mediante scambio di note.

In questo caso l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale (v. punto 2.9.3). Il 28 giugno 2024 la Svizzera ha informato l'UE nella sua nota di risposta che il recepimento dello sviluppo potrà essere vincolante «soltanto previo

soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» (art. 7 par. 2 lett. b AAS). La Svizzera dispone di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica dell'atto da parte dell'UE per recepire e trasporre lo sviluppo dell'acquis di Schengen. Entro tale termine deve inoltre aver luogo l'eventuale referendum.

Il presente regolamento (UE) 2024/1717 reca modifica al CFS, il quale rappresenta un atto rilevante ai fini di Schengen.

Avendo già recepito tale atto come sviluppo dell'acquis di Schengen, nell'ambito del recepimento del presente regolamento UE la Svizzera deve dunque procedere altresì alla modifica delle pertinenti basi giuridiche nazionali.

Non appena la procedura nazionale è completata e tutti i requisiti costituzionali in vista del recepimento e della trasposizione del regolamento UE sono adempiuti, la Svizzera ne informa per scritto immediatamente il Consiglio dell'UE e la Commissione europea. Se non è indetto alcun referendum contro il recepimento e la trasposizione del regolamento UE, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario ed equivale alla ratifica degli scambi di note.

A partire dal momento della notifica del regolamento da parte dell'UE la Svizzera ha a disposizione al massimo due anni per il recepimento e la trasposizione. Poiché nella fattispecie il regolamento UE è stato notificato alla Svizzera già il 24 maggio 2024, e quindi prima dell'adozione formale avvenuta il 13 giugno 2024, il termine di cui sopra decorre solamente a partire dal 13 giugno 2024, con conseguente scadenza il 13 giugno 2026. L'eventuale mancato recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen comporterebbe, nel caso estremo, la fine della cooperazione di Schengen nel suo complesso e quindi anche di Dublino (art. 7 par. 4 AAS in comb. disp. con l'art. 14 par. 2 AAD⁹)¹⁰.

2.1.5 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto 1 non è annunciato espressamente né nel messaggio del 24 gennaio 2024¹¹ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024¹² sul programma di legislatura 2023–2027. Tuttavia, esso è in linea con l'obiettivo 17 («La Svizzera adotta una politica coerente in materia d'asilo e di integrazione, sfrutta

⁹ 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; RS **0.142.392.68**.

¹⁰ Cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»); FF **2004** 5273, 5433 segg.

¹¹ Il «Messaggio sul programma di legislatura 2023–2027» è pubblicato nel Foglio federale soltanto mediante rimando, FF **2024** 525; www.fedlex.admin.ch > Informazioni generali > Portata della pubblicazione > Pubblicazione mediante rimando

¹² FF **2024** 1440

le opportunità offerte dalla migrazione e si adopera per una cooperazione europea e internazionale efficace»).

Il progetto 1 è anche tra gli obiettivi della Strategia di politica estera 2024–2027 del Consiglio federale¹³: «La Svizzera sfrutta la sua associazione a Schengen/Dublino per sostenere la lotta contro la criminalità e la migrazione irregolare, nonché per proteggere le frontiere esterne e preservare l'efficienza del sistema di Dublino a livello europeo. Rafforza inoltre la sua sicurezza e quella dell'Europa recependo e attuando gli sviluppi dell'acquis di Schengen».

Il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2024/1717 (progetto 1) non sono in contrasto con nessuna strategia del Consiglio federale. Sono anzi opportuni per assolvere gli impegni della Svizzera nell'ambito dell'AAS.

2.2 Procedura di consultazione

2.2.1 Considerazioni generali

Osservazioni generali sulla procedura di consultazione

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005¹⁴ sulla procedura di consultazione (Lco), è stata svolta una procedura di consultazione¹⁵ dal 26 giugno al 17 ottobre 2024.

Sono pervenute 52 risposte in merito ai tre avamprogetti¹⁶. Complessivamente si sono espressi in forma scritta 24 Cantoni, cinque partiti (Alleanza del Centro, PLR, I Liberali [PLR], Partito socialista svizzero [PS], Unione democratica di centro [UDC] e i VERDI), tre associazioni mantello dell'economia (Unione svizzera degli imprenditori [USI], Federazione delle imprese svizzere [economieuisse] e Unione sindacale svizzera [USS]), il Tribunale federale (TF), il Tribunale amministrativo federale (TAF) nonché altre 18 cerchie interessate.

Tre Cantoni (AR, GR, ZG) e altri sette partecipanti (Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM], Associazione degli uffici svizzeri del lavoro [AUSL], Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile [SVZ], Centre Patronal, TAF, TF e USI) hanno espressamente rinunciato a trasmettere un parere.

Sintesi dei risultati della procedura di consultazione concernenti i tre avamprogetti

¹³ www.eda.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera 2024–2027

¹⁴ RS 172.061

¹⁵ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2024 > DFGP

¹⁶ In merito ai progetti 2 e 3 si vedano i punti 3.2 e 4.2.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione accoglie con favore i tre avamprogetti come pure le necessarie modifiche legislative. In 14 casi non è stata espressa alcuna osservazione (AG, AI, BE, BS, FR, GL, LU, NE, SG, TG, UR, VD, VS e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP]), mentre 16 partecipanti (BL, GE, NW, OW, SH, SO, TI, ZH, Alleanza del Centro, PLR, Aeroporto di Ginevra, Aeroporto di Zurigo, AEROSUISSE, Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali svizzere [CCPCS], economiesuisse e Fédération des Entreprises Romandes [FER]) hanno avanzato le proprie osservazioni in merito ai tre avamprogetti.

In particolare si accoglie con favore il fatto che la presente modifica del CFS (avamprogetto 1) rende possibile una politica unitaria a livello europeo in materia di minacce alla salute pubblica che, oltre a essere più sensata di singole soluzioni nazionali, aumenta anche la sicurezza nello spazio Schengen. La maggior parte dei partecipanti condivide anche l'armonizzazione terminologica della LStrI con il CFS (avamprogetto 3), che contribuirà a migliorare la coerenza giuridica. Per diversi Cantoni è positivo il fatto che le presenti modifiche non abbiano ripercussioni finanziarie e sul personale.

Il PS, i VERDI, l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR), l'Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri (SBAA), la piattaforma «Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo» (SCCA) e l'USS sono favorevoli in linea di principio al recepimento e alla trasposizione del regolamento UE, poiché non mette a repentaglio l'associazione della Svizzera a Schengen. Tuttavia, criticano alcuni punti, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla procedura d'asilo, il rispetto dei diritti umani in caso di respingimento alla frontiera e la durata dei possibili controlli alle frontiere interne.

AsyLex, Giuristi democratici svizzeri (GDS), Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz (JRS), Politbeobachter e Solinetz respingono i tre avamprogetti. Il recepimento e la trasposizione del regolamento UE sono respinti principalmente perché, sostengono, vi è un'eccessiva interferenza nei diritti umani, in particolare delle persone vulnerabili. In tale contesto criticano in particolare la limitazione del diritto all'asilo, sia nel ripristino dei controlli alle frontiere interne sia nella nuova procedura di trasferimento, la violazione del principio di non respingimento nella nuova procedura di trasferimento e il fatto che un eventuale ricorso contro il provvedimento di trasferimento non abbia effetto sospensivo. Rifiutano inoltre il nuovo diritto di accesso del DFAE a N-ETIAS, per motivi legati alla protezione dei dati. Sempre a causa di perplessità in materia di protezione dei dati, esprimono critiche anche nei confronti dell'avamprogetto 3.

L'UDC è l'unico partito a respingere gli avamprogetti: critica in particolare il trasferimento di competenze all'UE per quanto riguarda le restrizioni d'entrata e altre misure a tutela della salute pubblica e sostiene che la Svizzera dovrebbe poter prendere queste decisioni in modo sovrano. Inoltre, ritiene che le poche misure di minor portata che vanno nella giusta direzione non siano idonee a contenere l'immigrazione illegale di massa.

Altre critiche riguardano l'introduzione prematura di disposizioni concernenti le restrizioni d'entrata in caso di minaccia alla salute pubblica. Aeroporto di Zurigo,

AEROSUISSE ed economiesuisse sottolineano pertanto la necessità di attendere le deliberazioni del Parlamento sulla legge federale del 28 settembre 2012¹⁷ sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (legge sulle epidemie; LEp).

2.2.2 Considerazioni dettagliate sulla procedura di consultazione e valutazione dei risultati

Ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne (nuovi art. 21^{bis}, 25–27^{bis} e nuovo art. 33 CFS; art. 8 AP-LStrI)

Le nuove norme per il ripristino dei controlli unilaterali alle frontiere interne (nuovi art. 25–27^{bis} e nuovo art. 33 CFS) sono espressamente accolte con favore da economiesuisse, poiché in tal modo si applicherebbero a tutti gli Stati Schengen norme riconosciute e rispettate. L'Alleanza del Centro sottolinea che, anche con i presenti adeguamenti, alla Svizzera rimarrà un margine di manovra sufficiente per poter reagire immediatamente a *minacce imprevedibili* attraverso i controlli alle frontiere. In caso di *eventi prevedibili*, qualora si inasprisse una situazione di minaccia, la Svizzera avrebbe anche la possibilità di ordinare controlli alle frontiere a fini di protezione. Il Cantone GE, gli aeroporti di Ginevra e Zurigo e AEROSUISSE ritengono indispensabile consultare preventivamente gli aeroporti nazionali di Basilea, Ginevra e Zurigo prima di ripristinare i controlli alle frontiere interne. Inoltre, dopo la decisione devono essere strettamente coinvolti, poiché le ripercussioni sulle attività aeroportuali e sui flussi di passeggeri sarebbero notevoli.

Nel contempo il PLR, i VERDI, gli aeroporti di Ginevra e Zurigo ed economiesuisse affermano che l'introduzione di controlli temporanei alle frontiere interne, come stabilito nell'articolo 8 capoverso 1 AP-LStrI, deve rimanere un'eccezione. Al ripristino dei controlli di frontiera bisogna procedere solamente in *extrema ratio* qualora non esistano misure alternative per preservare l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Secondo i VERDI i controlli alle frontiere interne dovrebbero essere effettuati non solo in casi eccezionali giustificati, ma anche nel minor tempo possibile.

economiesuisse attribuisce particolare importanza alle misure complementari adeguate che, secondo l'articolo 26 CFS, dovrebbero essere adottate al momento del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Sostiene che le misure alternative presuppongono uno scambio stretto, se possibile istituzionalizzato, tra le autorità svizzere e le autorità competenti degli Stati confinanti. Il PLR chiede inoltre che la valutazione degli effetti di tali misure sulle regioni transfrontaliere sia rigorosa e trasparente.

AsyLex, JRS, OSAR e Solinetz si oppongono fermamente al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne Schengen della Svizzera e chiedono che alle frontiere svizzere sia garantito in ogni momento l'accesso alla procedura d'asilo. OSAR e Solinetz chiedono inoltre che, in caso di dubbio sull'esistenza di una domanda d'asilo, per la persona interessata sia avviata una procedura d'asilo.

¹⁷ RS 818.101

GDS, OSAR, SBAA, SCCA e l'USS ritengono sproporzionata la decisione di prolungare la durata dei controlli alle frontiere interne fino a due o tre anni. GDS e OSAR ricordano a questo proposito che già oggi alcuni Stati membri dell'UE supererebbero sistematicamente la durata massima dei controlli alle frontiere interne in vigore.

Riguardo al ripristino dei controlli alle frontiere interne, AsyLex, GDS, JRS, Politbeobachter e Solinetz affermano che una decisione di tale portata non dovrebbe in nessun caso essere presa da un singolo Dipartimento e che, di conseguenza, dovrebbe spettare perlomeno al Consiglio federale.

L'UDC chiede controlli fisici o elettronici sistematici per le persone che entrano in Svizzera, in modo da negare l'ingresso a chi non dispone né di un titolo di soggiorno valido né di un'autorizzazione all'entrata. La Svizzera deve poter gestire autonomamente le proprie frontiere, sia in tempi di crisi migratorie o di pandemie, sia in tempi normali.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale sostiene la presente revisione del CFS, volta a migliorare la gestione delle frontiere esterne Schengen e a rafforzare la collaborazione tra gli Stati Schengen. Nelle situazioni di crisi è estremamente importante un approccio coordinato per l'intero spazio Schengen. Procedure non uniformi possono compromettere la circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen e avere ripercussioni negative sulle persone che vivono e lavorano nelle regioni transfrontaliere nonché sulle catene di approvvigionamento. Queste conseguenze negative devono essere ridotte al minimo.

Il principio secondo cui il ripristino dei controlli alle frontiere interne deve essere applicata in *extrema ratio* soltanto in assenza di misure alternative rimane invariato anche con la presente revisione del CFS. Nonostante la richiesta di AsyLex, GDS, JRS, Politbeobachter e Solinetz, l'attuale ripartizione delle competenze in Svizzera per la decisione di ripristinare i controlli alle frontiere interne non subirà modifiche, poiché si è rivelata efficace.

L'Esecutivo ritiene che la decisione di introdurre controlli temporanei alle frontiere interne debba sempre avvenire rispettando in ogni singolo caso il principio di proporzionalità e tenendo conto delle ripercussioni sulle regioni transfrontaliere nonché dell'attuale situazione della sicurezza. Finora il ripristino dei controlli alle frontiere interne è stato ordinato in occasione di UEFA EURO 2008 e nel quadro della pandemia di COVID-19.

Il Consiglio federale, così come *economiesuisse*, attribuisce particolare importanza alle misure esistenti e nuove da adottare prima del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Già oggi esiste una stretta collaborazione di polizia con gli Stati confinanti. L'Esecutivo sottolinea inoltre che la Svizzera dispone di un dispositivo doganale permanente alle frontiere interne, che non rende necessario introdurre controlli alle frontiere interne. L'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) è presente alla frontiera e nell'area di confine e, nell'ambito del suo mandato, controlla costantemente il traffico transfrontaliero di merci e persone in base ai rischi e alla situazione. Di conseguenza, se necessario, l'attuale dispositivo doganale può essere

adattato anche a breve termine. A lungo termine, tuttavia, il mantenimento di controlli doganali rafforzati richiede l'impiego di più personale. Infine, il CFS prevede una nuova procedura di allontanamento per le persone che soggiornano irregolarmente e che vengono fermate nelle zone di frontiera interne nell'ambito della collaborazione bilaterale tra gli Stati confinanti.

Prima di decidere il ripristino dei controlli temporanei alle frontiere interne non è sempre possibile coinvolgere attori esterni all'amministrazione, a causa dell'urgenza e/o della classificazione delle informazioni su situazioni pericolose concrete. Inoltre, nel singolo caso concreto i diversi attori potrebbero non essere sempre interessati in egual misura, poiché i controlli di frontiera temporanei possono essere introdotti solo in determinati valichi di frontiera. Inoltre è possibile consultare i soggetti interessati in merito a una decisione a posteriori. Di conseguenza, la richiesta del Cantone GE, degli aeroporti di Ginevra e Zurigo e di AEROSUISSE non è stata accolta nel disegno di legge. Tuttavia, è attualmente in fase di elaborazione un nuovo concetto amministrativo per il ripristino dei controlli alle frontiere interne. In questo contesto si esamina come coinvolgere tempestivamente in futuro gli stakeholder interessati.

A chi teme che il ripristino dei controlli alle frontiere interne renda impossibile la presentazione di domande d'asilo si può obiettare che il diritto svizzero in materia d'asilo garantisce ai cittadini di Stati terzi la possibilità di presentare al momento dell'entrata una domanda d'asilo anche in caso di ripristino dei controlli alle frontiere interne.

Il Consiglio federale osserva che il presente progetto definisce il quadro giuridico per l'introduzione di controlli temporanei alle frontiere interne, ma non dispone concretamente l'introduzione di controlli alle frontiere interne né la modifica dell'attuale dispositivo di controllo alle frontiere interne della Svizzera.

La migrazione irregolare e la migrazione secondaria presentano innumerevoli cause e fattori d'influenza. Il Consiglio federale ribadisce pertanto la propria analisi, secondo cui il ripristino dei controlli alle frontiere interne produce solamente un effetto limitato sulla gestione della migrazione irregolare, come si è visto negli ultimi anni lungo molte frontiere europee. Inoltre, dalla fine del 2023 si registra un calo degli ingressi illegali in Svizzera, sebbene non ci siano controlli sistematici alle frontiere interne.

L'Esecutivo sottolinea la necessità di contrastare la migrazione secondaria irregolare; la soluzione, tuttavia, non sta nei controlli alle frontiere interne, bensì nella cooperazione internazionale. La Svizzera sostiene iniziative congiunte in materia di politica migratoria a livello europeo e ha inoltre elaborato piani d'azione con Germania, Austria e Francia per prevenire la migrazione secondaria. Misure alternative, come il rafforzamento di una cooperazione bilaterale tra forze di polizia, devono avere la precedenza sul ripristino dei controlli alle frontiere interne.

Nuova procedura di allontanamento (nuovo art. 23^{bis} CFS; art. 8 AP-LStrI)

Il PLR e FER sono favorevoli alla nuova procedura di allontanamento per contrastare la migrazione secondaria. La CCPCS sottolinea che l'applicazione dell'articolo 64^{c^{bis}}

in combinato disposto con l'articolo 64d capoverso 2 lettera g AP-LStrI presuppone un accordo di collaborazione ai sensi del nuovo articolo 23^{bis} CFS con lo Stato limitrofo. Tuttavia attualmente la Svizzera non dispone di accordi di questo tipo, motivo per cui bisognerebbe almeno esaminare la creazione di basi giuridiche corrispondenti o l'estensione dei trattati esistenti. In caso contrario questa normativa resterebbe priva di oggetto.

Nei loro pareri il PS e la SCCA rimandano alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE)¹⁸ nella causa C-143/22, la quale conferma che, in caso di rifiuto d'entrata nell'ambito dei controlli alle frontiere interne, non è possibile procedere immediatamente all'allontanamento verso lo Stato limitrofo. Dovrebbe invece essere emessa una decisione di rimpatrio (la quale prevede sempre l'obbligo di lasciare lo spazio Schengen) che può essere impugnata in sede giudiziaria. Tale decisione deve essere presa per iscritto e motivata; inoltre occorre concedere alla persona la possibilità di lasciare il Paese su base volontaria.

SBAA vede in questa nuova procedura di allontanamento una potenziale minaccia per i diritti delle persone interessate, in particolare per quanto riguarda l'accesso a un rimedio giuridico efficace e la garanzia di standard in materia di diritti umani nel caso di rimpatri. Anche il PS, i VERDI, AsyLex, GDS, JRS, OSAR, SCCA e Solinetz sottolineano che i respingimenti alla frontiera dovrebbero sempre avvenire con la certezza che i diritti umani siano rispettati. In questo contesto il PS, GDS, OSAR, SBAA e SCCA sottolineano nello specifico la necessità di considerare sempre le esigenze particolari dei gruppi di persone vulnerabili. Inoltre, i VERDI, GDS, OSAR e SCCA chiedono, nel caso di dubbio circa la maggiore età di una persona, di decidere per la minore età e di coinvolgere una persona di fiducia.

Secondo il PS, i VERDI, GDS, OSAR e SCCA l'estensione dei controlli all'area della «zona in prossimità della frontiera» aumenta il rischio di controlli arbitrari e abusivi, poiché questi verrebbero effettuati in un quadro meno definito per quanto riguarda la cerchia di persone, l'infrastruttura, la competenza e la registrazione. A ciò si aggiunge il fatto che la cosiddetta «zona in prossimità della frontiera» non è chiaramente definita. Il PS, OSAR e l'USS propongono pertanto di definire chiaramente, a livello di ordinanza o almeno di direttiva, quali parti del territorio svizzero costituiscano «zona in prossimità della frontiera». Ciò implica anche che nel modulo uniforme per il trasferimento delle persone fermate nelle zone di frontiera interne sia indicato il luogo esatto del controllo.

