



18.026

**Messaggio  
concernente la revisione della legge federale sugli stranieri  
(LStr)  
(Norme procedurali e sistemi d'informazione)**

del 2 marzo 2018

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di revisione della legge federale sugli stranieri.

Il disegno di revisione comporta anche diverse modifiche della legge sull'asilo, della legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, della legge sui lavoratori distaccati, della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e della legge sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione.

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

2 marzo 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*Il presente disegno di revisione della legge federale sugli stranieri tiene conto dei recenti sviluppi, nazionali e internazionali, del diritto e della prassi nel settore migratorio. Nonostante il Parlamento abbia adottato, il 16 dicembre 2016, le modifiche della legge sugli stranieri relative all'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale e al miglioramento dell'integrazione, occorre soprattutto adeguare determinate procedure e creare le basi legali necessarie all'accesso ai dati nel settore migratorio, alla loro conservazione e comunicazione.*

### **Situazione iniziale**

*Il settore migratorio è vasto e in costante trasformazione, il che comporta inevitabilmente una serie di modifiche imprescindibili per poter assicurare una prassi uniforme e conforme agli impegni della Svizzera. Sebbene i temi affrontati non siano direttamente collegati tra loro, data la loro quantità e importanza, sono stati comunque riuniti in un unico pacchetto legislativo.*

*Oltre alla revisione della legge federale sugli stranieri, il presente progetto prevede anche la modifica di altre leggi, tra cui, in particolare, quella sull'asilo.*

### **Contenuto del progetto**

*Il disegno di legge mantiene il diritto di veto della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) attraverso la procedura di approvazione, attua le modifiche legislative necessarie alla protezione delle vittime di reati nell'esercizio della prostituzione in seguito all'abolizione dello statuto di artista di cabaret e amplia la cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno.*

*Definisce inoltre il ruolo della SEM nella garanzia della qualità e nello sviluppo qualitativo dei programmi di promozione dell'integrazione, disciplina l'obbligo dei datori di lavoro di rimborsare ai propri dipendenti le spese legate al lavoro distaccato in Svizzera e inverte l'onere della prova in caso di procedura di revoca della qualità di rifugiato a chi si reca nel proprio Paese di origine o di provenienza.*

*Si tratta inoltre di agevolare un'attuazione ottimale degli sviluppi dell'acquis di Schengen e Dublino già recepiti dalla Svizzera, ossia della direttiva sul rimpatrio, del codice frontiere Schengen e delle nuove norme sulla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino.*

*Il progetto introduce inoltre le basi legali necessarie alla creazione di un sistema d'informazione nei settori dell'allontanamento e dell'espulsione nonché dell'aiuto al ritorno e modifica i diritti d'accesso a diversi sistemi d'informazione del settore migratorio.*

*Infine, crea le basi legali per consentire l'uso delle registrazioni audiovisive della videosorveglianza come elementi di prova nei procedimenti penali o amministrativi, permettere alle autorità di comunicarsi determinati dati e consentire a nuove autorità di rilevare, consultare e trattare dati biometrici nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>1382</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>1387</b>
1.1 Situazione iniziale	1387
1.2 La normativa proposta	1387
1.2.1 Procedura di approvazione dei permessi cantonali da parte della SEM (n. 2.1)	1387
1.2.2 Protezione delle vittime che esercitano la prostituzione (n. 2.2)	1388
1.2.3 Ampliamento della cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno (n. 2.3)	1388
1.2.4 Qualità dei provvedimenti per l'integrazione (n. 2.4)	1388
1.2.5 Spese legate al soggiorno in Svizzera di lavoratori distaccati (n. 2.5)	1388
1.2.6 Presunzione legale in caso di viaggio del rifugiato nel suo Stato di origine o di provenienza (n. 2.6)	1389
1.2.7 Miglioramenti nell'attuazione dell'acquis di Schengen e Dublino (n. 2.7–2.9)	1389
1.2.8 Sistemi d'informazione, videosorveglianza e scambio di dati (n. 2.10–2.16)	1390
1.3 Risultati della consultazione e modifiche rispetto all'avamprogetto	1390
1.3.1 Garanzia della qualità nella promozione dell'integrazione (stralcio dell'art. 57a AP-LStr)	1391
1.3.2 Divieto di viaggio per i rifugiati riconosciuti (stralcio dell'art. 59a AP-LStr)	1391
1.3.3 Altre modifiche richieste	1392
1.4 Modifiche supplementari successive alla consultazione	1393
1.4.1 Soppressione del sistema ISR	1393
1.4.2 Registrazione dei casi medici	1394
1.4.3 Rilevamento sistematico dei dati biometrici	1394
1.4.4 Rifugiati e apolidi contro cui è stata pronunciata, con sentenza passata in giudicato, un'espulsione ai sensi del CP e del CPM	1394
1.4.5 Adozione delle modifiche della LStr (Integrazione)	1395
1.5 Problematica dei viaggi di rifugiati riconosciuti nel loro Stato d'origine o di provenienza	1395
1.5.1 Situazione iniziale	1395
1.5.2 Misure concrete per accertare i viaggi abusivi nello Stato d'origine e di provenienza	1396

<b>2</b>	<b>Modifiche della LStr</b>	<b>1397</b>
2.1	Procedura d'approvazione dei permessi cantonali da parte della SEM (art. 99 D-LStr)	1397
2.1.1	Necessità della modifica	1397
2.1.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1397
2.2	Protezione delle vittime che esercitano la prostituzione (art. 30 cpv. 1 lett. d ed e <sup>bis</sup> e art. 60 cpv. 2 lett. b D-LStr)	1398
2.2.1	Necessità della modifica	1398
2.2.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1399
2.3	Ampliamento della cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno (art. 60 cpv. 2 lett. c D-LStr)	1401
2.3.1	Necessità della modifica	1401
2.3.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1401
2.4	Qualità dei provvedimenti per l'integrazione (art. 56 cpv. 6 D-LStr)	1402
2.4.1	Necessità della modifica	1402
2.4.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1402
2.5	Spese legate al soggiorno in Svizzera dei lavoratori distaccati (art. 22 D-LStr e art. 2 cpv. 3 e 5 D-LDist)	1403
2.5.1	Necessità della modifica	1403
2.5.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1404
2.6	Inversione dell'onere della prova se il rifugiato si reca nello Stato di origine o di provenienza (art. 63 cpv. 1 <sup>bis</sup> D-LAsi)	1405
2.6.1	Necessità della modifica	1405
2.6.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1406
2.7	Adeguamenti in funzione della direttiva sul rimpatrio (art. 64d cpv. 3, 81 cpv. 2 e 115 cpv. 4 D-LStr)	1406
2.7.1	Necessità della modifica	1406
2.7.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1407
2.8	Delega della competenza decisionale agli organi cantonali o federali competenti per il controllo al confine in caso di rifiuto d'entrata o in caso di allontanamento alla frontiera esterna di Schengen (art. 65 cpv. 2 e 2 <sup>bis</sup> D-LStr)	1409
2.8.1	Necessità della modifica	1409
2.8.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1410

---

2.9	Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 80a cpv. 1 lett. a D-LStr)	1411
2.9.1	Necessità della modifica	1411
2.9.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1412
2.10	Nuovo sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno (art. 109f-109j D-LStr)	1412
2.10.1	Necessità della modifica	1412
2.10.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1413
2.11	Estensione dell'accesso al sistema centrale d'informazione visti Schengen e al sistema nazionale visti (art. 109a cpv. 2 lett. d e 109c lett. e D-LStr)	1414
2.11.1	Necessità della modifica	1414
2.11.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1415
2.12	Accesso dell'Ufficio SIRENE al SIMIC (art. 7a cpv. 3 lett. f D-LSISA)	1415
2.12.1	Necessità della modifica	1415
2.12.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1416
2.13	Accesso in linea di fedpol al sistema API ed estensione, su richiesta delle autorità coinvolte, dell'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 104 cpv. 1 <sup>ter</sup> , 104a cpv. 1, 1 <sup>bis</sup> , 3 e 3 <sup>bis</sup> , 104b e 104c D-LStr)	1416
2.13.1	Necessità della modifica	1416
2.13.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1418
2.14	Videosorveglianza (art. 102f D-LAsi)	1419
2.14.1	Necessità della modifica	1419
2.14.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1420
2.15	Introduzione di dati degni di particolare protezione nel SIMIC (art. 4 cpv. 1 lett. a <sup>bis</sup> ed e, art. 7a D-LSISA e art. 99a cpv. 4 D-LAsi)	1421
2.15.1	Necessità della modifica	1421
2.15.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1421
2.16	Comunicazione di dati alle autorità di migrazione (art. 50a cpv. 1 lett. e n. 8 D-LAVS)	1422
2.16.1	Necessità di un intervento legislativo	1422
2.16.2	Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale	1422

<b>3</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>1423</b>
3.1	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri	1423
3.2	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo	1445
3.3	Legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo	1449
3.4	Legge dell'8 ottobre 1999 sui lavoratori distaccati	1453
3.5	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti	1453
<b>4</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>1454</b>
4.1	Ripercussioni economiche della limitazione temporale dell'obbligo di rimborsare le spese	1454
4.2	Ripercussioni finanziarie	1455
4.2.1	Nuovi accessi al sistema di informazione visti, al SIMIC e al sistema API	1455
4.2.2	Estensione della cerchia di beneficiari dell'aiuto al ritorno	1456
4.2.3	Sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno (progetto eRetour)	1456
4.2.4	Introduzione nel SIMIC di dati elettronici particolarmente degni di protezione	1457
4.2.5	Qualità dei provvedimenti d'integrazione	1457
4.2.6	Inversione dell'onere della prova in caso di viaggio nello Stato di origine o di provenienza del rifugiato	1457
4.2.7	Subordinazione al freno alle spese	1457
<b>5</b>	<b>Rapporto con il programma di legislatura</b>	<b>1458</b>
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>1458</b>
6.1	Legalità	1458
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	1458
6.3	Rapporto con il diritto dell'Unione europea	1459
	<b>Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (Norme procedurali e sistemi d'informazione) (Disegno)</b>	<b>1461</b>

## Messaggio

### 1 Punti essenziali del progetto

#### 1.1 Situazione iniziale

La legge federale del 16 dicembre 2005<sup>1</sup> sugli stranieri (LStr) è entrata in vigore il 1° gennaio 2008<sup>2</sup>. Nonostante il Parlamento abbia adottato il 16 dicembre 2016 alcune modifiche della LStr<sup>3</sup> relative all'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione (Cost.)<sup>4</sup> e al miglioramento dell'integrazione<sup>5</sup> (di seguito nLStr), non ancora entrate in vigore, molte disposizioni della legge vanno riviste alla luce dei recenti sviluppi, nazionali e internazionali, in materia di diritto e di prassi nel settore migratorio. Si tratta principalmente di adattare alcune procedure e creare le basi legali necessarie all'accesso ai dati nel settore migratorio, alla loro conservazione e comunicazione.

Nonostante l'assenza di un legame diretto tra i vari temi affrontanti nel presente progetto, è opportuno trattarli insieme vista la loro importanza per la prassi nel settore migratorio.

#### 1.2 La normativa proposta

##### 1.2.1 Procedura di approvazione dei permessi cantonali da parte della SEM (n. 2.1)

Il Tribunale federale (TF) ha stabilito in una decisione di principio<sup>6</sup> che la procedura d'approvazione è esclusa se la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può ricorrere contro una decisione di un'autorità cantonale di ricorso. La normativa proposta permette alla SEM di continuare a esercitare la sua funzione di vigilanza dandole la possibilità di non approvare la concessione di un permesso di soggiorno o una decisione preliminare riguardante il mercato del lavoro oppure di ridurne la portata anche se un'autorità cantonale di ricorso, giudiziaria o amministrativa si è pronunciata a favore.

<sup>1</sup> RS 142.20

<sup>2</sup> Varie disposizioni della revisione totale della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) erano entrate in vigore già nel gen. 2007. Si tratta delle disposizioni relative alle misure coercitive, al miglioramento dello statuto delle persone ammesse provvisoriamente e all'istituzione di partenariati in materia di migrazione.

<sup>3</sup> Modifica della LStr del 16 dic. 2016 (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti dell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione; FF 2016 7955).

<sup>4</sup> RS 101

<sup>5</sup> Modifica della LStr del 16 dic. 2016 (Integrazione; FF 2016 7937).

<sup>6</sup> DTF 141 II 169 del 30 mar. 2015.

### **1.2.2 Protezione delle vittime che esercitano la prostituzione (n. 2.2)**

In seguito alla sua decisione del 22 ottobre 2014 di abolire dal 1° gennaio 2016 lo statuto di artista di cabaret, il nostro Consiglio ha disposto l'attuazione di una serie di misure accessorie per garantire la protezione delle vittime di reati, ai sensi della legge federale del 23 marzo 2007<sup>7</sup> concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV), legati all'esercizio della prostituzione. La normativa proposta prevede di disciplinare il soggiorno di queste persone per la durata dei procedimenti e la possibilità di concedere loro un aiuto al ritorno.

