



20.063

## **Messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione**

**(Limitazioni per i viaggi all'estero e adeguamenti dello statuto  
dell'ammissione provvisoria)**

del 26 agosto 2020

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |      |   |         |                                                                                                                                                                            |
|------|---|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2018 | M | 18.3002 | Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio<br>(S 14.3.18, Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati; N 12.6.18) |
| 2018 | M | 15.3953 | Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente<br>(N 1.6.17, Pfister; S 11.6.18)                                                               |

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

26 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

***Il progetto intende facilitare l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente agevolandone il cambiamento di Cantone nonché introdurre limitazioni e una disciplina legale per i viaggi di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione.***

### ***Situazione iniziale***

*La mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge che adegui in modo mirato lo statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio al fine di eliminare gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine. Si tratta in particolare di esaminare la modifica della nozione di «ammissione provvisoria» e le agevolazioni in caso di cambio di Cantone per l'esercizio di un'attività lucrativa. Anche la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» del consigliere nazionale Gerhard Pfister chiede adeguamenti delle regole riguardanti le persone ammesse provvisoriamente, segnatamente l'adeguamento delle basi legali al fine di vietare in generale alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese d'origine, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti. Le due mozioni interessano lo stesso gruppo di persone e quindi saranno attuate simultaneamente con il presente progetto.*

### ***Contenuto del progetto***

*Per attuare la mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» è proposta una nuova disciplina secondo cui è ammesso il cambiamento di Cantone ove la persona ammessa provvisoriamente svolga un'attività lucrativa o assolvere una formazione professionale di base fuori del Cantone di residenza. Ciò a condizione che non percepisca l'aiuto sociale per sé o per i propri familiari e il rapporto di lavoro sussista da almeno 12 mesi oppure che non sia ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro. Il Consiglio federale ha vagliato una possibile modifica della nozione di «ammissione provvisoria» ma per diversi motivi l'ha respinta.*

*L'attuazione della mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» implica un divieto per le persone ammesse provvisoriamente di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza, estendendo pertanto a costoro il divieto previsto già oggi nei riguardi dei rifugiati riconosciuti. Siffatti viaggi possono essere autorizzati in casi specifici unicamente se ciò è necessario per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi nello Stato d'origine o di provenienza. Si intende estendere tale regola anche alle persone alle quali è stata concessa protezione provvisoria.*

---

*Oltre all'attuazione vera e propria della mozione 15.3953, la modifica della LStrI mira a codificare, a livello di legge e ai fini della certezza del diritto, una disciplina dei viaggi dei richiedenti l'asilo, degli stranieri ammessi provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione in Stati che non siano quello d'origine o di partenza. Diversamente dai rifugiati riconosciuti, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione necessitano già ora di un'autorizzazione per questo tipo di viaggi. Il progetto introduce il divieto di viaggiare come principio per il quale, sulla base dell'attuale prassi restrittiva in materia di autorizzazioni, saranno previste eccezioni da disciplinare a livello di ordinanza.*

*In casi specifici e per particolari motivi personali, segnatamente a fini di integrazione, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione sarà ancora autorizzata a recarsi in uno Stato che non sia il Paese d'origine o di provenienza, mentre i richiedenti l'asilo potranno essere autorizzati a recarsi in un siffatto Stato unicamente se ciò è necessario per l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento, in particolare per preparare il ritorno nello Stato d'origine o di provenienza (p. es. acquisizione di documenti presso una rappresentanza all'estero in uno Stato limitrofo della Svizzera).*

*L'intento è di rendere perseguibili le persone che si sono recate senza autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza o in un altro Stato. In particolare, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti, l'ammissione provvisoria si estinguerà automaticamente qualora la persona interessata non renda verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Se l'allontanamento non può essere eseguito poiché sussistono determinati ostacoli all'esecuzione della decisione ed è nuovamente concessa l'ammissione provvisoria, l'interessato per dieci anni dal rinnovo dell'ammissione provvisoria è escluso dal rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi. Inoltre, un viaggio all'estero senza autorizzazione sarà ora punito anche con la multa.*

*Il progetto prevede poi la codifica a livello di legge degli attuali principi in materia di rilascio di autorizzazioni al ritorno sotto forma di visto di ritorno, sinora definiti a livello di ordinanza.*

*Il progetto non ha ripercussioni sostanziali né per le finanze né per il personale della Confederazione.*

## Indice

|                                                                                                                   |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>Compendio</b>                                                                                                  | <b>6544</b> |
| <b>1 Situazione iniziale</b>                                                                                      | <b>6548</b> |
| 1.1 Necessità di intervento e obiettivi                                                                           | 6548        |
| 1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta                                                                      | 6551        |
| 1.3 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale | 6554        |
| 1.4 Stralcio di interventi parlamentari                                                                           | 6554        |
| <b>2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione</b>                                         | <b>6554</b> |
| 2.1 Impiego di un gruppo di esperti esterno                                                                       | 6554        |
| 2.2 Risultati della procedura di consultazione e seguito dei lavori                                               | 6555        |
| 2.2.1 Osservazioni generali                                                                                       | 6555        |
| 2.2.2 Osservazioni principali sugli adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria                         | 6555        |
| 2.2.3 Principali risultati in merito alle limitazioni per i viaggi all'estero                                     | 6558        |
| 2.3 Modifiche successive alla consultazione                                                                       | 6564        |
| <b>3 Diritto comparato, in particolare diritto europeo</b>                                                        | <b>6565</b> |
| 3.1 Adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria                                                         | 6566        |
| 3.2 Limitazioni per i viaggi all'estero                                                                           | 6567        |
| <b>4 Punti essenziali del progetto</b>                                                                            | <b>6569</b> |
| 4.1 La normativa proposta                                                                                         | 6569        |
| 4.1.1 Adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio                                      | 6569        |
| 4.1.2 Limitazioni per i viaggi all'estero                                                                         | 6571        |
| 4.2 Compatibilità tra i compiti e le finanze                                                                      | 6572        |
| 4.3 Necessità di coordinamento                                                                                    | 6573        |
| <b>5 Commento ai singoli articoli</b>                                                                             | <b>6573</b> |
| 5.1 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)                            | 6573        |
| 5.2 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)                                                                    | 6586        |
| <b>6 Ripercussioni</b>                                                                                            | <b>6588</b> |
| 6.1 Per la Confederazione                                                                                         | 6588        |
| 6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna                | 6589        |
| 6.3 Ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente                                                          | 6590        |
| <b>7 Aspetti giuridici</b>                                                                                        | <b>6590</b> |
| 7.1 Costituzionalità                                                                                              | 6590        |

---

|                                                                                                                                                                                                         |                                                             |             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-------------|
| 7.2                                                                                                                                                                                                     | Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera | 6590        |
| 7.3                                                                                                                                                                                                     | Forma dell'atto                                             | 6591        |
| 7.4                                                                                                                                                                                                     | Subordinazione al freno alle spese                          | 6592        |
| 7.5                                                                                                                                                                                                     | Delega di competenze legislative                            | 6592        |
| <b>Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)</b><br><b>(Limitazioni per i viaggi all'estero e adeguamenti dello statuto</b><br><b>dell'ammissione provvisoria) (<i>Disegno</i>)</b> |                                                             | <b>6593</b> |

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di intervento e obiettivi

#### Adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria (mozione 18.3002)

Nell'ottobre 2016, il nostro Consiglio ha adottato un rapporto<sup>1</sup> che sottoponeva a verifica lo statuto dell'ammissione provvisoria e illustrava tre possibilità di modifica di tale statuto giuridico<sup>2</sup> per poter meglio rispondere alle condizioni quadro attuali. Il numero di persone ammesse provvisoriamente è infatti costantemente aumentato dopo il 2014, ma tale crescita è rallentata notevolmente dal 2018. Attualmente in Svizzera vivono 48 779 persone ammesse provvisoriamente, di cui 10 075 rifugiati ammessi provvisoriamente (stato: fine aprile 2020). L'esperienza mostra che molto spesso queste persone soggiornano durevolmente in Svizzera, poiché restano validi i motivi che hanno determinato la concessione dell'ammissione provvisoria (guerra civile, situazione di violenza generale ecc.). Pertanto, è importante che costoro si integrino quanto più rapidamente possibile in Svizzera, in particolare nel mercato del lavoro, per poter essere finanziariamente indipendenti. Un'attività lucrativa duratura è anche uno dei presupposti per poter richiedere un permesso di dimora (casi di rigore) dopo aver vissuto almeno cinque anni in Svizzera. Per questo, le persone ammesse provvisoriamente sono uno dei gruppi di riferimento dell'Agenda Integrazione Svizzera<sup>3</sup> avviata congiuntamente da Confederazione e Cantoni nel 2018.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha preso atto del nostro rapporto nel gennaio del 2017 e, sulla base delle deliberazioni e delle audizioni, ad aprile 2017 ha depositato una mozione<sup>4</sup>. Il testo della mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di legge che corrisponda, a grandi linee, alle proposte che figurano nella variante 2 del rapporto. Al fine di concedere protezione per una durata presumibilmente superiore, occorre introdurre un nuovo statuto che migliori la situazione delle persone interessate, soprattutto sul mercato del lavoro. Inoltre, dovrà essere previsto uno statuto separato per le persone che si presume necessitino di una protezione solo provvisoria. Il Consiglio nazionale ha approvato la mozione il 12 giugno 2017.

Il rapporto del Consiglio federale e la mozione della CIP-N sono quindi stati esaminati dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S). La maggioranza della CIP-S ha considerato inefficace la mozione della CIP-N e il 18 gennaio 2018 ha pertanto depositato una propria mozione 18.3002 «Adeguamenti

<sup>1</sup> Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016 «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione». Consultabile (in tedesco e francese) all'indirizzo: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Rapporti diversi.

<sup>2</sup> Per le definizioni cfr. il rapporto del 12 ottobre 2016, pag. 7 seg.

<sup>3</sup> Per informazioni: [www.agendaintegrazione.ch](http://www.agendaintegrazione.ch)

<sup>4</sup> Mozione CIP-N 17.3270 «Sostituire lo statuto dell'ammissione provvisoria».

mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio». La mozione prevede di mantenere, in linea di principio, l'ammissione provvisoria odierna ma incarica il nostro Collegio di presentare un disegno di legge che elimini gli ostacoli maggiori all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone che rimangono in Svizzera a lungo termine. Si tratta in particolare di esaminare la modifica della nozione di «ammissione provvisoria» e le agevolazioni in caso di cambiamento di Cantone per l'esercizio di un'attività lucrativa.

In virtù delle disposizioni vigenti il cambiamento di Cantone è autorizzato soltanto a condizioni restrittive descritte di seguito.

Le persone ammesse provvisoriamente sono attribuite a un Cantone, all'interno del quale sono libere di scegliere il loro luogo di residenza. Tuttavia le autorità cantonali possono assegnare un luogo di residenza o un alloggio nel Cantone allo straniero ammesso provvisoriamente che non è stato riconosciuto quale rifugiato e percepisce l'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 della legge federale del 16 dic. 2005<sup>5</sup> sugli stranieri e la loro integrazione [L.StrI]).

Il cambiamento di Cantone delle persone ammesse provvisoriamente è retto dalle pertinenti disposizioni per i richiedenti l'asilo: secondo l'articolo 21 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999<sup>6</sup> concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE), il cambiamento di Cantone è disciplinato dagli articoli 21 e 22 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999<sup>7</sup> sull'asilo (OAsi 1). In virtù di queste disposizioni la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può approvare il cambiamento di Cantone soltanto con il consenso di entrambi i Cantoni, se è rivendicata l'unità della famiglia o se vi è grave minaccia per la persona ammessa provvisoriamente o altre persone. In pratica è però raro che il nuovo Cantone dia il proprio consenso, giacché il cambiamento di Cantone comporta anche il trasferimento della responsabilità in materia di aiuto sociale.

In caso di domanda di cambiamento di Cantone, la SEM emana una decisione definitiva dopo aver sentito i Cantoni in questione. La decisione può essere impugnata unicamente per violazione del principio dell'unità familiare (art. 85 cpv. 3 e 4 L.StrI).

Il 14 marzo 2018 il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione 18.3002 della CIP-S e respinto, di conseguenza, la mozione 17.3270 della CIP-N. Infine, il 12 giugno 2018 anche il Consiglio nazionale ha accolto la mozione 18.3002 della CIP-S. Il presente progetto di legge intende attuare la mozione della CIP-S.

### **Limitazioni per i viaggi all'estero (mozione 15.3953)**

Il 24 settembre 2015 il consigliere nazionale Gerhard Pfister ha presentato la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» con cui il nostro Consiglio è incaricato di adeguare le basi legali al fine di vietare in generale alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti. Nella motivazione, l'autore della mozione dichiara che è incomprensibile che

<sup>5</sup> RS 142.20

<sup>6</sup> RS 142.281

<sup>7</sup> RS 142.311

persone ammesse provvisoriamente perché cercano protezione in Svizzera possano ritornare nel Paese d'origine e che ogni rientro in patria dovrebbe comportare l'immediata revoca dell'ammissione provvisoria. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 1° giugno 2017, il Consiglio degli Stati l'11 giugno 2018.

Il diritto vigente prevede già l'obbligo per gli stranieri ammessi provvisoriamente di procurarsi per ogni viaggio all'estero un'autorizzazione della SEM sotto forma di documento di viaggio (se non sono disponibili documenti di viaggio validi dello Stato di origine o di provenienza) o un visto di ritorno (se sono disponibili documenti di viaggio validi dello Stato di origine o di provenienza), tanto più che a differenza dei rifugiati riconosciuti essi non godono di un diritto all'ottenimento di un documento di viaggio. La vigente ordinanza del 14 novembre 2012<sup>8</sup> concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV) prevede unicamente motivi di viaggio molto limitati per le persone ammesse provvisoriamente (nonché per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione; art. 9 ODV). Deve trattarsi, per esempio, di motivi umanitari gravi o urgenti, quali il decesso o la malattia di un congiunto oppure della partecipazione a manifestazioni sportive o formative all'estero. Dopo tre anni dalla decisione di ammissione provvisoria, se la persona ammessa provvisoriamente è ben integrata in Svizzera, sono ammissibili viaggi anche per altri motivi (p. es. per turismo, affari o visite a familiari; art. 9 cpv. 4 lett. b ODV). I viaggi nello Stato d'origine o di provenienza, invece, sono autorizzati già oggi solo in via eccezionale e in casi debitamente motivati (art. 9 cpv. 6 ODV). Ogni domanda è esaminata individualmente. Se i documenti di viaggio o i visti di ritorno rilasciati non sono utilizzati conformemente allo scopo, alla destinazione o alla data del viaggio indicati, la SEM può revocare l'ammissione provvisoria o rifiutare le future domande di autorizzazione di viaggio dell'interessato (art. 84 cpv. 2 LStrI; art. 26 e 26a OEAE).

Nel quadro della modifica della LStrI del 14 dicembre 2018<sup>9</sup> (Norme procedurali e sistemi d'informazione), il Parlamento ha adottato misure riguardanti il problema dei rifugiati riconosciuti che si recano abusivamente nello Stato d'origine o di provenienza. Questa problematica è stata tematizzata a più riprese nel quadro di interventi parlamentari (cfr. mozioni 15.3803<sup>10</sup> e 15.3844<sup>11</sup>) e nei media. Le relative modifiche della LStrI, entrate in vigore il 1° giugno 2019 e il 1° aprile 2020, in particolare sanciscono esplicitamente nella legge il divieto vigente per i rifugiati riconosciuti di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59c cpv. 1 primo periodo LStrI). Inoltre, sussiste ora la presunzione legale secondo cui i rifugiati che si sono recati nel proprio Stato d'origine o di provenienza hanno chiesto volontariamente la protezione di tale Stato. Di conseguenza, subito dopo aver accertato un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza, la SEM avvia una procedura di revoca della qualità di rifugiato. La revoca può essere evitata soltanto se l'interessato rende verosimile di essere stato costretto a recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza. (cfr.

<sup>8</sup> RS 143.5

<sup>9</sup> RU 2019 1413

<sup>10</sup> Mozione 15.3803 del gruppo liberale radicale «Nessun viaggio inopportuno all'estero per richiedenti l'asilo ammessi in Svizzera» del 7 settembre 2015.

<sup>11</sup> Mozione 15.3844 del gruppo dell'Unione democratica di centro «Nessun viaggio all'estero per richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente» del 15 settembre 2015.

art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> della legge del 26 giugno 1998<sup>12</sup> sull'asilo [LAsi]; Inversione dell'onere della prova). Se vi è il fondato sospetto che il divieto di viaggiare nello Stato d'origine o di provenienza non sia rispettato, la SEM può disporre nei confronti di tutti i rifugiati dello Stato in questione un divieto di recarsi in altri Stati, in particolare negli Stati limitrofi al loro Stato d'origine o di provenienza (art. 59c cpv. 1 secondo periodo LStrI).