Secondo il PS, GDS, OSAR, SBAA e SCCA le decisioni di allontanamento devono essere tradotte e consegnate in una lingua comprensibile per la persona, di norma e non solo su richiesta. Il PS, GDS, OSAR, SBAA, SCCA e l'USS sostengono che le persone interessate dovrebbero avere la possibilità di farsi rappresentare legalmente e di essere informate in merito in una lingua a loro comprensibile tramite appositi punti di contatto. A tal fine occorre consegnare a ogni persona interessata una scheda che la informi sui suoi diritti e sulle sue possibilità. Ai fini della trasparenza questa scheda informativa deve essere resa accessibile al pubblico.

¹⁸ ECLI:EU:C:2023:689 della Corte di giustizia del 21 settembre 2023 nella causa C-143/22 nel procedimento ADDE, curia.europa.eu > Giurisprudenza > Accesso alla Raccolta elettronica > Raccolta generale > Corte di giustizia.

Secondo il PS, i VERDI, AsyLex, GDS, JRS, OSAR, SBAA, SCCA e Solinetz è assolutamente necessario che i ricorsi contro gli allontanamenti alla frontiera e nelle zone in prossimità della frontiera abbiano un effetto sospensivo. In caso contrario verrebbe pregiudicato il diritto a un ricorso effettivo. AsyLex, GDS, JRS, OSAR, SCCA e Solinetz ritengono inoltre che il termine di ricorso di cinque giorni lavorativi sia troppo breve, in quanto non sufficiente per la ricerca di una rappresentanza legale. Il termine di ricorso dovrebbe essere innalzato ad almeno dieci giorni.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale accoglie con favore la nuova procedura di allontanamento e, come la CCPCS, ritiene necessario regolamentarla di conseguenza con gli Stati confinanti. Attualmente il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il Dipartimento federale delle finanze (DFF) e il DFAE, insieme agli Stati confinanti con la Svizzera, stanno valutando la necessità di concludere nuovi accordi o adeguare quelli esistenti.

In particolare la nuova procedura di allontanamento è conforme alla direttiva 2008/115/CE¹⁹ (direttiva rimpatri). La persona interessata riceve una decisione di allontanamento che sancisce il trasferimento verso l'altro Stato Schengen e che può essere impugnata. Il Consiglio federale non ritiene opportuno definire la «zona in prossimità della frontiera» nel quadro di una normativa generale. Poiché la nuova procedura di allontanamento può essere attuata solamente nell'ambito della collaborazione con gli Stati confinanti, occorre concordare di volta in volta con questi ultimi in quale zona di frontiera interna debba svolgersi tale collaborazione congiunta; una normativa unilaterale non è efficace né praticabile. Il termine è inoltre volutamente formulato in modo aperto, affinché gli accordi amministrativi dell'UDSC possano tenere conto delle peculiarità regionali e geografiche.

Come per qualsiasi altra procedura di allontanamento, occorre tenere sempre conto delle esigenze particolari dei gruppi di persone vulnerabili e del benessere del minore. Il CFS stabilisce esplicitamente che, se lo Stato Schengen che effettua il trasferimento sospetta che la persona sia minorenne, deve informarne lo Stato Schengen ricevente. Entrambi gli Stati Schengen devono garantire l'adozione di tutte le misure nell'interesse superiore del minore e conformemente alle rispettive legislazioni nazionali. L'interesse superiore del minore deve quindi essere sempre garantito da entrambi gli Stati Schengen.

L'accesso alla procedura d'asilo è garantito in qualsiasi momento. Il CFS prevede esplicitamente che questa procedura di allontanamento non si applichi ai richiedenti l'asilo (nuovo art. 23^{bis} par. 1 cma 2).

Già oggi i moduli uniformi di allontanamento sono disponibili in 17 lingue e vengono tradotti solo su richiesta; questa procedura si è dimostrata efficace e deve essere applicata anche alla nuova procedura di allontanamento. Di conseguenza, il progetto rimane invariato in tal senso, ma si esamina se sia tecnicamente fattibile indicare il

¹⁹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

luogo esatto del controllo. Durante l'elaborazione della scheda informativa bisognerà verificare quali informazioni essa debba contenere.

Sono altresì respinte la concessione automatica dell'effetto sospensivo e la richiesta di rinuncia alla possibilità di un fermo di breve durata. Poiché il CFS non prevede un effetto sospensivo per un eventuale ricorso contro la nuova decisione di allontanamento (nuovo art. 23^{bis} CFS), la Svizzera non ha la possibilità di prevedere una normativa di diverso tenore. Qualora non si consentisse il fermo di breve durata, il nuovo allontanamento nella zona di frontiera interna sarebbe del tutto inefficace, poiché nel frattempo la persona potrebbe rendersi irreperibile. Inoltre, il breve termine di ricorso si è dimostrato valido nella pratica, ad esempio nel caso degli allontanamenti alle frontiere esterne della Svizzera in aeroporto. In questo caso il termine è di sole 48 ore e non è nemmeno previsto un effetto sospensivo (art. 65 cpv. 2 LStrI).

Restrizioni d'entrata e altre misure a tutela della salute pubblica negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen (nuovi art. 21^{bis}, 25–27^{bis} e nuovo art. 33 CFS; art. 8 AP-LStrI)

Alleanza del Centro e FER accolgono con favore la definizione del meccanismo di protezione specifico in caso di emergenza sanitaria nello spazio Schengen. Alleanza del Centro sottolinea tuttavia l'assoluta necessità che il Consiglio federale possa ordinare restrizioni d'entrata e ulteriori misure oltre a quelle previste dal regolamento di esecuzione del Consiglio dell'UE, qualora ciò risulti necessario per tutelare la salute pubblica in Svizzera.

Secondo economistesuisse, in caso di grave emergenza sanitaria che compromette il funzionamento dello spazio Schengen, le autorità svizzere dovrebbero cercare il prima possibile il coordinamento con le autorità competenti degli Stati confinanti e non attendere l'intervento della Commissione europea.

AsyLex, GDS, JRS e Solinetz ritengono che i termini «situazione di emergenza sanitaria grave» di cui all'articolo 8 capoverso 3 lettera a AP-LStrI e «circostanze eccezionali» di cui all'articolo 8 capoverso 3 lettera b AP-LStrI siano poco chiari e imprecisi. Inoltre, sostengono che le «carenze gravi» non dovrebbero comportare il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere.

L'Aeroporto di Zurigo e AEROSUISSE ritengono pertanto opportuno che, prima di procedere al dibattito parlamentare sulla presente modifica della LStrI, il Parlamento approvi la revisione della LEp. Di conseguenza l'Aeroporto di Zurigo propone di rinunciare agli articoli 8 capoverso 3 lettera a, 65a e 67 capoverso 2 lettera c AP-LStrI.

Secondo GDS le modifiche di legge dell'articolo 65a AP-LStrI sono eccessivamente restrittive e non ammettono eccezioni. Per GDS, OSAR e SCCA deve esserci la possibilità di presentare una domanda d'asilo alla frontiera e quindi accedere alla procedura d'asilo. Richiedono pertanto l'inclusione di un'eccezione per i richiedenti l'asilo e i rifugiati, sostenendo che nei confronti di questo gruppo di persone non può essere pronunciato alcun divieto d'entrata.

Posizione del Consiglio federale

Questa norma UE mira a un miglioramento tanto in termini di coordinamento delle misure necessarie a livello europeo alla tutela della salute pubblica quanto in termini di pianificazione degli Stati Schengen. L'esperienza maturata durante la pandemia di COVID-19 ha dimostrato che talvolta procedure non unitarie dei singoli Stati Schengen mettono a rischio il corretto funzionamento del mercato interno dell'UE, compromettono la circolazione delle persone al suo interno e hanno ripercussioni negative sulle persone che vivono e lavorano nelle regioni transfrontaliere nonché sulle catene di approvvigionamento. Occorre quindi evitare di adottare singoli approcci nazionali. Nel presente caso la proposta dell'Aeroporto di Zurigo e di AEROSUISSE di attendere le deliberazioni del Parlamento sulla revisione della LEp non può essere accolta a causa dei diversi calendari dei singoli progetti. Il recepimento e la trasposizione della revisione del CFS devono essere approvati entro la metà di maggio 2026, e deve entrare in vigore la necessaria legislazione attuativa. Per la procedura legislativa della LEp occorre prevedere un termine più lungo. La proposta concernente l'articolo 41 LEp (nuovo cpv. 5), presentata nell'ambito della consultazione, che prevede una deroga per il traffico internazionale viaggiatori nell'area di transito degli aeroporti, è esaminata nel quadro del progetto LEp.

Inoltre, il Consiglio federale ritiene che una deroga, come proposto da GDS, OSAR e SCCA, non sia necessaria per i richiedenti l'asilo. In questo contesto si applica, come già sinora, la legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)²⁰; di conseguenza, anche in questo caso è mantenuta la possibilità di presentare domande d'asilo. Ai richiedenti l'asilo non si applica la norma relativa ai divieti d'entrata.

Per quanto riguarda la precisazione terminologica, il Consiglio federale fa notare che il CFS definisce l'«emergenza di sanità pubblica su vasta scala» (modifica dell'art. 2 n. 27 CFS). Il termine «circostanze eccezionali» è formulato intenzionalmente in modo aperto: si tratta di circostanze che mettono a repentaglio il funzionamento generale dello spazio Schengen alle frontiere interne.

Ulteriori questioni sollevate

AsyLex, JRS e Solinetz respingono la modifica dell'articolo 67 capoverso 2 lettera c AP-LStrI, in quanto la ritengono eccessivamente restrittiva e senza possibilità di eccezioni. Il capoverso 2 lettera c dovrebbe prevedere una deroga per i richiedenti l'asilo e i rifugiati, e non dovrebbe essere possibile pronunciare un divieto d'entrata.

Il Cantone ZH propone che l'obbligo di cui all'articolo 92 AP-LStrI non riguardi soltanto le imprese di trasporto aereo, ma anche le imprese che trasportano persone via mare e via terra. Propone inoltre che, in presenza di passeggeri provenienti da zone a rischio, siano informate non solo le autorità competenti per i controlli alle frontiere, ma in particolare anche le autorità sanitarie cantonali responsabili della sorveglianza su eventuali misure di quarantena o altre misure sanitarie. Per questo motivo ritiene estremamente importante che al momento dell'introduzione del nuovo articolo 92

²⁰ RS 142.31

capoverso 1^{bis} AP-LStrI sia apportata una corrispondente modifica anche all'articolo 111c capoverso 1 AP-LStrI.

Il Cantone ZH e la CCPCS sottolineano che la norma di cui all'articolo 92a capoverso 1 AP-LStrI sarebbe in linea di principio uno strumento molto adeguato per combattere la migrazione illegale, ma che per il momento risulta inefficace, poiché non è stato contestualmente ampliato l'articolo 122a capoverso 1 LStrI. Senza la possibilità di applicare sanzioni di cui all'articolo 122a capoverso 1 LStrI, le autorità non potrebbero far rispettare l'obbligo sancito dall'articolo 92a capoverso 1 AP-LStrI nei confronti delle imprese di trasporto aereo. Di conseguenza il Cantone ZH e la CCPCS propongono un ampliamento dell'articolo 122a capoverso 1 LStrI.

Il PS, GDS e OSAR ricordano che nell'attuazione di questo sviluppo di Schengen occorre tenere conto del rischio del «racial profiling», fenomeno che viola il divieto di discriminazione e quindi il diritto internazionale. Sarebbe importante sensibilizzare maggiormente le autorità di frontiera su questo tema e adottare misure per evitare che si svolgano di fatto controlli sistematici sulle persone percepite come «stranieri» per motivi etnici e culturali, religiosi o per la loro origine o il colore della pelle.

Posizione del Consiglio federale

Per quanto riguarda la richiesta di AsyLex, JRS e Solinetz, il Consiglio federale rimanda a quanto già ribadito in precedenza, ossia che in questi casi resta possibile presentare domande d'asilo e pertanto non è necessaria una disposizione derogatoria. I divieti d'entrata sono pronunciati soltanto se la persona interessata viola ripetutamente la restrizione d'entrata di cui all'articolo 65a LStrI o altre misure di cui all'articolo 41 LEp. Si propone pertanto di lasciare invariato l'avamprogetto su questo punto.

Il capoverso 1 dell'articolo 122a AP-LStrI è modificato affinché possa essere sanzionata anche la violazione dell'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92 capoverso 1^{bis} AP-LStrI. Per quanto riguarda la sanzione per la violazione dell'obbligo di comunicazione, il Consiglio federale precisa che è già disciplinata nell'articolo 122b LStrI. Nel quadro del progetto sull'interoperabilità, nell'articolo 92a LStrI era stato trasferito l'articolo 104 LStrI, ma non l'articolo 104c LStrI che disciplina l'obbligo di trasmissione dei dati nel singolo caso per le imprese di trasporto aereo. Pertanto la richiesta del Cantone ZH e della CCPCS non è presa in considerazione.

Poiché le frontiere esterne Schengen della Svizzera sono solo aeree, non viene dato seguito alla richiesta del Cantone ZH di introdurre obblighi aggiuntivi per le imprese che trasportano passeggeri via mare e via terra. Non è apportata alcuna modifica nemmeno all'articolo 111c capoverso 1 AP-LStrI, poiché le persone oggetto di una restrizione d'entrata non possono entrare in Svizzera e di conseguenza non è necessario nemmeno lo scambio di dati.

Per quanto riguarda il «racial profiling» il Consiglio federale constata che l'UDSC è consapevole della propria responsabilità in materia di protezione dei diritti fondamentali e si adopera con diverse misure per prevenire il razzismo e la discriminazione. Nell'ambito della loro formazione di base, i collaboratori responsabili dei controlli ricevono una formazione globale e sono costantemente

sensibilizzati in materia di lotta al razzismo e alla discriminazione nonché di prevenzione del razzismo.

2.2.3 Modifiche dell'avamprogetto

Al termine della procedura di consultazione sono stati modificati gli articoli 7 (cpv. 1, secondo periodo, e cpv. 2), 8, 64c (cpv. 1 lett. b, nota a piè di pagina), 64c^{bis} (rubrica e cpv. 1 e 3), 64d (cpv. 2, frase introduttiva [concerne soltanto il testo francese], e lett. e nota a piè di pagina e g), 65 (cpv. 2, primo periodo nota a piè di pagina), 65a (cpv. 2), 67 (cpv. 2, frase introduttiva [concerne soltanto i testi francese e italiano], e lett. c), 71 (cpv. 1, frase introduttiva), 80a (cpv. 6), 92 (rubrica e cpv. 1^{bis}) nonché l'articolo 122a (cpv. 1, primo periodo) AP-LStrI.

Sono stati inoltre modificati gli articoli 16 capoverso 2 lettera o e 5 lettera c numero 1 AP-LSIP.

2.3 Punti essenziali del regolamento (UE) 2024/1717

Il presente regolamento (UE) 2024/1717 prevede diverse nuove misure volte a far fronte alle sfide esistenti nello spazio Schengen e alle frontiere esterne Schengen, tra cui disciplinamenti che mirano a mitigare il fenomeno della strumentalizzazione dei migranti e le difficoltà alle frontiere esterne Schengen legate a minacce gravi alla salute pubblica (p. es. pandemie). La modifica del CFS comporta inoltre un adeguamento delle norme in materia di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne. Il risultato è una base giuridica più chiara. Inoltre, in tale contesto si insiste maggiormente sul principio di proporzionalità, tanto che gli Stati Schengen sono ora tenuti a prendere in considerazione misure alternative (cooperazione di polizia, impiego di nuove tecnologie) prima di procedere, in *extrema ratio*, all'introduzione unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne. Infine, nell'ambito di pattugliamenti congiunti di polizia nelle zone di frontiera, è accordata agli Stati Schengen la possibilità di trasferire, verso lo Stato Schengen dal quale provengono direttamente, i cittadini di Stati terzi che non hanno il diritto di entrare o soggiornare nel loro territorio.

2.3.1 Applicazione uniforme delle misure alle frontiere esterne Schengen in caso di minaccia alla salute pubblica (art. 21^{bis} CFS)

La pandemia di COVID-19 ha mostrato che le disposizioni attuali del CFS non sono sufficienti a gestire situazioni di crisi legate a una pandemia.

Durante la pandemia di COVID-19 si sono rese necessarie misure ad hoc alle frontiere esterne Schengen per rallentare la diffusione transfrontaliera del virus. Il 16 marzo 2020, per esempio, la Commissione europea ha presentato alcuni orientamenti relativi a misure che gli Stati Schengen avrebbero dovuto adottare

congiuntamente al fine di contenere il virus²¹. In particolare, si raccomandava di vietare per un periodo di tempo limitato tutti gli attraversamenti non essenziali della frontiera esterna Schengen. Tali misure sono state in seguito prorogate a più riprese.

Il 15 aprile 2020 i presidenti della Commissione europea e del Consiglio europeo hanno definito una «Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19». La tabella di marcia prevedeva che, in una prima fase, i controlli di frontiera alle frontiere interne dovessero essere revocati in modo coordinato e che, in seguito, si dovesse procedere ad allentare in modo graduale e coordinato le restrizioni temporanee alle frontiere esterne Schengen, di modo che le persone non residenti nell'UE o nello spazio Schengen potessero riprendere anche i «viaggi non essenziali» verso l'UE o lo spazio Schengen.

Di pronta risposta, a giugno 2020 il Consiglio dell'UE ha adottato la raccomandazione (UE) 2020/912²². Tale raccomandazione è stata notificata il 30 giugno 2020 alla Svizzera come sviluppo dell'acquis di Schengen. Modificata a più riprese dal Consiglio dell'UE durante la pandemia di COVID-19, è stata infine abrogata con l'entrata in vigore della raccomandazione (UE) 2022/2548²³.

Durante la pandemia un gran numero di Stati Schengen ha ripristinato unilateralmente i controlli di frontiera alle frontiere interne. Inoltre, gli Stati Schengen hanno attuato la suddetta raccomandazione in modo molto diverso.

La ravvisata difformità a livello di procedure adottate ha talvolta messo a rischio il corretto funzionamento del mercato unico dell'UE, ha compromesso la circolazione delle persone al suo interno e ha avuto un impatto negativo sulle persone che vivono e lavorano nelle regioni transfrontaliere nonché sulle catene di approvvigionamento. Per evitare che simili situazioni si ripetano, all'interno del CFS è stato inserito, in forza del presente regolamento UE, un nuovo meccanismo che consente di definire procedure uniformi e vincolanti. Al Consiglio dell'UE è ora conferito il potere, su proposta della Commissione europea, di prevedere in modo tempestivo, mediante un regolamento di esecuzione, restrizioni temporanee dei viaggi alle frontiere esterne Schengen, qualora ciò si renda necessario per salvaguardare la salute pubblica. Le condizioni quadro necessarie per un simile regolamento di esecuzione sono definite all'articolo 21^{bis} CFS. Le restrizioni dei viaggi alle frontiere esterne Schengen, per esempio, possono essere applicate soltanto finché perdura la minaccia alla salute pubblica nello spazio Schengen. Le misure previste possono inoltre includere altre misure di carattere sanitario, quali test, quarantena e autoisolamento, oltre alle restrizioni all'ingresso alle frontiere esterne Schengen. Quanto a queste ultime, il CFS contempla eccezioni per alcune categorie di persone (p. es. beneficiari del diritto alla libera circolazione o cittadini di Stati terzi che siano soggiornanti di lungo periodo). Le restrizioni temporanee dei viaggi devono essere proporzionate e non

²¹ Comunicazione della Commissione del 16 marzo 2020, «COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE», COM/2020/115 final.

²² Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione; GU L 208I dell'1.7.2020, pag. 1.