### **1.2.3 Ampliamento della cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno (n. 2.3)**

Per incoraggiare il ritorno volontario e facilitare la reintegrazione nel Paese di origine o di provenienza, si prevede di accordare l'aiuto al ritorno anche agli stranieri ammessi provvisoriamente (art. 83 segg. LStr) che rientrano volontariamente nel loro Paese o che devono lasciare la Svizzera in seguito alla revoca dell'ammissione provvisoria. Il disegno permette inoltre di concedere tale aiuto a tutti gli stranieri ammessi provvisoriamente a prescindere dal fatto che appartengano al settore dell'asilo o a quello degli stranieri.

### **1.2.4 Qualità dei provvedimenti per l'integrazione (n. 2.4)**

Il disegno precisa il ruolo della SEM per quanto riguarda la garanzia della qualità e lo sviluppo qualitativo della promozione dell'integrazione, in particolare della promozione linguistica.

### **1.2.5 Spese legate al soggiorno in Svizzera di lavoratori distaccati (n. 2.5)**

Si tratta di disciplinare l'obbligo del datore di lavoro di rimborsare le spese dei suoi dipendenti distaccati in Svizzera. La questione è stata già oggetto della mozione Markwalder<sup>8</sup> che il nostro Collegio ha proposto di respingere pur sostenendo, nel suo parere del 20 maggio 2015, la necessità di intervenire quanto all'assunzione delle spese da parte del datore di lavoro in caso di lavoro distaccato di lunga durata.

<sup>7</sup> RS 312.5

<sup>8</sup> Mozione 15.3263 «Revisione della legge sui lavoratori distaccati»; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Oggetto 20153263.

Le nuove disposizioni introducono esplicitamente questo obbligo nella LStr e nella legge dell'8 ottobre 1999<sup>9</sup> sui lavoratori distaccati (LDist) e conferiscono al Consiglio federale la competenza di emanare disposizioni sulla durata dell'obbligo del datore di lavoro al rimborso, in caso di lavoro distaccato di lunga durata.

### **1.2.6 Presunzione legale in caso di viaggio del rifugiato nel suo Stato di origine o di provenienza (n. 2.6)**

La modifica proposta introduce nella legge del 26 giugno 1998<sup>10</sup> sull'asilo (LAsi) la presunzione legale secondo cui il rifugiato che si reca nel proprio Stato d'origine o di provenienza, ridomanda volontariamente la protezione di tale Stato (art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> D-LAsi). Ne consegue che la SEM avvierà, subito dopo aver accertato un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza, una procedura di revoca della qualità di rifugiato. La qualità di rifugiato non è revocata solamente se l'interessato è in grado di confutare la suddetta presunzione, ossia se rende verosimile che il viaggio nello Stato d'origine o di provenienza è avvenuto su pressione esterna, che non aveva l'intenzione di ridomandare la protezione di questo Stato o che detto Stato non gliel'ha concessa.

### **1.2.7 Miglioramenti nell'attuazione dell'acquis di Schengen e Dublino (n. 2.7–2.9)**

In qualità di Stato associato, la Svizzera ha recepito gli sviluppi dell'acquis di Schengen e Dublino. Molte norme della LStr riguardanti il ritorno in relazione alla direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del consiglio del 16 dicembre 2008<sup>11</sup> recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio) vanno adattate tenendo conto della pertinente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE). Anche la procedura di rifiuto d'entrata e di allontanamento all'aeroporto deve soddisfare meglio i requisiti del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016<sup>12</sup> che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Inoltre va prevista una normativa sulla competenza di ordinare la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino in seguito alle modifiche apportate dal riassetto del settore dell'asilo<sup>13</sup>.

Le disposizioni proposte, fondate sulla direttiva sul rimpatrio, tengono conto delle critiche e delle raccomandazioni formulate dalla commissione di valutazione nel quadro della valutazione Schengen della Svizzera del 2014.

<sup>9</sup> RS **823.20**

<sup>10</sup> RS **142.31**

<sup>11</sup> GU L 348/98 del 24.12.2008, pagg. 98–107.

<sup>12</sup> GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato dal regolamento (UE) 2017/458, GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1.

<sup>13</sup> Cfr. la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo; 14.063) adottata dal Parlamento il 25 set. 2015 ed entrata parzialmente in vigore (RU **2016** 3101 segg.).

## **1.2.8 Sistemi d'informazione, videosorveglianza e scambio di dati (n. 2.10–2.16)**

La SEM ha bisogno di un nuovo sistema d'informazione che contenga i dati necessari all'adempimento dei compiti legati al settore dell'allontanamento, dell'espulsione e dell'aiuto al ritorno. Inoltre, alcuni diritti d'accesso ai sistemi d'informazione esistenti vanno adeguati e deve essere possibile registrarvi determinati dati degni di particolare protezione. Oltre a ciò le registrazioni audiovisive effettuate con la videosorveglianza devono poter essere utilizzate come mezzi di prova. Infine, va migliorato lo scambio di dati tra determinate autorità amministrative e le autorità di migrazione.

## **1.3 Risultati della consultazione e modifiche rispetto all'avamprogetto**

La procedura di consultazione, aperta dal nostro Consiglio il 22 giugno 2016, si è conclusa il 13 ottobre 2016. Tutti i Cantoni, cinque partiti (I Verdi, PPD, PLR, PS e UDC), tre conferenze cantonali (Conferenza delle casse cantonali di compensazione, Conferenza dei governi cantonali [CdC] e Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP]) e 34 altri partecipanti tra cerchie interessate e associazioni mantello si sono espressi sul progetto, per un totale di 68 pareri. Due interpellati (GR e Associazione svizzera dei magistrati) hanno espressamente rinunciato a prendere posizione. Un partecipante (UDC) ha totalmente respinto il progetto.

Quasi tutti gli interpellati approvano la maggior parte delle disposizioni proposte. Alcuni prendono posizione solamente su quelle che li riguardano o li interessano. Infine qualche interpellato (tra cui PLR, I Verdi, Fédération des entreprises romandes [FER], Federazione svizzera degli avvocati [FSA] e Ordre des avocats de Genève [ODAGE]) critica il progetto in quanto riunisce in un unico pacchetto legislativo numerosi temi eterogenei.

Le disposizioni più controverse sono quelle sulla qualità dei provvedimenti d'integrazione (art. 57a AP-LStr) e quelle per migliorare l'applicabilità del divieto per i rifugiati riconosciuti di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59a AP-LStr e 63 AP-LAsi). In base a dette osservazioni è stata aggiunta una nuova disposizione (cfr. 2.4), mentre sono stati stralciati gli articoli 57a e 59a AP-LStr (cfr. 1.3.1 e 1.3.2).

Per quanto riguarda le diverse osservazioni degli interpellati e la relativa posizione del nostro Consiglio, si rimanda al numero 2.

### 1.3.1 Garanzia della qualità nella promozione dell'integrazione (stralcio dell'art. 57a AP-LStr)

L'articolo 57a capoversi 1 e 2 AP-LStr sulla garanzia della qualità nell'integrazione è stralciato poiché il 16 dicembre 2016<sup>14</sup> il Parlamento ha adottato, nell'ambito del progetto legislativo relativo all'integrazione (revisione parziale della LStr; 13.030), una disposizione corrispondente, ossia l'articolo 56 capoverso 5 nLStr che soddisfa le richieste degli interpellati essendo più esaustivo di quello proposto nell'avamprogetto in quanto comprende tutti i settori di intervento.

Basandosi sull'articolo 6 capoverso 2 della legge federale del 20 giugno 2014<sup>15</sup> sulla formazione continua (LFCo), l'articolo 57a capoversi 1 e 2 AP-LStr assegna alla SEM e ai Cantoni la competenza di fissare i criteri per la garanzia e lo sviluppo della qualità dei provvedimenti sull'integrazione. La maggioranza dei Cantoni ha bocciato questa disposizione come anche tre partiti e quasi tutte le organizzazioni, tra cui l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) e la CDDGP. Le principali critiche vertono sul fatto che la disposizione proposta toglie ai Cantoni la responsabilità operativa della garanzia della qualità, non tiene conto delle condizioni dei singoli Cantoni, causa oneri e costi supplementari e ostacola l'innovazione. Inoltre la Confederazione, i Cantoni e i Comuni cooperano già nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione, considerati strumenti sufficientemente efficaci.

L'articolo 57a capoverso 3 AP-LStr, che non è stato criticato in sede di consultazione, viene spostato e diventa l'articolo 56 capoverso 6 D-LStr.

### 1.3.2 Divieto di viaggio per i rifugiati riconosciuti (stralcio dell'art. 59a AP-LStr)

L'articolo 59a AP-LStr prevedeva di inserire esplicitamente nella legge il divieto per i rifugiati riconosciuti di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza e, se vi è il fondato sospetto che tale divieto sia stato infranto, la possibilità di pronunciare, nei confronti di tutti i rifugiati dello Stato d'origine o di provenienza in questione, un divieto di recarsi in altri Stati in particolare in quelli limitrofi allo Stato d'origine o di provenienza. Come per la presunzione legale (cfr. art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> D-LStr; cfr. n. 1.2.6), l'obiettivo della disposizione era limitare i viaggi dei rifugiati riconosciuti nel loro Stato d'origine o di provenienza.

Sebbene la problematica di questi viaggi sia nota (cfr. n. 1.5) e l'obiettivo delle disposizioni sia stato riconosciuto dagli interpellati, l'articolo 59a AP-LStr ha sollevato numerose critiche. Per alcuni interpellati (tra cui FR, GE, NE, SH, PS, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSAR], CSP, Ufficio di coordinamento dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni a Berna, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSA], Unione delle città svizzere [UCS]) è sproporzionato sia il divieto di recarsi in altri Paesi (limitrofi) sia la sua estensione a tutti i rifugiati provenienti dallo stesso Stato. Inoltre, il fatto che l'articolo contenga nozioni inde-

<sup>14</sup> FF 2016 7937

<sup>15</sup> RS 419.1

terminate (p. es. la nozione di fondato sospetto) crea incertezza giuridica (p. es secondo CDDGP, ASM, ODAGE, FSA).

Visti i risultati della consultazione e in seguito a un esame approfondito della sua applicabilità, l'articolo 59a AP-LStr è stato stralciato. In genere, nel viaggio dalla Svizzera verso uno Stato di origine o di provenienza non si attraversa soltanto uno Stato limitrofo ma anche diversi altri Paesi. Pertanto non è possibile applicare un simile divieto, in quanto la molteplicità degli itinerari possibili non consentirebbe alle autorità di determinare il vero Stato di destinazione (Stato di origine o di provenienza). Inoltre, il divieto impedirebbe ai rifugiati di recarsi nei Paesi limitrofi a quello da cui sono fuggiti per visitare i loro familiari che vi risiedono temporaneamente o stabilmente.

Tuttavia, la proposta, avanzata nell'avamprogetto, di introdurre una presunzione legale in caso di viaggio del rifugiato nello Stato d'origine o di provenienza è mantenuta (art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> D-LStr cfr. n. 2.6). Infatti, una procedura di revoca della qualità di rifugiato è già automaticamente avviata se si constata un simile viaggio; tuttavia è difficile provare che il rifugiato abbia voluto rimettersi sotto la protezione del suo Stato d'origine o di provenienza. La presunzione legale imporrà all'interessato di rendere verosimile che, nonostante vi si sia recato, egli continua a essere perseguito dallo Stato in questione.

### 1.3.3 Altre modifiche richieste

Vari interpellati hanno chiesto di abrogare l'articolo 64c LStr, sostenendo che un allontanamento senza formalità non soddisfa i pertinenti requisiti dell'acquis di Schengen. Va precisato che la direttiva sul rimpatrio<sup>16</sup> prevede delle eccezioni al principio secondo cui in caso di soggiorno irregolare va sempre emanata una decisione scritta di allontanamento. Secondo l'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva, gli Stati membri possono astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare qualora il cittadino in questione sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di accordi bilaterali. Secondo l'articolo 2 paragrafo 2 lettera a della direttiva, ogni Stato membro può decidere di non applicare la presente direttiva, e quindi procedere all'allontanamento senza formalità, se il cittadino di un Paese terzo è già sottoposto a respingimento alla frontiera conformemente all'articolo 13 del codice frontiere Schengen. Ciò permette di evitare doppie procedure. In effetti, queste persone sono già state sottoposte a una procedura formale secondo il codice frontiere Schengen<sup>17</sup> per stabilire se le condizioni d'entrata erano soddisfatte. Per questa ragione l'articolo 64c LStr non va abrogato.

Alcuni interpellati hanno chiesto di correggere o abrogare altre disposizioni, nella fattispecie l'articolo 74 LStr (PS) e l'articolo 61 capoverso 1 lettera f LStr (ZH). Queste richieste non possono essere prese in considerazione; il legislatore infatti si è

<sup>16</sup> GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98–107, n. 1.2.7.

<sup>17</sup> FF 2009 7737 7749, GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato dal regolamento (UE) 2017/458, GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1, n. 1.2.7.7.

già pronunciato a favore di tali disposizioni e si tratta di diritto vigente, che non è opportuno modificare nel quadro della presente revisione.