Questo progetto intende attuare la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente». Poiché la vigente normativa è definita soltanto a livello di ordinanza, ai fini della certezza del diritto, la presente modifica intende codificare nella legge una disciplina dei viaggi dei richiedenti l'asilo, degli stranieri ammessi provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione in Stati che non siano quello d'origine o di partenza.

## 1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

### Modifica della denominazione «ammissione provvisoria»

La mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» incarica il Consiglio federale anche di valutare una modifica della nozione di «ammissione provvisoria».

L'espressione «ammissione provvisoria» traduce il fatto che in linea di principio le persone interessate sono tenute a lasciare la Svizzera, ma sono autorizzate a rimanere temporaneamente nel nostro Paese fintantoché il loro allontanamento non sia possibile, ragionevolmente esigibile o ammissibile. In realtà la grande maggioranza di queste persone rimane durevolmente in Svizzera, poiché i motivi che hanno indotto le autorità a pronunciare il provvedimento continuano il più delle volte a sussistere (p. es. guerra civile nel Paese di provenienza). L'esperienza ha mostrato che molti datori di lavoro non sono sufficientemente informati in merito all'ammissione provvisoria e che questa scarsa conoscenza dello statuto ostacola la ricerca di un impiego da parte degli interessati, poiché molti potenziali datori di lavoro credono che queste persone restino per poco tempo in Svizzera o non siano affatto autorizzate a esercitare un'attività lucrativa<sup>13</sup>. La conseguente reticenza dei

<sup>12</sup> RS 142.31

<sup>13</sup> Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016 «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione», n. 2.6.3. consultabile all'indirizzo: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Rapporti diversi (in tedesco e francese); studio «Tasso d'occupazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente sul mercato del lavoro svizzero», B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung e KEK-CDC Consultants, aprile 2014, pag. 21 seg., consultabile all'indirizzo: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Integrazione > Rapporti e studi tematici > Rapporti su persone ammesse provvisoriamente e rifugiati (in tedesco; riassunto in francese); rapporto del gruppo di lavoro AUSL/ASM «Integrazione nel mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti. Analisi e raccomandazioni pratiche» del 28 novembre 2014, compreso l'apprezzamento da parte dei comitati AUSL e ASM del 4 febbraio 2015, n. 3.3.2, pag. 18; consultabile all'indirizzo: [www.vsaa.ch](http://www.vsaa.ch) > Thèmes > Politique des étrangers > Téléchargements (in francese e tedesco).

datori di lavoro ad assumerle pregiudica il raggiungimento dell'obiettivo di ridurne la dipendenza dall'aiuto sociale.

La denominazione di questo statuto, che rappresenta una misura sostitutiva pronunciata a fronte dell'impossibilità di eseguire l'allontanamento, deve rispecchiare correttamente lo statuto giuridico delle persone interessate, senza indurre in errore. L'ammissione provvisoria non equivale a un permesso di soggiorno in Svizzera secondo il diritto in materia di stranieri: l'obbligo di lasciare la Svizzera infatti rimane, ma a fronte di ostacoli all'esecuzione non può essere attuato. La presenza di queste persone in Svizzera è pertanto tollerata in attesa che vengano meno gli ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento. Il fatto che numerosi stranieri ammessi provvisoriamente rimangano a lungo o addirittura in modo durevole nel nostro Paese non modifica questo dato di fatto. In casi personali particolarmente gravi, le domande di rilascio di un permesso di dimora presentate da stranieri ammessi provvisoriamente che si trovano in Svizzera da oltre cinque anni sono esaminate approfonditamente considerandone il grado d'integrazione (art. 30 cpv. 1 lett. b e 84 cpv. 5 LStrI).

Come richiesto dalla mozione, è stata vagliata una modifica di questa nozione, tuttavia non è stata trovata una designazione che rispondesse alla necessità di migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro, da un lato, e all'esigenza di una chiara definizione dello statuto giuridico in questione, dall'altro. A ciò è venuta ad aggiungersi la difficoltà di trovare una denominazione equivalente e comprensibile nelle tre lingue ufficiali, un aspetto che si è rivelato particolarmente ostico.

Inoltre, quella di «ammissione provvisoria» (permesso F) è una nozione ormai consolidata nel diritto in materia di migrazione. Una designazione più neutra pregiudicherebbe la comprensibilità e la delimitazione dei numerosi statuti di presenza previsti dal diritto in materia di stranieri e d'asilo e rischierebbe pertanto di favorire nuovi malintesi anziché la semplificazione desiderata.

In tale contesto il nostro Consiglio si astiene, pertanto, dal proporre una nuova denominazione. Le opportunità delle persone interessate di essere ammesse sul mercato del lavoro potranno essere accresciute grazie a una migliore informazione dei datori di lavoro, il che corrisponde nel principio anche alle principali raccomandazioni del rapporto «Miglioramento dell'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente» del giugno 2018<sup>14</sup>. A tal fine, ad esempio, le informazioni sulle condizioni di ammissione al mercato del lavoro dovrebbero essere stampate direttamente sulle carte di soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente (previsto dalla metà del 2021). Inoltre, le misure e gli strumenti esistenti per una migliore informazione dei datori di lavoro saranno costantemente rivisti e aggiornati, ad esempio il sito web e l'opuscolo informativo della SEM o le informazioni fornite nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione. Sarà inoltre rafforzato il coordinamento della comunicazione nel quadro della cooperazione interistituzionale con i partner della Segreteria di Stato dell'economia,

<sup>14</sup> Rapporto «Miglioramento dell'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente» dell'incaricato per i rifugiati e l'economia, dr. iur. Eduard Gnesa, del giugno 2018, n. 4.1, disponibile all'indirizzo [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti > Integrazione > Rapporti e studi tematici > Rapporti su persone ammesse provvisoriamente e rifugiati (in tedesco con un riassunto in italiano).

della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

### **Soluzione scelta per la procedura di consultazione**

Nell'avamprogetto (AP) sottoposto alla procedura di consultazione è stata proposta una nuova disciplina, secondo cui è autorizzato il cambiamento di Cantone se la persona ammessa provvisoriamente svolge un'attività lucrativa o assolve una formazione professionale di base fuori del Cantone di residenza. Ciò a condizione che non percepisca l'aiuto sociale per sé o per i propri familiari e il rapporto di lavoro sussista da almeno 12 mesi oppure che, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non sia ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza.

È stato inoltre proposto di vietare alle persone ammesse provvisoriamente, ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione dovrebbero essere autorizzate a effettuare tale viaggio solo in casi specifici, se necessario per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d AP-LStrl). Inoltre, il progetto prevede la codifica nella LStrl della normativa sui viaggi dei richiedenti l'asilo, degli stranieri ammessi provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione in Stati che non siano quello d'origine o di provenienza (art. 59e AP-LStrl). In linea di principio questi viaggi sono vietati. Il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza le condizioni restrittive alle quali è possibile, in casi specifici, derogare a tale divieto e autorizzare in via eccezionale, per particolari motivi personali, nello specifico a fini d'integrazione, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi in uno Stato che non sia il Paese d'origine o di provenienza. I richiedenti l'asilo potranno essere autorizzati a recarsi in uno Stato che non sia il Paese d'origine o di provenienza unicamente se ciò è necessario per l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento (art. 59e cpv. 2 AP-LStrl). Sarà peraltro possibile sanzionare le persone che si recano illegalmente all'estero. La LStrl e la LAsi prevedranno pertanto misure pertinenti. L'ammissione provvisoria si estinguerà automaticamente, per esempio, qualora la persona interessata non renda verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza e per tre anni non potrà essere concessa una nuova ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 4 lett. c AP-LStrl in combinato disposto con art. 83 cpv. 9<sup>bis</sup> AP-LStrl)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> La documentazione relativa alla consultazione (in particolare l'avamprogetto e il rapporto esplicativo) nonché il rapporto sui risultati della consultazione sono disponibili all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFGP.

### **1.3 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>16</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel disegno di decreto federale del 29 gennaio 2020<sup>17</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 e non è connesso alle strategie del Consiglio federale sviluppate a partire da questa base. La presente modifica della LStrI è comunque necessaria per dare seguito ai mandati conferiti dal Parlamento al Consiglio federale in virtù delle mozioni 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» e 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente».

Il presente progetto non figura nel Preventivo 2019 con PICF 2020–2022<sup>18</sup> e non è elencato tra i possibili oneri supplementari.

### **1.4 Stralcio di interventi parlamentari**

Il nostro Collegio propone di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari ancora pendenti.

La mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» della CIP-S e la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» del consigliere nazionale Gerhard Pfister possono essere tolte dal ruolo; esse chiedono al Consiglio federale di sottoporre un messaggio corrispondente al Parlamento entro la metà del 2020.

## **2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

### **2.1 Impiego di un gruppo di esperti esterno**

Per elaborare la proposta di attuazione della mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» e della mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» è stato istituito un gruppo di esperti esterno composto da rappresentanti della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), della Conferenza dei Governi cantonali (CdC; rappresentati dalla Conferenza svizzera dei delegati cantonali, comunali e regionali all'integrazione degli stranieri [CDI]), dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM),

<sup>16</sup> FF 2020 1565

<sup>17</sup> FF 2020 1695

<sup>18</sup> [www.dff.admin.ch](http://www.dff.admin.ch) > Rapporti finanziari > Rapporti finanziari > Preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze.

dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), dell'Unione delle città svizzere (UCS) e dell'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS). Il gruppo ha discusso in dettaglio le diverse proposte di soluzione in un seminario (30 novembre 2018) precedente l'avvio della procedura di consultazione ed è stato coinvolto nella stesura del progetto di legge nel quadro di una consultazione scritta.

## **2.2 Risultati della procedura di consultazione e seguito dei lavori**

### **2.2.1 Osservazioni generali**

Il 21 agosto 2019 il nostro Consiglio ha avviato la consultazione sull'avamprogetto relativo al presente progetto, che si è conclusa il 22 novembre 2019<sup>19</sup>. In totale sono pervenuti 68 pareri<sup>20</sup>. Si sono espressi tutti i Cantoni, sette partiti (PBD, PPD, PLR, pvl, PES, PS, UDC), il Tribunale amministrativo federale (TAF) e 34 altre cerchie interessate. Sei partecipanti alla consultazione hanno espressamente rinunciato a prendere posizione.

Poiché la proposta è intesa ad attuare due mozioni che riguardano temi diversi e di conseguenza perseguono obiettivi diversi, per i partecipanti alla consultazione è stato talvolta difficile esprimersi a favore o contro l'intero progetto. Per questo motivo, i pareri sugli adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria e sulle limitazioni ai viaggi all'estero sono stati valutati separatamente.

### **2.2.2 Osservazioni principali sugli adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria**

#### ***Cambiamento di Cantone per persone ammesse provvisoriamente (art. 85b AP-LStrI)***

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione per principio accoglie favorevolmente l'agevolazione del cambiamento di Cantone per l'esercizio di un'attività lucrativa. Tuttavia, molti partecipanti alla consultazione formulano richieste e proposte differenti per quanto riguarda la formulazione della disciplina<sup>21</sup>.

L'UDC e alcuni Cantoni (BS, GL, SO, UR, ZG) si oppongono a una modifica dell'attuale disciplina restrittiva del cambiamento di Cantone. Secondo questi Cantoni, il Cantone di attribuzione (secondo la chiave di ripartizione nel settore dell'asilo) deve restare competente fino all'ottenimento di un permesso di dimora, anche per non interrompere le misure d'integrazione già avviate.

<sup>19</sup> La documentazione relativa alla consultazione (in particolare l'avamprogetto e il rapporto esplicativo) nonché il rapporto sui risultati della consultazione sono disponibili all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFGP.

<sup>20</sup> Il rapporto sui risultati della consultazione è reperibile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Consultazioni > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFGP.

<sup>21</sup> Per un'analisi più dettagliata si veda il rapporto sui risultati della consultazione, n. 5.2.

I sostenitori delle nuove disposizioni proposte formulano richieste e preoccupazioni che spingono in due direzioni contrastanti: secondo molte organizzazioni delle altre cerchie interessate, alcune associazioni mantello e il PS la disciplina deve essere meno restrittiva (in particolare per quanto riguarda il non dipendere dall'aiuto sociale); secondo FR, LU e SG bisogna rinunciare al diritto di cambiare Cantone. FR chiede che la competenza decisionale per il cambiamento di Cantone sia delle autorità cantonali. GE chiede di codificare nella legge la consultazione del Cantone interessato dalla domanda di cambiamento di Cantone; altrimenti occorrerebbe in ogni caso prevedere un periodo di occupazione di almeno 12 mesi. TI chiede che i Cantoni abbiano la possibilità di opporsi al cambiamento di Cantone direttamente presso la SEM.

### **Parere del Consiglio federale**

Poiché la grande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione, in linea di principio, accoglie con favore le modifiche relative al cambiamento di Cantone proposte nell'avamprogetto, esse vengono mantenute invariate. Dal momento che le modifiche dei requisiti richieste vanno in direzioni opposte, chiedendo da un lato che siano più restrittivi e, dall'altro, che vengano allentati, il progetto può essere considerato un buon compromesso.

### ***Cambiamento di Cantone per rifugiati ammessi provvisoriamente (art. 85b cpv. 5 AP-LStrl)***

SH, SO e ASM approvano espressamente la nuova regolamentazione per i rifugiati ammessi provvisoriamente, secondo la quale l'interessato ha diritto a cambiare Cantone se non è disoccupato e non sussistono motivi di revoca (p. es. pena detentiva di lunga durata; la stessa regola è applicata ai titolari di un permesso di dimora ai sensi dell'art. 37 cpv. 2 LStrl). Tuttavia, numerose organizzazioni delle altre cerchie interessate (p. es. Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSAR], Croce Rossa Svizzera [CRS], UNHCR) respingono questa modifica ritenendo che violi la Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati<sup>22</sup> (Conv.). Secondo il TAF questa regolamentazione contraddirebbe la sua giurisprudenza (cfr. DTAF 2012/2 consid. 5; stessa disciplina prevista per i titolari del permesso di domicilio secondo l'art. 37 cpv. 3 LStrl).

### **Parere del Consiglio federale**

Secondo l'articolo 26 Conv., la libertà di movimento dei rifugiati sul territorio dello Stato ricevente deve essere conforme all'«ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze». Agli effetti della Convenzione, l'espressione «nelle stesse circostanze» significa che, per l'esercizio di un diritto, l'interessato deve adempiere tutte le condizioni (segnatamente quelle riguardanti la durata e le premesse per la dimora o il domicilio), nello stesso modo come se non fosse un rifugiato (art. 6 Conv.). La prassi del TAF secondo la quale i rifugiati riconosciuti (compresi i rifugiati ammessi provvisoriamente) devono essere equiparati ai titolari di un permesso di domicilio non è convincente. L'ammissione provvisoria non può essere paragonata al permesso di domicilio per quanto riguarda la durata del soggiorno e i diritti a

<sup>22</sup> Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati, RS **0.142.30**

esso associati. La parità di trattamento con i titolari di un permesso di dimora, come previsto dall'avamprogetto sottoposto a consultazione, è un'interpretazione corretta. La situazione è diversa, ad esempio, per quanto riguarda la concessione dell'aiuto sociale, per cui l'articolo 23 Conv. prevede espressamente la parità di trattamento con i cittadini nazionali.

### ***Rinuncia alla modifica della nozione di «ammissione provvisoria»***

La grande maggioranza dei Cantoni<sup>23</sup>, PBD, PLR, UDC, l'Unione svizzera delle arti e mestieri (usam), l'ACS, l'Unione sindacale svizzera (USS) e la CDDGP accolgono con soddisfazione la decisione di non adeguare la denominazione «ammissione provvisoria». Ritengono tuttavia importante che la Confederazione – di concerto con le associazioni dei datori di lavoro – informi come finora o meglio i (potenziali) datori di lavoro sugli effetti giuridici dell'ammissione provvisoria. Alcuni Cantoni si rammaricano (FR, SG) o esprimono la loro incomprensione (NE, VD, ZH) per il fatto che non si sia riusciti a trovare una denominazione più adeguata. PPD, pvl, PES e PS, UCS, Travail.Suisse, CDI e altre cerchie interessate<sup>24</sup> chiedono una modifica della denominazione. Le poche proposte concrete riguardano denominazioni già esaminate e respinte, quali «Schutzgewährung» (concessione della protezione) o «humanitäre Aufnahme» (ammissione umanitaria). Si trattava inoltre di proposte differenti, nessuna delle quali è stata sostenuta dalla maggioranza dei partecipanti (cfr. rapporto sui risultati della consultazione n. 5.1).