²³ Raccomandazione (UE) 2022/2548 del Consiglio, del 13 dicembre 2022, su un approccio coordinato riguardo ai viaggi verso l'Unione durante la pandemia di COVID-19 e che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/912; GU L 328 del 22.12.2022, pag. 146.

discriminatorie. Qualsiasi regolamento di esecuzione del Consiglio dell'UE costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Al fine di salvaguardare la salute pubblica, gli Stati Schengen hanno la facoltà di prevedere sul proprio territorio restrizioni più rigorose di quelle stabilite nel regolamento di esecuzione del Consiglio dell'UE; nel farlo, devono tuttavia garantire che le restrizioni non abbiano un impatto negativo sul funzionamento dello spazio Schengen (cfr. art. 21^{bis} par. 2 CFS).

2.3.2 Risposta alla strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne Schengen (art. 5 par. 4 CFS)

Con «strumentalizzazione dei migranti», si fa riferimento a una situazione in cui uno Stato terzo incoraggia flussi migratori irregolari favorendo attivamente o agevolando lo spostamento verso le frontiere esterne Schengen di cittadini di Stati terzi. In risposta alla crescente strumentalizzazione da parte degli attori statali, la disposizione relativa ai valichi di frontiera è stata modificata e integrata (art. 5 CFS).

Gli Stati Schengen che si trovano a far fronte a una situazione di strumentalizzazione dei migranti possono limitare immediatamente il numero di valichi di frontiera o gli orari di apertura (art. 5 par. 4 CFS). Tali limitazioni sono attuate in modo proporzionato.

Qualora cittadini di Stati terzi tentino in massa di forzare l'ingresso nello spazio Schengen con mezzi violenti, d'ora in avanti gli Stati Schengen possono adottare, nel rispetto dei diritti fondamentali, le misure che ritengono necessarie e proporzionate al fine di preservare l'ordine pubblico e la sicurezza interna (art. 5 par. 4 CFS).

Tali modifiche mirano a contrastare il nuovo fenomeno della strumentalizzazione dei migranti e quindi dell'utilizzo dei flussi migratori quale strumento politico finalizzato alla destabilizzazione dello spazio Schengen nel suo complesso.

2.3.3 Nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala (art. 28 CFS)

Una misura come il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala può essere adottata da diversi Stati Schengen. A seconda della durata dei controlli di frontiera tale misura può ostacolare la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno dell'UE o dello spazio Schengen.

Per questi motivi il CFS prevede ora un nuovo meccanismo di salvaguardia (art. 28) volto a garantire un impiego coerente dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Questo meccanismo autorizza il Consiglio dell'UE, su proposta della Commissione europea, a emanare una decisione di esecuzione che consente agli Stati Schengen di ripristinare, in modo coordinato, i controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo di sei mesi. Prerequisito fondamentale a tal fine è il sussistere di

un'emergenza di sanità pubblica che investa diversi Stati Schengen. Qualora la situazione di minaccia dovesse perdurare, la misura può essere prorogata per periodi di massimo sei mesi ciascuno su proposta della Commissione europea (art. 28 par. 2 CFS). In simili casi il CFS non prescrive un periodo di durata massimo. Tuttavia, la durata delle misure non può eccedere quanto necessario per rispondere alla minaccia individuata (art. 25 par. 2 CFS).

La Commissione europea, qualora dovesse ritenere che tali controlli non siano proporzionati alla minaccia, può raccomandare misure alternative. Le sue raccomandazioni non sono tuttavia giuridicamente vincolanti.

È fatto salvo il diritto degli Stati Schengen di adottare misure supplementari volte a limitare la portata dei controlli di frontiera alle frontiere interne sulla base dell'articolo 23 CFS.

Tale modifica mira a un miglioramento tanto in termini di coordinamento delle misure necessarie a livello europeo quanto in termini di pianificazione degli Stati Schengen. Allo stesso tempo, intende salvaguardare appieno la sovranità degli Stati Schengen in materia di ripristino dei controlli di frontiera.

Il nuovo meccanismo integra l'attuale meccanismo attivabile in caso di carenze gravi e persistenti alle frontiere esterne Schengen di cui all'articolo 29 CFS, il quale rimane invariato.

2.3.4 Nuove disposizioni in materia di ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne da parte degli Stati Schengen (art. 25–27^{bis} e 33 CFS)

In risposta alla pandemia di COVID-19, alla crisi dei rifugiati del 2015 e alle crescenti minacce terroristiche, alcuni Stati Schengen hanno reintrodotta i controlli di frontiera ad alcune o a tutte le loro frontiere interne. In un primo momento tali misure sono state adottate perché collegate a eventi chiaramente identificabili e/o perché basate, per un determinato periodo di tempo, su decisioni di esecuzione corredate di raccomandazioni del Consiglio dell'UE²⁴. Tuttavia, col tempo, si sono trasformate in misure precauzionali permanenti adottate dai singoli Stati Schengen senza ricorrere a misure alternative (p. es. esercizio delle competenze di polizia).

Con il presente regolamento UE si è pertanto proceduto a modificare le disposizioni del CFS in materia di controlli di frontiera alle frontiere interne da parte degli Stati Schengen nonché a precisare e integrare, con nuove norme puntuali, le condizioni e le procedure finora previste (art. 25–27^{bis} e 33 CFS).

²⁴ Le gravi carenze riscontrate nel 2016 nei controlli alla frontiera esterna della Grecia hanno portato all'adozione di quattro raccomandazioni del Consiglio, che, sulla base dell'art. 29 CFS, invitavano cinque Stati (Austria, Germania, Svezia, Danimarca e Norvegia) a ripristinare temporaneamente i controlli alle loro frontiere interne tra maggio 2016 e novembre 2017.

Il quadro giuridico generale per il ripristino di controlli unilaterali alle frontiere interne da parte degli Stati Schengen è disciplinato dall'articolo 25 CFS. Nel ripristinare i controlli di frontiera alle frontiere interne devono essere osservati in particolare i criteri di necessità e proporzionalità. Al ripristino di simili controlli bisogna procedere solamente in *extrema ratio* qualora non esistano misure alternative per preservare l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

Il nuovo articolo 25^{bis} CFS definisce la procedura che gli Stati Schengen sono tenuti ad applicare nel caso di un ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne dovuto a eventi imprevedibili o prevedibili.

A fronte di eventi *prevedibili* che costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, gli Stati Schengen possono ripristinare unilateralmente i controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo di sei mesi, prorogabile per altri periodi di sei mesi ciascuno qualora la minaccia grave dovesse perdurare (art. 25^{bis} par. 5 CFS). In tal caso gli Stati Schengen devono in aggiunta procedere a una valutazione del rischio (art. 26 par. 2 CFS). La durata massima dei controlli non dovrebbe tuttavia superare due anni (art. 25^{bis} par. 5 CFS). In casi eccezionali è però ammessa la possibilità di prorogare ulteriormente i controlli di frontiera alle frontiere interne per un massimo di altri due periodi di sei mesi ciascuno (art. 25^{bis} par. 6 CFS). Ad ogni modo, ogni qualvolta i controlli di frontiera alle frontiere interne siano in atto già da 12 mesi, la Commissione emette un parere sulla necessità e sulla proporzionalità della misura (art. 27^{bis} par. 3 CFS).

A fronte di eventi *imprevedibili* gli Stati Schengen possono ora procedere immediatamente al ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo di 30 giorni, prorogabile per altri tre mesi (finora 30 giorni) nei casi in cui la minaccia grave dovesse perdurare (art. 25^{bis} par. 1 e 3 CFS).

Tra le modifiche proposte, una prescrive inoltre notifiche più dettagliate all'attenzione della Commissione europea (art. 27 CFS): in caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, gli Stati Schengen devono ora dimostrarne la necessità e la proporzionalità, tenendo conto dell'impatto della misura tanto sulla libera circolazione delle persone quanto sulle regioni transfrontaliere. Prima di prorogare i controlli di frontiera alle frontiere interne, gli Stati Schengen devono altresì valutare se non sia più opportuno adottare misure alternative e, in tal caso, come tali misure possano essere impiegate (art. 26 CFS).

Il nuovo articolo 27^{bis} CFS disciplina infine anche le consultazioni tra la Commissione europea e gli Stati Schengen interessati.

2.3.5 Ricorso più ampio a misure alternative alle frontiere interne e nelle zone di frontiera (art. 23 e 26 CFS)

Le modifiche del CFS non pregiudicano la possibilità, per gli Stati Schengen, di continuare a effettuare controlli diversi da quelli alle frontiere interne (art. 23 CFS). Un aumento dei controlli di polizia nelle zone di frontiera, per esempio, potrebbe rivelarsi una misura altrettanto efficace, in quanto più flessibile e più facilmente adattabile a nuove situazioni di minaccia. Tali controlli non devono essere

necessariamente a carico delle autorità di polizia, ma possono essere affidati anche ad altre autorità competenti a esercitare pubblici poteri a norma del diritto nazionale. In tale contesto è ammesso anche l'impiego di tecnologie di sorveglianza. Tuttavia, queste misure non devono sortire lo stesso effetto dei controlli di frontiera e devono essere basate su una valutazione del rischio.

Il CFS stabilisce che gli Stati Schengen che intendono introdurre o prorogare i controlli di frontiera devono prima valutare se tali misure possono essere sostituite da misure alternative secondo l'articolo 23 CFS (art. 25 par. 2, 26 par. 1, 27 par. 4 e 28 par. 6 CFS).

2.3.6 Nuova procedura per il trasferimento nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera tra gli Stati Schengen (art. 23^{bis} CFS)

Il CFS prevede inoltre la possibilità di trasferire verso un altro Stato Schengen i cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare, qualora tutto induca a credere che tali persone provengano direttamente da uno Stato Schengen e qualora queste siano state rintracciate alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera. Tale procedura non si applica espressamente ai richiedenti l'asilo e alle persone a cui è stato riconosciuto il diritto all'asilo. L'articolo 23^{bis} e l'allegato XII CFS definiscono la procedura da applicare in questi casi. È prevista la possibilità di presentare ricorso contro il trasferimento; tuttavia, il ricorso non ha effetto sospensivo.

2.3.7 Attuazione di misure volte a limitare le ripercussioni negative dei controlli di frontiera alle frontiere interne nelle regioni transfrontaliere (art. 26 par. 3 CFS) e notifica delle regioni transfrontaliere (art. 39 e 42^{ter} CFS)

Il CFS stabilisce altresì che, al momento del ripristino e della proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne, devono essere adottate misure di protezione proporzionate volte a limitare le ripercussioni negative dei controlli di frontiera alle frontiere interne sulla libera circolazione delle persone e delle merci, in particolare nelle regioni transfrontaliere (art. 26 par. 3 CFS), le quali devono essere notificate alla Commissione europea (art. 39 e 42^{ter} CFS).

2.4 **Commento ai singoli articoli del regolamento (UE) 2024/1717**

2.4.1 **Modifica del regolamento (UE) 2016/399 (art. 1)**

Art. 2 punti 12 e 27–30

L'articolo 2 CFS riporta le definizioni delle nozioni impiegate nel regolamento UE.

Al punto 12 si specifica che, d'ora in avanti, la nozione di «sorveglianza di frontiera» farà altresì riferimento alle misure preventive per impedire o individuare l'attraversamento non autorizzato della frontiera o che siano eluse le verifiche di frontiera, allo scopo di contribuire ad accrescere la conoscenza situazionale.

Ai punti 27–30 sono invece definite nozioni nuove quali «emergenza di sanità pubblica su vasta scala» (punto 27), «viaggi essenziali» (punto 28), «viaggi non essenziali» (punto 29) e «poli di trasporto» (punto 30).

Art. 5 par. 3 e 4

L'articolo 5 CFS disciplina i principi relativi all'attraversamento delle frontiere esterne Schengen, che continua a essere ammesso fondamentalmente soltanto ai valichi di frontiera ufficiali e durante i relativi orari di apertura.

Nell'ambito della presente modifica è aggiunto un nuovo comma al paragrafo 3. Tale comma precisa che, qualora un gran numero di migranti cerchi di attraversare le loro frontiere esterne Schengen in modo non autorizzato, in massa e usando la forza, gli Stati Schengen possono adottare le misure necessarie per preservare l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

È inoltre aggiunto un nuovo paragrafo 4, che stabilisce le misure che gli Stati Schengen possono adottare ai rispettivi valichi di frontiera (chiusura temporanea dei valichi di frontiera o limitazione degli orari di apertura) qualora si trovino a far fronte a una situazione di strumentalizzazione di migranti provenienti da Stati terzi ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 4 lettera b del regolamento (UE) 2024/1359²⁵. L'obiettivo di tale modifica è prevenire l'attraversamento illegale delle frontiere.

Il nuovo paragrafo 4 prevede che gli Stati Schengen attuino misure proporzionate, in particolare quando tali misure riguardano cittadini di Stati terzi che hanno forzato l'ingresso nello spazio Schengen con mezzi violenti. Tali misure devono anche tenere conto dei diritti dei beneficiari del diritto alla libera circolazione, delle persone che beneficiano del diritto di soggiorno di lunga durata nell'UE e dei cittadini di Stati terzi che chiedono protezione internazionale.

Art. 13 Sorveglianza di frontiera

Con la modifica del CFS la presente disposizione viene in parte adeguata.

²⁵ Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo e che modifica il regolamento (UE) 2021/1147; GU L, 2024/1359, 22.5.2024.

Il paragrafo 1 specifica che la sorveglianza di frontiera deve altresì contribuire ad accrescere la conoscenza situazionale e a realizzare le analisi dei rischi. Le persone che attraversano illegalmente una frontiera e che non hanno il diritto di soggiornare sul territorio dello Stato Schengen ricevente devono essere sottoposte a procedure che rispettano la direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri).

Il paragrafo 2 specifica che, nel rispetto dei diritti fondamentali, alle persone non deve essere soltanto impedito di eludere le verifiche ai valichi di frontiera, ma che devono essere anche dissuase dall'attraversare le frontiere ai valichi di frontiera in modo non autorizzato. A tal fine, occorre servirsi di tutte le risorse necessarie in termini di sorveglianza, ivi comprese unità fisse o mobili.

Il paragrafo 3 è adeguato in minima parte, limitandosi a precisare che la sorveglianza di frontiera deve avvenire in modo da individuare o impedire efficacemente l'attraversamento non autorizzato delle frontiere e che occorre avvalersi a tal fine di quadri situazionali, all'interno dei quali sono riportate informazioni relative a precedenti casi di attraversamenti non autorizzati delle frontiere, criminalità transfrontaliera o migrazione secondaria non autorizzata. L'obiettivo delle suddette modifiche è riconoscere tempestivamente eventuali tendenze in tale contesto.

Il paragrafo 4 specifica le possibili modalità della sorveglianza di frontiera (unità fisse o mobili). Lo scopo di tale sorveglianza è impedire l'attraversamento non autorizzato delle frontiere o rintracciare le persone connesse a un attraversamento non autorizzato della frontiera esterna Schengen. La sorveglianza può essere effettuata anche facendo ricorso a mezzi tecnici ed elettronici.

Secondo il paragrafo 5 alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati che definiscano norme minime comuni per la sorveglianza di frontiera. Tali norme devono tenere conto del tipo di frontiera (frontiera terrestre, marittima o aerea) nonché di altri fattori, quali le specificità geografiche.

Capo V Misure specifiche relative alle frontiere esterne

Al presente capo è conferito un nuovo titolo. Il riferimento non è più ora soltanto alle misure da adottare in caso di carenze gravi relative al controllo delle frontiere esterne Schengen.

Art. 21^{bis} Restrizioni temporanee dei viaggi verso l'Unione

Il nuovo disciplinamento prevede che, nel caso di un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala, possono essere introdotte restrizioni temporanee dei viaggi e altre restrizioni di carattere sanitario (p. es. test, quarantena e autoisolamento) alle frontiere esterne in relazione a viaggi essenziali e non essenziali verso gli Stati Schengen. Le restrizioni temporanee dei viaggi devono essere proporzionate e non discriminatorie (par. 1 e 2).

Il presente articolo trasferisce quindi al Consiglio dell'UE il potere di adottare, sulla base di una proposta della Commissione, un regolamento di esecuzione che disciplini in modo vincolante tali restrizioni temporanee dei viaggi alle frontiere esterne Schengen (par. 2).

Gli Stati Schengen hanno la facoltà di prevedere restrizioni temporanee più rigorose a tutela della sanità pubblica di quelle stabilite nel regolamento di esecuzione (par. 2). Tali restrizioni devono essere proporzionate e non discriminatorie.

Il presente articolo definisce le condizioni quadro per l'adozione del regolamento di esecuzione da parte del Consiglio dell'UE. I beneficiari del diritto alla libera circolazione, le persone soggiornanti in uno Stato Schengen e i beneficiari di protezione internazionale da parte di uno Stato Schengen, nonché i loro familiari, sono esentati dalle restrizioni all'ingresso e sono quindi autorizzati a entrare nell'UE o nello spazio Schengen (par. 3). Tali categorie di persone (così come tutte le altre persone) possono tuttavia essere soggette a restrizioni di carattere sanitario e sono identificate nel regolamento di esecuzione (par. 6 lett. d).

Nell'allegato XI parte A CFS sono elencate le categorie di persone esentate dalle restrizioni all'ingresso in caso di viaggi essenziali (par. 4). Nell'allegato XI parte B CFS sono elencate tutte le categorie di persone a loro volta esentate dalle restrizioni all'ingresso ove incluse nel suddetto regolamento di esecuzione (par. 5).

Nel regolamento di esecuzione devono essere identificati tutti gli Stati terzi o le aree geografiche da cui i viaggi possono essere soggetti a restrizioni o esenti da restrizioni. Il regolamento di esecuzione deve altresì stabilire una procedura per sottoporre a un riesame periodico la situazione di tali Stati o aree nonché delle restrizioni dei viaggi imposte (par. 6 lett. b). Inoltre, occorre identificare le categorie di persone di cui nell'allegato XI parte B CFS che devono essere fondamentalmente esentate dalle restrizioni all'ingresso nello spazio Schengen in caso di viaggi essenziali (par. 6 lett. a). In aggiunta, è necessario definire le condizioni alle quali i viaggi non essenziali possono essere soggetti a restrizioni o esenti da restrizioni, compresa la prova da esibire per l'esenzione (par. 6 lett. c), e inserire un riferimento alle restrizioni minime temporanee di carattere sanitario (par. 6 lett. d).

Le restrizioni all'ingresso per le persone che effettuano viaggi essenziali sono imposte solo in via eccezionale, per un periodo di tempo strettamente limitato, fino a quando non saranno disponibili informazioni sufficienti sulla grave emergenza di sanità pubblica su vasta scala e finché il Consiglio dell'EU non avrà adottato restrizioni alternative di carattere sanitario, necessarie per salvaguardare la salute pubblica (par. 7). In deroga al paragrafo 4, è tuttavia possibile stabilire, all'interno del regolamento di esecuzione, a quali condizioni possono essere comunque imposte restrizioni dei viaggi alle persone che effettuano viaggi essenziali (par. 6 lett. e).

Art. 23 Verifiche all'interno del territorio

Il presente articolo disciplina quali tipi di misure non costituiscono controlli (di norma non autorizzati) alle frontiere interne e sono quindi ancora consentiti. La modifica in questione introduce alcune precisazioni, pur riprendendo in gran parte il contenuto normativo della disposizione precedente.

La lettera a riguarda i controlli di polizia e altri tipi di controlli effettuati dalle autorità competenti degli Stati Schengen nei rispettivi territori, comprese le zone di frontiera interne, in forza della legislazione nazionale.

In tale contesto, è ora ammesso anche l'impiego di tecnologie di monitoraggio e sorveglianza. In linea con la disposizione precedente, le misure non devono avere come obiettivo il controllo di frontiera (punto i). Oltre a contrastare la criminalità transfrontaliera e l'immigrazione irregolare, tali misure mirano a contenere il diffondersi di una malattia infettiva con potenziale epidemico, quale identificata dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (punto ii). Il punto iii è integrato in alcune sue parti. Tale punto distingue le verifiche all'interno del territorio o alle frontiere interne dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne Schengen, ivi compreso, in forza della presente modifica, «nei poli di trasporto o direttamente a bordo dei servizi di trasporto passeggeri e purché siano basate su una valutazione del rischio».