Due Cantoni (OW e NW) auspicano che le autorità inquirenti e i giudici dei provvedimenti coercitivi siano tenuti a notificare *spontaneamente* alle autorità preposte all'esecuzione della LStr le informazioni necessarie all'applicazione di tale legge. Il nostro Consiglio ha già disposto che le autorità di polizia, quelle giudiziarie e quelle preposte alle indagini penali comunichino *spontaneamente* alle autorità preposte all'esecuzione della LStr l'avvio o la sospensione di inchieste penali, la carcerazione o la liberazione e le sentenze di diritto penale riguardanti gli stranieri (art 97 cpv. 3 lett. a e b LStr, art. 82 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 ott. 2007<sup>18</sup> sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA]). Pertanto le basi legali esistenti sono considerate sufficienti.

## **1.4 Modifiche supplementari successive alla consultazione**

Successivamente all'apertura della procedura di consultazione ma indipendentemente da essa, varie altre disposizioni sono state aggiunte al pacchetto.

### **1.4.1 Soppressione del sistema ISR**

Il sistema d'informazione per il rilascio a stranieri di documenti di viaggio svizzeri e permessi di ritorno (ISR) sarà abolito in quanto ormai giunto al termine del suo ciclo di vita.

Il nuovo disciplinamento propone di registrare i dati di questo sistema nel SIMIC. Questa modifica tecnica presuppone l'abrogazione dell'articolo 111 LStr e l'adattamento di altre disposizioni della stessa legge (art. 59 e 102a) e della legge federale del 20 giugno 2003<sup>19</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA) (art. 3 cpv. 2 lett. b e cpv. 3 lett. b, art. 4 cpv. 1 lett. abis e g, art. 7a e art. 9 cpv. 1 lett. m–o e cpv. 2 lett. l–n).

Queste modifiche non sono state sottoposte a una nuova consultazione in quanto le autorità interessate (ASM e CCDGP), interpellate l'11 maggio 2017, hanno approvato l'abolizione del sistema ISR. Inoltre, gli accessi ai dati restano immutati. Le autorità interessate potranno trattare i dati relativi ai documenti di viaggio nel SIMIC. Le posizioni degli ambienti interessati sono pertanto note conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005<sup>20</sup> sulla consultazione (LCo).

<sup>18</sup> RS 142.201

<sup>19</sup> RS 142.51

<sup>20</sup> RS 172.061

## **1.4.2 Registrazione dei casi medici**

Si tratta di riportare l'annotazione «caso medico» nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) e nel sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura e per gli alloggi negli aeroporti (MIDES) al fine di permettere una migliore ripartizione tra i Cantoni dei richiedenti l'asilo che devono beneficiare dell'assistenza sanitaria (art. 4 cpv. 1 lett. f D-LSISA e art. 99a cpv. 3 lett. f, D-LAsi).

Queste modifiche non sono state sottoposte a una nuova consultazione in quanto permettono di creare gli accessi che agevolano una prassi già esistente. Inoltre non è necessaria una consultazione poiché dette modifiche concernono principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera a LCo.

## **1.4.3 Rilevamento sistematico dei dati biometrici**

Nel contesto dell'esame delle condizioni di entrata o nel quadro di una procedura di diritto in materia di stranieri, l'autorità competente potrà rilevare e registrare a fini identificativi i dati biometrici degli stranieri in singoli casi e, per determinati gruppi di persone, anche in modo sistematico (art. 102 cpv. 1 D-LStr). La disposizione riguarda in particolare i soggiorni in Svizzera di lunga durata, superiori a tre mesi, sottoposti a permesso rilasciato in vista di un'attività lucrativa o del ricongiungimento familiare (visto D). Il Consiglio federale è inoltre incaricato di stabilire i gruppi di persone che potranno essere sottoposti a un rilevamento sistematico.

Questa modifica non è stata sottoposta a una nuova consultazione in quanto riguarda essenzialmente le autorità federali e il trattamento dei dati biometrici nel quadro della procedura di rilascio dei visti. Inoltre non è necessaria una consultazione poiché detta modifica concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali, in particolare del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera a LCo.

## **1.4.4 Rifugiati e apolidi contro cui è stata pronunciata, con sentenza passata in giudicato, un'espulsione ai sensi del CP e del CPM**

La normativa proposta disciplina la situazione in materia di attività lucrativa, aiuto sociale e contributi federali nel caso di rifugiati e apolidi contro cui è stata pronunciata un'espulsione ai sensi del Codice penale (CP)<sup>21</sup> e del Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>22</sup> (CPM) (qui appresso espulsione giudiziaria) passata in giudicato ma non eseguibile (art. 61 D-LAsi, art. 31 cpv. 3 e 4, art. 86 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> e art. 87 cpv. 1 lett. d D-LStr). Questa modifica è conforme agli impegni internazionali della Svizzera.

<sup>21</sup> RS 311.0

<sup>22</sup> RS 321.0

La modifica non è stata sottoposta a una nuova consultazione in quanto corrisponde a una richiesta espressa in occasione della consultazione concernente l'ordinanza sull'attuazione dell'espulsione giudiziaria<sup>23</sup>. Le posizioni degli ambienti interessati sono pertanto note conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo.

#### **1.4.5 Adozione delle modifiche della LStr (Integrazione)**

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato alcune modifiche della LStr (Integrazione) tra cui l'articolo 97 capoverso 3 lettera d<sup>quinquies</sup> nLStr<sup>24</sup>, che regola la comunicazione dei dati relativi all'applicazione di provvedimenti disposti da autorità di protezione dei minori e degli adulti. Ne consegue che l'articolo 97 capoverso 3 lettera g AP-LStr è superfluo ed pertanto stato stralciato.

Nell'ambito delle suddette modifiche è stato adottato anche l'articolo 56 nLStr sulla ripartizione dei compiti nell'ambito dell'integrazione (n. 1.3). Di conseguenza l'articolo 57a AP-LStr è stato stralciato e nell'articolo 56 nLStr è stato inserito un nuovo capoverso 6.

### **1.5 Problematica dei viaggi di rifugiati riconosciuti nel loro Stato d'origine o di provenienza**

#### **1.5.1 Situazione iniziale**

Secondo la normativa vigente i rifugiati riconosciuti hanno diritto a un titolo di viaggio che tuttavia non li autorizza a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59 LStr e art. 3 e 12 cpv. 3 dell'ordinanza del 14 nov. 2012<sup>25</sup> concernente il rilascio di documento di viaggio per stranieri [ODV]). Se, ciononostante, il titolare di un documento di viaggio si reca nel suo Stato d'origine o di provenienza, la SEM procede alla revoca della sua qualità di rifugiato se egli si è volontariamente posto di nuovo sotto la protezione di tale Stato (cfr. art. 63 cpv. 1 lett. b LAsi). Tuttavia, la SEM può disconoscere la qualità di rifugiato soltanto se è in grado di dimostrare che il rifugiato ha compiuto un simile viaggio e in pratica la produzione di simili prove risulta spesso difficile. Negli ultimi due anni la qualità di rifugiato è stata revocata per viaggi nel Paese di provenienza solamente in 191 casi nel 2015 e in 143 nel 2016 a fronte di 48 597 (2015) e 55 291 (2016) rifugiati riconosciuti residenti in Svizzera. Questa percentuale relativamente bassa evidenzia la necessità di misure supplementari volte a scoprire e dimostrare gli abusi in tale ambito.

<sup>23</sup> Cfr. Commenti dell'ordinanza sull'attuazione dell'espulsione giudiziaria, n. 2.1.1, reperibile sul sito: [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Sicurezza > Progetti legislativi in corso > Espulsione degli stranieri che commettono reati.

<sup>24</sup> FF 2016 7937 7946

<sup>25</sup> RS 143.5

La questione dei viaggi abusivi dei rifugiati riconosciuti nello Stato d'origine o di provenienza è regolarmente affrontata in diversi interventi parlamentari (cfr. le mozioni 15.3803<sup>26</sup> e 15.3844<sup>27</sup>) e nei mass media. Il nostro Collegio è consapevole della problematica e propone con questo disegno misure efficaci per contrastare gli abusi. Già nel suo parere alle mozioni citate, ricordava che il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) stava verificando la possibilità di precisare nella LAsi le condizioni per stabilire se il rifugiato si è posto volontariamente sotto la protezione del suo Stato d'origine o di provenienza.

Date queste premesse, proponiamo di sancire nella LAsi una presunzione legale per revocare la qualità di rifugiato (cfr. art. 63 cpv 1<sup>bis</sup> D-LAsi, cfr. n. 1.2.6 e 2.6). Inoltre, la SEM ha già adottato misure pratiche per accertare e dimostrare i viaggi abusivi dei rifugiati nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. n. 1.5.2).

### **1.5.2 Misure concrete per accertare i viaggi abusivi nello Stato d'origine e di provenienza**

Già da settembre 2015, la SEM dispone di un servizio cui segnalare eventuali viaggi sospetti di persone del settore dell'asilo nello Stato di origine o di provenienza. In seguito a una segnalazione, la SEM verifica se, nel caso concreto, i dati disponibili autorizzano il disconoscimento della qualità di rifugiato dell'interessato e la revoca dell'asilo o dell'ammissione provvisoria. Dall'introduzione di tale servizio, la SEM ha ricevuto numerose segnalazioni di sospetto dalle autorità cantonali di controllo al confine nonché dai servizi sociali e dagli uffici della migrazione. In tale contesto è stata potenziata la cooperazione tra la SEM, i Cantoni competenti e le autorità di controllo al confine. Per avere informazioni sui viaggi sospetti, dette autorità consultano i dati sui passeggeri (dati personali, dati relativi al documento di viaggio e al volo; *Advance Passenger Information*) comunicati dalle compagnie aeree dopo il decollo.

Dall'autunno 2017, la SEM intende inoltre introdurre un nuovo modulo per il rilascio dei titoli di viaggio per rifugiati che ricordi loro l'obbligo di collaborare nella procedura di revoca della qualità di rifugiato e dell'asilo se sussiste il sospetto di un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza. Solamente chi si dichiara d'accordo con l'obbligo di collaborare riceve un titolo di viaggio svizzero per rifugiati.

Infine la SEM sta attualmente definendo una nuova disposizione da inserire nell'ODV che permetta di riportare anche la cittadinanza sul titolo di viaggio per rifugiati rilasciato dalla Svizzera. Ciò ridurrebbe notevolmente l'onere delle autorità di controllo al confine per accertare un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza. La disposizione entrerà in vigore verosimilmente a metà 2018.

<sup>26</sup> Mozione 15.3803 «Nessun viaggio inopportuno all'estero per richiedenti l'asilo ammessi in Svizzera»; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Oggetto 20153803.

<sup>27</sup> Mozione 15.3844 «Nessun viaggio per richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente»; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Oggetto 20153844.

Il problema dei viaggi abusivi nello Stato d'origine o di provenienza è discusso anche in altri Paesi europei. A livello europeo si sta pertanto cercando di intensificare la cooperazione e soprattutto il flusso di informazioni tra i Paesi europei coinvolti in simili casi. Riteniamo fondamentale che anche la Svizzera partecipi a questi sforzi.

## **2 Modifiche della LStr**

### **2.1 Procedura d'approvazione dei permessi cantionali da parte della SEM (art. 99 D-LStr)**

#### **2.1.1 Necessità della modifica**

La procedura d'approvazione conferisce alla SEM un diritto di controllo e di veto sul rilascio dei permessi di soggiorno da parte delle autorità cantionali competenti in materia di stranieri e sulle decisioni preliminari della autorità cantionali preposte al mercato del lavoro. Ciò significa che in certi casi la SEM può rifiutarsi di approvare la decisione cantonale o limitarne la portata.

Il vigente articolo 99 LStr delega al Consiglio federale la competenza di determinare questi casi. L'OASA è stata modificata e prevede, nel suo attuale tenore in vigore dal 1° settembre 2015, la subdelega di questa competenza al DFGP. Quest'ultimo determina i casi che devono essere sottoposti per approvazione alla SEM nell'ordinanza del DFGP del 13 agosto 2015<sup>28</sup> concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri.

In una decisione di principio sulla procedura di approvazione<sup>29</sup>, il TF ha esplicitamente escluso detta procedura nei casi in cui, in seguito al rilascio di un permesso sollecitato, dietro ricorso, dall'autorità cantonale giudiziaria o amministrativa, la SEM può adire il TF mediante ricorso di diritto pubblico o l'autorità cantonale di ricorso nei Cantoni che prevedono il doppio grado di giurisdizione.

Tuttavia, contrariamente al ricorso, la procedura di approvazione non è sottoposta a scadenze precise e la SEM dispone del suo potere di apprezzamento. La modifica proposta prevede dunque di ristabilire questa situazione garantendo nuovamente alla SEM la possibilità di scegliere tra la procedura d'approvazione e il ricorso nel caso in cui un'autorità cantonale amministrativa o giudiziaria ha rilasciato, dietro ricorso, un permesso di soggiorno.

#### **2.1.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione (tra cui quasi tutti i Cantoni, la CDDGP e la ASM) sostiene la modifica proposta dell'articolo 99 LStr.