### **Parere del Consiglio federale**

I pareri si dividono quasi equamente tra contrari e favorevoli a modificare la denominazione dello statuto dell'«ammissione provvisoria». Attualmente non vi sono proposte per una designazione più adatta. Le proposte di alcuni dei partecipanti alla consultazione non soddisfano i requisiti per una nuova designazione perché potrebbero essere confuse con uno statuto diverso, non sono giuridicamente corrette o non possono essere tradotte in modo equivalente in tutte le lingue ufficiali. La proposta di «concessione della protezione» sarebbe troppo simile alla protezione provvisoria ai sensi degli articoli 66–79a LASi e alla protezione sussidiaria dell'UE (cfr. n. 3). Ci sarebbe quindi il rischio di confusione. Il termine «ammissione umanitaria» sarebbe giuridicamente errato per motivi di impossibilità e inammissibilità dell'esecuzione dell'allontanamento nel caso di un ordine di ammissione provvisoria. Inoltre, è discutibile se la designazione «umanitaria» sia più significativa per i datori di lavoro rispetto a quella esistente. Difficoltà con una traduzione equivalente in tutte le lingue ufficiali sono offerte, ad esempio, da «admission de résidence» o «protection secon-

<sup>23</sup> AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG.

<sup>24</sup> Amnesty International (AICH), AsyLex, Caritas, Centre Social Protestant (CSP), Commissione federale della migrazione (CFM), elisa-asile, Freiplatzaktion Zürich (FPA), Aiuto delle Chiese evangeliche svizzere (ACES), Servizio di monitoraggio e punto di contatto per le persone ammesse provvisoriamente (map-F), Soccorso operaio svizzero (SOS), Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri (SBAA), Federazione delle chiese protestanti svizzere (FEPS), Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR), Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) dell'Università di Neuchâtel, solinetz, Croce Rossa Svizzera (CRS), Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), voCHabular.

daire». Pertanto, si propone di mantenere la designazione esistente. Tuttavia, viene dato seguito alla richiesta di maggiori informazioni per i datori di lavoro (cfr. n. 1.2).

### ***Ricongiungimento familiare (art. 85c AP-LStrI)***

La disposizione sul ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente non subisce modifiche materiali, ma va a costituire un articolo a sé stante per ragioni legate alla sistematica (art. 85c AP-LStrI). Numerose altre cerchie interessate<sup>25</sup> e PS criticano le mancate agevolazioni nell'ambito del ricongiungimento familiare, in particolare in merito alla riduzione del termine di tre anni previsto a tal fine e all'allentamento dei criteri secondo i quali non possono essere percepite prestazioni né sociali né complementari.

### **Parere del Consiglio federale**

Secondo la mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» devono essere proposte soltanto misure mirate a eliminare gli ostacoli maggiori all'integrazione sul mercato del lavoro. In considerazione dello statuto speciale dell'ammissione provvisoria, riteniamo che anche il ricongiungimento familiare dovrebbe continuare a essere disciplinato con cautela e con un periodo di attesa. Il criterio dell'indipendenza economica vale anche per il ricongiungimento familiare di cittadini di Paesi terzi con permesso di dimora o di domicilio; un'eccezione per le persone ammesse provvisoriamente non è giustificata. Per questi motivi si è deciso di non introdurre alcun cambiamento per quanto riguarda il ricongiungimento familiare.

## **2.2.3 Principali risultati in merito alle limitazioni per i viaggi all'estero**

### ***Limitazioni per i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza oppure in un altro Stato (art. 59d e 59e AP- LStrI)***

La grande maggioranza dei Cantoni, CDDGP, PBD, PPD, PLR, UDC, ACS e usam ritengono opportune e accolgono in linea di massima le proposte limitazioni per i viaggi all'estero (Stato di origine, di provenienza o altri Stati; cfr. art. 59d e 59e AP-LStrI)<sup>26</sup>. I fautori chiedono tuttavia in particolare che sia permesso anche in futuro di partecipare attivamente a determinati eventi (p. es. manifestazioni sportive, culturali, visite familiari, gite scolastiche o viaggi di formazione) in Stati che non siano quello di origine o di provenienza (art. 59e AP-LStrI)<sup>27</sup>.

PES, PS, USS, UCS Travail.Suisse e la maggior parte delle altre cerchie interessate (p. es. Caritas, ACES, UNHCR) sono sostanzialmente contrari al proposto discipli-

<sup>25</sup> AICH, Avenir Social - Associazione professionale svizzera di lavoro sociale, Caritas, CSP, Giuristi e giuriste democratici svizzeri (GDS), elisa-asile, CFM, FPA, dirittifondamentali.ch, HEKS, SOS, feps, OSAR, USS, Federazione Svizzera dei Sordi (SGB-FSS), Solidarité sans frontières (Sosf), CRS.

<sup>26</sup> Rapporto sui risultati della consultazione n. 4.2

<sup>27</sup> Ad esempio AG, BS, GL, JU, SO, UR, ZH, PLR, CDDGP; cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.5.

namento delle limitazioni per i viaggi all'estero<sup>28</sup> che non ritengono necessario visto che tali viaggi sono già autorizzati soltanto in via eccezionale<sup>29</sup>. Le limitazioni proposte sarebbero inoltre anche contrarie alla Costituzione e al diritto internazionale, poiché limiterebbero in particolare la libertà di movimento nonché il diritto alla vita familiare delle persone interessate<sup>30</sup>. Diversi partecipanti criticano infine il fatto che la proposta del Consiglio federale si spinga nettamente oltre gli adeguamenti chiesti dal Parlamento<sup>31</sup> e ritengono che limitare i viaggi in Stati che non siano quello d'origine o di partenza pregiudichi anche l'integrazione delle persone interessate in quanto impedirebbe loro, ad esempio, di partecipare a viaggi scolastici o di visitare i familiari all'estero<sup>32</sup>. In merito alle limitazioni per i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d AP-LStrI) alcuni partecipanti osservano inoltre che lo statuto dell'ammissione provvisoria spesso non sarebbe fondato su una persecuzione individuale nello Stato d'origine o di provenienza, come nel caso dei rifugiati, ma su una situazione di pericolo generale che non comporta quindi una minaccia diretta in questi Stati per le persone ammesse provvisoriamente<sup>33</sup>.

### **Parere del Consiglio federale**

#### *Limitazioni per i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d AP-LStrI)*

La mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali al fine di vietare in generale alle persone ammesse provvisoriamente di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Già oggi le persone ammesse provvisoriamente possono intraprendere tali viaggi soltanto in via eccezionale, in particolare in caso di grave malattia o decesso di familiari, e ogni domanda è esaminata individualmente. Per soddisfare la richiesta della mozione, la normativa vigente deve essere ulteriormente limitata prevedendo un divieto generale di viaggio nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d D-LStrI). Per tenere debito conto del principio della proporzionalità, l'ammissione provvisoria non si estingue se la persona rende verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. c D-LStrI).

Riteniamo opportuno rendere parimente applicabile il divieto ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione, che hanno chiesto protezione alla Svizzera poiché potrebbero essere oggetto di persecuzioni rilevanti per il diritto in materia d'asilo in caso di ritorno nello Stato d'origine o di provenienza. Per motivi legati alla proporzionalità, anche la protezione provvisoria non si estinguerà qualora la persona

<sup>28</sup> Rapporto sui risultati della consultazione n. 4.2

<sup>29</sup> Ad esempio PES, PS, Travail.Suisse, AICH, AsyLex, Caritas, OSAR; cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.4 e 5.5.

<sup>30</sup> Ad esempio PES, PS, USS, Travail.Suisse, AICH, AvenirSocial, GDS, dirittifondamentali.ch, OSAR, Sosp, CRS (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.4 e 5.5).

<sup>31</sup> Ad esempio HEKS, SOS, OSAR, CRS (cfr. anche rapporto sulla procedura di consultazione n. 5.4 e 5.5).

<sup>32</sup> Ad esempio PS, UCS, Travail.Suisse, AICH, AsyLex, elisa-asyle, HEKS, KID, map-F, SOS, SFM, Solinetz, CRS, UNHCR, voCHabular (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.4 e 5.5).

<sup>33</sup> Ad esempio AvenirSocial, CSP, GDS, elisa-asile, FPA, dirittifondamentali.ch, USS, Sosp (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.4).

interessata renda verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 79 lett. e D-LAsi). Diversa è la situazione dei richiedenti l'asilo che si trovano ancora in corso di procedura e non hanno quindi ricevuto la protezione della Svizzera: se si recano nello Stato d'origine o di provenienza, la loro domanda d'asilo è normalmente stralciata (art. 8 cpv. 3<sup>bis</sup> LAsi); se in corso di procedura d'asilo tornano in Svizzera, si presuppone che non necessitano della protezione del nostro Paese e la domanda d'asilo è respinta.

Alla luce di quanto esposto, intendiamo mantenere il disciplinamento proposto nell'avamprogetto.

*Limitazioni per i viaggi in altri Stati (art. 59e AP-LStrI)*

Siamo consapevoli che, secondo il diritto vigente, i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione sono autorizzate a viaggiare all'estero solo a condizioni molto specifiche. Tuttavia, poiché queste condizioni sono attualmente fissate soltanto in ordinanze, riteniamo opportuno, per motivi di certezza del diritto e per completare la disciplina relativa ai viaggi verso lo Stato d'origine o di provenienza (art. 59d D-LStrI), istituire una base giuridica per gli altri viaggi all'estero.

Condividiamo tuttavia l'opinione di alcuni partecipanti alla procedura di consultazione, secondo cui i viaggi all'estero per *le persone provvisoriamente ammesse o bisognose di protezione* devono continuare a essere autorizzati a determinate condizioni. Ciò vale in caso di particolari motivi personali, come il decesso o la malattia di membri della famiglia, o per viaggi a sostegno dell'integrazione, come ad esempio viaggi scolastici o di formazione o viaggi per motivi professionali nei Paesi limitrofi. Preciseremo maggiormente tali particolari motivi personali a livello di ordinanza. Per continuare a garantire pienamente i diritti delle singole persone sanciti dalla Costituzione e dal diritto internazionale (p. es. il diritto alla vita familiare e alla libertà di circolazione), anche con le nuove norme ogni domanda di viaggio all'estero sarà oggetto di un esame dettagliato caso per caso, come avviene attualmente. In tal modo si tiene conto anche del principio della proporzionalità. Dopo un soggiorno di oltre cinque anni in Svizzera, inoltre, le persone ammesse provvisoriamente possono presentare una domanda di rilascio del permesso di dimora (art. 84 cpv. 5 LStrI). Se il permesso è rilasciato, queste persone possono recarsi all'estero senza visto di ritorno, sulla base di un titolo di viaggio nazionale o di un passaporto per stranieri. Questo vale anche per le persone bisognose di protezione che ottengono un permesso di dimora cinque anni dopo la concessione della protezione provvisoria (art. 74 cpv. 2 LAsi).

Respingiamo invece qualsiasi estensione delle possibilità di viaggio all'estero dei *richiedenti l'asilo*, la cui procedura di asilo è ancora in corso e che in tale fase devono essere a disposizione delle autorità. I viaggi all'estero dei richiedenti l'asilo sarebbero chiaramente in contrasto con lo svolgimento efficiente delle procedure d'asilo e con la procedura celere entrata in vigore il 1° marzo 2019. Fanno eccezione unicamente i viaggi necessari all'espletamento delle procedure d'asilo.

Di conseguenza, non riteniamo necessario adeguare le disposizioni dell'articolo 59e AP-LStrI.

***Sanzioni per viaggi all'estero non autorizzati (art. 83 cpv. 9<sup>bis</sup> e 9<sup>ter</sup>, 120 cpv. 1 lett. h e 122d AP-LStrl, art. 79 lett. e AP-LAsi)***

La normativa proposta nella LStrl è applicabile alle violazioni delle limitazioni per i viaggi all'estero è approvata in linea di massima dalla stragrande maggioranza dei Cantoni, CDDGP, PBD, PPD, PLR, UDC nonché ACS e usam<sup>34</sup>. La maggioranza dei Cantoni respinge tuttavia esplicitamente il disciplinamento secondo il quale in caso di viaggio in patria l'ammissione provvisoria si estingue automaticamente e non può esserne concessa una nuova durante tre anni (art. 83 cpv. 9<sup>bis</sup> AP-LStrl), poiché in tal caso le persone interessate resterebbero in Svizzera senza statuto di diritto in materia di stranieri, occorrerebbe interrompere le misure d'integrazione avviate e abbandonare l'eventuale attività lucrativa. L'estinzione dell'ammissione provvisoria porterebbe così le persone interessate a gravare sulle strutture cantonali preposte al soccorso d'emergenza e la somma forfettaria per il soccorso d'emergenza versata dalla Confederazione non basterebbe a coprire questi costi. In alternativa, si propone di prorogare, ad esempio per cinque anni, l'attuale termine per l'eventuale rilascio di un permesso di dimora alle persone ammesse provvisoriamente che si sono recate senza autorizzazione nel Paese d'origine o di provenienza<sup>35</sup>.

PES, PS, USS, UCS Travail.Suisse e la maggior parte delle altre cerchie interessate (p. es. AICH, Caritas, OSAR) sono sostanzialmente contrari alle misure sanzionatorie proposte nell'avamprogetto per le violazioni delle limitazioni per i viaggi all'estero<sup>36</sup>. In particolare, la sanzione secondo la quale l'ammissione provvisoria non è più concessa per tre anni a chi si reca senza autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza è considerata altamente problematica dal punto di vista sia delle persone interessate che della Svizzera (art. 83 cpv. 9<sup>bis</sup> AP-LStrl)<sup>37</sup>. Anche la multa per i viaggi all'estero non autorizzati non è ritenuta necessaria (art. 120 cpv. 1 lett. h AP-LStrl), poiché il diritto vigente già prevede misure in caso di ingresso illegale in Svizzera (art. 115 LStrl)<sup>38</sup>. È inoltre respinta la disposizione secondo la quale può essere rifiutato il rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno in caso di viaggio non autorizzato in uno Stato diverso da quello di origine o di provenienza (art. 122d AP-LStrl). Questa disposizione non è ritenuta sufficientemente trasparente perché fondata sulla discrezionalità della SEM e la sua introduzione porrebbe problemi riguardanti la certezza del diritto<sup>39</sup>.

BE, PBD, PPD, PLR, UDC e usam approvano in linea di massima la disciplina secondo la quale la protezione provvisoria ha termine in caso di viaggio senza autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza (art. 79 lett. e AP-LStrl), mentre vi

<sup>34</sup> Rapporto sui risultati della consultazione n. 4.2

<sup>35</sup> Rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.2

<sup>36</sup> Rapporto sui risultati della consultazione n. 4.2

<sup>37</sup> Ad esempio AICH, Caritas, HEKS, SOS, OSAR, CRS (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.2).

<sup>38</sup> Ad esempio AICH, Caritas, FPA, HEKS, SOS, OSAR, CRS, UNHCR (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.3).

<sup>39</sup> Ad esempio AICH, Caritas, SOS, CRS, UNHCR (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.4).

si oppongono PES e NW. La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione non ha commentato la corrispondente disposizione<sup>40</sup>.

### **Parere del Consiglio federale**

*Nessuna concessione dell'ammissione provvisoria per un periodo di tre anni in caso di viaggio di ritorno non autorizzato (art. 83 cpv. 9<sup>bis</sup> e 9<sup>ter</sup> AP-LStrI)*

Il disciplinamento proposto nell'avamprogetto mirava a prevedere una misura per disincentivare i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza. Comprendiamo tuttavia i timori dei Cantoni che le persone interessate da questa regolamentazione possano gravare sulle strutture cantonali preposte al soccorso d'emergenza. In alternativa, singoli Cantoni e la CDDGP propongono che, in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza, venga prorogato il termine per il rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi. Riteniamo questa soluzione sensata ed efficace e proponiamo pertanto di non mantenere le disposizioni dell'articolo 83 capoverso 9<sup>bis</sup> e 9<sup>ter</sup> AP-LStrI e di prevedere un nuovo disciplinamento in linea con la proposta dei Cantoni e della CDDGP. Riteniamo tuttavia che la relativa regolamentazione possa avere un effetto reale su tutte le persone ammesse provvisoriamente solo se è prevista un'esclusione per dieci anziché cinque anni (proposta dei Cantoni e della CDDGP). Ciò è particolarmente importante per le persone ammesse provvisoriamente che sono arrivate in Svizzera solo di recente. In tal caso, un'esclusione della concessione di un permesso di dimora per cinque anni avrebbe un effetto relativamente modesto, poiché le persone ammesse provvisoriamente possono già oggi richiedere un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi soltanto dopo un soggiorno di cinque anni in Svizzera (art. 84 cpv. 5 LStrI; cfr. n. 5; commento ad art. 84a cpv. 2 D-LStrI).