La lettera b, che ammette la possibilità di eseguire controlli di sicurezza se sono eseguiti su tutte le persone che viaggiano all'interno di un determinato Stato Schengen, è in parte adeguata dal punto di vista linguistico, senza alcuna modifica sul piano materiale.

La lettera c è a sua volta invariata sul piano materiale.

Quanto alla lettera d, al momento essa accorda agli Stati Schengen la possibilità di prevedere nel diritto nazionale l'obbligo per i cittadini di Stati terzi di dichiarare la loro presenza sui rispettivi territori ai sensi dell'articolo 22 CAS. A tale possibilità si aggiunge ora quella di introdurre altresì un obbligo, per i gestori delle strutture che forniscono alloggio e per le persone da questi incaricate, di provvedere che i cittadini di Stati terzi alloggiati completino e firmino i moduli di registrazione e si identifichino per mezzo di un documento di identità valido (art. 45 CAS). In Svizzera, l'obbligo così introdotto per le strutture che forniscono alloggio è già disciplinato dall'articolo 16 LStrI.

Art. 23^{bis} Procedura per il trasferimento di persone rintracciate nelle zone di frontiera interne

Questa nuova disposizione prevede che il cittadino di uno Stato terzo, rintracciato durante i controlli delle autorità competenti nell'ambito della cooperazione bilaterale operativa transfrontaliera (p. es. pattugliamenti congiunti di polizia) nelle zone di frontiera interne e che non ha il diritto di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato Schengen in cui è arrivato, è trasferito verso lo Stato Schengen dal quale proviene direttamente. A tal fine, è necessario che sussistano chiare indicazioni che il cittadino dello Stato terzo ha attraversato la frontiera interna solo da poco tempo e che gli Stati Schengen interessati abbiano convenuto l'applicazione di una simile procedura nell'ambito di tale cooperazione bilaterale. In caso di trasferimento di un cittadino minorenne, occorre provvedere affinché siano adottate tutte le misure nell'interesse superiore di quest'ultimo.

Tale procedura non si applica alle seguenti categorie di persone (consid. 27):

- cittadini di Stati terzi in possesso di un permesso di soggiorno di lungo periodo dell'UE e i loro familiari conformemente alla direttiva 2003/109/CE²⁶ del Consiglio;
- familiari di cittadini dell'UE che godono del diritto di libera circolazione conformemente alla direttiva 2004/38/CE²⁷ del Parlamento europeo e del Consiglio;
- cittadini di Stati terzi in possesso di un visto per soggiorno di lunga durata in corso di validità e i loro familiari ai sensi del diritto nazionale;
- cittadini di Stati terzi in possesso di un visto per soggiorno di breve durata in corso di validità;
- cittadini di Stati terzi aventi diritto all'esenzione dall'obbligo del visto nello spazio Schengen per 90 giorni su un periodo di 180 giorni, a condizione che non abbiano superato tale periodo di 90 giorni;
- richiedenti o beneficiari di protezione internazionale in uno Stato Schengen. Nel caso in cui la persona rintracciata abbia già richiesto protezione internazionale nell'UE, si applica la procedura Dublino.

Le persone trasferite in un altro Stato Schengen in virtù della presente procedura hanno il diritto di presentare ricorso sulla base della legislazione nazionale; tale ricorso non ha tuttavia effetto sospensivo (par. 3). A tale proposito, il regolamento UE statuisce inoltre che deve trattarsi di un ricorso effettivo conformemente all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁸ (Carta dei diritti fondamentali). Dal momento che la Carta dei diritti fondamentali non è vincolante per la Svizzera, si applicano *mutatis mutandis* le disposizioni della Convenzione del 4 novembre 1950²⁹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

L'articolo 23^{bis} CFS intende promuovere la cooperazione bilaterale, in particolare sotto forma di pattugliamenti congiunti di polizia, e facilitare il trasferimento, verso lo Stato Schengen dal quale provengono direttamente, di cittadini di Stati terzi rintracciati nelle zone di frontiera il cui soggiorno è irregolare.

Questa nuova disposizione stabilisce la procedura da applicare in simili casi. Il trasferimento avviene senza pregiudizio degli accordi o delle convenzioni bilaterali esistenti ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva rimpatri (par. 4 e 6).

Gli Stati Schengen definiscono modalità pratiche nell'ambito dei rispettivi quadri di cooperazione bilaterale (par. 5).

²⁶ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo; GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44.

²⁷ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE; GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

²⁸ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, GU C 202 del 7.6.2016, pag. 389.

²⁹ RS 0.101

A fini statistici, gli Stati Schengen trasmettono con cadenza annuale alla Commissione europea i dati registrati relativamente all'applicazione della procedura (par. 7).

Art. 24 par. 1

La presente disposizione mira all'eliminazione degli ostacoli allo scorrimento del traffico presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne non dettati esclusivamente da considerazioni in materia di sicurezza stradale o prescritti per l'uso di tecnologie di monitoraggio e sorveglianza.

Art. 25 Quadro generale per il ripristino temporaneo o la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne

All'articolo 25 CFS, concernente il quadro giuridico generale per il ripristino o la proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne, è fatta menzione dei tipi di minacce che possono comportare il ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne nonché delle condizioni per la proroga di tali controlli.

In caso di ripristino dei controlli di frontiera da parte di uno Stato Schengen, il principale criterio da osservare continua a essere quello della proporzionalità. Al paragrafo 1 è illustrato ora, a titolo esemplificativo, quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna può considerarsi tale (p. es. minacce di tipo terroristico, emergenze di sanità pubblica su vasta scala, eventi internazionali di ampia portata ecc.).

I controlli di frontiera alle frontiere interne continuano a essere ripristinati o prorogati «solamente come misura di *extrema ratio*». Il paragrafo 2 precisa che tale misura deve essere necessaria e proporzionata e che l'estensione e la durata del ripristino non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave individuata. Misure concrete in tal senso sono introdotte a norma degli articoli 25^{bis} (eventi imprevedibili o prevedibili), 28 (emergenza di sanità pubblica su vasta scala) o 29 (carenze gravi alle frontiere esterne che mettono a rischio il funzionamento dello Spazio Schengen) CFS e possono essere prorogate nel caso in cui perduri la minaccia (par. 3). In tale contesto, gli Stati Schengen devono rispettare i criteri di cui agli articoli 26 e 30 CFS.

Art. 25^{bis} Procedura per casi che richiedono un intervento a causa di eventi imprevedibili o prevedibili

Come nella versione precedente, il CFS distingue tra eventi imprevedibili e prevedibili che rendono necessario, in singoli casi, il ripristino unilaterale dei controlli di frontiera alle frontiere interne da parte degli Stati Schengen. Il nuovo articolo 25^{bis} CFS definisce la procedura applicabile in tale contesto.

In caso di minacce gravi *imprevedibili* per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, è tuttora prevista la possibilità per gli Stati Schengen di ripristinare in via eccezionale i controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo non superiore a un mese. Qualora perduri la situazione di minaccia, d'ora in avanti i controlli possono essere di volta in volta reintrodotti per una durata di al massimo un mese e prorogati di un altro mese. La durata massima complessiva dei controlli di frontiera alle frontiere interne

(finora 30 giorni) non può superare i tre mesi (par. 1 e 3). Lo Stato Schengen che intende ripristinare tali controlli ne dà notifica agli altri Stati Schengen, alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE (par. 2 in comb. disp. con l'art. 27 par. 1 CFS).

In caso di minacce *prevedibili* per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, gli Stati Schengen possono ripristinare i controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile per ulteriori periodi di massimo sei mesi qualora perduri la situazione di minaccia (par. 5). Lo Stato Schengen che intende ripristinare tali controlli ne dà notifica agli altri Stati Schengen, alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE almeno quattro settimane prima del ripristino (par. 4 in comb. disp. con l'art. 27 par. 1 CFS). Un'eventuale proroga della misura deve a sua volta essere notificata. La durata massima del ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne non è superiore a due anni (par. 5).

Lo Stato Schengen che ritiene sussista una grave situazione eccezionale in relazione a una minaccia persistente che giustifichi il mantenimento dei controlli di frontiera alle frontiere interne oltre il periodo massimo di due anni di cui al paragrafo 5 può richiedere un'ulteriore proroga per un periodo che non superi sei mesi. L'intenzione dello Stato Schengen di prorogare i controlli deve essere notificata agli altri Stati Schengen, alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE almeno quattro settimane prima della proroga, includendo una valutazione del rischio secondo l'articolo 26 paragrafo 2 CFS (par. 6). Nel prendere la propria decisione, lo Stato Schengen tiene conto del parere emesso dalla Commissione europea.

Se il periodo supplementare di sei mesi non è sufficiente a garantire misure alternative efficaci per far fronte alla minaccia persistente, lo Stato Schengen interessato può decidere di prorogare i controlli di frontiera alle frontiere interne per un ulteriore e definitivo periodo massimo di sei mesi. Se decide in tal senso, lo Stato Schengen notifica senza ritardo alla Commissione europea la propria intenzione, includendo una valutazione del rischio. In risposta, la Commissione europea adotta una raccomandazione sulla compatibilità di tale ulteriore proroga con i principi di necessità e proporzionalità, in cui può anche prevedere misure di compensazione.

Art. 26 Criteri per il ripristino temporaneo e la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne

All'interno della presente disposizione sono illustrati i criteri rilevanti per gli Stati Schengen nell'ambito del ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne secondo l'articolo 25 paragrafo 2 CFS. L'obiettivo è che tali controlli rimangano una misura di *extrema ratio*.

Al momento del primo ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, gli Stati Schengen sono quindi tenuti a procedere, in linea con la prassi consolidata, a una valutazione della necessità e della proporzionalità della misura.

La presente modifica introduce tuttavia alcune precisazioni al paragrafo 1 in merito ai singoli criteri di cui lo Stato Schengen deve tenere conto quando si appresta a ripristinare i controlli di frontiera alle frontiere interne. Lo Stato Schengen è tenuto a considerare l'impatto di tale misura sulla libera circolazione delle persone, così come,

tra le altre cose, sulle regioni transfrontaliere nonché a valutare se esistono misure meno rigorose in grado di rispondere a loro volta alla situazione di minaccia.

Se i controlli di frontiera alle frontiere interne sono in vigore da sei mesi (art. 25^{bis} par. 5 CFS), lo Stato Schengen interessato effettua una valutazione del rischio che, oltre agli elementi di cui all'articolo 27 paragrafi 2 e 3 CFS, comprende anche una nuova valutazione dei criteri di cui al paragrafo 1 (par. 2).

Lo Stato Schengen che opta per il ripristino o la proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne predispone opportune misure di accompagnamento che ne attenuino le ripercussioni sulle persone e sul trasporto di merci, prestando particolare attenzione ai forti legami sociali ed economici tra le regioni transfrontaliere nonché alle persone che effettuano viaggi essenziali (par. 3).

Art. 27 Notifica del ripristino temporaneo o proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne e valutazione del rischio

L'attuale articolo 27 CFS è sostituito da una nuova disposizione avente come oggetto la notifica, da parte degli Stati Schengen, del ripristino temporaneo o della proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne (par. 1). Al suo interno è sancito inoltre l'obbligo di presentare una valutazione del rischio nel caso in cui tali controlli vengano prorogati per far fronte a una minaccia prevedibile (par. 2 e 3).

Il paragrafo 1 illustra le informazioni che devono figurare nella notifica del ripristino o della proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne inviata dagli Stati Schengen (motivi, estensione, valichi di frontiera interessati ecc.), per la quale occorre il modello messo a disposizione dalla Commissione europea.

Nei casi in cui i controlli di frontiera alle frontiere interne siano in atto già da sei mesi (art. 25^{bis} par. 5 CFS), ogni successiva proroga di detti controlli da parte dello Stato Schengen interessato deve essere da questo notificata alla Commissione europea, con indicazione dei motivi alla base del perdurare della minaccia. Nella notifica occorre inoltre includere una valutazione del rischio (par. 2).

Se ripristina o proroga controlli di frontiera alle frontiere interne a causa di spostamenti migratori non autorizzati su vasta scala (art. 25 par. 1 lett. c CFS), lo Stato Schengen deve fornire, oltre alla valutazione del rischio, informazioni ulteriori quali, per esempio, l'analisi dei dati dei pertinenti sistemi di informazione europee (par. 3).

In linea con la prassi consolidata, la Commissione europea può richiedere, qualora lo ritenga necessario, qualunque complemento di informazione (par. 4).

Per lo Stato Schengen interessato continua a essere prevista la possibilità di classificare le informazioni trasmesse (par. 5). Tale classificazione non preclude tuttavia la trasmissione delle informazioni, attraverso opportuni canali sicuri, agli altri Stati Schengen interessati dal ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Il paragrafo 6 conferisce alla Commissione europea il potere di adottare un atto di esecuzione che stabilisca il modello di cui al paragrafo 1.

Art. 27^{bis} Consultazione tra Stati membri e parere della Commissione

La nuova disposizione disciplina le modalità di consultazione tra la Commissione europea e gli Stati Schengen interessati nonché le circostanze in cui la Commissione europea è tenuta a emettere un parere sulla necessità e sulla proporzionalità dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Ricevuta la notifica dallo Stato Schengen che ha ripristinato i controlli di frontiera alle frontiere interne, la Commissione europea può avviare un processo di consultazione di sua iniziativa o su richiesta di uno Stato Schengen direttamente coinvolto (se necessario, anche con altri Stati Schengen interessati dalla misura). Lo scopo è di esaminare la minaccia individuata, la necessità e la proporzionalità del ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne tenendo conto dell'opportunità di misure alternative nonché l'impatto di tale ripristino (par. 1). Lo Stato Schengen tiene conto dei risultati di questa procedura di consultazione nel proprio processo decisionale per il ripristino dei controlli alle frontiere interne.

La Commissione europea emette un parere, e ogni altro Stato Schengen può emettere un parere, se nutre preoccupazione sulla necessità o sulla proporzionalità della misura (par. 2).

Se i controlli di frontiera alle frontiere interne sono mantenuti per un totale di 12 mesi, la Commissione europea è tenuta a emettere un parere, corredato di eventuali raccomandazioni, sulla necessità e sulla proporzionalità di detti controlli (par. 3) nonché ad avviare un processo di consultazione con gli Stati Schengen (par. 4).

Art. 28 Meccanismo specifico in caso di emergenza di sanità pubblica su vasta scala che mette a rischio il funzionamento globale dello spazio controllo alle frontiere interne

L'articolo 28 CFS, che riguardava finora la procedura specifica nei casi che richiedono un'azione immediata, disciplina adesso un meccanismo di salvaguardia specifico per lo spazio Schengen. Tale meccanismo è pensato per una situazione di emergenza di sanità pubblica su vasta scala che investe più Stati Schengen e che mette a rischio il funzionamento globale dello Spazio Schengen, allorquando le misure di cui ai nuovi articoli 21^{bis} e 23 CFS non risultino sufficienti. Questo meccanismo è inteso a creare un quadro coerente per l'impiego dei controlli di frontiera alle frontiere interne e non pregiudica il diritto degli Stati Schengen di adottare le misure necessarie per contrastare un rischio imminente.

Il presente articolo trasferisce al Consiglio dell'UE il potere di emanare, su proposta della Commissione europea, una decisione di esecuzione che, in sostituzione a eventuali misure a livello nazionale, ammette una procedura coordinata per far fronte a un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala che investe diversi Stati Schengen. Gli Stati Schengen possono anche chiedere alla Commissione europea di presentare tale proposta al Consiglio dell'UE (par. 1).

In virtù di tale procedura il Consiglio dell'UE ottiene altresì la facoltà di autorizzare gli Stati Schengen investiti dall'emergenza di sanità pubblica su vasta scala al ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne per un periodo della durata massima di sei mesi, rinnovabile, su proposta della Commissione europea, per

ulteriori periodi di sei mesi ciascuno finché perdura l'emergenza (par. 2). A tale proposito, non è indicato alcun limite massimo, ma, fatta salva una decisione in materia del Consiglio dell'UE, le misure non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave individuata (art. 25 par. 2 CFS).

Gli Stati Schengen che procedono al ripristino di controlli di frontiera alle frontiere interne in tale periodo devono basare i suddetti controlli sulla decisione del Consiglio dell'UE (par. 3) e notificarli immediatamente alla Commissione europea e agli altri Stati Schengen (par. 5).

La Commissione europea riesamina regolarmente l'evoluzione dell'emergenza di sanità pubblica su vasta scala e l'impatto delle misure adottate. In base all'esito dell'esame, essa può proporre la soppressione dei controlli di frontiera il più rapidamente possibile (par. 4).

Per limitare l'estensione dei controlli di frontiera alle frontiere interne, gli Stati Schengen possono adottare anche misure alternative per le zone di frontiera interne secondo l'articolo 23 CFS. Nell'ambito del riesame di cui al paragrafo 4, la Commissione europea tiene conto di tali misure (par. 6).

Art. 33 Relazione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne

Con la modifica dell'articolo 33 CFS, l'obbligo di relazionare sul ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne vale ora indipendentemente dalla soppressione o meno della misura. Se i controlli di frontiera alle frontiere interne sono mantenuti per più di sei mesi, la relazione deve essere presentata allo scadere di 12 mesi e successivamente di 24 mesi (par. 2).

La relazione illustra in particolare la valutazione iniziale e di follow-up della necessità e della proporzionalità della misura, nonché una valutazione ex post in merito, lo svolgimento delle verifiche (alla luce della cooperazione con gli Stati Schengen confinanti) e le ripercussioni sulla libera circolazione delle persone (par. 3).

La Commissione europea adotta un atto di esecuzione che stabilisce un modello uniforme di relazione (par. 4).

In linea con quanto finora previsto, la Commissione europea può inoltre emettere un parere sulla valutazione ex post della misura (par. 5).

La Commissione europea, altresì, presenta al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE, almeno una volta all'anno, una relazione («relazione sullo stato di Schengen») contenente, tra le altre cose, un elenco di tutte le decisioni di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne adottate nell'anno di riferimento, nonché le azioni da essa stessa intraprese in merito. In tale contesto, un'attenzione particolare è rivolta ai casi di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne in vigore da oltre 12 mesi. Inoltre, per la Commissione europea è prevista la possibilità di discutere separatamente della relazione con il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE (par. 6).

Art. 36 Modifiche degli allegati

La presente disposizione del CFS è riformulata.

Il paragrafo 1 dispone che alla Commissione europea è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 37 CFS riguardo alle modifiche degli allegati III, IV e VIII CFS. Il paragrafo 2, dal canto suo, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati al fine di inserire nell'allegato XI parte B CFS le categorie di persone che effettuano viaggi essenziali.

Ove sussistano motivi d'urgenza, agli atti delegati adottati dalla Commissione europea si applica la procedura di cui all'articolo 37^{bis} CFS.

Art. 37^{bis} Procedura d'urgenza

La presente disposizione introduce una nuova procedura d'urgenza. Gli atti delegati adottati nell'ambito di tale procedura entrano in vigore immediatamente e si applicano finché non siano sollevate obiezioni da parte del Parlamento europeo o del Consiglio dell'UE (par. 1). In tal caso, la Commissione europea abroga l'atto immediatamente (par. 2).