<sup>28</sup> RS 142.201.1

<sup>29</sup> DTF 141 II 169 e sentenza 2C\_634/2014 del 24 apr. 2015.

Si sottolinea l'importanza del potere di apprezzamento della SEM. Due interpellati, pur preoccupati del fatto che la procedura si prolunghi troppo e che gli interessati non capiscano tali lungaggini, ritengono che comunque prevalga l'interesse pubblico a una prassi uniforme.

Secondo gli interpellati contrari alla modifica, la SEM deve ricorrere presso il TF quando vi è questa possibilità e alcuni propongono persino di introdurre tale obbligo nella legge.

### **Posizione del Consiglio federale**

Visti i risultati della consultazione, il nostro Consiglio è del parere che la modifica proposta dell'articolo 99 LStr vada mantenuta.

L'obiettivo della procedura d'approvazione è molto diverso da quello del ricorso: mentre quest'ultimo esamina la legittimità di una decisione, la procedura d'approvazione permette alla SEM di esercitare il potere di apprezzamento attribuitole dalla LStr. Nell'esercizio di questo potere, non si deve distinguere tra autorità cantonali che prendono le decisioni iniziali e quelle, amministrative o giudiziarie, che si pronunciano, su ricorso, contro queste decisioni. La procedura d'approvazione mira proprio ad assicurare una politica migratoria uniforme.

La situazione posteriore alla nuova giurisprudenza non è soddisfacente visto che la SEM è tenuta ad assicurare una politica coerente in materia di stranieri e a esercitare la vigilanza sull'esecuzione del diritto degli stranieri nei Cantoni (art. 12 cpv. 1 lett. a e cpv. 2 lett. d dell'ordinanza del 17 nov. 1999<sup>30</sup> sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia); va pertanto corretta adattando la base legale in questione.

Infine, sancire nella legge l'obbligo di ricorrere presso il TF quando vi è questa possibilità, non modifica sostanzialmente la situazione attuale creatasi con la sentenza del TF; questa soluzione è pertanto da scartare.

## **2.2 Protezione delle vittime che esercitano la prostituzione (art. 30 cpv. 1 lett. d ed e<sup>bis</sup> e art. 60 cpv. 2 lett. b D-LStr)**

### **2.2.1 Necessità della modifica**

Istituito nel 1995 allo scopo di proteggere dallo sfruttamento le ballerine di cabaret, lo statuto di artista di cabaret permetteva di derogare alle condizioni di ammissione dei lavoratori provenienti da Paesi terzi autorizzando l'esercizio di questa attività in Svizzera per la durata di otto mesi l'anno al massimo (art. 30 cpv. 1 lett. d LStr ed ex art. 34 OASA).

Il 22 ottobre 2014, il nostro Consiglio ha deciso di abrogare questo statuto. Tale abrogazione riprende una delle 26 raccomandazioni del gruppo di esperti in materia di misure di protezione delle donne che operano nell'industria del sesso, istituito

<sup>30</sup> RS 172.213.1

dal DFGP<sup>31</sup>. Secondo detti esperti, questo statuto spesso non permetterebbe di fatto di garantire un'adeguata protezione delle donne coinvolte. Di conseguenza l'articolo 34 OASA concernente le ballerine di cabaret è stato abrogato in occasione della revisione parziale dell'ordinanza, entrata in vigore il 1° gennaio 2016.

L'articolo 30 capoverso 1 lettera d LStr, che permette di derogare alle condizioni di ammissione allo scopo di proteggere le persone particolarmente esposte al pericolo di sfruttamento nel contesto della loro attività lucrativa, si applica, secondo la volontà del legislatore, unicamente agli artisti di cabaret (cfr. il messaggio relativo alla legge sugli stranieri<sup>32</sup>), ragione per cui l'avamprogetto sottoposto a consultazione proponeva di abrogarlo.

Le persone che, durante l'esercizio della prostituzione, sono vittima di reati ai sensi della LAV, dovranno avere la possibilità, in determinati casi, di richiedere un permesso di soggiorno temporaneo nonché un aiuto al ritorno. Anche in questo caso gli articoli 30 capoverso 1 lettera e<sup>bis</sup> e 60 capoverso 2 lettera b D-LStr riprendono una raccomandazione del gruppo di esperti.

Le nuove disposizioni sono applicabili indipendentemente dal fatto che la persona in questione abbia esercitato questa attività legalmente o illegalmente. Questo principio permette di garantire la parità di trattamento di tutte le vittime a prescindere dal loro statuto relativo al diritto in materia di stranieri. Ciononostante, l'esercizio di un'attività senza permesso resta punibile (art. 115 cpv. 1 lett. c LStr).

### **2.2.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle altre cerchie interessate è favorevole alle modifiche proposte in riferimento alla protezione delle vittime che esercitano la prostituzione.

Chi le respinge sostiene che queste disposizioni non dovrebbero riguardare solamente chi esercita la prostituzione, ma tutti coloro che svolgono mestieri che implicano condizioni precarie e il rischio di sfruttamento, ossia tutte le vittime ai sensi della LAV. Inoltre è criticata la formulazione potestativa dell'articolo 30 LStr nonché l'abrogazione della vigente lettera d e della relativa giurisprudenza.

Inoltre sono state formulate le seguenti richieste:

- rilasciare un permesso di soggiorno indipendentemente dalla cooperazione con le autorità giudiziarie o inquirenti;
- prendere in considerazione altri reati direttamente connessi con la prostituzione ma non contemplati dalla LAV;

<sup>31</sup> Rapporto alla pagina Internet: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch). > Pubblicazioni e servizi > Rapporti > Rapporti diversi.

<sup>32</sup> FF **2002** 3327 3403

- non punire le vittime di reato che esercitano la prostituzione senza un’auto-rizzazione ai sensi dell’articolo 115 LStr, esattamente come avviene per le vittime della tratta di esseri umani.

Alcuni chiedono inoltre che la prova della cessazione dell’attività sia una condizione imprescindibile per concedere l’aiuto al ritorno e che tale aiuto non sia troppo interessante. Qualcuno sollecita un aiuto al ritorno generale per tutte le vittime di reati.

### **Posizione del Consiglio federale**

Riteniamo che il permesso di soggiorno vada concesso, se necessario, solamente a chi è vittima di un reato nell’esercizio della prostituzione. Le autorità possono inoltre applicare l’articolo 30 capoverso 1 lettera b LStr per autorizzare il soggiorno in casi specifici particolarmente gravi o in presenza di importanti interessi pubblici. In tali fattispecie rientrano le vittime di reato che esercitano altri mestieri in condizioni precarie.

Conviene inoltre mantenere la forma potestativa dell’attuale disposizione per lasciare un margine di manovra alle autorità. Una concretizzazione è prevista in un’ordinanza.

Visto che lo statuto di artista di cabaret è stato abrogato, è opportuno stralciare la lettera d, che riguarda solamente detta categoria. La lettera e<sup>bis</sup> riguarda una nuova categoria di persone che esercitano la prostituzione e sono state vittime di reati durante l’esercizio di tale professione.

Inoltre, la cooperazione con le autorità inquirenti non è assolutamente un presupposto per il rilascio di un permesso di soggiorno. Il nostro Collegio è consapevole che determinati reati (mancato versamento dello stipendio) non rientrano nel campo d’applicazione della LAV e quindi nelle fattispecie contemplate dalla lettera e<sup>bis</sup>. Tuttavia, l’articolo 30 capoverso 1 lettera b LStr permette di tener conto della necessità di restare momentaneamente in Svizzera nel quadro di un procedimento penale, anche in assenza di un reato ai sensi della LAV.

Infine, applicando l’articolo 115 LStr, il giudice può rinunciare a pronunciare una pena o a procedere in applicazione del Codice penale (CP) in particolare se la persona è stata colpita dalle conseguenze dirette del suo atto (art. 52–54 CP). Pertanto non è necessario prevedere espressamente all’articolo 115 LStr determinate eccezioni alla punibilità o all’esecuzione della pena per esercizio illegale di un’attività nel caso di prostitute o vittime della tratta di esseri umani.

Per quanto riguarda l’aiuto al ritorno, la cerchia dei beneficiari e gli elementi determinanti per l’assegnazione saranno definiti più in dettaglio in un’ordinanza. In tale contesto, si terrà conto delle specificità legate alla problematica della prostituzione.

## **2.3                   Ampliamento della cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno (art. 60 cpv. 2 lett. c D-LStr)**

### **2.3.1               Necessità della modifica**

Scopo dell'aiuto al ritorno è promuovere le partenze volontarie ed entro i termini prescritti delle persone appartenenti al settore dell'asilo (cfr. art. 93 LAsi) e di determinate categorie di stranieri (cfr. art. 60 cpv. 2 LStr) e permettere a tali soggetti di reintegrarsi nel loro Paese di destinazione.

Al fine di garantire una certa coerenza, l'aiuto al ritorno deve poter essere concesso a tutte le persone ammesse provvisoriamente, ossia anche a quelle che rientrano nel settore degli stranieri. Effettivamente la maggior parte delle persone attualmente ammesse in Svizzera a titolo provvisorio ha depositato una domanda di asilo e può pertanto beneficiare dell'aiuto al ritorno. Per contro, le persone ammesse provvisoriamente che non hanno presentato domanda di asilo e a cui la SEM ha revocato l'ammissione provvisoria in virtù dell'articolo 84 capoverso 2 LStr o che lasciano la Svizzera di propria iniziativa, non hanno diritto a detto aiuto.

La modifica proposta intende ovviare a questa situazione non solo promuovendo la partenza volontaria dalla Svizzera dei diretti interessati, ma anche e soprattutto mirando a evitare che costoro depositino *a posteriori* una domanda di asilo al solo scopo di ottenere l'aiuto al ritorno. Inoltre garantisce che casi simili, a prescindere dal fatto che siano riconducibili al settore degli stranieri o a quello dell'asilo, siano trattati in modo identico.

### **2.3.2               Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggior parte dei Cantoni, dei partiti e delle altre cerchie interessate approva la proposta.

Le critiche principali (diverse organizzazioni, qualche Cantone e PS) riguardano la richiesta di introdurre un aiuto al ritorno generale accessibile a tutti e la riformulazione in tal senso dell'articolo 60 capoverso 2 LStr. Estendere l'aiuto al ritorno della Confederazione anche al settore degli stranieri in caso di ritorno volontario e definitivo nel loro Paese, permetterebbe ai Cantoni di essere più attivi in particolare nei confronti delle persone che dipendono dall'aiuto sociale (ASM e CDDGP).

Secondo alcuni interpellati il presente ampliamento va considerato con una certa attenzione affinché non crei incentivi sbagliati. Infine, questa misura non dovrebbe sollevare lo Stato dal suo dovere di proteggere la persona (principio di non respingimento) spingendola a lasciare il proprio territorio.

#### **Posizione del Consiglio federale**

Le questioni legate al soggiorno e alla partenza degli stranieri competono ai Cantoni. Il nostro Consiglio non intende introdurre un aiuto al ritorno generico per gli stranieri poiché l'assegnazione di un simile aiuto è di competenza cantonale. Già oggi diversi Cantoni concedono con successo un aiuto al ritorno. Il presente disegno mira

ad assicurare un aiuto al ritorno a chi esercita la prostituzione (art. 30 cpv. 1 lett. e<sup>bis</sup> LStr) estendendo anche a questi casi la prassi adottata per le vittime e i testimoni della tratta degli esseri umani (art. 60 cpv. 2 lett. b LStr). Inoltre intende equiparare le persone ammesse provvisoriamente del settore degli stranieri e quelle appartenenti al settore dell'asilo. Se le condizioni sono soddisfatte, solamente queste categorie di stranieri otterranno un aiuto al ritorno della Confederazione.

L'aiuto al ritorno sarà concesso rigorosamente secondo i criteri definiti nelle ordinanze. La persona che si dichiara pronta e rientrare autonomamente nel proprio Paese di provenienza grazie all'aiuto al ritorno, lo fa sotto la propria responsabilità. Un aiuto al ritorno non può avere lo scopo di spingere a lasciare la Svizzera chi ha ancora bisogno di protezione.

## **2.4 Qualità dei provvedimenti per l'integrazione (art. 56 cpv. 6 D-LStr)**

### **2.4.1 Necessità della modifica**

L'integrazione è un compito comune di Confederazione, Cantoni, Comuni, parti sociali, organizzazioni non governative e associazioni degli stranieri. Alla SEM compete il coordinamento, lo scambio d'informazioni e di esperienze nonché la verifica sia del grado di integrazione raggiunto dalla popolazione straniera sia della garanzia della qualità in materia di promozione dell'integrazione (art. 56 nLStr<sup>33</sup>). Secondo la normativa proposta, la SEM può designare organi che assicurino per esempio il riconoscimento di qualifiche, il rilascio di marchi di qualità o di accreditamenti.

### **2.4.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

L'articolo 57a capoverso 3 AP-LStr corrisponde all'articolo 56 capoverso 6 D-LStr. Il capoverso non ha sollevato alcuna critica in sede di consultazione (cfr. n. 1.3). Tre interpellati hanno espressamente proposto di affidare la valutazione della qualità dei provvedimenti per l'integrazione a organi indipendenti al fine di evitare potenziali conflitti d'interesse.