La misura corrispondente dovrà valere anche per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione (art. 84a cpv. 3 D-LStrI). Inoltre, non sarà concesso l'asilo ai richiedenti l'asilo la cui procedura d'asilo viene ripresa dopo un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza e che sono successivamente riconosciuti come rifugiati (art. 53 lett. d D-LAsi).

*Multa (art. 120 cpv. 1 lett. h AP-LStrI)*

Secondo il diritto vigente, una persona può essere multata se ha violato le disposizioni d'entrata ai sensi della LStrI (cfr. art. 115 cpv. 1 lett. a LStrI in combinato disposto con art. 5 LStrI). Ciò avviene, tra l'altro, se le persone interessate non sono in possesso di un documento di identità valido per l'attraversamento della frontiera e, se necessario, di un visto (art. 5 cpv. 1 lett. a LStrI). Nonostante l'attuale regolamentazione, riteniamo opportuno inserire nella LStrI una disposizione esplicita per punire con la multa i viaggi non autorizzati all'estero. In questo modo si intende fornire un'ulteriore misura concreta per dissuadere dall'intraprendere questo tipo di viaggi. Inoltre, l'attuale disposizione dell'articolo 115 LStrI non si applica ai richiedenti l'asilo, mentre la misura proposta è destinata a essere applicata alle persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione e ai richiedenti l'asilo. Per

<sup>40</sup> Rapporto sui risultati della consultazione n. 5.8

questi motivi, riteniamo che la proposta di sanzione pecuniaria debba essere mantenuta.

*Rifiuto di documenti di viaggio e di visti di ritorno (art. 122d AP-LStrI)*

Riteniamo che alla SEM debba essere concesso un certo margine di discrezionalità nel rifiutare documenti di viaggio e visti di ritorno. Solo in questo modo si può tenere adeguatamente conto del singolo caso e quindi anche del principio di proporzionalità sancito dalla Costituzione e dal diritto internazionale. Ad esempio, appare sensato permettere a una persona che ha viaggiato all'estero senza autorizzazione di recarsi comunque in Germania, se ciò è necessario per motivi formativi. La SEM è sempre tenuta ad esercitare la propria discrezionalità nel pieno rispetto della Costituzione e del diritto internazionale. In questo contesto, confermiamo la regolamentazione proposta nell'avamprogetto.

***Inserimento nella legge dei motivi di estinzione dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 4 AP-LStrI)***

La stragrande maggioranza dei partecipanti alla consultazione in linea di principio sostiene la codifica esplicita nella LStrI dei vigenti motivi di estinzione dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 4 e 4bis AP-LStrI)<sup>41</sup>. Tuttavia, diversi partecipanti respingono l'estinzione dell'ammissione provvisoria in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza, in particolare in combinazione con la disposizione che prevede il divieto di accordare nuovamente tale statuto per tre anni dall'estinzione dell'ammissione provvisoria a causa del suddetto viaggio (art. 84 cpv. 4 lett. c AP-LStrI)<sup>42</sup>. Un altro motivo di estinzione respinto da alcuni partecipanti è quello della permanenza di oltre due mesi senza autorizzazione in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. d AP-LStrI)<sup>43</sup>.

Il proposto inserimento è respinto da pvl, CFM e FPA. Secondo il pvl, nell'interesse di un'efficiente applicazione della legge si dovrebbe evitare una regolamentazione dettagliata nella LStrI. Inoltre, con la nuova normativa in futuro la violazione di una prescrizione di viaggio porterebbe in ogni caso automaticamente all'estinzione dell'ammissione provvisoria, il che sarebbe in contraddizione con la prassi vigente del TAF (CFM).

**Parere del nostro Consiglio**

Riteniamo opportuno mantenere i motivi di estinzione attualmente esistenti, che hanno dimostrato la loro validità nella prassi (cfr. art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a OEAE). Ad esempio, già oggi, il viaggio nello Stato d'origine o di provenienza senza un visto di ritorno o un passaporto valido può portare all'estinzione dell'ammissione provvisoria (cfr. art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a lett. d OEAE). A ragione del viaggio in patria non autorizzato, si presume che la persona interessata non abbia più bisogno della protezione della

<sup>41</sup> Cfr. il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.1.

<sup>42</sup> Ad esempio 11 Cantoni, PES, PS, CDDGP, ASM e la maggior parte delle altre cerchie interessate (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.1).

<sup>43</sup> Ad esempio AG, PES, PS, CSP, HEKS, SBAA (cfr. anche il rapporto sui risultati della consultazione n. 5.6.1).

Svizzera. Con l'estinzione dell'ammissione provvisoria, viene revocato anche il relativo ordine di allontanamento. Tuttavia, se sussistono ancora ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento, le autorità cantonali competenti possono chiedere alla SEM di ordinare una nuova ammissione provvisoria (cfr. art. 83 cpv. 6 LStrI).

Poiché è previsto che le disposizioni relative ai viaggi all'estero dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione siano ora sancite dalla legge (cfr. art. 59d e 59e D-LStrI), per motivi di trasparenza e di certezza del diritto riteniamo che debbano essere codificate nella LStrI anche le disposizioni relative alle violazioni di tali norme nonché gli altri motivi di estinzione applicabili, alcuni dei quali attualmente sono specificati solo a livello di ordinanza (cfr. art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a OEAE).

### 2.3 Modifiche successive alla consultazione

In conformità alla legge vigente, l'ammissione provvisoria si estingue al momento della partenza definitiva e in caso di soggiorno all'estero non autorizzato di oltre due mesi. In particolare, è equiparato a una partenza definitiva il deposito di una domanda d'asilo in un altro Stato (art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a lett. a OEAE), evento che il presente disegno intende codificare nella LStrI come motivo esplicito di estinzione dell'ammissione provvisoria (cfr. n. 5.1; commento ad art. 84 cpv. 4 D-LStrI).

Secondo la prassi attuale, una decisione di allontanamento contenente i motivi per ordinare un'ammissione provvisoria si considera nulla quando decade l'ammissione provvisoria. Nel frattempo, tuttavia, il Tribunale federale e, in alcuni casi, il TAF hanno deciso che una decisione di allontanamento è valida finché la Svizzera ha l'obbligo di riammettere una persona in ragione dei trattati internazionali<sup>44</sup>. Ciò significa che, se una persona presenta una domanda d'asilo in un altro Stato e l'ammissione provvisoria in Svizzera si estingue, il provvedimento di allontanamento resta valido finché la Svizzera è obbligata a riammettere la persona in questione da un altro Stato Dublino. In questi casi, tuttavia, l'ordine di allontanamento non può essere eseguito, poiché esistono ancora ostacoli alla sua esecuzione. Per questo motivo, dopo il trasferimento queste persone devono nuovamente essere ammesse provvisoriamente in Svizzera.

Per evitare l'onere amministrativo di riordinare l'ammissione provvisoria, viene proposto un adeguamento della LStrI. Diversamente da quanto proposto nell'avamprogetto, è previsto espressamente che, in via eccezionale, l'ammissione provvisoria non si estingue quando una domanda d'asilo viene presentata in un altro Stato o in caso di soggiorno non autorizzato di oltre due mesi in uno Stato diverso da quello di origine o di provenienza, se la Svizzera è tenuta a riammettere la persona in questione in virtù di obblighi internazionali (cfr. art. 84 cpv. 4 lett. a e d D-LStrI). Questa soluzione è in linea con le richieste di singoli partecipanti alla consultazio-

<sup>44</sup> Ad esempio le sentenze del TAF D-3039/2018 del 4 giugno 2018, D-6186/2018 del 22 novembre 2018, D-4296/2018 del 29 agosto 2019 e le sentenze del Tribunale federale 2C\_88/2019 del 29 agosto 2019, 2C\_689/2014 del 25 agosto 2014.

ne<sup>45</sup> e permette di evitare l'onere amministrativo di riordinare l'ammissione provvisoria nei casi summenzionati.

### 3 Diritto comparato, in particolare diritto europeo

Per un confronto giuridico tra il diritto svizzero e il diritto europeo, va notato che il termine «ammissione provvisoria» non esiste negli Stati dell'Unione europea (UE). Tuttavia, la direttiva dell'UE sull'attribuzione della qualifica<sup>46</sup> (Direttiva Qualifiche) stabilisce che le persone che non soddisfano i requisiti per essere riconosciute come rifugiati hanno diritto alla protezione sussidiaria se sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornassero nello Stato d'origine o di provenienza correrebbero un rischio effettivo di subire un grave danno (art. 2 lett. f della Direttiva Qualifiche). Sono considerati danni gravi la condanna o l'esecuzione della pena di morte, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante e la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale (art. 15 della Direttiva Qualifiche). Va però tenuto presente che l'impossibilità di eseguire l'allontanamento e le emergenze mediche nello Stato d'origine o di provenienza, ad esempio, non portano alla concessione di una protezione provvisoria e pertanto le persone che beneficiano della protezione sussidiaria in uno Stato dell'UE non corrispondono esattamente alla stessa categoria di persone a cui è concessa l'ammissione provvisoria in Svizzera. Ciononostante, poiché la protezione sussidiaria è molto simile all'ammissione provvisoria, nel seguente confronto giuridico si esaminano comunque le norme sulla protezione sussidiaria. Nell'UE esiste anche una base giuridica per la concessione di una protezione provvisoria senza esame individuale dei motivi di asilo; è il caso ad esempio della direttiva dell'UE sull'afflusso massiccio<sup>47</sup> di sfollati che prevede norme minime per la concessione della protezione provvisoria in tale evenienza. La protezione immediata e provvisoria è quindi concessa in una procedura distinta alle persone che non possono far ritorno nello Stato d'origine in modo sicuro e permanente a causa della situazione ivi esistente. Questa procedura è utilizzata in particolare quando esiste il rischio che il sistema d'asilo di uno Stato membro non sia in grado di far fronte all'afflusso eccezionale di sfollati senza pregiudicarne il funzionamento e senza nuocere alle persone interessate o ad altre persone che chiedono protezione (art. 1 e 2 lett. a della direttiva dell'UE sull'afflusso massiccio).

<sup>45</sup> Ad esempio VD, ZH.

<sup>46</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 337 del 20 dicembre 2011, pag. 9.

<sup>47</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU L 212 del 7 agosto 2001, pag. 12.

Vengono presentate le normative dei Paesi limitrofi, Germania e Austria, che sono Stati federali come la Svizzera. Inoltre, è illustrata anche la situazione giuridica in Svezia come esempio di regolamentazione in uno Stato unitario organizzato in modo decentrato. Si ricorda che la Germania è stata il principale Stato di destinazione dei richiedenti l'asilo in Europa nel 2019<sup>48</sup>.

### 3.1 Adegualiamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria

La libertà di circolazione delle persone che beneficiano di protezione internazionale (compresa la protezione sussidiaria) è consentita sul territorio dello Stato dell'UE interessato secondo le stesse condizioni e restrizioni previste per altri cittadini di Paesi terzi soggiornanti regolarmente nel suo territorio (art. 33 della Direttiva Qualifiche).

#### Germania

Gli aventi diritto alla protezione sussidiaria sono obbligati per legge, come i rifugiati riconosciuti, a risiedere per un periodo di tre anni dalla data del riconoscimento della qualifica nello Stato federale (*Land*) al quale sono stati assegnati ai fini dell'espletamento della procedura d'asilo. Esistono eccezioni se vi è un interesse pubblico urgente, se motivi imperativi lo rendono necessario o se il rifiuto dell'autorizzazione rappresenta una difficoltà irragionevole. Dopo la scadenza dei tre anni, non ci sono più limitazioni di residenza generalmente valide.

#### Svezia

I beneficiari della protezione sussidiaria possono stabilirsi ovunque in Svezia al pari dei rifugiati riconosciuti. Non ci sono limitazioni, nemmeno in caso di dipendenza dalle prestazioni sociali.

#### Austria

I richiedenti l'asilo sottostanno a una restrizione nella scelta della residenza e non possono stabilire il domicilio o la dimora abituale al di fuori dello Stato federale che concede o mette a loro disposizione i servizi di base conformemente all'accordo tra il Governo federale e gli Stati federali sui servizi di base<sup>49</sup>.

I beneficiari della protezione sussidiaria non sono esplicitamente assoggettati a tale restrizione e possono quindi trasferirsi in un altro Stato federale. Ricevono prestazioni di assistenza sociale minime che non superino il livello dei servizi di base, non hanno bisogno di un permesso di lavoro e possono lavorare ovunque in Austria.

<sup>48</sup> SEM, Statistica sull'asilo commentata, 1° trimestre 2020, pag. 11. Disponibile in tedesco e francese su: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Fatti e cifre > Statistica sull'asilo > Archivio dal 1994 > 2020.

<sup>49</sup> Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäss Art. 15a B-VG über gemeinsame Massnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung – Art. 15a B-VG), BGBl. I Nr. 80/2004.

I rifugiati riconosciuti (persone aventi diritto di asilo) sul mercato del lavoro sono equiparati ai cittadini austriaci, non hanno quindi bisogno di un permesso di lavoro e possono lavorare in tutta l'Austria.

## Conclusioni

In Svezia e in Austria non esistono limitazioni o scadenze per il cambio di residenza dei beneficiari di protezione sussidiaria. Una regolamentazione analoga per la Svizzera significherebbe che le persone ammesse provvisoriamente potrebbero cambiare Cantone senza ulteriori requisiti e si troverebbero quindi in una posizione migliore rispetto ad altri stranieri provenienti da Paesi terzi con un permesso di dimora o di domicilio (art. 37 LStrI). Il regolamento tedesco presenta delle analogie con il diritto svizzero: durante i primi tre anni un cambio di residenza in un altro Stato federale è possibile solo a condizioni restrittive. In Svizzera, tuttavia, le condizioni restrittive per il cambio di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente si applicano a tutto il periodo in cui una persona detiene questo statuto.

Le agevolazioni proposte per il cambiamento di Cantone sono meno ampie rispetto alla Direttiva Qualifiche, che non è vincolante per la Svizzera e che in linea di principio prevede la parità di trattamento con gli altri cittadini di Paesi terzi per quanto riguarda il cambiamento di residenza.

## 3.2 Limitazioni per i viaggi all'estero

La Direttiva Qualifiche impone agli Stati membri di rilasciare documenti di viaggio ai beneficiari di *protezione sussidiaria* che non sono in grado di ottenere un passaporto nazionale, purché non vi si oppongano motivi imperativi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (art. 25 par. 2 della Direttiva Qualifiche). La Direttiva Qualifiche non contiene alcuna disposizione che vieti il viaggio verso lo Stato d'origine o di provenienza.

La direttiva dell'UE sull'afflusso massiccio non contiene disposizioni sui viaggi all'estero per le persone che beneficiano di una *protezione provvisoria*. Di conseguenza, non contiene nemmeno alcuna disposizione che vieti il viaggio verso lo Stato d'origine o di provenienza.

## Germania

A qualsiasi persona in Germania (stranieri e cittadini tedeschi) può essere vietato di lasciare il Paese, se lo scopo del viaggio è sottrarsi all'azione penale, all'obbligo fiscale o agli obblighi di mantenimento, ad esempio. Inoltre, a una persona può essere vietato lasciare il Paese se non è in possesso dei documenti e permessi necessari a tale scopo. La legge tedesca non vieta esplicitamente alle persone con protezione sussidiaria o provvisoria di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza.

Il viaggio verso lo Stato d'origine o di provenienza delle persone che godono di protezione sussidiaria o provvisoria può comportare la perdita del permesso di soggiorno, che in tal caso non è però automaticamente annullato. Vengono invece esaminate per ogni caso le circostanze del viaggio nello Stato d'origine o di provenienza. Ad esempio, un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza non comporta

la perdita del permesso di soggiorno per le *persone con protezione sussidiaria* se il viaggio serve all'adempimento di un dovere morale. Ciò include, in particolare, il funerale di parenti stretti o la visita di parenti gravemente malati. La durata e il luogo del soggiorno devono però corrispondere a questo scopo.

I viaggi in Paesi diversi dallo Stato d'origine o di provenienza delle persone che godono di protezione sussidiaria o provvisoria non comportano invece la revoca del permesso di soggiorno.

Le persone la cui procedura d'asilo è ancora in corso e che sono in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo (Aufenthaltsgestattung) non hanno in genere diritto di viaggiare e necessitano di un permesso di allontanamento (Verlassensurlaubnis) rilasciato dall'autorità degli stranieri competente. Questi requisiti valgono anche per un viaggio all'estero. Lasciare lo Stato senza autorizzazione preventiva porta di solito alla sospensione della procedura d'asilo.