Art. 39 par. 1 lett. h

La presente disposizione disciplina le informazioni che gli Stati Schengen devono comunicare alla Commissione europea. Al paragrafo 1 è aggiunta la lettera h, che dispone l'obbligo, per gli Stati Schengen, di comunicare alla Commissione europea le zone considerate regioni transfrontaliere, in modo da poter definire la portata territoriale di eventuali misure volte a contenere le ripercussioni negative dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Art. 42^{er} Notifica delle regioni transfrontaliere

La presente disposizione impone agli Stati Schengen di notificare alla Commissione europea, al più tardi sei mesi dopo l'entrata in vigore della presente modifica del CFS, le regioni transfrontaliere così determinate in collaborazione con gli Stati confinanti. In questo modo, è possibile tenere in maggior conto gli interessi dei territori in questione nell'ambito del ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne e, soprattutto, della valutazione del rischio.

Allegato XI Viaggi essenziali

Parte A Categorie di persone di cui all'articolo 21^{bis} paragrafo 4

Il nuovo allegato XI parte A CFS contiene un elenco delle categorie di persone esentate dalle restrizioni all'ingresso. Tra queste figurano, per esempio, gli operatori sanitari, i lavoratori frontalieri e le persone che necessitano di protezione internazionale.

Parte B Categorie di persone di cui all'articolo 21^{bis} paragrafo 5

L'allegato XI parte B CFS contiene, in aggiunta, un elenco delle categorie di persone a loro volta esentate dalle restrizioni all'ingresso ove tali categorie siano incluse nel regolamento di esecuzione adottato dal Consiglio dell'UE sulla base dell'articolo 21^{bis} paragrafo 2 CFS (cfr. anche art. 21^{bis} par. 5 CFS). In tale elenco figurano, tra gli altri, lavoratori stagionali, coniugi e figli di chi effettua viaggi essenziali nonché bambini in età prescolare.

Allegato XII parte A

Procedura per il trasferimento di persone rintracciate nelle zone di frontiera interne

Il nuovo allegato XII CFS disciplina la procedura per il trasferimento applicabile, sulla base del nuovo articolo 23^{bis} CFS, alle persone rintracciate nelle zone di frontiera interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera tra le autorità competenti (p. es. nell'ambito di pattugliamenti congiunti di polizia).

I motivi per cui i cittadini di Stati terzi non hanno il diritto di soggiornare nello Stato Schengen in cui vengono rintracciati sono indicati nel provvedimento di trasferimento. Tale provvedimento è consegnato ai cittadini di Stati terzi interessati per mezzo di un modulo uniforme (all. XII parte B CFS). Il provvedimento di trasferimento ha effetto immediato e un eventuale ricorso presentato contro di esso non ha effetto sospensivo (par. 1 e 5). I cittadini interessati accusano ricevuta del provvedimento di trasferimento con la firma; nel caso in cui si rifiutino di firmare, l'autorità competente segnala tale rifiuto nel modulo (par. 2). Contro un provvedimento di trasferimento è possibile presentare ricorso. La procedura di ricorso è disciplinata conformemente alla legislazione nazionale. Il regolamento UE rimanda, anche in questo caso, all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. Quanto alla Svizzera, si applicano *mutatis mutandis* le disposizioni pertinenti della CEDU.

In conformità con il paragrafo 3, le autorità nazionali che dispongono un provvedimento di trasferimento registrano i dati nel modulo uniforme che figura nella parte B del presente allegato. Tra questi rientrano i dati necessari all'identificazione della persona interessata, la data e l'ora in cui la persona è stata rintracciata, gli estremi del documento di identità e di eventuali visti nonché l'indicazione dello Stato di provenienza e dei motivi per cui la persona non ha il diritto di soggiornare nello Stato Schengen ricevente.

Inoltre, a fini statistici, gli Stati Schengen comunicano alla Commissione europea il numero di persone per cui è stato disposto il trasferimento, indicando lo Stato Schengen in cui sono state trasferite, i motivi alla base del trasferimento e, se nota, la cittadinanza di tali persone (par. 4).

La persona è trasferita entro 24 ore alle autorità competenti dello Stato Schengen ricevente, che cooperano a tal fine con le autorità competenti dello Stato Schengen che procede al trasferimento. Trascorso tale arco di tempo, la procedura di trasferimento non può avere luogo e si applicano le pertinenti disposizioni della direttiva rimpatri (par. 6).

*Allegato XII parte B**Modulo uniforme per il trasferimento di persone rintracciate nelle zone di frontiera interne*

Se un cittadino di uno Stato terzo il cui soggiorno è irregolare è rintracciato nelle zone di frontiera interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera tra le autorità competenti (p. es. nell'ambito di pattugliamenti congiunti di polizia) e se risulta applicabile la procedura secondo l'articolo 23^{bis} CFS in combinato disposto con l'allegato XII parte A CFS, tale cittadino può essere trasferito alle autorità dello Stato dal quale proviene direttamente. Il provvedimento di trasferimento è consegnato al cittadino per mezzo del modulo uniforme di cui nel nuovo allegato XII parte B CFS.

2.4.2 Entrata in vigore e applicazione (art. 2)

Nell'UE la presente modifica del CFS entrerà in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU) e si applicherà direttamente in tutti gli Stati membri dell'UE.

Poiché nel caso di specie l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale (v. punto 2.9.3), nella sua nota di risposta del 28 giugno 2024 la Svizzera ha comunicato all'UE che lo sviluppo in questione può diventare per lei giuridicamente vincolante «soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» e quindi dopo la scadenza del termine di due anni (art. 7 par. 2 lett. b AAS). Questo significa che le nuove disposizioni del CFS saranno applicate in Svizzera circa due anni dopo rispetto all'UE. Durante questo periodo transitorio, in caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, la Svizzera applicherà le attuali norme del CFS.

2.5 Punti essenziali dell'atto normativo di attuazione

2.5.1 La nuova normativa proposta

Le disposizioni del regolamento (UE) 2024/1717 sono per la maggior parte direttamente applicabili e non richiedono quindi una trasposizione nel diritto svizzero. Alcune disposizioni comportano tuttavia delle modifiche della LStrI. Alla luce delle novità introdotte dalle modifiche del CFS, si rendono necessari gli adeguamenti legislativi illustrati di seguito.

Sono precisate le norme in materia di passaggio delle frontiere, controlli di frontiera e ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera (art. 7 e 8 D-LStrI). In particolare, è elevato a rango di legge il disciplinamento attuale relativo alle competenze in materia di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera (già art. 30 dell'ordinanza del 15 agosto 2018³⁰ concernente l'entrata e il rilascio del visto [OEV]), senza pregiudizio alcuno della ripartizione delle competenze tra il Consiglio federale e il DFGP. Quanto ai dettagli

³⁰ RS 142.204

di tali controlli, questi possono invece continuare a essere disciplinati a livello di ordinanza dal Consiglio federale.

Le attuali disposizioni relative alla persona di fiducia per stranieri minorenni non accompagnati nella procedura di allontanamento sono trasferite, senza alcuna modifica sul piano materiale, in una disposizione separata (nuovo art. 66 D-LStrI, già art. 64 cpv. 4 seg. LStrI).

È altresì introdotta nella LStrI una nuova procedura di allontanamento (art. 64^c^{bis} D-LStrI). D'ora in avanti, in virtù dell'articolo 23^{bis} CFS, i cittadini di Stati terzi rintracciati nell'ambito di controlli congiunti con altri Stati Schengen (p. es. pattugliamenti congiunti di polizia) che non hanno il diritto di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato Schengen in cui sono arrivati sono allontanati nello Stato Schengen dal quale provengono direttamente. Contro la decisione di allontanamento (modulo secondo l'all. XII parte B CFS) può essere presentato ricorso entro cinque giorni feriali dalla notificazione. L'allontanamento è immediatamente esecutivo (art. 64^d cpv. 2 lett. g D-LStrI). La decisione di allontanamento non è tradotta; tuttavia, la persona interessata riceve un foglio informativo tradotto (art. 64^f cpv. 2 D-LStrI).

Sulla base dell'articolo 65^a D-LStrI sono inoltre introdotte nuove restrizioni d'entrata nonché altre misure alle frontiere esterne Schengen. In linea con il CFS, al fine di salvaguardare la salute pubblica il Consiglio federale può ordinare restrizioni d'entrata temporanee alle frontiere esterne Schengen della Svizzera nonché altre misure volte a evitare la propagazione di malattie trasmissibili (p. es. test, quarantena e autoisolamento).

Qualora uno straniero disattenda a più riprese le restrizioni d'entrata e tenti di entrare in Svizzera nonostante le altre misure disposte da quest'ultima e dall'UE, la SEM può vietargli l'entrata (art. 67 cpv. 2 lett. c D-LStrI). Di conseguenza, è adeguato anche l'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo, le quali devono assicurarsi di trasportare in Svizzera solo persone che non provengono da zone a rischio (art. 92 cpv. 1^{bis} D-LStrI).

2.5.2 Attuazione

Il nuovo allegato XII CFS disciplina la procedura di trasferimento secondo l'articolo 23^{bis} CFS. Se è emanato un provvedimento di trasferimento, l'autorità competente (sia essa il Cantone o l'UDSC) inserisce i dati rilevanti nel modulo di cui nel presente allegato parte B CFS. Inoltre, a fini statistici, gli Stati Schengen registrano il numero di persone trasferite, indicando lo Stato Schengen in cui sono state trasferite e, se nota, la cittadinanza di tali persone.

I dati della parte B dell'allegato XII dovranno essere registrati nel modulo eGov «eMAP», utilizzato dal 7 marzo 2023 per registrare gli allontanamenti, le espulsioni giudiziarie e i divieti d'entrata. L'accesso a eMAP avviene tramite il link SIMIC Cockpit eGov nel portale SSO. Alcuni campi di dati (dati personali, dati relativi al

documento ecc.) esistono già nell'ordinanza del 12 aprile 2006³¹ concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC); altri, invece, dovranno essere creati o compilati utilizzando i codici corrispondenti nel SIMIC.

2.6 Commento ai singoli articoli dell'atto normativo di attuazione

2.6.1 Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

Art. 7 cpv. 1, secondo periodo, e 2

Cpv. 1, secondo periodo

Il precedente capoverso 1 stabiliva che l'entrata in Svizzera e la partenza dalla Svizzera sono rette dagli accordi riguardanti l'associazione alla normativa di Schengen.

La nuova disposizione precisa che i controlli di frontiera sono retti dal CFS. Dal momento che l'impiego delle nozioni relative ai controlli di frontiera all'interno del CFS, vincolante per la Svizzera, non è uniforme a quello di cui nella LStrI, si rende ora necessario un adeguamento di quest'ultima.

Secondo il CFS, la nozione di «controllo di frontiera» include sia la sorveglianza di frontiera tra i valichi di frontiera sia la verifica di frontiera in ingresso e in uscita a questi valichi, laddove con «verifica di frontiera» si intende il processo operativo cui sono sottoposte le persone all'attraversamento della frontiera esterna Schengen.

Tra l'altro, conformemente al CFS, tale nozione di «controllo di frontiera» è impiegata anche in relazione al ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera (art. 25 segg. CFS).

La LStrI e le sue disposizioni esecutive fanno al momento ricorso, esclusivamente, alle nozioni di «controllo al/di confine» e «controllo delle/sulle persone». La LStrI non impiega la nozione di «verifica di frontiera» utilizzata dal CFS. Ricorre invece la nozione di «passaggio di confine», sebbene il riferimento non sia sempre alla sola frontiera esterna Schengen, come nel caso dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a LStrI, in cui tale nozione è utilizzata per intendere l'entrata in Svizzera tanto da uno Stato Schengen quanto (per via aerea) da uno Stato terzo. L'impiego delle nozioni di «controllo al/di confine» e «controllo delle/sulle persone» non riflette dunque in modo altrettanto chiaro la distinzione operata dal CFS. Anzi, si può dire che nel diritto nazionale le due nozioni siano utilizzate per lo più come sinonimi: si pensi a quei casi in cui nella rubrica ne viene impiegata una e nella relativa disposizione un'altra oppure in cui all'interno dello stesso capoverso sono addirittura utilizzate entrambe, in modo tra l'altro apparentemente equivalente (p. es. art. 7, 9 e 104a cpv. 3 LStrI).

Pertanto, con riferimento alle definizioni del CFS, occorre impiegare sistematicamente la nozione di «controllo di frontiera» laddove il diritto nazionale

³¹ RS 142.513

vigente utilizza quella di «controllo delle/sulle persone» con riferimento al passaggio della frontiera esterna Schengen. Queste nozioni vanno adeguate anche a livello di ordinanza (p. es. art. 31 OEV).

Ove si tratti di controlli ai sensi del ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera (art. 25 segg. CFS), occorre invece impiegare d'ora in poi nella LStrI la nozione di «controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera».

Cpv. 2

In forza della presente modifica il Consiglio federale disciplina ancora i dettagli dei controlli a livello di ordinanza; al contempo la nozione di «controlli sulle persone» è sostituita dalla nozione di «controlli di frontiera» (v. commento all'art. 7 cpv. 1 D-LStrI) ed è aggiunto un rimando al capoverso 1. In questo modo, è ora chiaro che il Consiglio federale ha la facoltà di disciplinare le modalità dei controlli di frontiera tanto alle frontiere esterne quanto alle frontiere interne Schengen della Svizzera.

In linea con le norme in vigore, i controlli alle frontiere interne non devono avere come obiettivo il controllo di frontiera, ma essere volti esclusivamente, in conformità con l'articolo 23 CFS, a preservare l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Già nel 2015, durante una valutazione Schengen non annunciata alla frontiera interna tra la Svizzera e l'Italia, la Commissione europea aveva sottolineato che l'esercizio di determinate competenze di polizia trasferite alle guardie di frontiera svizzere nelle zone di frontiera interne non doveva avere come obiettivo il controllo di frontiera, così come già statuito in una sentenza del 22 giugno 2010 della CGUE secondo cui le legislazioni nazionali concernenti i controlli sul territorio di uno Stato Schengen con effetto equivalente a un controllo alle frontiere non sono conformi al CFS.³² Diverso è il caso dei controlli doganali. Non essendo membro dell'unione doganale dell'UE, la Svizzera continua ad avere il diritto, in conformità con la legge del 18 marzo 2005³³ sulle dogane (LD), di controllare la circolazione transfrontaliera di persone e merci.

Inoltre, il Consiglio federale potrà stabilire, d'intesa con i Cantoni e gli Stati limitrofi, le regioni transfrontaliere; ciò in linea con l'articolo 42^{ter} CFS, secondo cui gli Stati Schengen determinano le regioni transfrontaliere in cooperazione con gli Stati limitrofi e ne danno notifica all'UE. Queste regioni non designano tuttavia un territorio in cui determinati atti sovrani debbano essere consentiti o vietati (campo di applicazione territoriale delle misure). Piuttosto servono unicamente come parametro di riferimento astratto per la valutazione degli effetti prescritta dal CFS (risk assessment), da effettuare prima della prevista reintroduzione dei controlli alle frontiere interne.

³² ECLI:EU:C:2010:363 della Corte di giustizia del 22 giugno 2010 nelle cause riunite C-188/10 e C-189/10 nelle cause Melki e Abdeli, curia.europa.eu > Giurisprudenza > Accesso alla Raccolta elettronica > Raccolta generale > Corte di giustizia.

³³ RS **631.0**

Art. 8 Ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera

Il disciplinamento relativo alle competenze in materia di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera è ora elevato a rango di legge e precisato, senza pregiudizio alcuno della ripartizione di tali competenze. Il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne avviene, di norma, in stretta collaborazione con le autorità competenti (DFF e Cantoni).

Fino a questo momento, i punti essenziali della procedura per il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne sono stati disciplinati dall'articolo 30 OEV. Ora, l'articolo 8 D-LStrI dispone che il ripristino e la proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera spettano al Consiglio federale (cpv. 1). In casi urgenti, ossia a fronte di eventi imprevedibili, spetta al DFGP ordinare, in consultazione con il DFF, le misure necessarie per il ripristino dei controlli di frontiera nonché informarne senza indugio il Consiglio federale (cpv. 2).

Cpv. 1

In caso di *eventi prevedibili*, spetta tuttora al Consiglio federale decidere se introdurre controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera (nuovo art. 25^{bis} CFS), tenendo conto, a tal fine, delle condizioni e dei criteri di cui ai nuovi articoli 25 e 26 CFS. In tale contesto, il criterio principale è quello della proporzionalità: i controlli di frontiera alle frontiere interne devono infatti essere introdotti o prorogati «solamente come misura di *extrema ratio*». Nel prendere la sua decisione, il Consiglio federale deve inoltre valutare l'impatto delle misure sulle regioni transfrontaliere (nuovo art. 26 par. 1 e 3 CFS). I termini e la procedura per il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne sono disciplinati dal nuovo articolo 25^{bis} CFS.

Cpv. 2

In caso di *eventi imprevedibili* ai sensi dell'articolo 25^{bis} paragrafo 1 CFS, spetta tuttora al DFGP, in consultazione con il DFF, ordinare il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera e informarne il Consiglio federale, la Commissione europea e gli altri Stati Schengen interessati dalla misura. Quanto alla proroga di tali controlli, essa è possibile, secondo l'articolo 25^{bis} paragrafo 3 CFS, per un periodo non superiore a un mese, a condizione che la durata massima del ripristino dei controlli di frontiera sia limitata a tre mesi.

Cpv. 3

Ove accerti che esiste un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala che colpisce diversi Stati Schengen, il Consiglio dell'UE può emanare una decisione di esecuzione che autorizza gli Stati Schengen a ripristinare i controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen (nuovo art. 28 CFS). Inoltre, può raccomandare il ripristino di tali controlli in circostanze eccezionali dovute a carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne Schengen (art. 29 CFS). Tali decisioni o raccomandazioni riguardano anche la Svizzera soltanto nel caso in cui sono interessate le sue frontiere interne. Il capoverso 3 prevede pertanto che sia il Consiglio

federale, in entrambi i casi, a ordinare o prorogare in via definitiva il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera. In linea con i nuovi articoli 23 e 23^{bis} CFS, il Consiglio federale può inoltre adottare ulteriori misure. Ogni decisione in merito al ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne deve comunque essere comunicata alla Commissione europea e agli altri Stati Schengen.

Cpv. 4

Per motivi di chiarezza, i controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera devono essere disciplinati a livello di legge, in linea con il CFS. Il diritto vigente prevede già che, in caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera, è l'UDSC, d'intesa con i Cantoni di confine, a dover procedere all'esecuzione di tali controlli (art. 30 cpv. 3 OEV). Una competenza, questa, chiaramente dovuta a ragioni pratiche: in caso di ripristino immediato dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera, l'UDSC, in virtù del proprio compito permanente di controllo doganale, dispone già del dispositivo di controllo necessario e può quindi intervenire immediatamente; d'altro canto, alcuni Cantoni di confine non sono dotati di strumenti sufficienti atti a garantire un'attività di controllo immediata. Se necessario, l'UDSC dovrebbe essere dotato di risorse supplementari per poter svolgere in modo efficace ed efficiente i controlli alle frontiere interne in aggiunta al suo mandato di base.

Se i controlli sono effettuati in un aerodromo che costituisce anche una frontiera esterna Schengen, l'esecuzione è di competenza delle autorità cantonali secondo l'articolo 9. Per esempio, come in precedenza, qualsiasi controllo di frontiera all'Aeroporto di Zurigo è di competenza esclusiva della polizia cantonale di Zurigo, anche nel caso di ripristino dei controlli alle frontiere interne Schengen della Svizzera.

Cpv. 5

Il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza le modalità procedurali per ordinare, prorogare o abrogare il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera.

Art. 9 Competenza in materia di controlli di frontiera alle frontiere esterne Schengen della Svizzera

Il fatto che la rubrica sia modificata in «Competenza in materia di controlli di frontiera alle frontiere esterne Schengen della Svizzera» è dettato dalla necessità di precisare che l'articolo 9 D-LStrI disciplina esclusivamente i controlli retti dal diritto in materia di stranieri.