#### **Posizione del Consiglio federale**

Visti i pareri espressi in sede di consultazione sull'articolo 57a capoverso 3 AP-LStr, la disposizione resta invariata ma, per motivi di sistematica della legge, diventa ora l'articolo 56 capoverso 6 D-LStr. Il disciplinamento proposto assicura che la garanzia della qualità sia demandata a organi esterni competenti.

<sup>33</sup> FF 2016 7937

## 2.5 Spese legate al soggiorno in Svizzera dei lavoratori distaccati (art. 22 D-LStr e art. 2 cpv. 3 e 5 D-LDist)

### 2.5.1 Necessità della modifica

Il lavoro distaccato in Svizzera è disciplinato sia nella LDist che nella LEtr. Le due leggi però non regolano la questione del rimborso da parte del datore di lavoro delle spese sostenute dal lavoratore per tale distaccamento.

Secondo l'articolo 327a del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>34</sup> il datore di lavoro rimborsa al lavoratore le spese di sussistenza che quest'ultimo si assume quando è occupato fuori del luogo di lavoro. Secondo una prassi consolidata, l'articolo 327a CO si applica per analogia ai trasferimenti aziendali dei collaboratori e alle prestazioni di servizio transfrontaliere; anche in questi casi il datore di lavoro è tenuto a rimborsare le spese. Viceversa, in caso di lavoro distaccato in Svizzera, né la LDist né la LStr disciplinano esplicitamente questo obbligo; inoltre le due leggi regolano le condizioni di lavoro e di salario in modo differente, basti confrontare l'articolo 2 capoverso 1 LDist e l'articolo 22 LStr.

Da diversi anni, gli ambienti economici chiedono di fissare un limite temporale all'obbligo di rimborsare le spese dei lavoratori in caso di lavoro distaccato di lunga durata in Svizzera. Infatti, detti lavoratori spesso trasferiscono il centro dei loro interessi nel nostro Paese, sono raggiunti dalla famiglia e non sono più domiciliati nel loro Paese di provenienza. In queste circostanze non è più possibile parlare di spese per il lavoro distaccato a carico del datore di lavoro. Inoltre, va ricordato che uno straniero che soggiorna più di dodici mesi in Svizzera fa parte della popolazione residente permanente.

La questione è stata recentemente affrontata nella mozione Markwalder<sup>35</sup>. Il nostro Consiglio l'ha respinta per alcune richieste avanzate dall'autrice tra cui quella di sopprimere l'obbligo di assunzione delle spese legate al lavoro distaccato di breve durata. Per contro, il nostro Consiglio ritiene che sia necessario intervenire in certa misura sulla durata di tale obbligo a carico delle imprese estere che distaccano lavoratori per un lungo periodo.

Le disposizioni proposte nella LStr e nella LDist disciplinano il rimborso delle spese in modo uniforme per le varie situazioni di lavoro distaccato garantendo così la certezza del diritto. Inoltre, il disegno assegna al nostro Consiglio la competenza di limitare la durata dell'obbligo di assunzione delle spese in caso di lavoro distaccato di lunga durata. Questa soluzione flessibile consente di limitare la durata dell'assunzione delle spese tenendo conto delle peculiarità delle varie attività distaccate e prevedendo eccezioni per i casi specifici.

<sup>34</sup> RS 220

<sup>35</sup> Mozione 15.3263 «Revisione della legge sui lavoratori distaccati»; [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Oggetto 20153263.

## 2.5.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale

La stragrande maggioranza degli interpellati ha accolto con favore le modifiche proposte. Le critiche principali riguardano i criteri per determinare quando si deve rinunciare all'assunzione delle spese che, oltre alla durata del lavoro distaccato, dovrebbero comprendere anche il grado di integrazione della persona in Svizzera (p. es. ZG e CP) o lo spostamento dei centri d'interesse. La grande maggioranza degli interpellati è favorevole a un'assunzione delle spese per dodici mesi e alla competenza del nostro Consiglio di fissare la durata di tale obbligo.

Comunque numerosi interpellati puntualizzano che, per ragioni di chiarezza, l'articolo 9 LDist (Sanzioni amministrative) dovrebbe rinviare all'articolo 2a D-LDist (Spese legate al distaccamento) anche al fine di poter sanzionare un'impresa che non tiene conto delle spese legate al lavoro distaccato nelle condizioni salariali minime.

### Posizione del Consiglio federale

Visti i pareri positivi espressi durante la consultazione, il disegno riprende la disposizione proposta nell'avamprogetto. Il nostro Consiglio può prevedere nelle ordinanze, a seconda delle varie situazioni, diverse durate per l'assunzione delle spese legate al lavoro distaccato.

Il nostro Collegio intende tener conto delle osservazioni, emerse dalla consultazione, secondo cui, senza un rinvio esplicito nell'articolo 9 LDist all'obbligo di indennizzare le spese (inizialmente previsto all'art. 2a AP-LDist), mancherebbe una base sufficiente per sanzionare eventuali reati contro le condizioni salariali e lavorative minime. Pertanto propone di mantenere, invece dell'articolo 2a AP-LDist, la vigente normativa sull'obbligo di rimborsare le spese dell'articolo 2 capoverso 3 LDist. In questo modo l'articolo 9 rimanderà ancora alle spese di cui all'articolo 2 capoverso 3 LDist.

L'obbligo di rimborsare le spese del lavoro distaccato previsto dall'articolo 2 capoverso 3 D-LDist, non ha alcuna ripercussione sul controllo del rispetto delle condizioni salariali e lavorative minime. Tale controllo verte sulla somma delle componenti del salario prescritte all'articolo 1 dell'ordinanza del 21 maggio 2003<sup>36</sup> sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist) e sul confronto della differenza tra il salario computabile effettivamente pagato e quello minimo svizzero che deve essere versato. Tale confronto comprende anche le spese. Le spese che l'azienda in questione non può dimostrare di aver rimborsato, sono detratte dal salario computabile. Se da tale confronto risulta un saldo negativo del salario computabile, nei settori in cui è previsto un salario minimo si è in presenza di una violazione punibile con una sanzione amministrativa secondo l'articolo 9 LDist. Il confronto dei salari continuerà a fondarsi su un esame globale definito nella direttiva della SECO «Procedura da seguire per il confronto internazionale dei salari»<sup>37</sup>. Ne consegue che non è stata ancora commessa un'infrazione se singole garanzie salariali, come la compensazione *pro rata temporis* delle vacanze o le spese, non sono indennizzate, ma solo se

<sup>36</sup> RS 823.201

<sup>37</sup> [www.seco.admin.ch/seco/it/home.html](http://www.seco.admin.ch/seco/it/home.html) > Lavoro > Libera circolazione delle persone > Distacco e misure collaterali > Confronto internazionale dei salari.

dal calcolo globale emerge che il salario minimo non è raggiunto. Questo vale sia per i settori che applicano un salario minimo obbligatorio sia per quelli che prevedono salari corrispondenti alle condizioni usuali nella località e nel settore. Pertanto il mancato rimborso di singole componenti del salario o delle spese non comporta una sanzione ai sensi dell'articolo 9 LDist.

## **2.6 Inversione dell'onere della prova se il rifugiato si reca nello Stato di origine o di provenienza (art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> D-LAsi)**

### **2.6.1 Necessità della modifica**

Come accennato, i rifugiati riconosciuti hanno diritto a un titolo di viaggio che però non li autorizza a recarsi nello Stato di origine o di provenienza (art. 59 LStr e art. 3 e 12 cpv. 3 ODV; cfr. n. 1.2.6). Al rifugiato che, ciononostante, intraprende un simile viaggio, la SEM disconosce la qualità di rifugiato se costui ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di origine o di provenienza di cui è cittadino. Secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (TAF)<sup>38</sup>, per il disconoscimento devono essere soddisfatte tre condizioni cumulative; il rifugiato:

- si è recato volontariamente nel Paese di origine o di provenienza, ossia senza essere stato costretto;
- aveva l'intenzione di chiedere la protezione di tale Paese;
- ha effettivamente ottenuto la protezione di tale Paese.

Poiché per la SEM è praticamente impossibile provare la concomitanza delle condizioni citate, l'articolo 63 capoverso 1<sup>bis</sup> D-LAsi introduce la presunzione secondo cui il rifugiato che si è recato nel Paese di origine o di provenienza si è volontariamente posto di nuovo sotto la protezione di tale Stato. Pertanto, dal momento in cui la SEM constata un simile viaggio, apre una procedura di revoca della qualità di rifugiato. Spetterà al rifugiato inficiare la presunzione legale dimostrando di essere stato costretto a recarsi nel Paese di origine o di provenienza, di non aver avuto l'intenzione di ridomandare la protezione di detto Stato o di non averla di fatto ottenuta. Al rifugiato basta rendere verosimile una delle tre condizioni citate per invalidare la presunzione legale e far sospendere la procedura di revoca della qualità di rifugiato.

<sup>38</sup> Cfr. DTAF 2010/17, consid. 5.1: il rifugiato deve essere entrato volontariamente in contatto con il suo Paese di origine o di provenienza, va pertanto escluso qualsiasi tipo di coercizione riconducibile alla situazione nel Paese di accoglienza o alle autorità di detto Paese; il rifugiato deve aver avuto l'intenzione di sollecitare la protezione del Paese di origine o di provenienza e, infine, deve averla effettivamente ottenuta.

## 2.6.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale

La grande maggioranza degli interpellati si è detta favorevole all'articolo 63 capoverso 1<sup>bis</sup> D-LAsi che mira a invertire l'onere della prova nel caso in cui un rifugiato si reca nel suo Paese di origine o di provenienza. Alcuni hanno criticato la disposizione adducendo che l'inversione dell'onere della prova non rispetta il principio inquisitorio (tra cui: PS, Caritas, OSAR).

### Posizione del Consiglio federale

Visti i pareri espressi in sede di consultazione, l'inversione dell'onere della prova prevista all'articolo 63 capoverso 1<sup>bis</sup> AP-LAsi è ripresa nel disegno. Quando una presunzione legale è prevista da una legge, la procedura amministrativa non si svolge più conformemente al principio inquisitorio. Al fine di ridurre gli effetti dell'inversione dell'onere della prova a carico del rifugiato, il disegno prevede due misure per interrompere la procedura di revoca della qualità di rifugiato: da una parte è sufficiente un onere probatorio limitato alla verosimiglianza dei fatti e dall'altra basta comprovare una sola delle condizioni di cui all'articolo 63 capoverso 1<sup>bis</sup> D-LAsi.

## 2.7 Adegamenti in funzione della direttiva sul rimpatrio (art. 64d cpv. 3, 81 cpv. 2 e 115 cpv. 4 D-LStr)

### 2.7.1 Necessità della modifica

Nella valutazione Schengen della Svizzera del 2014 sono stati criticati gli articoli 64d capoverso 2 lettera b e 81 capoverso 2 LStr, introdotti o modificati in seguito alla trasposizione della direttiva sul rimpatrio nel 2011, come anche l'articolo 115 capoverso 4 LStr. Di conseguenza tali articoli vanno modificati.

Se indizi concreti fanno temere che uno straniero intenda sottrarsi al rinvio coatto, l'allontanamento è immediatamente esecutivo oppure può essere impartito un termine di partenza inferiore a sette giorni (art. 64d cpv. 2 lett. b LStr). Poiché la nozione di «indizi concreti» di cui all'articolo 64d capoverso 2 lettera b LStr è indeterminata, l'avamprogetto proponeva di precisarla in un nuovo capoverso 3 adducendo tre fattispecie.

Per quanto riguarda le condizioni di carcerazione, la direttiva sul rimpatrio, come anche la pertinente giurisprudenza, impongono un'infrastruttura specifica per la detenzione amministrativa al fine di garantire l'effettiva separazione tra detenuti amministrativi e penali (art. 81 cpv. 2 primo periodo D-LEtr). In caso di carenza di posti, è possibile gestire in uno stesso penitenziario posti adeguatamente separati per la carcerazione amministrativa. Tuttavia, conformemente ai requisiti posti dalla CGUE nella causa Pham<sup>39</sup>, i posti sono da ritenersi insufficienti in Svizzera soltanto

<sup>39</sup> Sentenza del 17.7.2014, Pham, causa C-474/13 (ECLI:EU:C:2014:2096).

se la carenza riguarda tutti i Cantoni che dispongono di infrastrutture adeguate e non soltanto il Cantone interessato.

Infine, la giurisprudenza della CGUE e quella del TAF<sup>40</sup> hanno stabilito che, considerato il tenore della direttiva sul rimpatrio, non va più inflitta o eseguita una pena detentiva unicamente per soggiorno illegale se è pendente o deve essere avviata una procedura di allontanamento. Tale procedura deve avere la priorità, come pure un'eventuale carcerazione in vista di rinvio coatto. L'avamprogetto proponeva pertanto che, se è prevista o pendente una procedura d'allontanamento, l'autorità competente può prescindere dal perseguimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione di uno straniero entrato in Svizzera o uscito dalla Svizzera illegalmente o che vi soggiorna illegalmente (art. 115 cpv. 4 D-LStr).