### **Svezia**

La legislazione svedese vigente non contiene un divieto esplicito di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza per i richiedenti l'asilo e le persone che godono di protezione sussidiaria o provvisoria.

Tuttavia, se un *richiedente l'asilo* intraprende un tale viaggio, la domanda di asilo sarà respinta se vi sono prove sufficienti a sostegno.

Se una persona che gode della *protezione sussidiaria* si reca nel suo Stato d'origine o di provenienza, ciò comporta di solito la revoca della protezione sussidiaria e del corrispondente titolo di soggiorno. Non vengono adottate misure se la persona interessata può motivare in modo credibile che il viaggio era urgentemente necessario a causa di un'emergenza o che è servito a preparare il ritorno nello Stato d'origine o di provenienza.

Le persone che godono di *protezione provvisoria ai sensi della direttiva dell'UE sull'afflusso massiccio di persone* che si sono recate nello Stato d'origine o di provenienza devono spiegare perché continuano ad aver bisogno di tale protezione. Se la spiegazione non è sufficiente, le persone interessate sono private della protezione provvisoria e devono lasciare lo Stato.

Nel caso dei *richiedenti l'asilo*, se vi sono prove sufficienti, la domanda d'asilo sarà respinta anche se l'interessato si è recato in uno Stato diverso dallo Stato d'origine o di provenienza.

Il viaggio verso Paesi diversi dallo Stato d'origine o di provenienza delle *persone che godono di protezione sussidiaria o provvisoria* è in linea di principio consentito se lo Stato di destinazione autorizza l'ingresso.

### **Austria**

Per tutta la durata della procedura d'asilo, i *richiedenti l'asilo* in Austria non hanno la libertà di viaggiare, in quanto devono essere a disposizione delle autorità nell'ambito dei loro doveri di cooperazione.

Alle *persone che hanno diritto alla protezione sussidiaria* viene concesso, su richiesta, un passaporto per stranieri se non sono in grado di ottenere un documento di

viaggio valido dal loro Stato d'origine o di provenienza e se non vi si oppongono motivi imperativi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (§§ 88 segg. della legge austriaca sulla polizia degli stranieri<sup>50</sup>). Il rilascio del passaporto per stranieri dà al titolare la possibilità di viaggiare. Normalmente questi passaporti sono validi per tutti gli Stati, ad eccezione dello Stato di cui l'interessato è cittadino. Se vi sono indicazioni che una persona avente diritto alla protezione sussidiaria si è recata nel suo Stato d'origine o di provenienza, viene avviata una procedura di revoca dello statuto. La fattispecie deve poi essere chiarita nel corso della procedura di indagine preliminare ed è obbligatorio un esame del singolo caso.

Lo status di *protezione provvisoria secondo la direttiva dell'UE sull'afflusso massiccio* non è previsto dalla legge austriaca sull'asilo.

## **Conclusion**

Nel diritto tedesco, svedese e austriaco, in contrasto con la norma proposta nell'articolo 59d D-LStrI (secondo cui il viaggio nello Stato d'origine o di provenienza è fondamentalmente vietato), non esiste un divieto esplicito di viaggio per i richiedenti l'asilo e per le persone che godono di protezione sussidiaria o provvisoria. Ciononostante, i rispettivi Stati prevedono determinate sanzioni quando tali persone si recano nello Stato d'origine o di provenienza.

In linea di principio, in Germania, Svezia e Austria le persone che beneficiano di una protezione sussidiaria o provvisoria possono viaggiare in Stati diversi dallo Stato d'origine o di provenienza. In virtù del presente disegno, di regola tali viaggi non saranno più consentiti in Svizzera (art. 59e D-LStrI). Tuttavia, continueranno a essere possibili anche in Svizzera se vi sono particolari motivi personali, come ad esempio in caso di decesso o malattia di congiunti nonché di viaggi che servono a promuovere l'integrazione in Svizzera, come i viaggi scolastici o di formazione o i viaggi per motivi professionali. Invece, le persone che sono ancora oggetto di una procedura d'asilo non possono recarsi in un altro Stato, né in Germania, né in Svezia, né in Austria e neppure in Svizzera.

## **4 Punti essenziali del progetto**

### **4.1 La normativa proposta**

#### **4.1.1 Adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio**

La mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» intende migliorare l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente introducendo il diritto a cambiare Cantone se la persona ammessa provvisoriamente svolge un'attività lucrativa o assolve una formazione

<sup>50</sup> Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreisetitell (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG), BGBl. I Nr. 100/2005; zuletzt geändert durch die Kundmachung des Bundeskanzlers über die Aufhebung einer Wort- und Ziffernfolge in § 120 Abs. 1b des Fremdenpolizeigesetzes 2005 durch den Verfassungsgerichtshof, BGBl. I Nr. 27/2020.

professionale di base fuori del Cantone di residenza. Le condizioni per godere di tale diritto sono le seguenti:

- il rapporto di lavoro sussiste da almeno 12 mesi oppure, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza;
- l'interessato non percepisce l'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari; e
- non sussistono motivi di revoca dell'ammissione provvisoria quali, per esempio, una grave violazione della sicurezza o dell'ordine pubblici (art. 83 cpv. 7 lett. a o b LStrl).

Questa disciplina è finalizzata a migliorare le condizioni quadro propizie all'integrazione e quindi anche all'indipendenza finanziaria. L'esercizio di un'attività lucrativa consente peraltro di preservare e rafforzare le competenze sociali in vista di un eventuale, successivo ritorno nel Paese di provenienza. L'agevolazione del cambiamento di Cantone per l'esercizio di un'attività lucrativa è la prosecuzione di un vasto numero di misure adottate negli ultimi anni per promuovere l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente, in particolare nel mercato del lavoro. Tra queste figurano in particolare le seguenti misure: dal 1° gennaio 2018 le persone ammesse provvisoriamente non devono più pagare il contributo speciale (10 % del reddito) e dal 1° gennaio 2019 è necessaria solo una semplice notifica per l'esercizio di un'attività lucrativa. Inoltre, con l'Agenda Integrazione Svizzera<sup>51</sup> vengono notevolmente rafforzate le misure per l'integrazione nel mercato del lavoro.

I motivi che attualmente giustificano un cambiamento di Cantone, ossia la protezione dell'unità della famiglia e un grave pericolo per lo straniero ammesso provvisoriamente o per un'altra persona, sono mantenuti (art. 85 cpv. 3 LStrl in combinato disposto con art. 21 OEAE e art. 22 cpv. 2 OAsi 1) e sanciti nella legge. Inoltre, ora è possibile presentare ricorso anche se il cambiamento di Cantone è rifiutato sulla base di uno di questi due motivi.

Si propone di rinunciare alla condizione vigente che prevede il consenso di entrambi i Cantoni, dal momento che nella prassi l'opposizione di un Cantone è rara e giuridicamente non valida.

Sebbene la mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» non menzioni la categoria dei rifugiati riconosciuti ammessi provvisoriamente, è opportuno disciplinare il cambiamento di Cantone anche per questo gruppo di persone. Per queste persone vigeranno le medesime norme previste per i titolari di un permesso di dimora (permesso B). Pertanto avranno diritto di cambiare Cantone se non sono disoccupate e non sussistono motivi di revoca (p. es. pena detentiva di lunga durata; art. 37 cpv. 2 LStrl). Finora, dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati il TAF ha dedotto un diritto ampliato di cambiare Cantone per i rifugiati riconosciuti ammessi provvisoriamente (cfr. n. 2.2.2).

<sup>51</sup> Cfr. anche [www.agendaintegrazione.ch](http://www.agendaintegrazione.ch)

La SEM esaminerà su base regolare le ripercussioni della nuova disciplina. All'occorrenza sarebbe possibile modificare la ripartizione dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente tra i Cantoni (art. 85 cpv. 2 LStrl e 27 LAsi). Al riguardo sono competenti innanzitutto i Cantoni (art. 27 cpv. 1 e 3 LAsi).

Il presente progetto ha inoltre lo scopo di precisare la disposizione relativa alla notifica dell'esercizio di un'attività lucrativa da parte delle persone ammesse provvisoriamente, entrata in vigore il 1° gennaio 2019 (art. 85a LStrl). A tal scopo si intende sancire nella legge che anche le persone ammesse provvisoriamente che esercitano un'attività lucrativa indipendente soggiacciono all'obbligo di notifica. Attualmente esiste già una disciplina di questo tipo a livello di ordinanza (art. 65 cpv. 3 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA]).

#### 4.1.2 Limitazioni per i viaggi all'estero

Secondo il diritto vigente le persone ammesse provvisoriamente possono ottenere un documento di viaggio oppure un visto di ritorno, ad esempio per il disbrigo di importanti e improrogabili pratiche strettamente personali nello Stato di origine o di provenienza (art. 9 cpv. 1 lett. b ODV). Per attuare la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» si intende introdurre nella LStrl un divieto per le persone ammesse provvisoriamente di recarsi nel Paese di origine o di provenienza, analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti (cfr. n. 1.1, mozione 15.3953). Il divieto sarà applicabile anche ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione (art. 59d cpv. 1 D-LStrl). In casi specifici la SEM può autorizzare uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza, tuttavia unicamente se ciò è necessario per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi in tale Stato (art. 59d cpv. 2 D-LStrl). Il Consiglio federale stabilisce a livello di ordinanza i presupposti per quest'autorizzazione derogatoria.

Oltre all'attuazione vera e propria della mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente», ai fini della certezza del diritto, saranno sancite nella LStrl anche le vigenti norme in materia di viaggi di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione in uno Stato diverso da quello di origine o di provenienza (art. 59e D-LStrl), dal momento che la normativa vigente è definita soltanto a livello di ordinanza. In linea di principio questi viaggi sono vietati. Il Consiglio federale stabilisce tuttavia a livello di ordinanza a quali condizioni le *persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione* possono essere eccezionalmente autorizzate a intraprendere tali viaggi in presenza di particolari motivi personali, soprattutto a fini di integrazione (art. 59e cpv. 3 D-LStrl). A tal fine occorre procedere a un esame critico dei motivi di viaggio vigenti (cfr. art. 9 ODV).

I *richiedenti l'asilo* potranno essere autorizzati a recarsi in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza unicamente se ciò è necessario per l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento, in particolare per vagliare l'eseguità

dell'allontanamento (p. es. acquisizione di documenti presso una rappresentanza all'estero in uno Stato limitrofo della Svizzera, art. 59e cpv. 2 D-LStrI).

Sarà inoltre possibile sanzionare le persone che si recano illegalmente nello Stato di origine o di provenienza o in un altro Stato. La LStrI e la LAsi prevedranno pertanto pertinenti norme (art. 84 cpv. 4 lett. c e d, 84a cpv. 2 e 3, 120 cpv. 1 lett. h e 122d D-LStrI, nonché art. 53 lett. d e 79 lett. e D-LAsi). Ad esempio, l'ammissione provvisoria o la protezione provvisoria si estinguerà automaticamente qualora la persona interessata non renda verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. c D-LStrI e art. 79 lett. e D-LAsi; analogamente a quanto previsto per i rifugiati riconosciuti cfr. art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> LAsi). Se l'allontanamento non può essere eseguito perché sussistono determinati ostacoli all'esecuzione della decisione ed è nuovamente concessa l'ammissione provvisoria, per dieci anni dal rinnovo dell'ammissione provvisoria l'interessato è escluso dal rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi (art. 84a cpv. 2 e 3 D-LStrI). Inoltre, il progetto prevede che un viaggio all'estero senza autorizzazione sia ora punito anche con la multa (art. 120 cpv. 1 lett. h D-LStrI).

Le norme vigenti relative al rilascio di un'autorizzazione al ritorno sotto forma di visto di ritorno, definite sinora unicamente a livello di ordinanza, saranno sancite nella LStrI (art. 59 D-LStrI). Inoltre, tutti i motivi di estinzione dell'ammissione provvisoria saranno ora codificati uniformemente nella LStrI (art. 84 cpv. 4 D-LStrI).

## 4.2 **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

Scopo del disegno di legge è l'attuazione delle mozioni approvate dal Parlamento 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» e 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente». Le disposizioni proposte mirano, in particolare, ad agevolare il cambiamento di Cantone con l'intento di promuovere l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e a limitare e controllare i viaggi all'estero di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione. Gli adeguamenti proposti non modificano l'attuale attribuzione delle competenze per l'approvazione di un cambiamento di Cantone o di un viaggio all'estero e pertanto non comportano nuovi compiti per la Confederazione e i Cantoni in questi settori. Si presume inoltre che la Confederazione e i Cantoni non dovranno sostenere oneri supplementari significativi in termini di risorse finanziari e di personale a causa delle nuove disposizioni (cfr. n. 6.1 e 6.2).

### 4.3 Necessità di coordinamento

Occorre garantire il coordinamento con il progetto 19.032 concernente la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo<sup>52</sup>, attualmente al vaglio del Parlamento, per quanto riguarda l'adeguamento linguistico delle versioni francese e italiana alla versione tedesca dell'articolo 31 capoverso 3 LStrI e dell'articolo 61 capoverso 1 LAsi. La versione francese vigente reca l'espressione «*sont autorisés à exercer une activité lucrative*», quella italiana l'espressione «*sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa*»; entrambe devono essere modificate in modo da corrispondere letteralmente alla versione tedesca vigente che riporta «*können eine Erwerbstätigkeit ausüben*» («*possono esercitare un'attività lucrativa*»).

Occorre eventualmente adeguare la numerazione della disposizione transitoria (art. 126e D-LStrI), visto che l'oggetto 20.027 relativo al regolamento ETIAS<sup>53</sup> contiene già un articolo 126e.

## 5 Commento ai singoli articoli

### 5.1 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

#### *Art. 21 cpv. 3, secondo periodo*

Si tratta di una modifica redazionale volta a meglio precisare il testo sotto il profilo linguistico. Si intende così evitare che la condizione degli stranieri con diploma universitario svizzero ammessi per un periodo di sei mesi a partire dalla conclusione della loro formazione o della loro formazione continua ai fini della ricerca di un posto di lavoro possa essere confusa con l'ammissione provvisoria secondo gli articoli 83–88a LStrI.

#### *Art. 31 cpv. 3, primo periodo*

La modifica è di natura formale. Le versioni italiana e francese devono essere allineate alla versione tedesca e alla formulazione del vigente articolo 85a capoverso 1 LStrI (nelle tre le lingue ufficiali). Le espressioni «*sont autorisés à exercer une activité lucrative*» nella versione francese in vigore e «*sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa*» nella versione italiana in vigore sono modificate in modo da

<sup>52</sup> Messaggio del 22 maggio 2019 concernente la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo, FF **2019** 3935 e legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) (Disegno), FF **2019** 4033.

<sup>53</sup> Messaggio del 6 marzo 2020 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) 2018/1240 sul sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (Sviluppo dell'acquis di Schengen) e alla modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Assoggettamento del Servizio delle attività informative della Confederazione alla legge sulla protezione dei dati in ambito Schengen), FF **2020** 2577.

corrispondere letteralmente alla vigente versione tedesca «*können eine Erwerbstätigkeit ausüben*».

Questa disposizione va coordinata con il progetto di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT; cfr. n. 4.3).

*Titolo prima dell'art. 59*

## **Capitolo 9: Documenti di viaggio, visti di ritorno e divieto di viaggiare**

Il titolo dell'attuale capitolo 9 LStrI è adeguato per rispecchiare le nuove regole per il rilascio dei visti di ritorno (cfr. commento ad art. 59 cpv. 5 D-LStrI) e i due nuovi articoli che disciplinano i divieti di viaggiare nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. commento ad art. 59d) e in altri Stati (cfr. commento ad art. 59e D-LStrI) che vi saranno inclusi.

Le disposizioni illustrate qui di seguito si applicheranno ai viaggi di richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione nel loro Stato d'origine o di provenienza (art. 59d D-LStrI) o in un altro Stato (art. 59e D-LStrI). Gli stranieri ammessi provvisoriamente che godono della qualità di rifugiato hanno diritto a un documento di viaggio per rifugiati (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. a LStrI), pertanto la disciplina di cui agli articoli 59d e 59e D-LStrI non si applica a questa categoria di persone.

*Art. 59, rubrica e cpv. 4–6*

La LStrI vigente contiene prescrizioni puntuali per quanto riguarda il rilascio di documenti di viaggio a stranieri privi di documenti. (cfr. art. 59 cpv. 1–3 LStrI). I requisiti concreti per il rilascio di un documento di viaggio svizzero a persone che normalmente non ne hanno diritto sono invece definiti dall'articolo 4 capoverso 2 ODV. Per garantire la certezza del diritto e la trasparenza, la disciplina vigente nell'ODV è ripresa nella LStrI (art. 59 cpv. 4 D-LStrI) con i necessari adeguamenti in virtù delle nuove limitazioni per i viaggi all'estero (cfr. commento ad art. 59d e 59e D-LStrI).