Il nuovo articolo 9 D-LStrI corrisponde al precedente articolo 9 capoverso 1 LStrI. I controlli delle persone nell'ambito dell'attraversamento della frontiera continuano ad essere di competenza dei Cantoni sul loro territorio e dell'UDSC, d'intesa con i Cantoni di confine, nell'area di confine. In caso di ripristino dei controlli alle frontiere interne, l'UDSC li effettua d'intesa con i Cantoni di confine (art. 30 OEV). La disposizione rimane invariata sul piano materiale, ma rispecchia ora in modo più preciso la prassi odierna. Di norma, i controlli di frontiera alle frontiere esterne

Schengen (aeroporti) sono svolti dai Cantoni, per quanto sia la Confederazione (DFGP) a disciplinarne l'esecuzione (art. 7 cpv. 2 D-LStrI, art. 31 cpv. 1 OEV), fatti salvi accordi che prevedano un controllo da parte dell'UDSC.

L'attuale capoverso 2 prevede che il Consiglio federale disciplina, d'intesa con i Cantoni di confine, il controllo di frontiera da parte della Confederazione nell'area di confine («zona di frontiera» secondo il CFS); tale controllo, in origine, compete infatti ai Cantoni e, in virtù della LD (art. 96 seg. LD), può essere affidato all'UDSC. Disponendo la LD già in modo chiaro come sono ripartiti i compiti da adempiere in questo contesto (art. 96 LD per i compiti di sicurezza dell'UDSC nell'area di confine; art. 97 LD per l'assunzione di compiti di polizia cantonale da parte dell'UDSC), non si rendono necessarie ulteriori precisazioni in questo senso a livello di ordinanza.

Art. 64 cpv. 4 e 5, 64a cpv. 3^{bis} e 66

Persona di fiducia per stranieri minorenni non accompagnati nella procedura di allontanamento

I capoversi 4 e 5 dell'articolo 64 LStrI sono abrogati e trasferiti in una disposizione separata. L'articolo 66 LStrI dispone ora che le competenti autorità cantonali nominano senza indugio una persona di fiducia che difenda durante la procedura di allontanamento gli interessi dello straniero minorenne non accompagnato (cpv. 1). Il Consiglio federale stabilisce le competenze e le mansioni di tale persona a livello di ordinanza (cpv. 2). Tale disciplinamento si applica a tutte le procedure di allontanamento e non soltanto agli allontanamenti secondo l'articolo 64 LStrI, ragion per cui si è optato per una nuova disposizione separata. Sul piano materiale, non si rileva tuttavia alcuna modifica.

Art. 64c cpv. 1 lett. b, nota a piè di pagina

La presente disposizione viene modificata poiché la nota a piè di pagina relativa al CFS rimanda ora alla nota a piè di pagina dell'articolo 7 capoverso 1 LStrI.

Art. 64c^{bis} Allontanamento a seguito di controlli congiunti con altri Stati Schengen

Il presente articolo disciplina la nuova procedura di trasferimento di cui nel CFS. L'articolo 23^{bis} CFS prevede ora una procedura per il trasferimento di cittadini di Stati terzi il cui soggiorno è irregolare e che sono rintracciati nelle zone di frontiera interne. In tale contesto, sono fatti salvi i pertinenti accordi internazionali di collaborazione.

L'articolo 64c^{bis} LStrI non si applica in caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

Cpv. 1

Il nuovo articolo 23^{bis} CFS prevede che i cittadini di Stati terzi che non hanno il diritto di entrare o soggiornare nel territorio dello Stato Schengen in cui sono arrivati, ossia stranieri che non sono in possesso dell'autorizzazione necessaria oppure che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni d'entrata secondo l'articolo 5 LStrI, e

che sono rintracciati nelle zone di frontiera interne nel quadro dei controlli bilaterali operativi transfrontalieri tra le autorità competenti (p. es. pattugliamenti congiunti di polizia) possono essere trasferiti verso lo Stato Schengen dal quale provengono direttamente. Tale procedura non si applica agli stranieri che presentano una domanda d'asilo o una domanda per la concessione di protezione temporanea (lett. c).

Cpv. 2

È possibile astenersi dall'allontanamento secondo il capoverso 1 se l'allontanamento può essere disposto senza formalità secondo l'articolo 64c capoverso 1 lettera a LStrI. In primo luogo, occorre quindi verificare se la persona interessata può essere allontanata sulla base di un accordo già esistente in materia di riammissione.

Cpv. 3 e 4

Il CFS dispone che deve essere prevista la possibilità di presentare ricorso contro una simile misura. I motivi per cui i cittadini di Stati terzi non hanno il diritto di soggiornare nello Stato Schengen in cui vengono rintracciati sono indicati nel provvedimento di trasferimento, ossia nel modulo uniforme di cui nell'allegato XII parte B CFS. In virtù del federalismo esecutivo, di principio l'esecuzione di un allontanamento compete al Cantone interessato, a meno che quest'ultimo non abbia delegato tale compito all'UDSC.

Sulla base del capoverso 4 è possibile presentare ricorso contro una decisione in tal senso entro cinque giorni feriali dalla notificazione. Il ricorso non ha effetto sospensivo, a patto che l'autorità di ricorso non si pronunci a favore della restituzione di tale effetto.

Cpv. 5

Ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento, l'autorità competente può trattenerne lo straniero rintracciato per massimo 24 ore (cfr. anche art. 73 LStrI). Trascorso tale arco di tempo, non è più possibile procedere all'allontanamento sulla base dell'articolo 64c^{bis} LStrI e dell'articolo 23bis CFS e occorre dunque emanare una decisione di allontanamento ordinaria secondo l'articolo 64 LStrI.

Art. 64d cpv. 2, frase introduttiva (concerne soltanto il testo francese), e lett. e, nota a piè di pagina, e g

Nella versione francese del capoverso 2 la frase introduttiva ha subito la seguente modifica: «peut être immédiatement exécutoire» è stato sostituito con «est immédiatement exécutoire».

La nota a piè di pagina del capoverso 2 lettera e è stata modificata.

L'articolo 64d capoverso 2 LStrI disciplina i casi in cui l'allontanamento è immediatamente esecutivo o in cui, in presenza di circostanze particolari, può essere impartito un termine di partenza inferiore a sette giorni.

L'allegato XII parte A CFS dispone che il trasferimento secondo l'articolo 23^{bis} CFS deve aver luogo entro 24 ore nel quadro della cooperazione transfrontaliera. Il capoverso 2 deve pertanto essere integrato con una nuova lettera g.

Art. 64f cpv. 2, primo periodo

La decisione di allontanamento notificata mediante modulo standard non è tradotta. In questo caso, alla persona interessata deve essere consegnato, insieme al modulo standard, un foglio informativo contenente, in particolare, informazioni sulle basi giuridiche della decisione, sulla possibilità di presentare ricorso e sulle conseguenze del mancato rispetto del termine di partenza.

Poiché il trasferimento secondo l'articolo 23^{bis} CFS è notificato nell'ambito della cooperazione transfrontaliera mediante un modulo conforme all'allegato XII parte B CFS, l'attuale articolo 64f capoverso 2 LStrI deve essere integrato di conseguenza con l'articolo 64c^{bis} capoverso 3 LStrI. Anche in questi casi non si procede alla traduzione del modulo.

Art. 65 cpv. 2, primo periodo, nota a piè di pagina

La nota a piè di pagina del capoverso 2 è stata modificata.

Art. 65a Restrizioni d'entrata e altre misure a tutela della salute pubblica negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen

L'articolo 21^{bis} CFS trasferisce al Consiglio dell'UE, nel caso di un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala che rappresenta una minaccia alla salute pubblica nello spazio Schengen, il potere di imporre restrizioni dei viaggi essenziali e non essenziali verso l'UE alle frontiere esterne Schengen. Le restrizioni temporanee dei viaggi devono essere proporzionate e non discriminatorie. Il nuovo articolo 65a D-LStrI disciplina, in aggiunta, che il Consiglio federale può ordinare restrizioni d'entrata nonché altre misure secondo l'articolo 41 LEp al fine di tutelare la salute pubblica.

Cpv. 1

Secondo il CFS, allo scopo di salvaguardare la salute pubblica, gli Stati Schengen hanno la facoltà di prevedere sul proprio territorio restrizioni temporanee più rigorose di quelle stabilite nel regolamento di esecuzione del Consiglio dell'UE (art. 21^{bis} CFS). Simili restrizioni, volte a evitare la propagazione di una malattia trasmissibile alle frontiere esterne e interne della Svizzera, trovano in questo caso il loro fondamento nell'articolo 41 LEp.

Cpv. 2

Come già accaduto durante la pandemia di COVID-19, devono poter essere autorizzate, in singoli casi, deroghe alle restrizioni d'entrata. Un disciplinamento in tal senso è inserito al capoverso 2. Per motivi umanitari o di interesse nazionale oppure in virtù di impegni internazionali, la SEM può ora autorizzare deroghe alle restrizioni d'entrata, se ciò non compromette impegni della Svizzera derivanti dal

diritto internazionale (cfr. anche art. 3 cpv. 4 OEV). Su richiesta, valuta caso per caso se tali deroghe sono giustificate.

Art. 66 Persona di fiducia per stranieri minorenni non accompagnati nella procedura di allontanamento

Si vedano, a tale proposito, i commenti all'articolo 64 capoversi 4 e 5 e all'articolo 64a capoverso 3^{bis} D-LStrI.

Art. 67 cpv. 2, frase introduttiva (concerne soltanto i testi francese e italiano), e lett. c

La frase introduttiva del capoverso 2 subisce un adeguamento linguistico.

L'articolo 67 capoverso 2 LStrI disciplina le condizioni a cui la SEM può vietare l'entrata in Svizzera agli stranieri.

Tale capoverso è ora integrato con una nuova lettera c. Qualora, nonostante le restrizioni d'entrata oppure misure volte a evitare la propagazione di una malattia trasmissibile secondo l'articolo 65a, uno straniero tenti a più riprese di entrare in Svizzera, la SEM può vietargli l'entrata. Nell'ordinare un divieto d'entrata, in ogni singolo caso le autorità incaricate di applicare il diritto devono soddisfare i requisiti del principio di proporzionalità (cfr. art. 5 cpv. 2 e 36 cpv. 3 Costituzione federale [Cost.])³⁴.

Art. 71 cpv. 1, frase introduttiva

In questa disposizione è utilizzata direttamente l'abbreviazione «DFGP», in quanto già introdotta precedentemente nell'articolo 8 capoverso 2.

Art. 80a cpv. 6

Nella presente disposizione è modificato un rimando: non più all'articolo 64a capoverso 3^{bis} bensì all'articolo 66 LStrI.

Art. 92, rubrica, e cpv. 1^{bis}

Obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo

L'articolo 92 LStrI disciplina l'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo.

Visto lo specifico campo di applicazione della presente disposizione, la rubrica è precisata di conseguenza.

Inoltre, è integrato un nuovo capoverso 1^{bis}, il quale dispone che, allo scopo di evitare la propagazione di una malattia trasmissibile, occorre garantire che siano trasportate in Svizzera solo persone che non provengono da zone a rischio. Le imprese di trasporto aereo violano quindi il loro obbligo di diligenza se trasportano passeggeri che disattendono i rifiuti d'entrata e altre misure di carattere sanitario.

Art. 122a cpv. 1, primo periodo

Le modifiche dell'articolo 122a capoverso 1 primo periodo non si basano sul diritto vigente, bensì sulla modifica di questo articolo nel quadro del decreto federale del 25 settembre 2020 che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2018/1240³⁵ che istituisce il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (Sviluppo dell'acquis di Schengen)³⁶.

L'articolo 122a disciplina le misure da adottare in caso di violazione dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo. L'obbligo di diligenza secondo il nuovo capoverso 1^{bis} dell'articolo 92 D-LStrI è ampliato, altrimenti le autorità non sarebbero in grado di farlo rispettare nei confronti delle imprese di trasporto aereo. Si precisa inoltre che non possono essere trasportate persone soggette a una restrizione d'entrata secondo l'articolo 65a LStrI.

2.6.2 Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Art. 16 cpv. 2 lett. o e 5 lett. c n. 1 (concerne soltanto il testo francese)

La nota a piè di pagina nel capoverso 2 lettera o relativa al CFS deve essere adeguata sulla base del presente recepimento del regolamento (UE) 2024/1717.

La modifica nel capoverso 5 lettera c numero 1 riguarda soltanto il testo francese: la formulazione « *contrôle aux frontières, conformément au code frontières Schengen* » è sostituita con « *contrôle à la frontière, conformément au code frontières Schengen* ».

2.7 Necessità di coordinamento con il progetto ETIAS

Sussiste una particolare necessità di coordinamento in relazione al progetto per il recepimento del regolamento (UE) 2018/1240 che istituisce il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)³⁷. Il pertinente decreto federale è stato approvato dal Parlamento il 25 settembre 2020.

L'articolo 122a capoverso 1 primo periodo D-LStrI deve essere coordinato con il presente progetto 1 poiché il decreto federale del 25 settembre 2020 non è ancora entrato in vigore. Qualora il decreto federale dovesse entrare in vigore contemporaneamente o successivamente alla presente modifica della LStrI, al momento dell'entrata in vigore andrà considerata la versione del presente primo periodo del capoverso 1. Il decreto federale del 25 settembre 2020 deve

³⁵ Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226; GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1.

³⁶ FF 2020 6963

³⁷ FF 2020 6963

necessariamente entrare in vigore antecedentemente o contemporaneamente a questo progetto.

2.8 Ripercussioni del regolamento (UE) 2024/1717 e dell'atto normativo di attuazione

2.8.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per la SEM

Con la presente revisione del CFS viene introdotta, tra le altre cose, una nuova procedura di allontanamento. Per registrare i dati statistici che la Svizzera deve trasmettere annualmente all'UE è necessario un adeguamento tecnico del sistema eMAP, in modo da potervi registrare i dati necessari.

I costi del progetto ammontano a circa 0,2 milioni di franchi, finanziati tramite il budget TIC della SEM e inseriti nel piano finanziario 2026. Il progetto non ha ripercussioni sul personale.

Per l'UDSC

Al momento non è possibile quantificare in modo definitivo le ripercussioni finanziarie e sul personale dell'UDSC in seguito all'eventuale ripristino dei controlli di frontiera. L'esperienza insegna che tali controlli possono essere eseguiti per periodi prolungati, nel rispetto del mandato di base, soltanto avendo a disposizione maggiori risorse di personale. Tuttavia tale incremento di risorse dipende dall'entità e dalle modalità della decisione adottata dal Consiglio federale o dal DFGP di ripristinare i controlli alle frontiere interne.

2.8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il recepimento e la trasposizione della presente modifica del CFS non hanno alcuna ripercussione finanziaria e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni.

2.8.3 Ripercussioni in altri settori

Non si prevede alcuna ripercussione diretta per l'economia, la società e l'ambiente.

2.9 Aspetti giuridici

2.9.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 si basa

sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione.

L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali.

Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 legge del 21 marzo 1997³⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

Nel caso di specie, secondo l'articolo 100 capoverso 2 lettera a LStrI, il Consiglio federale ha la facoltà di concludere accordi sull'obbligo del visto e sull'esecuzione del controllo al confine. Poiché il regolamento da recepire modifica, tra le altre cose, il disciplinamento del CFS in materia di condizioni e procedure per il ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne, il presente scambio di note rientra nel campo di applicazione dell'articolo 100 capoverso 2 lettera a LStrI. In questo caso, tuttavia, è necessaria una modifica della LStrI, all'interno della quale occorre, per esempio, disciplinare una procedura di allontanamento, in linea con le novità di cui all'articolo 23^{bis} CFS. Il Consiglio federale non può però procedere in autonomia a un simile adeguamento, ragion per cui lo scambio di note concernente il recepimento della modifica del CFS deve essere sottoposto per approvazione al Parlamento congiuntamente alla modifica della LStrI necessaria per la sua trasposizione.

2.9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Con il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2024/1717 come sviluppo dell'acquis di Schengen, la Svizzera adempie gli impegni assunti nei confronti dell'UE, stipulati nel quadro dell'AAS, garantendo controlli di frontiera uniformi alle frontiere esterne Schengen e attuando le disposizioni Schengen concernenti la sostanziale assenza di controlli alle frontiere interne.

Il recepimento del regolamento UE e i relativi adeguamenti di legge sono compatibili anche con gli altri impegni internazionali della Svizzera.

2.9.3 Forma del decreto federale e dell'atto di attuazione

Il recepimento del regolamento UE non implica l'adesione della Svizzera a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale. Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il pertinente scambio di note non sottostà pertanto al referendum obbligatorio di cui all'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost.

In virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili

³⁸ RS 172.010

(n. 1), prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2022³⁹ sul Parlamento (LParl), contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente scambio di note è concluso a tempo indeterminato, ma può essere disdetto in qualsiasi momento e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Tuttavia, il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 comporta modifiche legislative. Il decreto federale che approva e traspone il relativo scambio di note deve essere pertanto sottoposto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti a referendum (art. 24 cpv. 3 LParl).

Ai sensi dell'articolo 141a capoverso 2 Cost., le modifiche legislative necessarie per l'attuazione di trattati internazionali possono essere incluse nel decreto di approvazione quando questo sottostà a referendum facoltativo. Le disposizioni di legge proposte sono necessarie per il recepimento del regolamento (UE) 2024/1717 e trovano il loro fondamento direttamente negli impegni al suo interno previsti. Il disegno dell'atto di attuazione può pertanto essere incluso nel decreto di approvazione.

2.9.4 Delega di competenze legislative

Di seguito sono illustrate le deleghe al Consiglio federale contenute nel disegno.

Art. 8 cpv. 5 Modalità di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne

Questa delega di competenze al Consiglio federale poggia sull'articolo 182 capoverso 1 Cost., secondo cui il Consiglio federale può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza. Nel caso specifico, si tratta di norme di diritto che disciplinano le modalità procedurali per ordinare, prorogare o abrogare il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera.

Art. 65a cpv. 1

Restrizioni d'entrata e altre misure a tutela della salute pubblica negli aeroporti che costituiscono frontiera esterna Schengen

Questa delega di competenze al Consiglio federale poggia sull'articolo 182 capoverso 1 Cost., secondo cui il Consiglio federale può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza. Nel caso specifico, si tratta di norme di diritto che

³⁹ RS 171.10

disciplinano le restrizioni d'entrata e altre misure (di carattere sanitario) alle frontiere esterne Schengen della Svizzera per contenere un'emergenza di sanità pubblica su vasta scala.

Art. 66 cpv. 2 Persona di fiducia nella procedura di allontanamento

Questa delega di competenze al Consiglio federale è prevista attualmente dal vigente articolo 64 capoverso 4 LStrI e poggia sull'articolo 182 capoverso 1 Cost., secondo cui il Consiglio federale può emanare norme di diritto sotto forma di ordinanza. Nel caso specifico, si tratta di norme di diritto che disciplinano il ruolo, le competenze e le mansioni della persona di fiducia.

2.9.5 Protezione dei dati

Benché non preveda disposizioni specifiche sulla protezione dei dati, in quanto recante per lo più modifica del CFS, il presente regolamento UE è in linea con il diritto dell'UE in materia. Il considerando 53 della presente modifica del CFS stabilisce che i controlli delle autorità competenti nel territorio degli Stati Schengen sono effettuati rispettando nella loro interezza le norme di protezione dei dati previste dal diritto dell'UE e rimanda, in tale contesto, al regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento [UE] 2016/679⁴⁰) e alla pertinente direttiva (UE) 2016/680⁴¹.

La legge federale del 25 settembre 2020⁴² sulla protezione dei dati (LPD), entrata in vigore il 1° settembre 2023, attua in generale i requisiti della direttiva sulla protezione dei dati dell'UE per tutti gli organi della Confederazione. Benché il regolamento (UE) 2016/679 non costituisca uno sviluppo dell'acquis di Schengen, la LPD tiene conto, nella loro interezza, delle condizioni da questo fissate, salvaguardando così il principio dell'equivalenza con il diritto dell'UE. Il presente progetto è in linea con tali principi della LPD e, in particolare, con gli articoli 6, 34 capoverso 2 lettera a e 43 capoverso 4 LPD.