### **2.7.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva le disposizioni proposte.

#### *Art. 64d*

Diversi partecipanti (tra cui PS, CRS, PCS, CFM e OSAR) propongono di abrogare la lettera b dell'articolo 64d capoverso 3 AP-LStr a causa della sua formulazione troppo imprecisa.

#### **Posizione del Consiglio federale**

Visti i pareri favorevoli espressi in sede di consultazione, il disegno riprende la disposizione senza modificarla. Nonostante le critiche espresse, la lettera b dell'articolo 64d capoverso 3 AP-LStr è mantenuta poiché un comportamento non collaborativo da parte dello straniero costituisce un indizio che costui intenda sottrarsi al rinvio coatto. Del resto la formulazione si rifà a una disposizione simile già prevista all'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 4 LStr nel quadro della carcerazione in vista di rinvio coatto. La giurisprudenza e la prassi definiranno le fattispecie cui applicare detta disposizione.

#### *Art. 81 cpv. 2*

La disposizione proposta ha diviso i partecipanti alla consultazione in due gruppi: quelli decisamente contrari, tra cui la maggioranza dei Cantoni, l'ASM e la CDDGP, e quelli a favore, tra cui l'OSAR e l'UNHCR nonché qualche Cantone.

I contrari criticano i costi legati alla creazione di nuove strutture e vorrebbero mantenere una certa flessibilità per le carcerazioni di breve durata (fino a un massimo di 96 ore). Alcuni Cantoni vorrebbero mantenere l'attuale prassi, a loro parere più flessibile, e chiedono di poter derogare alla nuova disposizione in caso di carenza di posti e di ammettere in questi casi una carcerazione in sezioni carcerarie separate.

<sup>40</sup> Cfr. commento dell'art. 115 cpv. 4 D-LStr, n. 3.1.

Tra i contrari alla disposizione c'è anche chi chiede di prevedere alternative alla carcerazione e di disporre una simile misura solo come soluzione estrema.

I sostenitori della disposizione invocano il rispetto del diritto europeo e chiedono lo stanziamento dei fondi necessari per predisporre edifici separati da adibire alla carcerazione amministrativa. Alcuni sottolineano che la deroga prevista in caso di carenza di posti attenua l'obbligo di prevedere edifici separati. La ricerca di soluzioni intercantonali è incoraggiata.

### **Posizione del Consiglio federale**

Riteniamo importante mantenere la disposizione nella formulazione proposta. Anzitutto, è opportuno tener conto della giurisprudenza della CGUE e del TF<sup>41</sup> secondo cui la detenzione amministrativa va scontata anzitutto in una struttura destinata unicamente a questo tipo di carcerazione o, in via sussidiaria, in un penitenziario che prevede un regime speciale per la carcerazione amministrativa (cfr. il commento dell'art. 81 cpv. 2 D-LStr). Se non ci sono strutture di questo tipo, va trovata una soluzione intercantonale che soddisfi dette condizioni. Solamente nell'ipotesi in cui in Svizzera non vi sia alcuna sistemazione carceraria che adempia detti criteri, può essere presa in considerazione una carcerazione in un penitenziario. La durata della carcerazione non ha alcuna importanza, pertanto non saranno possibili eccezioni per carcerazioni inferiori alle 96 ore.

Inoltre, i fondi per finanziare le strutture destinate esclusivamente alla detenzione amministrativa sono già previsti all'articolo 82 capoverso 1 LStr secondo cui la Confederazione può finanziare la costruzione di stabilimenti carcerari destinati esclusivamente alla carcerazione preliminare, alla carcerazione in vista di rinvio coatto e alla carcerazione cautelativa.

Infine, va ricordato che la carcerazione è una misura cui ricorrere come ultima ratio, che deve soddisfare condizioni precise e rispettare il principio della proporzionalità.

### *Art. 115 cpv. 4*

La maggioranza dei Cantoni, l'ASM e la CDDGP, sostengono la nuova proposta. Secondo diversi interpellati (tra cui: GE, OSAR, UCS e PS), la disposizione dovrebbe essere obbligatoria e non potestativa, conformemente alla giurisprudenza della CGUE e a quella del TF che non lasciano alcun margine di manovra alle autorità.

Molti Cantoni, contrari alla disposizione, sostengono che prescindere dal procedimento penale azzererebbe l'effetto dissuasivo della norma. Alcuni propongono che sia ammessa una simile eccezione solamente in caso di entrata illegale, altri che siano perseguiti i recidivi.

Per molte organizzazioni (tra cui il servizio specializzato in materia di tratta e migrazione delle donne [FIZ], la Fondazione svizzera delle donne protestanti [FSDP], OSAR), gli stranieri che hanno esercitato la prostituzione e subito una lesione fisica, psichica o sessuale (art. 30 cpv. 1 lett. e<sup>bis</sup> AP-LStr) non dovrebbero essere perseguiti in caso di esercizio di un'attività lucrativa senza permesso. Altri chiedono che

<sup>41</sup> Cfr. commento all'art. 81 cpv. 2 D-LStr, n. 3.1.

in generale le vittime o i testimoni della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr) oppure coloro la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata lesa nell'esercizio della prostituzione (art. 30 cpv. 1 lett. e<sup>bis</sup> AP-LStr) non siano in alcun modo perseguiti penalmente, rinviati a giudizio o punibili in caso di allontanamento imminente. Il capoverso 4 dell'articolo 115 dovrebbe essere adattato di conseguenza.

### **Posizione del Consiglio federale**

Visti i pareri pervenuti in sede di consultazione, la disposizione non viene modificata. Riteniamo infatti opportuno mantenere una formulazione potestativa per permettere alle autorità di tener conto delle peculiarità di ogni situazione. Si può ad esempio rinunciare al procedimento penale se è la prima volta che lo straniero entra illegalmente in Svizzera, così come disposto dalla giurisprudenza del TF, ma non in caso di recidiva. Del resto, una formulazione potestativa permette di mantenere l'effetto dissuasivo della norma.

Per quanto riguarda le vittime di reati legati alla prostituzione o alla tratta di esseri umani, non riteniamo opportuno prevedere deroghe nella LStr per queste categorie di persone visto che il giudice può applicare le norme di diritto penale generale (art. 52–54 CP, cfr. posizione del CF sull'art. 30 cpv. 1 lett. e<sup>bis</sup> D-LStr, n. 2.2.2). Inoltre, in caso di allontanamento imminente, è opportuno esaminare caso per caso se conviene perseguire penalmente una persona per soggiorno o entrata illegali tenendo conto di tutte le circostanze. Pertanto un'eccezione di principio per determinate categorie di vittime non è opportuna. L'esercizio illegale di un'attività resta quindi punibile e l'allontanamento imminente non impedisce un eventuale procedimento penale.

## **2.8 Delega della competenza decisionale agli organi cantonali o federali competenti per il controllo al confine in caso di rifiuto d'entrata o in caso di allontanamento alla frontiera esterna di Schengen (art. 65 cpv. 2 e 2<sup>bis</sup> D-LStr)**

### **2.8.1 Necessità della modifica**

Il codice frontiere Schengen<sup>42</sup> (CFS), che disciplina il controllo alle frontiere esterne dello spazio Schengen e la libera circolazione al suo interno, è stato recepito dalla Svizzera in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen. L'articolo 7 capoverso 1 LStr prevede pertanto che il passaggio del confine e i controlli alle frontiere in caso di entrata in Svizzera e di partenza dalla Svizzera siano retti dagli Accordi riguardanti l'associazione alla normativa Schengen. Secondo il CFS, l'ingresso nello spazio Schengen può essere rifiutato soltanto mediante decisione comprovata. I motivi del diniego devono essere indicati in modo preciso su un modulo standard. La decisione va emanata da un'autorità competente conformemente alla legislazione nazionale (art. 13 par. 2 CFS).

<sup>42</sup> GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato dal regolamento (UE) 2017/458, GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1, n. 1.2.7.

La Svizzera ha frontiere esterne di Schengen negli aeroporti con voli per e da territori al di fuori dello spazio Schengen<sup>43</sup>. Ha attuato le disposizioni del CFS sul respingimento e l'allontanamento alle sue frontiere esterne o agli aeroporti, nell'articolo 65 LStr<sup>44</sup>. Il capoverso 2 di tale articolo prevede che, in caso di rifiuto d'entrata e in caso di allontanamento all'aeroporto, la SEM emani entro 48 ore, mediante un modulo standard, una decisione motivata e impugnabile. La SEM può abilitare gli organi di controllo al confine a emanare e notificare il rifiuto d'entrata (art. 23 cpv. 3 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto [OEV]<sup>45</sup>). La decisione può essere impugnata entro 48 ore dinnanzi al TAF.

La ripartizione delle competenze nella procedura di rifiuto d'entrata e allontanamento all'aeroporto, secondo cui la SEM pronuncia la decisione mentre le autorità incaricate del controllo al confine possono emanare e notificare il rifiuto d'entrata e di allontanamento, è dovuta al fatto che prima dell'entrata in vigore del CFS era possibile eseguire un allontanamento senza formalità. Di conseguenza un rifiuto d'entrata e un allontanamento erano pronunciati direttamente dagli organi di controllo al confine. Una decisione formale era necessaria soltanto su richiesta esplicita dell'interessato.

Occorre semplificare la procedura alle frontiere esterne per le autorità coinvolte quando si tratta di prendere una decisione di divieto di entrata o una decisione di allontanamento conformemente al CFS (art. 65 cpv. 2 D-LStr). Poiché nella prassi, la procedura di allontanamento agli aeroporti è eseguita nella maggior parte dei casi dagli organi di controllo al confine, è opportuno delegare loro anche la competenza di prendere una decisione di divieto d'entrata o una decisione di allontanamento. In questo caso non sarà più necessario che le autorità preposte al controllo al confine consultino la SEM prima di prendere una simile decisione. La procedura ne risulta pertanto semplificata e accelerata. Contro la decisione può essere fatta opposizione scritta alla SEM e resta possibile il ricorso successivo al TAF (art. 65 cpv. 2<sup>bis</sup> D-LStr).

Un disciplinamento analogo è previsto in caso di rifiuto del visto; in tal caso la competenza di emanare la decisione è delegata alla rappresentanza all'estero (art. 6 cpv. 2 LStr).

## **2.8.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei Cantoni e alcuni partecipanti, tra cui in particolare la CFM e la CDDGP, sostengono la disposizione.

<sup>43</sup> Tre aeroporti internazionali: Basilea, Ginevra e Zurigo; cinque campi di atterraggio di voli di linea o voli regolari da Stati terzi: Berna, Lugano, Samedan, Sion e San Gallo; quattro campi di atterraggio con traffico esiguo o sporadico da Stati terzi: Granges, La Chaux-de-Fonds, Losanna e Locarno; cfr. l'elenco dei valichi di frontiera della SEM, Ambito direzionale Immigrazione e integrazione, Divisione Entrata.

<sup>44</sup> In vigore dal 12 dic. 2008.

<sup>45</sup> RS 142.204

Molto interpellati sottolineano la necessità di formare il personale incaricato di emanare una decisione di rifiuto d'entrata e allontanamento.

Le critiche sono principalmente rivolte al sistema già esistente, in particolare alla mancanza sia di un effetto sospensivo sia del diritto a un ricorso effettivo nonché all'utilizzo di un modulo standard, mentre non è criticata la delega in quanto tale.

### **Posizione del Consiglio federale**

Viste le osservazioni emerse in sede di consultazione, la disposizione resta invariata. Secondo il nostro Consiglio l'autorità competente per il controllo al confine, ossia, a seconda dei Cantoni interessati, la polizia cantonale (p. es. ZH) o il Corpo delle guardie di confine (Cgcf; p. es. GE e BS), è più idonea della SEM a prendere una decisione di rifiuto d'entrata e di allontanamento alle frontiere interne o esterne. Infatti, oltre ad essere sul posto e avere l'esperienza pratica, queste autorità possono basarsi anche sulle direttive emanate e regolarmente aggiornate dalla SEM. Delegando a queste autorità la competenza di pronunciare simili decisioni, la procedura diventa più efficace e snella. Inoltre, la possibilità di fare opposizione presso la SEM, permette di fatto a quest'ultima di continuare ad esercitare la sua funzione di controllo e, se occorre, di correggere la decisione presa dall'autorità.

La procedura, che comunque resta invariata, non è una prassi in uso soltanto in Svizzera ma riprende in gran parte l'acquis di Schengen. Inoltre, le garanzie procedurali sono già rispettate; il cittadino straniero oggetto di una simile decisione ha infatti la garanzia di capirla e di comprenderne le conseguenze.

## **2.9 Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 80a cpv. 1 lett. a D-LStr)**

### **2.9.1 Necessità della modifica**

Le disposizioni sulla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino previste dal regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di detenzione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (regolamento Dublino III)<sup>46</sup>, sono entrate in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2015 (art. 76a e 80 LStr).