Per le persone in possesso di un documento di viaggio valido emesso dal loro Stato d'origine o di provenienza non è necessario un documento di viaggio svizzero per recarsi all'estero, ma un'autorizzazione al ritorno sotto forma di visto di ritorno in Svizzera. Anche i principi riguardanti il rilascio di questo tipo di visto figurano per il momento unicamente a livello di ordinanza (art. 7 e 9 ODV) e vengono quindi ora iscritti nella legge con i necessari adeguamenti in virtù delle nuove norme (59d e 59e D-LStrI). In base alla nuova normativa, il visto di ritorno potrà essere rilasciato soltanto se l'interessato è stato autorizzato in via eccezionale a recarsi all'estero e possiede un documento di viaggio valido e riconosciuto emesso dallo Stato d'origine o di provenienza (art. 59 cpv. 5 D-LStrI).

Le altre modalità del rilascio di documenti di viaggio e di visti di ritorno continueranno a essere definite a livello di ordinanza; pertanto, la LStrI prevedrà in materia una delega esplicita al Consiglio federale (art. 59 cpv. 6 D-LStrI). Siccome l'articolo 59 D-LStrI ora disciplina anche il rilascio dei visti di ritorno, la rubrica è modificata conseguentemente.

Il diritto vigente prevede già l'obbligo per i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione di presentarsi personalmente presso l'autorità cantonale competente in materia di migrazione allo scopo di depositare la loro domanda di autorizzazione per recarsi all'estero. L'autorità cantonale competente in materia di migrazione inoltra la domanda e gli eventuali documenti afferenti alla SEM che su tali basi decide se rilasciare all'interessato un documento di viaggio o un visto di ritorno e procede, se del caso, al rilascio del documento in questione (art. 14 e 15 ODV). Tali procedure saranno mantenute anche con le modifiche proposte.

*Art. 59d*            Divieto di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza per richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione

Questa nuova disposizione intende attuare la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» (cfr. n. 1.1). In merito ai viaggi di rifugiati riconosciuti che hanno ottenuto asilo o sono ammessi provvisoriamente si veda il numero 1.1.

*Ad cpv. 1*

Il capoverso attua la mozione 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» stabilendo che le persone ammesse provvisoriamente non sono autorizzate a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza. Il divieto sarà parimenti applicabile ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione, che avendo chiesto protezione alla Svizzera potrebbero essere oggetto di persecuzioni rilevanti per il diritto in materia d'asilo in caso di ritorno nello Stato d'origine o di provenienza.

*Ad cpv. 2*

La SEM potrà, in casi specifici, autorizzare uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza se ciò è necessario per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi. Nel quadro di un siffatto viaggio, controllato dalla SEM e autorizzato per rispondere a un dimostrato bisogno sul posto, le persone interessate dovranno determinare se un ritorno volontario è realmente possibile e adottare le necessarie disposizioni. Questi accertamenti possono essere necessari in particolare in vista del ritorno di famiglie con figli minorenni. Già dopo la fine del conflitto in Kosovo, in alcuni casi specifici l'allora Ufficio federale dei rifugiati aveva autorizzato dei viaggi al fine di preparare il ritorno. La disciplina proposta si fonda proprio su questa prassi che ha dato buoni risultati. Il Consiglio federale preciserà nei dettagli a livello di ordinanza i pertinenti presupposti.

Non è tuttavia previsto di applicare una tale deroga ai richiedenti l'asilo oggetto di una procedura pendente. Queste persone possono comunque, in qualsiasi momento, ritirare la loro domanda e tornare autonomamente nello Stato d'origine o di provenienza.

*Ad cpv. 3*

Per gli stranieri ammessi provvisoriamente che hanno la qualità di rifugiato valgono norme speciali quando si recano nel loro Stato d'origine o di provenienza, pertanto si rimanda alla relativa disposizione della LStrI (art. 59c LStrI).

*Art. 59e*          Divieto di recarsi in altri Stati per richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione

A complemento della disciplina riguardante i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d D-LStrI), per garantire la certezza del diritto occorre istituire anche una base legale per i viaggi di richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione in Stati che non siano lo Stato d'origine o di provenienza. Anche in questo caso la disciplina pertinente non si applica ai rifugiati ammessi provvisoriamente, i quali hanno diritto a un titolo di viaggio per rifugiati (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. a LStrI).

In base alla legislazione vigente, i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente (senza statuto di rifugiato) e le persone bisognose di protezione possono, a determinate condizioni, recarsi all'estero dopo aver ottenuto l'autorizzazione della SEM e tenendo conto delle disposizioni di ingresso del Paese di destinazione. La SEM può rilasciare un titolo di viaggio o un visto di ritorno a stranieri ammessi provvisoriamente, per esempio, per partecipare all'estero ad attività finalizzate alla loro integrazione sociale e professionale. Si pensi in particolare alla partecipazione attiva a manifestazioni sportive o culturali all'estero oppure a viaggi scolastici o formativi oltre confine (art. 9 cpv. 1 lett. c e d ODV). Un altro motivo di viaggio importante e frequente, secondo la prassi corrente, è una grave malattia o il decesso di parenti prossimi stretti all'estero (art. 9 cpv. 1 lett. a ODV). Nel diritto vigente i presupposti per questi viaggi sono disciplinati unicamente a livello di ordinanza (cfr. art. 9 ODV).

*Ad cpv. 1, 2 e 3*

Come indicato nell'introduzione, già in base al diritto vigente i viaggi dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse provvisoriamente (senza status di rifugiato) e delle persone bisognose di protezione verso uno Stato che non è il loro Stato d'origine o di provenienza sottostanno all'obbligo di autorizzazione e agli interessati non è permesso intraprendere tali viaggi senza il consenso della SEM. Per motivi di certezza del diritto, con la modifica prevista, la legge vieta ora espressamente questi viaggi (cpv. 1). Va però osservato che dopo un soggiorno di oltre cinque anni in Svizzera le persone ammesse provvisoriamente possono presentare una domanda di rilascio del permesso di dimora (art. 84 cpv. 5 LStrI). Se il permesso è rilasciato, queste persone possono recarsi all'estero senza visto di ritorno, sulla base di un titolo di viaggio nazionale o di un passaporto per stranieri. Questo vale anche per le persone bisognose di protezione che ottengono un permesso di dimora cinque anni dopo la concessione della protezione provvisoria (art. 74 cpv. 2 LAsi). Tuttavia, anche in questi casi, sono fatte salve le prescrizioni in materia d'entrata degli Stati di destinazione; i titolari di un permesso di dimora non necessitano di un visto per recarsi in Stati Schengen.

Sulla base del nuovo divieto di viaggio sancito nella LStrI (cpv. 1), la SEM potrà autorizzare i richiedenti l'asilo a recarsi in uno Stato diverso dal loro Stato d'origine o di provenienza solo in casi eccezionali, se ciò è necessario per l'attuazione della procedura d'asilo o di allontanamento (cpv. 2). Un tale viaggio può essere necessario, nello specifico, allo scopo di procurarsi i documenti di viaggio presso la rappresentanza nazionale in un altro Stato.

Per le persone ammesse provvisoriamente e per le persone bisognose di protezione, invece, il Consiglio federale dovrà stabilire a livello di ordinanza le condizioni alle quali, in singoli casi, tali viaggi continueranno a essere autorizzati, eccezionalmente e per particolari motivi personali (cpv. 3). Devono essere considerati come particolari motivi personali i viaggi in caso di decesso o malattia di membri della famiglia e i viaggi che servono a promuovere l'integrazione in Svizzera, come i viaggi scolastici o di formazione o i viaggi per motivi professionali. Tuttavia, se per un determinato Stato la SEM emana un divieto di viaggio per i rifugiati (art. 59c cpv. 1, secondo periodo LStrI), tale divieto si applica anche alle persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione, nonostante l'esistenza di particolari motivi personali. Un tale viaggio può essere eccezionalmente concesso solo se vi sono importanti motivi (art. 59e cpv. 3, terzo periodo). Un motivo importante è riconosciuto esclusivamente in caso di malattia grave, infortunio grave o decesso di un membro della famiglia (cfr. il riferimento nell'art. 59e cpv. 3, terzo periodo D-LStrI all'art. 59c cpv. 2 LStrI e la disposizione dell'art. 9a cpv. 1 ODV). La SEM può imporre un divieto di viaggio per i rifugiati verso Stati diversi dallo Stato d'origine o di provenienza (art. 59c cpv. 1, secondo periodo LStrI) se sussiste il fondato sospetto che i rifugiati si rechino nello Stato d'origine o di provenienza attraverso Stati terzi (in particolare Stati limitrofi), eludendo così il divieto generale di viaggio (art. 59c cpv. 1, primo periodo LStrI). Questa disciplina non è applicabile ai richiedenti l'asilo, i quali sono autorizzati in via eccezionale a recarsi in uno Stato che non sia quello d'origine o di provenienza unicamente per il motivo codificato in maniera esaustiva nell'articolo 59e capoverso 2 D-LStrI, ossia l'espletamento della procedura d'asilo o di allontanamento.

#### *Ad cpv. 4*

Poiché alle persone ammesse provvisoriamente che soddisfano i requisiti per ottenere lo statuto di rifugiato si applicano norme speciali quando si recano in uno Stato diverso dallo Stato di origine o di provenienza, è opportuno inserire un rimando alla relativa disposizione della LStrI (art. 59c LStrI).

#### *Art. 84 cpv. 4 e 5*

#### *Ad cpv. 4*

Le norme sui viaggi all'estero per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione devono ora essere sancite a livello di legge (cfr. art. 59d e 59e D-LStrI). Per motivi di certezza del diritto e di trasparenza, è opportuno che siano sancite nella LStrI anche le conseguenze delle violazioni di queste disposizioni (in alcuni casi esse sono disciplinate solo a livello di ordinanza nel diritto vigente) e gli altri motivi che portano alla decadenza dell'ammissione provvisoria.

In virtù del diritto vigente l'ammissione provvisoria si estingue al momento della partenza definitiva, in caso di soggiorno all'estero di oltre due mesi senza autorizzazione o al momento dell'ottenimento di un permesso di dimora (art. 84 cpv. 4 LStrI). Se sussistono ancora ostacoli all'esecuzione del provvedimento di allontanamento, l'autorità cantonale competente può chiedere alla SEM una nuova ammissione provvisoria (art. 83 cpv. 6 LStrI). Il diritto vigente precisa nell'OEAЕ quando la partenza è considerata definitiva i sensi della LStrI (cfr. art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a OEAЕ).

*Ad lett. a*

Il deposito di una domanda d'asilo in un altro Stato, considerato come una partenza definitiva, pone fine all'ammissione provvisoria già in virtù del diritto vigente (art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a lett. a OEAЕ). Per garantire la certezza del diritto, tale deposito viene ora codificato in modo specifico a livello di legge quale motivo di estinzione dell'ammissione provvisoria. Per aumentare l'applicabilità della relativa regolamentazione e ridurre l'onere amministrativo per la SEM e le autorità cantonali competenti, la disciplina esistente deve essere completata. Di conseguenza, l'ammissione provvisoria non deve decadere quando viene presentata una domanda d'asilo in un altro Stato se la Svizzera è tenuta a riammettere le persone interessate sulla base di obblighi internazionali, in particolare quelli degli accordi di associazione di Dublino (cfr. n. 2.3).

*Ad lett. b*

In virtù del diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue al momento dell'ottenimento di un permesso di dimora (art. 84 cpv. 4 LStrI) o al momento della partenza definitiva; la partenza è considerata definitiva quando l'interessato ottiene uno statuto che gli permette di soggiornare in un altro Stato (art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a lett. b OEAЕ). Anche questo motivo di estinzione sarà codificato in modo specifico a livello di legge.

*Ad lett. c*

Conformemente al diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue con una partenza definitiva in ragione di un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza senza visto di ritorno né passaporto per stranieri validi (cfr. art. 84 cpv. 4 LStrI in combinato disposto con art. 26a lett. d OEAЕ). Anche questo motivo di estinzione sarà codificato espressamente nella LStrI. La nuova disposizione prevede che l'ammissione provvisoria si estingua se l'interessato si reca senz'autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza, a meno che il viaggio sia stato autorizzato previamente dalla SEM per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi (cfr. art. 59d cpv. 2 D-LStrI) o la persona possa motivare in modo credibile di esservi stata costretta, per esempio, per far visita a un genitore gravemente ammalato. Questa disciplina si applica per analogia anche ai rifugiati riconosciuti recatisi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> LAsi).

*Ad lett. d*

In virtù del diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue in caso di soggiorno all'estero di oltre due mesi senza autorizzazione (art. 84 cpv. 4 LStrI). In linea di principio, questa regola è mantenuta nella LStrI. Tuttavia poiché viene codificato un

nuovo motivo di estinzione esplicito per i viaggi non autorizzati nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. commento ad lett. c), questo tipo di viaggi deve essere escluso dai soggiorni all'estero senza autorizzazione. L'espressione «soggiorni all'estero senza autorizzazione» è pertanto sostituita con «permane [...] senza autorizzazione in uno Stato che non sia lo Stato d'origine o di provenienza».

Un soggiorno di questo tipo è considerato illegale se effettuato senza documento di viaggio valido o senza visto di ritorno in Svizzera. Se il viaggio è stato previamente autorizzato ma l'interessato rimane nello Stato in questione oltre la durata autorizzata, l'ammissione provvisoria si estingue parimenti dopo due mesi dallo scadere della durata di validità del documento di viaggio o del visto di ritorno. Al fine di aumentare la praticabilità della relativa regolamentazione e di ridurre l'onere amministrativo per la SEM e le autorità cantonali competenti, è previsto che l'ammissione provvisoria, come nel caso di una domanda d'asilo presentata in un altro Stato (cfr. lett. a), non si estingua se la Svizzera è tenuta a riammettere l'interessato sulla base di obblighi internazionali (cfr. commento ad lett. a e n. 2.3).

*Ad lett. e*

In virtù del diritto vigente, l'ammissione provvisoria si estingue in caso di partenza definitiva dell'interessato, ossia quando notifica la propria partenza e lascia il territorio svizzero (art. 26a lett. f OEAE). Per garantire la certezza del diritto, anche questa norma è codificata senza modifiche materiali nella LStrI quale motivo di estinzione dell'ammissione provvisoria.

*Ad cpv. 5*

Per motivi di sistematica, la norma vigente del presente capoverso è ora disciplinata nell'articolo 84a capoverso 1. Siccome i rifugiati ammessi provvisoriamente soggiacciono a regole specifiche per recarsi nello Stato d'origine o di provenienza oppure in un altro Stato (art. 59c LStrI), è opportuno indicare esplicitamente nel capoverso 5 che le misure di cui al capoverso 4 lettere c e d non si applicano a questa categoria di persone.

Se un rifugiato riconosciuto si reca nello Stato d'origine o di provenienza senza previa autorizzazione, in linea di principio gli viene disconosciuta la qualità di rifugiato, salvo se rende verosimile di essere stato costretto a effettuare tale viaggio (art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> LAsi). Se invece un rifugiato riconosciuto si reca in un altro Stato senza previa autorizzazione, infrangendo un pertinente divieto, gli è revocato l'asilo (art. 63 cpv. 2 lett. b LAsi; cfr. al riguardo n. 1.1).

*Art. 84a*                      Rilascio di un permesso di dimora a stranieri ammessi provvisoriamente

Sulla base dei riscontri ricevuti nel corso della procedura di consultazione, si è deciso di abbandonare le disposizioni dell'avamprogetto secondo le quali non può essere ordinata un'ammissione provvisoria per un periodo di tre anni dopo un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza (art. 83 cpv. 9<sup>bis</sup> e 9<sup>ter</sup> AP-LStrI; cfr. 2.2.3). Si è deciso invece di prevedere che, in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza, per dieci anni non possa essere rilasciato alcun permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi. Se sussiste un

diritto legale al permesso di dimora, in questi casi tale permesso deve essere concesso. È il caso, ad esempio, di una persona ammessa provvisoriamente che sposa un cittadino svizzero (art. 42 cpv. 1 LStrI). Di conseguenza, nella LStrI deve essere introdotta una nuova disposizione sul rilascio di un permesso di dimora alle persone ammesse provvisoriamente.

#### *Ad cpv. 1*

Per motivi di sistematica, viene inclusa in questa disposizione anche l'attuale disposizione dell'articolo 84 capoverso 5 LStrI. Il tenore della disposizione vigente è modificato per ragioni di completezza: viene cioè precisato che l'esame dell'esigibilità del ritorno non verte unicamente sul ritorno nello Stato di provenienza ma anche nello Stato d'origine.