La Svizzera deve altresì garantire che i dati registrati nel SIMIC di cui nel modulo uniforme del provvedimento di trasferimento siano trattati in modo lecito. L'accesso ai dati deve essere commisurato agli scopi perseguiti e può essere concesso soltanto se, nel singolo caso, i dati sono necessari per l'adempimento dei compiti delle autorità competenti. Le autorizzazioni all'accesso e al trattamento dei dati devono essere specificate in modo esaustivo nell'allegato 1 dell'ordinanza SIMIC.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati); GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

⁴¹ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio; GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.

⁴² RS 235.1

2.9.6 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto 1 non prevede nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie che comportano spese uniche di oltre 20 milioni di franchi. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

3 Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (progetto 2)

3.1 Situazione iniziale

3.1.1 Necessità di agire e obiettivi

Con il regolamento (UE) 2018/1240 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (di seguito: regolamento ETIAS) è introdotto un sistema di autorizzazione ai viaggi nello spazio Schengen (analogo al sistema ESTA⁴³ degli Stati Uniti). I cittadini di Stati terzi esentati dall'obbligo del visto sono tenuti – fatte salve alcune eccezioni – a richiedere online un'autorizzazione ai viaggi prima di intraprendere il viaggio. L'autorizzazione costa sette euro ed è valida tre anni. Il 25 settembre 2020 l'Assemblea federale ha approvato il decreto federale che approva e traspone lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento ETIAS⁴⁴. Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 14 gennaio 2021. Con la notifica dell'adempimento dei requisiti costituzionali (ratifica), lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento ETIAS è entrato in vigore per la Svizzera il 15 gennaio 2021, ma sarà applicabile solamente a partire dal termine stabilito dalla Commissione europea per la messa in servizio del sistema.

I regolamenti (UE) 2021/1150⁴⁵ e (UE) 2021/1152⁴⁶ contengono le modifiche conseguenti all'adozione dei nuovi regolamenti SIS⁴⁷ e dei regolamenti

⁴³ Electronic System for Travel Authorization

⁴⁴ FF 2020 6963

⁴⁵ Regolamento (UE) 2021/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che modifica i regolamenti (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/818 per quanto riguarda la definizione delle condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi; versione della GU L 249 del 14.7.2021, pag. 1.

⁴⁶ Regolamento (UE) 2021/1152 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 e (UE) 2019/817 per quanto riguarda la definizione delle condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi; versione della GU L 249 del 14.7.2021, pag. 15.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione; GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2021/1150; GU L 249 del 14.7.2021, pag. 1.

sull'interoperabilità⁴⁸. Grazie a queste modifiche l'ETIAS dovrebbe essere interoperabile con gli altri sistemi UE (sistema di ingressi/uscite EES, SIS e Sistema d'informazione sui visti [VIS]) a partire dalla sua messa in servizio. Il 16 dicembre 2022 l'Assemblea federale ha approvato il decreto federale che approva e traspone lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento ETIAS.⁴⁹ Il termine di referendum è scaduto inutilizzato l'8 aprile 2023. Con la notifica dell'adempimento dei requisiti costituzionali (ratifica), lo scambio di note concernente il recepimento dei regolamenti ETIAS (UE) 2021/1150 e (UE) 2021/1152 è entrato in vigore per la Svizzera il 21 aprile 2023, ma sarà applicabile solamente a partire dal termine stabilito dalla Commissione europea per la messa in servizio del sistema.

Nell'ambito della trasposizione dei regolamenti (UE) 2021/1150 e (UE) 2021/1152 sono state create le basi giuridiche per l'istituzione di N-ETIAS (art. 108*i*, 108*j* e 108*k* LStrI), un sistema nazionale per l'elaborazione manuale delle domande ETIAS da parte della NES della SEM e per la consultazione delle autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di autorizzazione ai viaggi ETIAS (art. 108*h* cpv. 2 lett. b LStrI). L'accesso a N-ETIAS per l'elaborazione delle richieste di consultazione e delle relative risposte è al momento appannaggio dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) e del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) (art. 108*j* cpv. 1 lett. b LStrI). Nel corso del progetto di implementazione tecnica di ETIAS è emersa la necessità, per la NES, di consultare in taluni casi specifici anche il DFAE, nello specifico il Protocollo a Berna e la Missione svizzera a Ginevra. Nel quadro del presente progetto si procede pertanto ad apportare una modifica in tal senso nella LStrI.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) n. 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio; versione della GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27.

Regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816; versione della GU L 135 del 22.5.2019, pag. 85.

⁴⁹ Decreto federale del 16 dicembre 2022 che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento dei regolamenti (UE) 2021/1150 e (UE) 2021/1152 che definiscono le condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione UE ai fini del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS); FF 2022 3212.

3.1.2 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto 2 non è annunciato espressamente né nel messaggio del 24 gennaio 2024⁵⁰ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024⁵¹ sul programma di legislatura 2023–2027. Tuttavia, esso è in linea con l’obiettivo 17 («La Svizzera adotta una politica coerente in materia d’asilo e di integrazione, sfrutta le opportunità offerte dalla migrazione e si adopera per una cooperazione europea e internazionale efficace»).

3.2 **Procedura di consultazione**

3.2.1 **Considerazioni generali**

Per le considerazioni generali sulla procedura di consultazione si veda il punto 2.2.1.

3.2.2 **Considerazioni dettagliate sulla procedura di consultazione e valutazione dei risultati**

economiesuisse ritiene che l’integrazione dell’articolo 108j capoverso 1 lettera b AP-LStrI, che concede al DFAE tale accesso, sia appropriata, necessaria e proporzionata. Anche il PLR e FER accolgono con favore questa modifica della LStrI.

AsyLex, GDS, JRS e Solinetz ritengono invece estremamente critica l’estensione al DFAE dell’accesso a N-ETIAS e la respingono. L’accesso a questa banca dati non è necessario per il funzionamento del DFAE e dei servizi federali collegati e rappresenta una grave ingerenza nei diritti fondamentali alla protezione della sfera privata, in particolare dei rifugiati. Sostengono che i dati non dovrebbero essere utilizzati in relazione alla procedura d’asilo e giudicano inoltre inopportuno che la SEM sia designata come unità nazionale ETIAS.

Inoltre, secondo AsyLex, GDS, JRS, OSAR, SCCA e Solinetz l’estensione dell’accesso al DFAE deve essere imperativamente verificata e valutata dall’Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT).

Posizione del Consiglio federale

Anche il Consiglio federale considera l’accesso del DFAE a N-ETIAS una misura necessaria e proporzionata. Il DFAE necessita di questo accesso per la consultazione nel quadro della procedura ETIAS. Tuttavia, il Consiglio federale precisa ora nella D-LStrI che, all’interno del DFAE, l’accesso sarà concesso solo al Protocollo di Berna e alla Missione svizzera a Ginevra.

⁵⁰ Il «Messaggio sul programma di legislatura 2023–2027» è pubblicato nel Foglio federale soltanto mediante rimando, FF 2024 525: fedlex.data.admin.ch > Informazioni generali > Portata della pubblicazione > Pubblicazione mediante rimando

⁵¹ FF 2024 1440

L'accesso non costituisce un'ingerenza nei diritti fondamentali dei rifugiati: questi dati non vengono utilizzati per la procedura d'asilo.

Nel corso di due consultazioni degli uffici, l'IFPDT ha potuto prendere posizione sul progetto e non ha formulato osservazioni.

3.2.3 Modifiche dell'avamprogetto

A seguito della procedura di consultazione l'avamprogetto 2 è stato lievemente modificato: ora sono specificate le unità del DFAE che avranno accesso a N-ETIAS.

3.3 La normativa proposta

Con la normativa proposta, si intende fare in modo che, in particolare in caso di domande di rilascio di un'autorizzazione ai viaggi ETIAS valida solo per un territorio e un periodo limitati, la NES possa ora consultare tramite il sistema il Protocollo di Berna e la Missione svizzera a Ginevra. In questo modo, il DFAE potrà pronunciarsi, nell'ambito delle sue competenze, sull'esistenza di eventuali motivi di interesse nazionale o impegni internazionali.

Qualora le condizioni per il rilascio di autorizzazioni ai viaggi ETIAS non siano o non siano più soddisfatte, la NES può, per motivi umanitari o di interesse nazionale oppure in virtù di impegni internazionali, rilasciare eccezionalmente autorizzazioni ai viaggi con validità territoriale e temporale limitata, in linea con la procedura prevista nel caso dei visti Schengen. Per esempio, l'entrata può essere autorizzata in caso di malattia grave o decesso di un parente o di un'altra persona di riferimento in Svizzera (motivi umanitari) oppure in caso di eventi politici o culturali ufficiali in Svizzera, come il World Economic Forum (WEF) a Davos (motivi di interesse nazionale). In casi di questo tipo, deve ora essere possibile consultare il Protocollo di Berna e la Missione svizzera a Ginevra tramite N-ETIAS.

Il Protocollo di Berna e la Missione svizzera a Ginevra devono poter visualizzare le richieste di consultazione in N-ETIAS nonché inserire e salvare le risposte nel sistema in qualità di utente. L'articolo 108j capoverso 1 lettera b LStrI deve pertanto essere modificato in modo tale che un simile accesso sia riconosciuto anche al Protocollo di Berna e alla Missione svizzera a Ginevra.

La decisione finale in merito alla domanda viene presa dalla NES e registrata, con indicazione dei motivi che la giustificano, nel software ETIAS dell'UE.

3.4 Commento all'articolo

Art. 108j cpv. 1 lett. b

L'articolo 108j LStrI disciplina l'accesso a N-ETIAS; per ogni autorità cui è consentito l'accesso è stabilita la categoria dei dati disponibili e lo scopo dell'accesso.

I dettagli, in particolare la differenza tra trattamento e consultazione dei dati saranno disciplinati a livello di ordinanza.

L'accesso ai dati di N-ETIAS è riservato esclusivamente al personale della SEM – nel quadro delle sue attività svolte in qualità di NES o nell'ambito della procedura di consultazione – nonché del SIC e di fedpol. Tale accesso è limitato al rispettivo scopo e a determinati dati attraverso ruoli prestabiliti con autorizzazioni per i relativi collaboratori.

Per il trattamento delle richieste di consultazione nell'ambito del trattamento delle domande ETIAS, l'accesso è consentito al momento soltanto al personale del SIC e di fedpol. Con la presente modifica della LStrI si intende fare in modo che anche i collaboratori del Protocollo di Berna e della Missione svizzera a Ginevra possano visualizzare le richieste di consultazione in N-ETIAS, in particolare in caso di domande di rilascio di un'autorizzazione ai viaggi ETIAS valida solo per un territorio e un periodo limitati, nonché inserire e salvare le risposte nel sistema in qualità di utenti. Di conseguenza, oltre al SIC e a fedpol, all'articolo 108j capoverso 1 lettera b LStrI sono menzionati ora anche il Protocollo di Berna e la Missione svizzera a Ginevra.

3.5 Necessità di coordinamento con il progetto ETIAS

Sussiste una particolare necessità di coordinamento in relazione al progetto per il recepimento e la trasposizione delle basi giuridiche per la definizione delle condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione UE ai fini dell'ETIAS⁵².

Il pertinente decreto federale è stato approvato dal Parlamento il 16 dicembre 2022. La presente modifica di legge si basa su una disposizione della LStrI contenuta nel decreto federale.

L'articolo 108j capoverso 1 lettera b n-LStrI deve essere coordinato con il presente progetto 2 poiché il decreto federale del 16 dicembre 2022 non è ancora entrato in vigore. Qualora il decreto federale dovesse entrare in vigore contemporaneamente o successivamente alla presente modifica della LStrI, al momento dell'entrata in vigore andrà considerata la versione della nuova lettera b dell'articolo 108j capoverso 1 D-LStrI di cui nel presente progetto 2. Il decreto federale del 16 dicembre 2022 deve necessariamente entrare in vigore antecedentemente o contemporaneamente a questo progetto.

3.6 Ripercussioni

La nuova disposizione non ha alcuna ripercussione finanziaria e sull'effettivo del personale per la Confederazione e per i Cantoni.

⁵² FF 2022 3212

3.7 Aspetti giuridici

3.7.1 Costituzionalità

Il disegno di modifica della LStrI si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza della Confederazione per la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo) ed è pertanto conforme alla Costituzione federale.

3.7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo

La modifica della LStrI, che viene apportata indipendentemente dal recepimento del presente sviluppo dell'acquis di Schengen (progetto 1), è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

4 Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (progetto 3)

4.1 Situazione iniziale

4.1.1 Necessità di agire e obiettivi

Indipendentemente dallo sviluppo dell'acquis di Schengen (progetto 1) e dal progetto 2, vengono adottati altresì alcuni adeguamenti perlopiù formali del diritto vigente, che, ad eccezione dell'articolo 7 capoverso 3 D-LStrI, non incidono sui contenuti della normativa. Si tratta di modifiche prevalentemente redazionali correlate all'utilizzo del termine «frontiera», finalizzate a un'armonizzazione terminologica con il CFS e quindi a una terminologia più coerente nella LStrI.

Tali adeguamenti erano già stati posti in consultazione nell'ambito del progetto *Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI): Attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere»*. La consultazione era stata avviata il 13 dicembre 2019 e si è conclusa il 19 aprile 2020⁵³; tuttavia nella primavera del 2021 gli adeguamenti erano stati rinviati in seguito alla pandemia di COVID-19 e alle difficoltà del settore dell'aviazione. Il presente progetto intende ora riproporli.

⁵³ www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFGP > 2019/83

4.1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto 3 non è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024⁵⁴ sul programma di legislatura 2023–2027 e nel decreto federale del 6 giugno 2024⁵⁵ sul programma di legislatura 2023–2027.

4.2 Procedura di consultazione

4.2.1 Considerazioni generali

Per le considerazioni generali sulla procedura di consultazione si veda il punto 2.2.1.

4.2.2 Considerazioni dettagliate sulla procedura di consultazione e valutazione dei risultati

Il PLR e FER accolgono con favore l'armonizzazione della terminologia della LStrI con quella del CFS, che contribuisce a una maggiore coerenza giuridica. Anche economiesuisse sostiene il progetto, in quanto consente di evitare ambiguità e interpretazioni divergenti in un settore politicamente sensibile e di creare chiarezza giuridica.

L'Aeroporto di Ginevra osserva che l'articolo 9a capoverso 1 AP-LStrI prevede la possibilità di sorvegliare l'arrivo di passeggeri all'aeroporto mediante tecniche di individuazione. Parte dal presupposto che, qualora venisse introdotto tale sistema, i gestori aeroportuali sarebbero consultati preventivamente e che i costi per l'installazione e l'esercizio sarebbero interamente a carico della Confederazione. Secondo AsyLex, JRS e Solinetz la modifica nell'articolo 9a AP-LStrI deve essere definita in modo più chiaro; in particolare il significato di «minaccia concreta» non è chiaro e deve essere spiegato e reso comprensibile.

In riferimento all'articolo 103c capoverso 2 lettera a AP-LStrI, AsyLex, JRS e Solinetz ribadiscono la propria posizione critica verso l'utilizzo dei dati biometrici (immagini del volto e impronte digitali) e richiedono pertanto standard più elevati in materia di protezione dei dati.

Posizione del Consiglio federale

La disposizione concernente il riconoscimento facciale automatizzato è già in vigore e non necessita di modifiche materiali nel quadro dei previsti adeguamenti formali.

⁵⁴ Il «Messaggio sul programma di legislatura 2023–2027» è pubblicato nel Foglio federale soltanto mediante rimando, FF 2024 525: fedlex.data.admin.ch > Informazioni generali > Portata della pubblicazione > Pubblicazione mediante rimando

⁵⁵ FF 2024 1140

4.2.3 Modifiche dell'avamprogetto

A seguito della procedura di consultazione sono stati modificati i seguenti articoli:

- articolo 7, rubrica (concerne soltanto il testo francese), e capoverso 3 AP-LStrI;
- articolo 103c capoverso 2 lettera a AP-LStrI;
- articolo 104a capoverso 3 AP-LStrI;
- articolo 109a capoverso 2 lettera c AP-LStrI

Inoltre, sono state inserite le nuove disposizioni seguenti:

- articolo 68c capoverso 1, primo periodo D-LStrI;
- articolo 68d capoverso 2 D-LStrI;
- articolo 100 capoverso 2 lettera a D-LStrI;
- articolo 100a capoverso 2, primo periodo D-LStrI;
- articolo 103b capoverso 2 lettera c D-LStrI;
- articolo 103c capoverso 1 lettera a D-LStrI;
- articolo 104c capoversi 1 e 4 D-LStrI;
- articolo 110c capoverso 1 lettera b D-LStrI.

4.3 La normativa proposta

Al momento, l'impiego delle nozioni della LStrI relative ai controlli di frontiera non è uniforme. Per ovviare a questa situazione, si procede ora ad adeguamenti redazionali volti ad armonizzare quanto più possibile la terminologia della LStrI con quella del CFS, senza che questo comporti alcuna modifica sul piano materiale. L'obiettivo è garantire la trasparenza e la certezza del diritto.

4.4 Commento ai singoli articoli

Art. 7, rubrica, e cpv. 3

L'articolo 7 LStrI contiene il disciplinamento in materia di passaggio delle frontiere e controlli di frontiera.

Rubrica

La rubrica è modificata solo nel testo francese: ora è adottata la formulazione « Franchissement de la frontière et contrôle ».

Cpv. 3

Il tenore dell'attuale capoverso 3 è modificato. Ad oggi, l'articolo 29 OEV (Frontiere esterne Schengen) dispone che la SEM stabilisce le frontiere esterne Schengen della Svizzera d'intesa con l'UDSC, le autorità federali e cantonali competenti per i controlli delle persone e l'UFAC. Occorre elevare tale disciplinamento a rango di legge, sostituendo la nozione di «controlli delle persone» con quella di «controlli di frontiera» Sono stati inoltre apportati alcuni adeguamenti redazionali nel testo francese. Con l'entrata in vigore della presente disposizione, l'articolo 29 capoverso 1 OEV può dunque essere abrogato.

L'attuale disciplinamento di cui al capoverso 3 è stralciato, dal momento che, ai sensi della sentenza C-143/22 ADDE del 21 settembre 2023⁵⁶ della CGUE, il CFS non autorizza la Svizzera, neanche in caso di ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere interne Schengen, a rifiutare l'entrata agli stranieri direttamente alla frontiera. Gli stranieri rintracciati il cui soggiorno in Svizzera è irregolare e che non presentano una domanda d'asilo devono essere allontanati dalla Svizzera e dallo spazio Schengen sulla base delle prescrizioni della direttiva rimpatri. Restano tuttavia applicabili gli accordi bilaterali già esistenti in materia di riammissione.

Art. 9a cpv. 1, parte introduttiva, e 2, primo periodo⁵⁷

Il presente articolo disciplina la sorveglianza dell'arrivo di passeggeri all'aeroporto. La presente disposizione è adeguata al CFS solamente dal punto di vista redazionale («controllo di frontiera» e «controlli di frontiera», v. commento all'art. 7 cpv. 1 D-LStrI al punto 2.6.1 del progetto 1), senza alcuna modifica sul piano materiale. Il rimando agli articoli 7 e 9 è stato eliminato.

Ai fini dell'armonizzazione, nel testo francese è modificata la designazione delle autorità competenti.

⁵⁶ ECLI:EU:C:2023:689 della Corte di giustizia del 21 settembre 2023 nella causa C-143/22 nel procedimento ADDE, curia.europa.eu > Giurisprudenza > Accesso alla Raccolta elettronica > Raccolta generale > Corte di giustizia.