Nel quadro del riassetto del settore dell'asilo<sup>47</sup> il legislatore ha attribuito la *competenza per l'esecuzione dell'allontanamento* ai Cantoni di ubicazione di un centro della Confederazione (art. 46 cpv. 1<sup>bis</sup> primo e secondo periodo della modifica del 25 set. 2015 della LAsi, di seguito nLAsi), lasciando al nostro Consiglio la possibilità di attribuire la competenza a un altro Cantone a causa di circostanze particolari (art. 46 cpv. 1<sup>bis</sup> terzo periodo nLAsi).

<sup>46</sup> GU L 180 del 26.6.2013, pagg. 31–59.

<sup>47</sup> Cfr. modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo; 14.063) adottata dal Parlamento il 25 set. 2015 ed entrata parzialmente in vigore (RU 2016 3101 segg.).

Il legislatore ha inoltre attribuito la *competenza di disporre la carcerazione in vista di rinvio coatto* (art. 76 LStr) ai Cantoni di ubicazione di un centro della Confederazione e ai Cantoni designati dal Consiglio federale (art. 80 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> nLStr). Per contro, ha attribuito la *competenza di disporre la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino* (art. 76a LStr) solamente ai Cantoni di ubicazione di un centro della Confederazione.

Il disegno intende porre rimedio a questa dimenticanza prevedendo all'articolo 80a capoverso 1 lettera a D-LStr che anche i Cantoni designati dal Consiglio federale possono ordinare la carcerazione secondo l'articolo 76a LStr.

## **2.9.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la disposizione proposta. Molti sottolineano che la disposizione pone rimedio a una dimenticanza del progetto di riassetto del settore dell'asilo. Visti i pareri espressi, la disposizione è mantenuta.

## **2.10 Nuovo sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno (art. 109f–109j D-LStr)**

### **2.10.1 Necessità della modifica**

È necessario creare una base legale per un nuovo sistema d'informazione, denominato eRetour, che supporti tutti i compiti connessi al processo del ritorno e sostituisca le applicazioni «AURORA», utilizzata per organizzare le partenze, e «Aiuto al ritorno individuale», utilizzata per i dati connessi all'aiuto al ritorno.

Il nuovo sistema d'informazione eRetour conterrà i dati necessari per la consulenza e l'aiuto per il ritorno, nonché per l'esecuzione dell'allontanamento, dell'espulsione secondo la LStr o dell'espulsione ai sensi degli articoli 66a o 66a<sup>bis</sup> CP oppure degli articoli 49a o 49a<sup>bis</sup> del CPM. Il sistema è diviso in due parti: una riguardante le misure per l'identificazione delle persone e l'ottenimento dei documenti sostitutivi e, l'altra, le misure per l'organizzazione concreta della partenza. Inoltre, il sistema supporterà le autorità cantonali nel conteggio delle spese per la partenza a carico della SEM.

La nuova banca dati eRetour permetterà di semplificare lo scambio d'informazioni tra la SEM e i suoi interlocutori, di ridurre l'onere amministrativo e di seguire in tempo reale i casi in sospeso, migliorando così l'efficienza del lavoro svolto dai Cantoni e dalla SEM, in particolare grazie all'introduzione di un processo di lavoro elettronico. Inoltre, la SEM potrà usufruire di dati statistici dettagliati e affidabili del settore del ritorno.

Il nuovo sistema è destinato a sostenere il lavoro della Confederazione e dei Cantoni. È opportuno inserire la base giuridica della nuova banca dati nel nuovo capitolo 14a dedicato ai sistemi d'informazione. Il disegno prevede una nuova sezione 2

(Sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno) in cui figurano i nuovi articoli 109f-109j D-LStr sul nuovo sistema d'informazione.

## **2.10.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggior parte dei Cantoni, dei partiti e delle cerchie interessate si è detta favorevole alle nuove disposizioni, che faciliteranno la cooperazione e lo scambio d'informazioni tra le autorità nell'ambito del ritorno.

Molte organizzazioni, tra cui l'ASM, la CDDGP e l'Ufficio di coordinamento dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni a Berna, chiedono che i diritti di accesso siano limitati in funzione dei compiti dei vari utenti. Inoltre alcuni vorrebbero concedere un accesso appropriato anche alle autorità comunali e cittadine. L'UCS chiede che tali autorità siano al più presto coinvolte nei lavori.

Per diversi interpellati, tra cui l'ASM, non è chiaro come le autorità di migrazione debbano inserire i dati sulle persone in carcerazione preventiva o che scontano una pena privativa della libertà. Una base legale dovrebbe prevedere la comunicazione dei dati da parte dei procuratori e dei giudici alle autorità cantonali di migrazione.

NE si chiede se non sia opportuno accordare alle autorità inquirenti l'accesso al sistema visto che possono prescindere dal rinvio a giudizio se è in corso una procedura di allontanamento (art. 115 cpv. 4 LStr). Anche GE propone di concedere lo stesso tipo di accesso auspicato da NE ma solamente nel quadro delle espulsioni ai sensi del CP e del CPM pronunciate dopo ottobre 2016.

Diversi interpellati, tra cui alcuni che respingono la disposizione, richiamano l'attenzione sul rispetto della vita privata e della protezione dei dati.

Alcuni Cantoni sollevano inoltre la questione dei costi a loro carico.

### **Posizione del Consiglio federale**

Il nostro Consiglio farà in modo che, a livello di ordinanze, gli accessi previsti per i vari utenti del sistema siano limitati allo stretto necessario.

Abbiamo deciso di tener conto delle richieste dell'UCS permettendo alle autorità cantonali e comunali, ivi comprese le città, di accedere al sistema per assolvere i compiti legati all'allontanamento e al ritorno (art. 109h lett. b e d D-LStr). Inoltre, secondo quanto chiesto da SH, abbiamo aggiunto una nuova lettera all'articolo 109h D-LStr per le autorità competenti in materia di aiuto al ritorno e di conteggio dei costi (lett. c). In questo modo, oltre alle autorità cantonali di migrazione, possono accedere al sistema anche altre autorità cantonali.

I dati sul tipo di carcerazione devono essere forniti dai Cantoni che li dovranno ottenere dalle autorità penali. Queste ultime sono obbligate a comunicare dette informazioni sulla base dei vigenti articoli 97 capoverso 3 LStr e 82 OASA.

Il nostro Consiglio è del parere che un accesso generale delle autorità penali o giudiziarie al sistema non sia appropriato. Quando una richiesta di aiuto al ritorno perviene alla SEM, le autorità di migrazione registreranno nel sistema eRetour se una

persona obbligata a lasciare la Svizzera è oggetto di un'espulsione giudiziaria. Del resto, al fine di applicare eventualmente l'articolo 115 capoverso 4 LStr, le autorità giudiziarie potranno continuare a informarsi presso i Cantoni se sia in corso un allontanamento. Le competenti autorità di migrazione potranno segnalare alla SEM, nel quadro del sostegno dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, i casi in cui è stata adottata una simile misura giudiziaria.

Inoltre, il nostro Collegio attribuisce una grande importanza al rispetto della protezione dei dati e della sfera privata e ne tiene conto nelle presenti proposte.

Infine, i costi di sviluppo del nuovo sistema sono interamente a carico della Confederazione.

## **2.11 Estensione dell'accesso al sistema centrale d'informazione visti Schengen e al sistema nazionale visti (art. 109a cpv. 2 lett. d e 109c lett. e D-LStr)**

### **2.11.1 Necessità della modifica**

Il sistema centrale d'informazione visti Schengen (C-VIS) contiene numerose informazioni sui visti rilasciati o rifiutati dagli Stati Schengen e in particolare i dati biometrici dei richiedenti un visto (impronte digitali di tutte le dita e immagine del viso). Gli Stati Schengen hanno introdotto il sistema nell'ottobre 2011 nell'Africa del Nord. Le rappresentanze svizzere e quelle degli Stati Schengen sono state progressivamente collegate al sistema regione per regione. L'intero processo si è concluso il 20 novembre 2015. Il sistema nazionale visti (ORBIS), operativo dal 20 gennaio 2014, contiene i dati pertinenti in materia di visti rilasciati dalla Svizzera, eccetto quelli biometrici.

Le autorità competenti per il rilascio dei visti, ma anche quelle tenute a controllare i soggiorni legali degli stranieri in Svizzera, hanno accesso a entrambi i sistemi. Si tratta soprattutto delle polizie cantonali incaricate del controllo delle persone. Per permettere alle grandi città di consultare i sistemi senza passare attraverso le autorità cantonali, occorre estendere l'accesso alle autorità comunali di polizia. Ciò permetterà alle autorità interessate di guadagnare tempo e consentirà di ridurre la durata delle verifiche in particolare nel C-VIS, il che andrà a vantaggio anche degli stranieri privi di documenti d'identità. Del resto l'estensione dell'accesso è conforme agli articoli 7 e 19 del regolamento (UE) 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60; modificato dal regolamento (CE) n. 610/2013, GU L 182 del 29.6.2013, pag. 1.

## **2.11.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La grande maggioranza dei Cantoni, due partiti e molte organizzazioni sostengono la modifica. SG chiede che gli uffici cantonali di migrazione possano accedere anche al C-VIS. L'UCS è particolarmente soddisfatta del nuovo accesso che chiedeva da tempo; inoltre vorrebbe che l'articolo 109a capoverso 3 lettera d LStr sugli accessi al C-VIS sia formulato in modo più ampio affinché soddisfis scopi di prevenzione, di accertamento di reati terroristici o di altri reati gravi nonché di indagini in materia e che tale accesso sia esteso a tutte le polizie comunali.

### **Posizione del Consiglio federale**

Visto il consenso riscontrato nella consultazione, la disposizione proposta resta invariata. Per rispondere alla richiesta di SG, va ricordato che le autorità cantonali di migrazione hanno già accesso al C-VIS nell'ambito della procedura di rilascio dei visti (art. 109a cpv. 2 lett. a LStr). Inoltre, non abbiamo tenuto conto delle richieste dell'UCS in quanto l'accesso attuale è giustamente previsto solo per le città che assolvono compiti speciali nel quadro della prevenzione dei reati di terrorismo o di altri reati gravi e delle pertinenti indagini.

## **2.12 Accesso dell'Ufficio SIRENE al SIMIC (art. 7a cpv. 3 lett. f D-LSISA)**

### **2.12.1 Necessità della modifica**

L'Ufficio SIRENE (Supplementary Information REquest at the National Entry) Svizzera, annesso alla Centrale operativa di fedpol, dovrebbe disporre di un nuovo accesso ai dati dei documenti di viaggio svizzeri nel quadro dei suoi compiti connessi al sistema d'informazione Schengen (SIS).

Tenuto conto della proposta di eliminare il sistema ISR (cfr. n. 1.4.1), l'accesso dell'Ufficio SIRENE Svizzera ai dati sui documenti di viaggio non è più garantito da questo sistema, come previsto nella procedura di consultazione (cfr. n. 1.2.12 del rapporto esplicativo<sup>49</sup>), ma dal SIMIC in virtù dell'articolo 9 capoversi 1 lettera c e 2 lettera c LSISA, se si tratta dell'accesso, e dell'articolo 7a capoverso 3 lettera g D-LStr, se si tratta di dati biometrici.

L'Ufficio SIRENE Svizzera è il servizio di contatto della Svizzera per tutti gli Stati Schengen. È responsabile in particolare di trattare le domande relative ai documenti d'identità segnalati nel SIS come rubati o persi. Rientrano in tale categoria anche i documenti di viaggio, rilasciati dalla Svizzera, inizialmente rilevati nel SIMIC. Se un documento svizzero, segnalato nel SIS come rubato o smarrito, è oggetto di un controllo o viene ritrovato in un altro Stato Schengen, detto Stato trasmette immediatamente una domanda all'Ufficio SIRENE Svizzera. Per poter confermare l'esat-

<sup>49</sup> Rapporto alla pagina Internet: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

tezza dei dati del documento e della segnalazione nonché trattare le domande anche fuori dall'orario di lavoro (nei fine settimana e di notte), l'Ufficio SIRENE Svizzera deve poter accedere al SIMIC. Capita regolarmente che nello spazio Schengen siano controllate persone che presentano un documento di viaggio svizzero, ma che secondo il SIS non sono autorizzate ad entrare nello spazio Schengen. Anche in questo caso, l'Ufficio SIRENE di un altro Stato Schengen può chiedere all'Ufficio SIRENE Svizzera di verificare l'autenticità del documento di viaggio esibito.

Le modalità di utilizzo e d'accesso al SIMIC saranno le stesse del sistema d'informazione per documenti d'identità (ISA), in cui sono registrati i dati rilevati in occasione del rilascio di un documento d'identità per cittadini svizzeri.

## 2.12.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione condivide la proposta. Ad eccezione della sostituzione del sistema ISR con il SIMIC, la disposizione dell'avamprogetto resta invariata.