#### *Ad cpv. 2*

Secondo il diritto vigente, le persone ammesse provvisoriamente che vivono in Svizzera da oltre cinque anni possono richiedere il rilascio di un permesso di dimora presso la competente autorità cantonale. La richiesta è esaminata approfonditamente considerando il grado d'integrazione, la situazione familiare e le prospettive di un ritorno nello Stato di provenienza (art. 84 cpv. 5 LStrI; cfr. commento ad cpv. 1). Se una persona ammessa provvisoriamente si reca nello Stato d'origine o di provenienza senza autorizzazione, in linea di principio l'ammissione provvisoria si estingue, come avviene attualmente (cfr. commento ad art. 84 cpv. 4 lett. c). Se tuttavia, dopo l'estinzione dell'ammissione provvisoria, sussistono ancora ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento nello Stato d'origine o di provenienza, la SEM può concedere all'interessato una nuova ammissione provvisoria su richiesta dell'autorità cantonale competente (art. 83 cpv. 6 LStrI). In tal caso, in seguito alla presente modifica, per dieci anni dal rinnovo dell'ammissione provvisoria l'interessato è escluso dal rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi.

#### *Ad cpv. 3*

Se nel corso della procedura d'asilo, un richiedente l'asilo si reca nello Stato d'origine o di provenienza di norma la sua domanda d'asilo è stralciata (art. 8 cpv. 3<sup>bis</sup> LAAsi). Se tuttavia in corso di procedura d'asilo torna in Svizzera si può supporre che non necessiti della protezione del nostro Paese e la domanda d'asilo è respinta. Se non può essere allontanato a causa di ostacoli all'esecuzione, è ammesso provvisoriamente e può rimanere in Svizzera (art. 83 cpv. 1 LStrI). Affinché anche queste persone siano chiamate a rispondere del loro viaggio non autorizzato, in questi casi il rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi è parimenti ritardato.

Se, dopo un viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza, nel corso della ripresa della procedura d'asilo risulta che la persona soddisfa i requisiti per ottenere lo statuto di rifugiato, sarà esclusa dalla concessione dell'asilo come conseguenza del suo viaggio non autorizzato (cfr. commento ad art. 53 lett. d D-LAsi). L'interessato sarà ammesso provvisoriamente come rifugiato (art. 83 cpv. 8 LStrI) e sarà escluso anche dal rilascio del permesso di dimora per dieci anni dalla concessione dell'ammissione provvisoria. Ciò è giustificato dal fatto che la persona durante

la procedura d'asilo si è allontanata dalla Svizzera per recarsi nello Stato d'origine o di provenienza invece di restare a disposizione delle autorità.

Se una persona bisognosa di protezione si reca senza previa autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza, la protezione provvisoria di cui beneficia si estingue se non rende verosimile di essere stata costretta a intraprendere il viaggio (cfr. commento ad art. 79 lett. e D-LAsi). Sebbene rientri ancora nel gruppo di persone bisognose di protezione designato dal Consiglio federale, è esclusa dal rinnovo della concessione della protezione provvisoria (art. 73 lett. a LAsi in combinato disposto con art. 53 lett. d D-LAsi). Questa disciplina vale anche per la persona che deposita una domanda di protezione provvisoria, ma che è esclusa da questo statuto perché si è recata nello Stato d'origine o di provenienza senza autorizzazione (art. 73 lett. a LAsi in combinato disposto con art. 53 lett. d D-LAsi) e quindi deve lasciare la Svizzera. Tuttavia, se sussistono ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento nello Stato d'origine o di provenienza, viene ammessa provvisoriamente (art. 83 cpv. 1 LStrI). Pertanto, anche in questo caso in casi personali particolarmente gravi va escluso il rilascio del permesso di dimora per dieci anni dalla concessione dell'ammissione provvisoria.

#### *Art. 85 cpv. 3, 4, 7–8*

I capoversi 3 e 4 riguardanti il cambiamento di Cantone sono modificati e disciplinati in un articolo distinto (art. 85b D-LStrI). La restrizione in materia di controllo di cui al capoverso 4 vigente è abrogata, giacché il nuovo diritto di cambiare Cantone a determinate condizioni (cfr. commenti ad art. 85b D-LStrI) non giustifica più una limitazione del diritto di essere sentito e del diritto a una procedura giudiziaria, garantiti dalla Costituzione. La decisione della SEM relativa al cambiamento di Cantone diventa quindi impugnabile dinanzi al TAF (art. 31 della legge del 17 giugno 2005<sup>54</sup> sul Tribunale amministrativo federale). Possono ricorrere sia le persone interessate sia i Cantoni.

Anche i capoversi 7 e 8 sono trasferiti in un articolo separato riguardante il ricongiungimento familiare (85c D-LStrI).

#### *Art. 85a cpv. 1, 2 parte introduttiva e 3<sup>bis</sup>*

##### *Ad cpv. 1 e 2*

I capoversi 1 secondo periodo e 2 precisano che si tratta di un'attività lucrativa dipendente. Per l'attività lucrativa indipendente si veda il capoverso 3<sup>bis</sup>.

##### *Ad cpv. 3<sup>bis</sup>*

Occorre precisare a livello di legge che l'obbligo di notifica si applica anche in caso di attività lucrativa indipendente. Esiste già una disciplina corrispondente a livello di ordinanza (art. 65 cpv. 3 OASA). L'espressione «attività lucrativa» abbraccia in maniera generale sia l'attività lucrativa dipendente che l'attività lucrativa indipendente (art. 11 cpv. 2 LStrI). Il contenuto di questo capoverso completa anche la

disposizione penale dell'articolo 120 capoverso 1 lettera f (multa in caso di violazione dell'obbligo di notifica). Tale precisazione nella legge non comporta costi aggiuntivi per le autorità di esecuzione.

#### *Art. 85b* Cambiamento di Cantone

Dal 1° gennaio 2019 le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti sono autorizzati a svolgere un'attività lucrativa in tutta la Svizzera previa semplice notifica (art. 85a LStrI; abrogazione della procedura di autorizzazione dell'attività), di conseguenza l'odierna disciplina restrittiva del cambiamento di Cantone è divenuta un grosso ostacolo sul piano pratico. Pertanto, conformemente alla mozione 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» (cfr. n. 4.1.1), è introdotto a livello di legge un diritto al cambiamento di Cantone allo scopo di agevolare, in determinati casi, l'esercizio di un'attività lucrativa. Vengono mantenuti i motivi che attualmente giustificano un cambiamento di Cantone, ossia la protezione dell'unità familiare e una grave minaccia per lo straniero ammesso provvisoriamente o altre persone (art. 85 cpv. 3 LStrI in combinato disposto con art. 21 OEAE e con art. 22 cpv. 2 OAsi 1).

Come già previsto dal diritto vigente, la decisione definitiva in merito al cambiamento di Cantone spetta alla SEM, dopo aver sentito i Cantoni interessati (art. 85 cpv. 3 LStrI).

#### *Ad cpv. 1*

Il presente capoverso corrisponde, in linea di principio, alla disciplina vigente dell'articolo 85 capoverso 3 LStrI, secondo cui la domanda di cambiamento di Cantone va sottoposta alla SEM. Il diritto di cambiare Cantone proposto in casi ben definiti e la nuova possibilità di adire le vie legali in tutti i casi rendono superflua la consultazione dei Cantoni interessati prevista dal diritto vigente, che può pertanto essere stralciata.

#### *Ad cpv. 2*

I motivi che attualmente giustificano un cambiamento di Cantone, ossia la tutela dell'unità della famiglia e una grave minaccia per lo straniero ammesso provvisoriamente o altre persone, sono mantenuti (cfr. art. 85 cpv. 3 LStrI e art. 21 OEAE in combinato disposto con art. 22 cpv. 2 OAsi 1). Conformemente alla prassi della SEM, una siffatta grave minaccia è data in una situazione medica straordinaria in cui è necessario, per esempio, un accesso rapido a prestazioni mediche specifiche non disponibili nel Cantone di residenza dell'interessato. Nella pratica, tuttavia, si riscontrano raramente casi in cui il cambiamento di Cantone si giustifica per una situazione di questo tipo. Il capoverso 2 precisa ormai che deve sussistere una grave minaccia *per la salute*. Costituisce un tale motivo, ad esempio, anche la violenza domestica grave, se grazie alla distanza geografica la vittima può essere meglio protetta da ulteriori attacchi all'integrità fisica e psichica.

#### *Ad cpv. 3*

Inizialmente la disciplina relativa al cambiamento di Cantone di cui all'articolo 22 OAsi 1 è stata prevista per i richiedenti l'asilo (FF 1996 II 1, 54 seg.), ma grazie al

rimando presente nell'OEAЕ si applica anche alle persone ammesse provvisoriamente. La situazione dei richiedenti l'asilo diverge da quella delle persone ammesse provvisoriamente in particolare per quanto concerne la possibilità di esercitare un'attività lucrativa e le esigenze in materia di integrazione, pertanto occorre prescrivere condizioni diverse anche per il cambiamento di Cantone. Il cambiamento di Cantone degli stranieri ammessi provvisoriamente viene ora disciplinato a livello di legge. Per quanto riguarda l'integrazione professionale, è sancito un diritto di cambiare Cantone per le persone che esercitano un'attività lucrativa fuori del Cantone di residenza, sempreché siano soddisfatte le condizioni seguenti:

- l'interessato non percepisce l'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari;
- il rapporto di lavoro sussiste da almeno 12 mesi oppure, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza; e
- non vi sono motivi legati all'ordine e alla sicurezza pubblici o alla sicurezza interna o esterna che giustifichino il rifiuto dell'ammissione provvisoria (cpv. 4).

Non sono considerati ragionevolmente esigibili, in particolare, un tragitto molto lungo per recarsi al lavoro, un tragitto impossibile o difficile da percorrere con i mezzi di trasporto pubblici o regolari tragitti pendolari tra luogo di residenza e luogo di lavoro per un'attività lucrativa notturna o a turni o caratterizzata da orari irregolari o protratti. I criteri determinanti saranno fissati a livello di ordinanza.

La condizione secondo cui il rapporto di lavoro deve sussistere da almeno 12 mesi risulta dalla legge del 25 giugno 1982<sup>55</sup> sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), giacché vi è un diritto all'indennità contro la disoccupazione a partire da un periodo minimo di contribuzione di 12 mesi nel corso dei due anni (termine quadro applicabile al periodo di contribuzione) precedenti la prima iscrizione. Questo requisito riduce il rischio che la persona ammessa provvisoriamente diventi dipendente dall'aiuto sociale nel nuovo Cantone dopo il cambiamento di Cantone.

Se lo straniero ammesso provvisoriamente scioglie il rapporto di lavoro dopo aver cambiato Cantone, in virtù del diritto vigente le prestazioni dell'aiuto sociale possono essere ridotte o soppresse (art. 86 cpv. 1 LStrI in combinato disposto con art. 83 cpv. 1 lett. e LAsi).

Lo straniero ammesso provvisoriamente può cambiare Cantone anche per assolvere una formazione professionale di base. Quest'ultima è definita nella legge del 13 dicembre 2002<sup>56</sup> sulla formazione professionale (LFPr). Della durata di due a quattro anni, essa fa seguito alla scuola dell'obbligo o a una qualifica equivalente (art. 15–19 LFPr). Pertanto, uno straniero ammesso provvisoriamente in possesso di un contratto di tirocinio conformemente all'articolo 14 LFPr può parimenti chiedere di cambiare Cantone, sempreché siano soddisfatte le condizioni di cui alle lettere a e b.

<sup>55</sup> RS **837.0**

<sup>56</sup> RS **412.10**

*Ad cpv. 4*

Nei tre casi che danno diritto al cambiamento di Cantone di cui ai capoversi 2 e 3 non deve sussistere nessuno dei motivi di revoca dell'ammissione provvisoria secondo l'articolo 83 capoverso 7 lettera a o b LStrI: una condanna a una pena detentiva di lunga durata, una violazione rilevante o ripetuta o un'esposizione a pericolo dell'ordine e della sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero o una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Ciò corrisponde alle regole riguardanti il diritto al cambiamento di Cantone per i titolari di un permesso di dimora o domicilio (art. 37 cpv. 2 e 3 LStrI).

*Ad cpv. 5*

Il capoverso 5 disciplina il cambiamento di Cantone dei *rifugiati* ammessi provvisoriamente. Questo è disciplinato analogamente al diritto di cambiare Cantone dei titolari di un permesso di dimora (art. 37 cpv. 2 LStrI). L'interessato ha pertanto diritto a trasferire la propria residenza in un altro Cantone se non è disoccupato e se non sussistono motivi di revoca secondo l'articolo 62 capoverso 1 LStrI. Questa disciplina tiene conto dei requisiti della Convenzione sullo statuto dei rifugiati (art. 26 Conv.), secondo cui i rifugiati hanno diritto di scegliere il luogo di residenza conformemente all'«ordinamento applicabile agli stranieri nelle stesse circostanze». Agli effetti della Convenzione, l'espressione «nelle stesse circostanze» significa che l'interessato deve, per l'esercizio di un diritto, adempiere tutte le condizioni (segnatamente quelle riguardanti la durata e le premesse per la dimora o il domicilio), nello stesso modo come se non fosse un rifugiato (art. 6 Conv.). In questo modo la legge concretizza anche una decisione del TAF (DTAF-2012/2), la quale dava per acquisito che i rifugiati soggiacevano alla disciplina del cambiamento di Cantone prevista per i titolari del permesso di domicilio. La disciplina qui proposta tiene conto del fatto che l'ammissione provvisoria dei rifugiati riconosciuti si avvicina maggiormente allo statuto dei titolari di un permesso di dimora che non a quello dei titolari di un permesso di domicilio (cfr. n. 2.2.2 sui risultati della consultazione).

*Art. 85c*      Ricongiungimento familiare

Nel diritto vigente il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente è retto dall'articolo 85 capoversi 7–8 LStrI. Per ragioni di carattere sistematico e per rendere il testo più comprensibile, i predetti capoversi sono ora inseriti in un nuovo articolo, senza tuttavia subire modifiche materiali. Il tenore del vigente articolo 85 capoverso 7<sup>bis</sup> LStrI, ossia l'esenzione dall'obbligo di poter comunicare nella lingua nazionale del luogo di residenza se il coniuge da ricongiungere si è iscritto a un'offerta di promozione linguistica, è integrato nell'elenco dei requisiti per il ricongiungimento familiare (cpv. 1). I rifugiati riconosciuti ammessi provvisoriamente non sono più menzionati in modo specifico giacché il loro ricongiungimento familiare è retto dalle medesime condizioni legali.

*Art. 120 cpv. 1 lett. f e h*

*Ad lett. f*

Poiché l'obbligo di notifica per un'attività lucrativa indipendente delle persone ammesse provvisoriamente è specificato nell'articolo 85a capoverso 3<sup>bis</sup>, questo nuovo capoverso deve essere incluso anche nella disposizione penale esistente relativa alle sanzioni in caso di violazione dell'obbligo di notifica.

*Ad lett. h*

La LStrI vigente contiene già delle disposizioni penali per le infrazioni commesse intenzionalmente o per negligenza, i cui autori vengono puniti con la multa (art. 120 LStrI). Tra queste infrazioni figurano anche la violazione dell'obbligo di notificare l'arrivo o la partenza nonché il fatto di cambiare impiego o Cantone senza il necessario permesso (art. 120 cpv. 1 lett. a, b e c LStrI). È responsabilità dei Cantoni ordinare tali multe. D'ora in poi anche i viaggi non autorizzati all'estero potranno essere puniti con la multa.

In linea di massima, tutti i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza sono considerati non autorizzati. Sono fatti salvi i casi in cui il viaggio serve a preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi ed è pertanto stato previamente autorizzato dalla SEM a titolo eccezionale (art. 59d D-LStrI). Anche i viaggi in Stati che non siano quello d'origine o di provenienza sono considerati un'infrazione se non previamente autorizzati e sono pertanto punibili con la multa (art. 59e D-LStrI). La sanzione si applica a richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione, a prescindere dal fatto che siano già state disposte altre misure. Ad esempio, l'ammissione provvisoria di uno straniero può essere revocata a causa di un viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. c D-LStrI) e all'interessato può essere inflitta anche una multa. Se l'interessato può rendere verosimile di essere stato costretto a intraprendere il viaggio, l'ammissione provvisoria non si estingue. Tuttavia, avendo violato le restrizioni sui viaggi nello Stato d'origine o di provenienza, la persona può comunque essere punita con una multa.

*Art. 122d*      Rifiuto del rilascio del documento di viaggio e del visto di ritorno

Per tre anni dalla data di rientro in Svizzera, la SEM può rifiutare il rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno al richiedente l'asilo, allo straniero ammesso provvisoriamente o alla persona bisognosa di protezione che ha effettuato un viaggio senza autorizzazione in uno Stato che non sia lo Stato d'origine o di provenienza.