⁵⁷ FF 2021 674

Sussiste tuttavia una necessità di coordinamento con il progetto per il recepimento e la trasposizione dei regolamenti (UE) 2019/817⁵⁸ e (UE) 2019/818⁵⁹ ai fini dell'istituzione di un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE⁶⁰ (di seguito: progetto IOP, cfr. punto 4.5.2), dal momento che, in tale contesto, l'attuale articolo 103 LStrI è trasferito, senza alcuna modifica sul piano materiale, nell'articolo 9a.

Art. 65, rubrica, e cpv. 1

Rifiuto d'entrata e allontanamento negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen

La rubrica è armonizzata con il CFS, senza alcuna modifica sul piano materiale. Il diritto Schengen⁶¹ riconosce due sole categorie di frontiere aeree esterne, ossia «aeroporti internazionali» («aéroports internationaux», «internationale Flughäfen») e «aerodromi» («aérodromes», «Landeplätze»). La Svizzera, dal canto suo, suddivide le frontiere aeree esterne in quattro sotto-categorie (A, B, C, D), in conformità con la prassi doganale. Sotto il profilo del diritto in materia di stranieri questa suddivisione non comporta alcun valore aggiunto, ragion per cui si intende rinunciarvi in futuro. La distinzione tra «aeroporti internazionali» e «aerodromi» si fonda in particolare sulle dimensioni, sul numero di voli e sulla regolarità dei collegamenti internazionali (in particolare voli di linea e charter). Nel caso della separazione tra passeggeri Schengen e passeggeri non Schengen, per esempio, tale distinzione fa sì che, presso gli aeroporti internazionali, debbano essere adottate misure di natura strutturale che rendano possibile separare fisicamente i passeggeri, mentre nel caso degli aerodromi risultano sufficienti misure di natura organizzativa. Inoltre, presso gli aerodromi non è necessaria la presenza costante delle autorità competenti per il controllo di frontiera, purché sia garantito che le stesse possano trovarsi tempestivamente sul posto in caso di bisogno.

Gli aeroporti internazionali e gli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen saranno d'ora in poi denominati «aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen», mentre gli aerodromi che non costituiscono frontiera esterna Schengen saranno denominati «aerodromi interni Schengen».

Il termine «aeroporto» è sostituito da «aerodromo» nella LStrI, ma non nella LAsi, poiché provocherebbe grandi stravolgimenti a livello pratico (p. es. il noto termine «procedura all'aeroporto» diventerebbe «procedura all'aerodromo»). Questa scelta è

⁵⁸ Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) n. 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio; GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27.

⁵⁹ Regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816; GU L 135 del 22.5.2019, pag. 85.

⁶⁰ FF 2021 674

⁶¹ All. VI, n. 2 CFS

giustificata dal fatto che, diversamente dalla LStrI, nella LAsi il termine «aeroporto» semplicemente delimita dal punto di vista geografico una parte di territorio (su cui è ubicato l'aeroporto). Inoltre le procedure d'asilo sono svolte esclusivamente negli «aeroporti internazionali» della Svizzera; anche questo elemento giustifica la mancata modifica terminologica nella LAsi.

Cpv. 1

La presente disposizione è integrata con la nozione di «aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen». Ciò non comporta alcuna modifica sul piano materiale.

Art. 67 cpv. 4, primo periodo

Nella presente disposizione, «Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC)» è ora sostituito direttamente da «SIC».

Art. 68c cpv. 1, primo periodo, e art. 68d cpv. 2

La formulazione «autorità di controllo alla frontiera» è sostituita da «autorità competente per il controllo di frontiera». Si tratta di un adeguamento redazionale al CFS, senza alcuna modifica sul piano materiale.

Art. 92a cpv. 1

La presente disposizione, che disciplina l'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo, è il risultato del trasferimento, nell'ambito del progetto interoperabilità, del contenuto dell'articolo 104 LStrI, senza alcuna modifica sul piano materiale. Ne consegue la necessità di un coordinamento con tale progetto (v. punto 4.5.2).

La presente disposizione subisce una modifica redazionale: la formulazione «autorità di controllo alla frontiera» è sostituita da «autorità competente per i controlli di frontiera». Nel testo francese « des autorités chargées du contrôle à la frontière » è sostituito da « d'une autorité compétente en matière de contrôle à la frontière », senza alcuna modifica sul piano materiale.

Art. 95 Altre imprese di trasporto

Nella versione tedesca si procede all'armonizzazione con il CFS di una nozione di cui alla presente disposizione («Landgrenzen» invece di «Landesgrenzen»), senza alcuna modifica sul piano materiale. In tutte le versioni linguistiche è eliminato l'acronimo «CAS».

Ai fini dell'uniformazione, nel testo francese la formulazione « frontière extérieure de l'espace Schengen » è sostituita da « frontière extérieure Schengen ».

Art. 100 cpv. 2 lett. a, art. 100a cpv. 2, primo periodo, art. 104c cpv. 1 e 4 nonché 110c cpv. 1 lett. b

Nella versione tedesca di questo articolo è stato uniformato l'utilizzo del termine «controllo di frontiera» al singolare e al plurale: in caso di un controllo specifico si utilizza il singolare e in tutti gli altri casi il plurale.

Sempre ai fini dell'uniformazione, nel testo francese, nell'articolo 104c capoverso 1 e 4 nonché nell'articolo 100a capoverso 2 primo periodo le formulazioni « autorités responsables des contrôles aux frontières » e « autorités chargées du contrôle à la frontières » sono sostituite da « autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière ». Nel testo francese il termine «frontiera esterna Schengen» è leggermente modificato.

In tutte le versioni linguistiche dell'articolo 110c capoverso 1 lettera b il termine AFD è sostituito da UDSC.

Art. 102b cpv. 2

La presente disposizione è adeguata al CFS dal punto di vista redazionale («aerodromi», v. commento all'art. 65 cpv. 1 D-LStrI).

Nella versione tedesca, inoltre, «für Personenkontrollen» è sostituito con «zu diesem Zweck», essendo già specificato che la lettura delle impronte digitali registrate nel microchip deve avvenire nel quadro della verifica dell'identità di una persona.

Nel testo francese l'uniformazione terminologica fa sì che il termine « compagnies » sia rimpiazzato da « entreprises ».

Art. 103b cpv. 2 lett. c (concerne soltanto il testo francese)

Questa modifica riguarda solamente il testo francese: anziché « l'autorité chargée du contrôle à la frontière » si utilizza ora « l'autorité compétente en matière de contrôle à la frontière ».

Art. 103c cpv. 1 lett. a e 2 lett. a

Cpv. 1 lett. a

Il termine «verantwortlichen» è sostituito da «zuständigen»; inoltre nella versione tedesca si utilizza ora il termine «controlli di frontiera» al plurale. Ai fini dell'armonizzazione, nel testo francese la formulazione « chargées du contrôle aux frontières extérieures de Schengen » è sostituita da « compétentes en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen » e in quello italiano «incaricate del controllo alle frontiere esterne Schengen» diventa «competenti per il controllo alle frontiere esterne Schengen».

Cpv. 2 lett. a

Questa modifica consiste nell'utilizzo nella versione tedesca del termine «controlli di frontiera» al plurale. Inoltre, come nel capoverso 1 lettera a, il termine «verantwortlichen» è sostituito da «zuständigen».

Nel testo francese sono apportati i seguenti adeguamenti redazionali: « chargées du contrôle aux frontières extérieures de Schengen » è sostituito da « compétentes en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen » e la frase « mener les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures de Schengen et sur le territoire suisse » è sostituita da « réaliser le contrôle aux frontières extérieures Schengen en Suisse ».

Art. 103g *Controlli di frontiera automatizzati negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen*

Rubrica e cpv. 1

Questa modifica consiste in un adeguamento redazionale al CFS della rubrica e dei capoversi 1 e 3. Il termine «aeroporti» è sostituito da «aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen» (cfr. a riguardo il commento all'art. 65 cpv. 1 D-LStrI), senza tuttavia alcuna modifica sul piano materiale.

Cpv. 2 e 4

Al capoverso 2 si procede a sostituire «procedura di controllo automatizzata» con «procedura automatizzata», mentre al capoverso 4 «della procedura automatizzata» sostituisce «del controllo di confine automatizzato». Non risulta tuttavia alcuna modifica sul piano materiale.

Inoltre al capoverso 2 la versione tedesca è adeguata alla versione italiana e a quella francese («ab dem 12. Altersjahr» è sostituito con «ab 12 Jahre»).

Cpv. 3

Il capoverso 3 corrisponde al diritto vigente e non è adeguato.

Art. 104a cpv. 3

Nel testo tedesco la presente disposizione è adeguata al CFS dal punto di vista redazionale («Grenzkontrolle» e «Grenzkontrollen», v. commento all'art. 7 cpv. 1 D-LStrI al punto 2.6.1 del progetto 1). La formulazione «Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen» è sostituita dal termine «Grenzkontrollen».

Nel testo francese sono apportati i seguenti adeguamenti redazionali: « chargées du contrôle aux frontières extérieures de Schengen » è sostituito da « compétentes en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen » e la frase « mener les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures de Schengen et sur le territoire suisse » è sostituita da « réaliser le contrôle aux frontières extérieures Schengen en Suisse ».

Inoltre il rimando non è più all'articolo 104 capoverso 3, bensì all'articolo 92a capoverso 3.

Questi adeguamenti non comportano modifiche materiali.

Art. 109a cpv. 2 lett. c

Eccettuate le frontiere esterne Schengen presso gli aeroporti, sul territorio svizzero non vengono effettuati controlli di frontiera bensì soltanto controlli delle persone (v. anche commento all'art. 103c cpv. 2 lett. a LStrI). Per la consultazione online del C-VIS nel quadro dei controlli delle persone esulanti dai controlli di frontiera, è determinante l'articolo 109a capoverso 2 lettera d LStrI, ragion per cui è possibile procedere allo stralcio di «e sul territorio svizzero».

Nel quadro del presente progetto si procede a un'armonizzazione redazionale con il CFS: la formulazione «controlli ai valichi delle frontiere esterne» è sostituita da «controlli alle frontiere esterne». Inoltre, come nell'articolo 103c capoverso 1 lettera a, nel testo tedesco il termine «verantwortlichen» è sostituito da «zuständigen».

Non risulta tuttavia alcuna modifica sul piano materiale.

Art. 111c cpv. 1

Nel testo tedesco è stato effettuato un adeguamento redazionale al CFS: la formulazione «die Grenzkontrollbehörden» è sostituita da «die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden». La modifica nella versione francese riguarda la denominazione delle autorità: «Les autorités chargées du contrôle à la frontière» è sostituito da «autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière». Non risulta tuttavia alcuna modifica sul piano materiale.

4.5 Necessità di coordinamento

Nell'ambito della presente modifica della LStrI (progetto 3), sussiste una particolare necessità di coordinamento in relazione:

- al progetto per il recepimento e la trasposizione dei regolamenti (UE) 2021/1133⁶² e (UE) 2021/1134⁶³ ai fini della riforma del VIS e delle

⁶² Regolamento (UE) 2021/1133 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che modifica i regolamenti (UE) n. 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818 per quanto riguarda la definizione delle condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del sistema di informazione visti; GU L 248 del 13.7.2021, pag. 1.

⁶³ Regolamento (UE) 2021/1134 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (CE) n. 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio, ai fini della riforma del sistema di informazione visti; GU L 248 del 13.7.2021, pag. 11.

relative condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del VIS⁶⁴ (di seguito: progetto VIS);

- al progetto IOP;
- alla futura legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, LE-UDSC)⁶⁵.

4.5.1 Necessità di coordinamento con il progetto VIS

Il presente progetto deve essere coordinato, in particolare, con il progetto di riforma del VIS⁶⁶ (regolamenti [UE] 2021/1134 e [UE] 2021/1133).

Il progetto VIS adegua, tra le altre cose, la nota a piè di pagina relativa al CFS di cui all'articolo 7 capoverso 3 primo periodo LStrI. Con il presente progetto, tuttavia, il capoverso 3 è nuovamente modificato e la nota in questione eliminata, essendo il CFS ora già citato all'articolo 7 capoverso 2 LStrI.

Indipendentemente dalla data di entrata in vigore del decreto federale per la revisione del VIS, andrà considerata la presente versione della disposizione (e non la disposizione di cui nella versione VIS).

4.5.2 Necessità di coordinamento con il progetto IOP

Il presente progetto deve essere coordinato, in particolare, con l'istituzione di un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE⁶⁷ (regolamenti [UE] 2019/817 e [UE] 2019/818).

Il coordinamento interessa gli articoli 9a e 92a D-LStrI del presente progetto.

Nell'ambito del progetto IOP, i contenuti dei precedenti articoli 103 e 104 LStrI sono trasferiti rispettivamente negli articoli 9a e 92a D-LStrI, senza alcuna modifica sul piano materiale. Il presente progetto adegua formalmente entrambe le disposizioni e le adegua al CFS dal punto di vista redazionale («controllo di frontiera» e «controlli di frontiera», v. commento all'art. 7 cpv. 1 D-LStrI al punto 2.6.1 del progetto 1).

Qualora il decreto federale concernente l'IOP dovesse entrare in vigore contemporaneamente o successivamente alla presente modifica della LStrI, andrà considerata la versione della disposizione di cui nel CFS (e non la disposizione di cui nella versione IOP). Il progetto IOP deve necessariamente entrare in vigore antecedentemente o contemporaneamente a questo progetto.

64 FF 2022 3213

65 FF 2022 2725

66 FF 2022 3213

67 FF 2021 674

4.5.3 Necessità di coordinamento con la futura legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC

L'attuale programma di trasformazione DaziT⁶⁸ prevede un ulteriore sviluppo organizzativo anche dell'UDSC che implica il raggruppamento delle unità «DOGANA» e «Corpo delle guardie di confine (CGCF)». I compiti che in base al diritto attuale sono assunti dai membri del CGCF saranno in futuro svolti da collaboratori dell'UDSC opportunamente istruiti. Il DaziT implica altresì una revisione totale della legge sulle dogane volta a creare una legge quadro nella quale far confluire tutti gli aspetti da armonizzare nel settore dei compiti dell'UDSC. Questa futura legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, LE-UDSC)⁶⁹ è attualmente al vaglio del Parlamento.⁷⁰

Per consentire l'ulteriore sviluppo dell'UDSC verso un'organizzazione orientata ai compiti, il D-LE-UDSC non prevede più disposizioni organizzative. Di conseguenza, il CGCF non viene più menzionato nel D-LE-UDSC come unità organizzativa. Ciò implica, fra le altre cose, che i diritti di accesso al nuovo sistema d'informazione dell'UDSC di cui all'articolo 118 D-LE-UDSC non sono più rappresentati in base alle unità organizzative. Per rappresentare gli accessi al sistema d'informazione dell'UDSC, a livello sia di D-LE-UDSC che di ordinanza verranno utilizzate funzioni uniformate dei collaboratori dell'UDSC. Queste funzioni raggruppano i compiti dei collaboratori dell'UDSC il cui adempimento implica gli stessi accessi, o accessi simili, al sistema d'informazione. Al fine di evitare discrepanze e ambiguità, per rappresentare gli accessi ai sistemi d'informazione esterni da parte del personale dell'UDSC si dovrà utilizzare la medesima struttura degli accessi prevista nel D-LE-UDSC. Ciò significa che in relazione con le regolamentazioni degli accessi ai sistemi d'informazione esterni, le designazioni relative al «Corpo delle guardie di confine (CGCF)» e ai collaboratori dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) incaricati dei controlli sulle persone dovranno essere sostituite dalla nuova terminologia prevista dal D-LE-UDSC.

Le funzioni dei collaboratori dell'UDSC menzionate di seguito sono di norma utilizzate per descrivere gli accessi in sostituzione delle designazioni «Corpo delle guardie di confine (CGCF)» utilizzate nel diritto vigente. Queste funzioni riprendono la maggior parte dei compiti del CGCF e sono: «controllo di merci, persone e mezzi di trasporto», «competenza di controllo», «coordinamento degli impieghi» e «analisi dei rischi». Tuttavia, queste funzioni saranno introdotte ufficialmente solo al momento dell'entrata in vigore del D-LE-UDSC. Per tale motivo, nel presente progetto le designazioni relative al «Corpo delle guardie di confine (CGCF)» e ai collaboratori dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC)

⁶⁸ Si veda anche www.dazit.admin.ch.

⁶⁹ FF 2022 2725; Messaggio del 24 agosto 2022 concernente la legge federale sulla parte generale della riscossione dei tributi e sul controllo del traffico transfrontaliero di merci e persone da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini nonché la nuova legge sui tributi doganali (revisione totale della legge sulle dogane), FF 2022 2724.

⁷⁰ www.parlament.ch >> Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > 22.058 > Legge sulle dogane

incaricati dei controlli sulle persone non possono ancora essere modificate. È invece necessario un adeguato coordinamento con la revisione totale della legge sulle dogane (LE-UDSC), in corso parallelamente, giacché nell'ambito della suddetta revisione totale la LStrI viene già adeguata per quanto attiene agli accessi dei collaboratori dell'UDSC. Nello specifico, la necessità di coordinamento riguarda gli articoli 103c e 109a D-LStrI. Qualora il D-LE-UDSC dovesse entrare in vigore antecedentemente o contemporaneamente alla presente revisione della legge, al momento dell'entrata in vigore del presente progetto occorre garantire che le funzioni introdotte dal D-LE-UDSC non siano nuovamente sostituite dal termine «corpo delle guardie di confine». Se invece il presente progetto dovesse entrare in vigore prima del D-LE-UDSC, le modifiche redazionali apportate dal presente progetto non dovranno essere annullate al momento dell'entrata in vigore del D-LE-UDSC, fatta eccezione per gli adeguamenti dovuti al passaggio da «corpo delle guardie di confine» alle funzioni.

4.6 Ripercussioni

Le nuove disposizioni non hanno ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni.

4.7 Aspetti giuridici

4.7.1 Costituzionalità

Gli adeguamenti redazionali delle nozioni della LStrI al CFS si fondano sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo e di dimora degli stranieri) nonché sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione nel campo del diritto penale e della procedura penale) e sono pertanto conformi alla Costituzione.

4.7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera e rapporto con il diritto europeo

Gli adeguamenti redazionali delle nozioni della LStrI al CFS sono in linea con il diritto europeo e compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

Abbreviazioni

AAS	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, RS 0.362.31
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
CAS	Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990 dell'Accordo di Schengen
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali svizzere
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; RS 0.101
CFS	Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)
CGCF	Corpo delle guardie di confine
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
Cost.	Costituzione federale, RS 101
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
Direttiva rimpatri	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
economiesuisse	Federazione delle imprese svizzere
EES	Sistema di ingressi/uscite
ETIAS	Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi
fedpol	Ufficio federale di polizia
FER	Fédération des Entreprises Romandes
GDS	Giuristi democratici svizzeri
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
in comb. disp.	in combinato disposto con

JRS	Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz
LD	Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane, RS 631.0
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (legge sulle epidemie), RS 818.101
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, RS 171.10
LPD	Legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati, RS 235.1
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione, RS 142.20
NES	Unità nazionale ETIAS
N-ETIAS	Sistema nazionale ETIAS
OEV	Ordinanza del 15 agosto 2018 concernente l'entrata e il rilascio del visto, RS 142.204
Ordinanza SIMIC	Ordinanza del 12 aprile 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione, RS 142.513
OSAR	Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, RS 172.021
Regolamento ETIAS	Regolamento (UE) 2018/1240 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi
SBAA	Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri
SCCA	Piattaforma «Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo»
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIS	Sistema d'informazione Schengen
SVZ	Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile
TAF	Tribunale amministrativo federale
TF	Tribunale federale
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
USI	Unione svizzera degli imprenditori

USS	Unione sindacale svizzera
VIS	Sistema di informazione sui visti
WEF	World Economic Forum