Per tenere debitamente conto del principio di proporzionalità, tuttavia, è opportuno lasciare decidere discrezionalmente alla SEM, caso per caso, se applicare questa misura amministrativa. Questo per i casi in cui, ad esempio, un viaggio in un Paese confinante con la Svizzera sia necessario per scopi educativi o per visitare i figli minorenni.

*Art. 126e* Disposizioni transitorie della modifica del ...

*Ad cpv. 1*

Se un richiedente l'asilo, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione presenta una domanda di rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno prima dell'entrata in vigore della presente modifica della LStrI e se la domanda è ancora pendente, si applica il diritto anteriore (art. 59 LStrI, art. 4, 7 e 9 ODV). Se invece la domanda è presentata dopo l'entrata in vigore della proposta modifica della LStrI si applicano le nuove norme di cui agli articoli 59, 59d e 59e D-LStrI.

*Ad cpv. 2*

Per garantire la certezza del diritto e in virtù del divieto di retroattività di nuove disposizioni penali, le nuove sanzioni previste per i viaggi non autorizzati all'estero (art. 84 cpv. 4, 84a cpv. 2 e 3, 120 cpv. 1 lett. h e 122d D-LStrI, nonché art. 53 lett. d e 79 lett. e D-LAsi) si applicano unicamente ai viaggi intrapresi dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LStrI.

## **5.2 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)**

*Art. 53 lett. d*

Di norma, se nel corso della procedura d'asilo un richiedente l'asilo si reca nello Stato d'origine o di provenienza, la sua domanda d'asilo è stralciata (art. 8 cpv. 3<sup>bis</sup> LAsi). Se in corso di procedura d'asilo la persona torna in Svizzera e si determina che soddisfa lo status di rifugiato, deve essere esclusa dalla concessione dell'asilo per il viaggio non autorizzato effettuato. Di conseguenza, all'interessato non viene concesso né l'asilo né il permesso di soggiorno, ma è soltanto ammesso provvisoriamente (art. 83 cpv. 8 LStrI). Ciò è giustificato dal fatto che durante la procedura d'asilo la persona si è allontanata dalla Svizzera per recarsi nello Stato d'origine o di provenienza invece di restare a disposizione delle autorità. Inoltre, in questi casi lo straniero è escluso dal rilascio di un permesso di dimora per dieci anni (cfr. commento ad art. 84a cpv. 3 D-LStrI; n. 5.1).

*Art. 61 cpv. 1 e 2*

La procedura di notifica per l'esercizio di un'attività lucrativa da parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente è disciplinata nello stesso modo<sup>57</sup>.

Occorre precisare a livello di legge che l'obbligo di notifica si applica sia all'attività lucrativa indipendente sia a quella dipendente. Esiste già una disciplina corrispondente a livello di ordinanza (art. 65 OASA). L'espressione «attività lucrativa» desi-

<sup>57</sup> Cfr. il messaggio aggiuntivo del 4 marzo 2016 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), 13.030, FF 2016 2471, 2496 seg.

gna in maniera generale sia l'attività lucrativa dipendente che l'attività lucrativa indipendente (art. 11 cpv. 2 LStrI).

Per la procedura di notifica si rimanda alle disposizioni dell'articolo 85a capoversi 2-6 LStrI per le persone ammesse provvisoriamente, che riguardano l'attività lucrativa sia dipendente che indipendente.

Inoltre, le versioni italiana e francese del capoverso 1 vengono allineate alla versione tedesca e alla formulazione dell'attuale articolo 85a capoverso 1 LStrI (tutte e tre le lingue ufficiali). Le espressioni «*sont autorisés à exercer une activité lucrative*» nella versione francese in vigore e «*sono autorizzati a esercitare un'attività lucrativa*» in quella italiana sono modificate in modo da corrispondere letteralmente alla formulazione tedesca «*können eine Erwerbstätigkeit ausüben*».

Per quanto riguarda il capoverso 1, è necessario un coordinamento con la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT; cfr. n. 4.3).

#### *Art. 78 cpv. 1 lett. c e 2*

Secondo il diritto vigente, la SEM può revocare la protezione provvisoria se la persona bisognosa di protezione ha soggiornato a lungo o ripetutamente nello Stato d'origine o di provenienza, dopo che le è stata accordata la protezione provvisoria (art. 78 cpv. 1 lett. c LAsi), salvo che il viaggio sia avvenuto con l'accordo delle autorità competenti (art. 78 cpv. 2 LAsi). In virtù della nuova misura sanzionatoria di più ampia portata proposta con il presente disegno, secondo la quale la protezione provvisoria decade automaticamente in caso di viaggio senza autorizzazione nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. art. 79 lett. e D-LAsi), la norma vigente può essere abrogata. Contrariamente a quanto previsto da quest'ultima, la nuova misura proposta determina l'immediata decadenza della protezione provvisoria per effetto di legge senza che sia necessaria una corrispondente revoca.

#### *Art. 79 lett. e*

Il diritto vigente prevede già che la protezione provvisoria abbia termine se la persona protetta trasferisce il centro della sua vita in un altro Paese, rinuncia alla protezione provvisoria, ha ottenuto un permesso di domicilio o è oggetto di una decisione d'espulsione passata in giudicato (art. 79 LAsi). Per poter applicare il divieto di principio per le persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d D-LStrI), la protezione provvisoria deve avere termine anche quando la persona protetta intraprende un tale viaggio. Ciò corrisponde a quanto previsto per gli stranieri ammessi provvisoriamente (art. 84 cpv. 4 lett. c D-LStrI).

La protezione provvisoria non termina se il viaggio è stato autorizzato dalla SEM per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi (art. 59d D-LStrI) o se l'interessato rende verosimile di essere stato costretto a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza, ad esempio per far visita a un genitore gravemente malato.

Sebbene rientri ancora nel gruppo di persone bisognose di protezione designato dal Consiglio federale, è escluso dal rinnovo della concessione della protezione provvisoria e deve di conseguenza lasciare la Svizzera (art. 73 lett. a LAsi in combinato

disposto con art. 53 lett. d D-LAsi; cfr. anche commento ad art. 84a cpv. 3 D-LStrI; n. 5.1).

## **6 Ripercussioni**

### **6.1 Per la Confederazione**

Non si prevedono ripercussioni significative né sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione. Eventuali spese supplementari potranno essere coperte con le risorse disponibili.

#### **Adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria**

Le domande di cambiamento di Cantone di stranieri ammessi provvisoriamente presentate conformemente alle nuove disposizioni proposte saranno trattate come sinora dalla SEM; a tal fine non sono necessarie risorse finanziarie o di personale supplementari.

La possibilità accresciuta, in virtù delle proposte modifiche di legge, di impugnare le decisioni sul cambiamento di Cantone genererà tuttavia un certo onere supplementare di personale presso il TAF. Il numero di possibili ricorsi dinanzi al TAF non è quantificabile, tuttavia non si prevede un aumento marcato delle domande di cambiamento di Cantone e, conseguentemente, dei ricorsi presso il TAF, poiché rispetto alla popolazione svizzera il numero di persone interessate è limitato (a fine aprile 2020 si contavano 33 145 persone ammesse provvisoriamente in età lavorativa, compresi i rifugiati ammessi provvisoriamente) e le condizioni per il cambio di Cantone sono ancora restrittive.

L'agevolazione del cambiamento di Cantone per gli stranieri ammessi provvisoriamente abbate gli ostacoli all'accesso di questa categoria di persone al mercato del lavoro e mira a far diminuire la loro dipendenza dall'aiuto sociale. Durante i primi sette anni di soggiorno in Svizzera questo si ripercuoterà positivamente sui costi dell'aiuto sociale che gravano sui Cantoni e sulle finanze della Confederazione in ragione dei contributi forfettari che la Confederazione versa ai Cantoni. Se una persona ammessa provvisoriamente riesce a integrarsi nel mercato del lavoro solo dopo questi sette anni di permanenza in Svizzera e, quindi, non è più a carico dell'aiuto sociale, diminuiscono soltanto le spese di aiuto sociale dei Cantoni e dei Comuni (cfr. n. 6.2).

#### **Limitazioni per i viaggi all'estero**

La SEM decide già oggi, fondandosi sugli atti inerenti la domanda presentati dalle autorità cantonali competenti in materia di stranieri, se rilasciare un documento di viaggio o un visto di ritorno, dopodiché procede, se del caso, al rilascio del documento in questione (art. 14 e 15 ODV). Questa procedura rimane invariata anche con le nuove limitazioni proposte per i viaggi all'estero (art. 59d e 59e D-LStrI). Inoltre, non vi è motivo di ritenere che il numero di domande aumenterà in ragione della nuova disciplina. Si può pertanto presumere che essa non avrà ripercussioni né sulle finanze né sul personale della Confederazione.

Anche le misure sanzionatorie proposte nel settore di competenza della SEM (art. 84 cpv. 4 e 122d D-LStrl, art. 53 lett. d e 79 lett. e D-LAsi) possono probabilmente essere attuate senza ulteriori spese finanziarie e di personale, poiché sono fondamentalmente legate a misure già esistenti nel settore dell'asilo e degli stranieri. Si noti, tuttavia, che non è possibile stimare il numero di casi in cui sarà intrapreso un viaggio all'estero non autorizzato e in cui, di conseguenza, saranno applicate le norme proposte.

## **6.2                      Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

### **Adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria**

Si prevede che l'agevolazione del cambiamento di Cantone al fine di intraprendere un'attività lucrativa per gli stranieri ammessi provvisoriamente porterà, dopo sette anni di permanenza in Svizzera, a una riduzione delle spese di aiuto sociale sostenute dai Cantoni (cfr. n. 6.1). L'entità di questa diminuzione è tuttavia difficilmente quantificabile. Ove l'attività lucrativa non sia di carattere durevole, il cambiamento di Cantone potrebbe implicare il trasferimento dei costi di aiuto sociale al nuovo Cantone di residenza. Anche in questi casi, tuttavia, in virtù della modifica proposta, sarà l'assicurazione contro la disoccupazione a riassorbire le pertinenti spese, giacché grazie all'esercizio di un'attività lucrativa l'interessato avrà versato i necessari contributi assicurativi. Nell'insieme i Cantoni non saranno confrontati con oneri finanziari supplementari.

### **Limitazioni per i viaggi all'estero**

Il diritto vigente prevede già l'obbligo per i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione di presentarsi personalmente presso l'autorità cantonale competente in materia di stranieri allo scopo di depositare la loro domanda di autorizzazione per recarsi all'estero. L'autorità cantonale competente in materia di stranieri inoltra la domanda e gli eventuali documenti afferenti alla SEM. Queste procedure vengono mantenute anche con le proposte modifiche (art. 59, 59d, 59e D-LStrl). Trattandosi di un processo già esistente non vi è motivo di ritenere che il numero di domande aumenterà. Si può pertanto presumere che le nuove limitazioni proposte per i viaggi all'estero non avranno ripercussioni né sulle finanze né sul personale dei Cantoni.

I Cantoni hanno già la competenza di ordinare sanzioni nel settore degli stranieri. Si può presumere che l'esecuzione delle nuove misure sanzionatorie (art. 84a cpv. 2 e 3 e 120 cpv. 1 lett. h D-LStrl) non avrà ripercussioni di rilievo sulle finanze o sul personale dei Cantoni. Ai Cantoni compete anche il rilascio del permesso di dimora e di conseguenza l'attuazione del nuovo disciplinamento secondo cui le persone ammesse provvisoriamente che si sono recate nello Stato d'origine o di provenienza senza autorizzazione sono in linea di principio escluse dal rilascio di un permesso di dimora per dieci anni (art. 84a cpv. 2 e 3 D-LStrl). Ciò non comporta alcuna spesa aggiuntiva. Dal punto di vista odierno, tuttavia, non è possibile stimare in quanti casi occorrerà adottare le nuove misure sanzionatorie.

**Ripercussioni per i Comuni e per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Il disegno non ha ripercussioni particolari sui Comuni, i centri urbani, le agglomerazioni e le regioni di montagna. Per tale motivo si è rinunciato a ulteriori spiegazioni.

**6.3 Ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente**

La normativa proposta non ha conseguenze degne di nota sull'economia, la società e l'ambiente. Si rinuncia pertanto a ulteriori spiegazioni.

**7 Aspetti giuridici****7.1 Costituzionalità**

Il progetto si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>58</sup>, in virtù del quale la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione.

**7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera****Adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio**

Le modifiche proposte sono compatibili con gli obblighi internazionali della Svizzera.

In merito alla compatibilità con la Convenzione sullo statuto dei rifugiati si rimanda ai numeri 2.2.2, 4.1.1 e 5.1 ad articolo 85*b* capoverso 5 D-LStrI.

**Limitazioni per i viaggi all'estero**

Le proposte limitazioni per i viaggi all'estero e le corrispondenti sanzioni previste dal progetto sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. A differenza dei rifugiati riconosciuti, i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi e le persone bisognose di protezione non hanno diritto al rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno in virtù di trattati internazionali (cfr. art. 28 Conv.). I singoli Stati sono pertanto liberi di decidere se autorizzare o no queste persone a recarsi all'estero.

Per tenere debito conto del principio della proporzionalità, l'ammissione o la protezione provvisoria non si estingue se la persona rende verosimile di essere stata costretta a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 84 cpv. 4 lett. c D-LStrI e 79 lett. e D-LAsi).

<sup>58</sup> RS 101

In questo modo con le proposte limitazioni per i viaggi all'estero e le corrispondenti sanzioni sono rispettate anche le prescrizioni della Convenzione del 4 novembre 1950<sup>59</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e di altri trattati internazionali.

### **7.3 Forma dell'atto**

Il progetto attua le mozioni 18.3002 «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» e 15.3953 «Nessun viaggio nel Paese d'origine per le persone ammesse provvisoriamente» (cfr. n. 1.1). che incaricano il Consiglio federale di adeguare le norme riguardanti le persone ammesse provvisoriamente. Poiché le due mozioni interessano lo stesso gruppo di persone, le necessarie modifiche di legge sono attuate con lo stesso progetto. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

#### **Adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria**

Finora il cambiamento di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente è stato disciplinato sia nella legge (LStrI) sia nelle ordinanze (cfr. n. 1.1). Poiché il cambiamento di Cantone per i permessi rilasciati in applicazione del diritto in materia di stranieri è disciplinato dalla legge (art. 37 LStr per le persone con un permesso di soggiorno di breve durata, di dimora o di domicilio), deve esserlo anche il cambiamento di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente. Inoltre, devono essere istituiti e disciplinati nuovi diritti legali.

La sistematica della LStrI va ulteriormente semplificata mediante articoli separati che regolino l'attività lucrativa, il cambiamento di Cantone e il ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente. Le relative disposizioni di esecuzione continuano a essere disciplinate nell'OASA.

#### **Limitazioni per i viaggi all'estero**

Per ragioni di certezza del diritto e in analogia con le norme relative ai viaggi dei rifugiati riconosciuti, i principi di base dei viaggi all'estero per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione devono essere disciplinati in modo uniforme a livello di legge (art. 59d e 59e D-LStrI). Per motivi di trasparenza, ciò vale anche per le corrispondenti misure sanzionatorie in caso di violazione di queste nuove limitazioni ai viaggi all'estero (art. 84 cpv. 4, 84a cpv. 2 e 3, 120 cpv. 1 lett. h e 122d D-LStrI nonché art. 53 lett. d e 79 lett. e D-LAsi).

<sup>59</sup> RS 0.101

## **7.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non prevede né disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o limiti di spesa e non è quindi subordinato al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

## **7.5 Delega di competenze legislative**

Negli articoli 59, 59*d* e 59*e* D-LStrI il progetto contiene norme di delega al Consiglio federale per l'emanazione del diritto regolamentare. Il Consiglio federale ha l'incarico di definire le modalità di rilascio dei documenti di viaggio e dei visti di ritorno (art. 59 cpv. 6 D-LStrI). È inoltre autorizzato a stabilire le condizioni per autorizzare lo straniero ammesso provvisoriamente o la persona bisognosa di protezione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59*d* cpv. 2 D-LStrI) nonché a disciplinare a livello di ordinanza quando sussistono particolari motivi personali e quando, eccezionalmente, uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione può recarsi in uno Stato che non sia quello d'origine o di provenienza (art. 59*e* cpv. 3 D-LStrI). Tali deleghe contengono disciplinamenti il cui grado di concretizzazione supererebbe il livello di legge. La competenza di legiferare conferita dalla legge al Consiglio federale è definita in misura sufficientemente concreta nelle disposizioni degli articoli 59, 59*d* e 59*e* D-LStrI.