## 2.13 Accesso in linea di fedpol al sistema API ed estensione, su richiesta delle autorità coinvolte, dell'obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo (art. 104 cpv. 1<sup>ter</sup>, 104a cpv. 1, 1<sup>bis</sup>, 3 e 3<sup>bis</sup>, 104b e 104c D-LStr)

### 2.13.1 Necessità della modifica

Attualmente, la SEM obbliga le imprese di trasporto aereo che effettuano voli a destinazione della Svizzera da 18 aeroporti fuori dello spazio Schengen a comunicare i dati dei passeggeri di questi voli (dati API; Advance Passenger Information). Quest'obbligo ha il duplice scopo di migliorare i controlli al confine e di lottare contro l'entrata illegale nello spazio Schengen e il transito illegale nelle zone di transito internazionali degli aeroporti (art. 104 LStr). Per raggiungere questi obiettivi, la SEM gestisce un sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API; art. 104a LStr) che contiene i dati in questione. I dati trasmessi dalle compagnie aeree sono confrontati automaticamente con quelli delle banche dati pertinenti (SIMIC<sup>50</sup>, il sistema RIPOL<sup>51</sup>, SIS II<sup>52</sup> e la banca dati di Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti<sup>53</sup>).

<sup>50</sup> Sistema d'informazione centrale sulla migrazione che serve a trattare i dati personali del settore degli stranieri e dell'asilo. Cfr. ordinanza SIMIC (RS 142.513).

<sup>51</sup> Sistema di ricerca delle autorità di perseguimento penale svizzere. Cfr. ordinanza RIPOL (RS 361.0).

<sup>52</sup> Sistema d'informazione Schengen. Cfr. ordinanza N-SIS (RS 362.0).

<sup>53</sup> *Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) database* dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale INTERPOL. Cfr. ordinanza Interpol (RS 366.1).

Le autorità competenti per i controlli al confine presso gli aeroporti (frontiere esterne dello spazio Schengen) hanno un accesso in linea al sistema API che permette loro, attraverso il confronto dei dati delle varie banche dati, di fermare persone ricercate, che sono oggetto di un divieto di entrare nello spazio Schengen o che viaggiano con un documento rubato o segnalato come perduto. Tuttavia, le persone coinvolte in un reato (criminalità organizzata internazionale o terrorismo) non sono sistematicamente segnalate, di conseguenza non è possibile impedire a questi soggetti di entrare in Svizzera.

Per migliorare la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo, si propongono due misure:

- Anzitutto, fedpol deve poter ottenere un *accesso in linea* al sistema API.

Attualmente sono le autorità competenti per il controllo al confine (Cgcf e polizia cantonale di Zurigo) a trasmettere a fedpol i dati dei passeggeri provenienti da uno dei 18 aeroporti di partenza. Molto spesso fedpol riceve questi dati solamente dopo l'entrata in Svizzera delle persone e se una di loro si rivela essere ricercata o sospettata, fedpol non può prendere per tempo le necessarie misure di polizia in vista di un procedimento penale.

L'accesso in linea permetterà dunque ai servizi designati di fedpol di controllare l'entrata in Svizzera in maniera autonoma e veloce e, se necessario, di preparare le varie fasi procedurali (rapporto, fermo, coinvolgimento di altri servizi, ecc.) prima che la persona ricercata o sospettata entri in Svizzera (p. es. fermo o sorveglianza, in occasione del ritorno in Svizzera, di una persona che ha partecipato a combattimenti all'estero).

La task-force TETRA (TErrist TRAvellers) ha sottolineato l'importanza di un accesso rapido ai dati dei passeggeri dei voli nel suo rapporto del febbraio 2015 sulla lotta al terrorismo jihadista in Svizzera con attenzione particolare ai viaggiatori jihadisti<sup>54</sup>. L'uso dei dati API per individuare passeggeri jihadisti è approvato anche dalla risoluzione 2178 adottata il 24 settembre 2014 dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (cfr. anche: *Madrid Guiding Principles*<sup>55</sup> e *The Hague Implementation Plan*<sup>56</sup>).

- In secondo luogo, fedpol deve poter chiedere alla SEM di *estendere l'obbligo delle imprese di trasporto aeree di comunicare i dati* ad altri voli provenienti da luoghi ad alto rischio.

<sup>54</sup> Cfr. il cap. 5.2.2 del rapporto, disponibile in tedesco e francese alla pagina Internet: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità > News > Comunicati 2015 > Lutte contre le terrorisme djihadiste: la task-force présente son rapport et met en œuvre les premières mesures.

<sup>55</sup> Principi per l'attuazione della risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU, S/2015/939, adottati in occasione dell'incontro del Counter-Terrorism Committee (CTC) nel 2015 a Madrid.

<sup>56</sup> Adottato in occasione del Joint Meeting of the Foreign Terrorist Fighters Working Groups of the Global Counterterrorism Forum (GCTF) and the Global Coalition to Counter ISIL, 17 gen. 2016, L'Aia (NL).

L'estensione di tale obbligo di comunicazione tiene conto di un'analisi del rischio condotta da fedpol e delle priorità strategiche di lotta alla criminalità del DFGP<sup>57</sup>. Già ora diversi aeroporti di partenza, oggetto dell'obbligo di comunicare i dati, rivestono un'importanza particolare per la lotta alla criminalità organizzata internazionale e al terrorismo.

Un elenco dei dati API di determinati aeroporti di partenza viene già messo a disposizione del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC). Nel 2015, fondandosi su un rapporto interno e su una perizia dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), la Delegazione delle Commissioni della gestione ha dichiarato legittimo l'uso dei dati API da parte del SIC sebbene detto Servizio non abbia accesso al sistema<sup>58</sup>. Ai fini della certezza del diritto è tuttavia opportuno creare, nel quadro della presente revisione, una base legale esplicita per quanto riguarda la trasmissione elettronica dei dati API. Inoltre, il SIC deve poter chiedere alla SEM di estendere l'obbligo delle compagnie aeree di comunicare i dati ad altri aeroporti di partenza per prevenire le minacce alla sicurezza interna o esterna rappresentate dal terrorismo, dalla proliferazione di armi e dallo spionaggio.

### **2.13.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei Cantoni, due partiti e diverse organizzazioni sono favorevoli alle modifiche proposte. Molti interpellati sottolineano la loro utilità nella lotta alla criminalità. Alcune associazioni e l'UDC, invece, vi si oppongono.

Chi bocchia la proposta ricorda essenzialmente che i dati API contengono diverse informazioni sui cittadini svizzeri, il che non dovrebbe essere il caso: le basi legali esistenti nella LStr e nella Costituzione non permettono il trattamento di questi dati.

Soltanto due associazioni affermano che le disposizioni previste non rispettano i requisiti internazionali sulla portata e le modalità del potere discrezionale esercitato dalle autorità e che la registrazione dei dati dei passeggeri costituisce una violazione del diritto al rispetto della sfera privata. Alcuni interpellati (p. es. ODAGE e FSA) ritengono sproporzionato trasmettere indistintamente al SIC tutti i dati e chiedono che le autorità (Cgcf, fedpol e SIC) stilino un elenco dei dati pertinenti che vorrebbero avere e dei voli corrispondenti affinché siano loro comunicati solamente i dati richiesti.

A loro parere sarebbe inoltre opportuno precisare che è vietato copiare o importare i dati in altri file.

<sup>57</sup> Cfr. Riassunto alla pagina Internet: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità > Comunicati 2015: il Consiglio federale prende atto delle priorità della strategia di lotta alla criminalità del DFGP.

<sup>58</sup> Cfr. Rapporto annuale 2015 del 29 gen. 2016 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, pag. 69, alla pagina Internet: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Attività parlamentare > Ricerca Curia Vista > Rapporto annuale 2015 delle CdG e della DelCdG.

ZH chiede che anche le autorità cantonali di perseguimento penale possano ricevere dei dati. GE inoltre vorrebbe che le polizie cantonali abbiano un accesso diretto al sistema.

### **Posizione del Consiglio federale**

Visti i risultati della consultazione, le disposizioni proposte restano invariate.

Il vigente obbligo di comunicare i dati riguarda tutti i passeggeri e pertanto anche quelli di nazionalità svizzera. La consultazione delle banche dati per la ricerca di oggetti mira a individuare i passeggeri che, per evitare un controllo approfondito, tentano di utilizzare un documento di viaggio di un cittadino svizzero denunciato come scomparso. Inoltre lo scopo dell'obbligo di comunicazione (migliorare i controlli al confine) comprende di per sé tutti i passeggeri. Il codice frontiere Schengen<sup>59</sup> è stato modificato il 15 marzo 2017 dal regolamento (UE) 2017/458<sup>60</sup> come reazione agli ultimi attacchi terroristici in Europa. Secondo le nuove disposizioni, entrate in vigore il 7 aprile 2017, il confronto dei dati nei sistemi di ricerca, in occasione delle verifiche alle frontiere esterne, non riguarderà più solo i cittadini di Paesi terzi, ma anche i cittadini svizzeri, dell'UE e dell'AELS nonché i loro documenti di viaggio.

Il previsto accesso in linea di fedpol è proporzionato: solamente una limitata cerchia di collaboratori di fedpol avrà accesso, nel singolo caso, ai dati API che potranno essere utilizzati solamente per contrastare la criminalità organizzata internazionale e il terrorismo. Inoltre i dati API saranno confrontati solo manualmente, e non automaticamente, con le informazioni delle banche dati di fedpol e in tali banche non sarà memorizzata nessuna lista di passeggeri.

Il SIC riceve già una serie di dati API. La nuova disposizione fissa tale prassi nella LStr e semplifica la trasmissione dei dati.

Gli accessi richiesti da GE e ZH non corrispondono allo scopo del sistema API, di conseguenza non sono né giustificati né proporzionati.

## **2.14 Videosorveglianza (art. 102f D-LAsi)**

### **2.14.1 Necessità della modifica**

Nelle sue sedi esterne, la SEM ha già installato impianti di videosorveglianza tanto all'interno quanto all'esterno degli edifici. La videosorveglianza agevola il lavoro del personale addetto alla sicurezza in loco e aumenta il senso di sicurezza di tutte le persone coinvolte (richiedenti l'asilo, collaboratori della SEM, addetti ai servizi d'assistenza, visitatori, ecc.). Inoltre migliora l'autodisciplina (soprattutto dei richiedenti l'asilo e dei collaboratori addetti alla sicurezza) nella coabitazione quotidiana.

<sup>59</sup> GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato dal regolamento (UE) 2017/458, GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1, n. 1.2.7.

<sup>60</sup> GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1.

Attualmente è possibile visualizzare le immagini soltanto in presa diretta su un terminale (monitor) situato nella portineria di sicurezza. Poiché manca una base legale, le registrazioni audiovisive non possono essere né conservate, né trasmesse, né elaborate. Potrebbero tuttavia fornire le prove nel caso di accuse concrete tra vittime e autori di un reato in situazioni dove attualmente si può tener conto solamente delle affermazioni, spesso contraddittorie, delle diverse parti in causa. L'efficacia di questo mezzo di prova è stata comprovata a più riprese in altri settori (negozi, penitenziari, luoghi pubblici, ecc.). Per esempio, l'inchiesta complessa, articolata e onerosa, collegata all'incidente nel centro di registrazione e di procedura di Kreuzlingen, avrebbe potuto risolversi rapidamente con la videosorveglianza.

Per questi motivi il trattamento di registrazioni audiovisive va autorizzato e sancito in una legge formale (art. 102<sup>f</sup>D-LAsi).

## **2.14.2 Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione, tra cui due terzi dei Cantoni e la CDDGP, è favorevole alla nuova disposizione.

Le critiche riguardano soprattutto il rispetto della sfera privata, la proporzionalità dell'impiego della videosorveglianza come misura di sicurezza nonché il periodo di conservazione delle videoregistrazioni.

### **Posizione del Consiglio federale**

La videosorveglianza non sarà utilizzata a scapito di altre misure di sicurezza. Si tratta principalmente di assicurare un mezzo di prova e non di introdurre un'ulteriore misura dissuasiva; le registrazioni audiovisive saranno trasmesse solamente alle autorità inquirenti (denuncia o perseguimento d'ufficio) e utilizzate nel quadro di inchieste amministrative. Inoltre, il rispetto della sfera privata è garantito dalla possibilità di utilizzare la videosorveglianza solamente in determinati spazi dove per altro sarà segnalato il suo impiego. Le modalità saranno disciplinate dal Consiglio federale nell'ordinanza esecutiva.

La durata di conservazione di quattro mesi è giustificata in virtù dell'articolo 31 CP secondo cui il diritto di querela si estingue in tre mesi, termine che però decorre a partire dal giorno in cui l'avente diritto ha conosciuto l'identità dell'autore del reato. Inoltre, allo scadere dei tre mesi, è necessario garantire alla persona che sporge querela, la conservazione del mezzo di prova per un periodo appropriato affinché tale mezzo possa essere addotto nel quadro di un procedimento penale. È pertanto appropriato prolungare tale termine di un mese.

## **2.15                    Introduzione di dati degni di particolare protezione nel SIMIC (art. 4 cpv. 1 lett. a<sup>bis</sup> ed e, art. 7a D-LSISA e art. 99a cpv. 4 D-LAsi)**

### **2.15.1                Necessità della modifica**

Al fine di ottimizzare l'impiego dei dati dei sistemi d'informazione (strategia di e-government Svizzera), si prevede di modificare gli accessi ai dati degni di particolare protezione presenti nel SIMIC, in particolare le impronte digitali e l'immagine del viso degli stranieri o dei richiedenti l'asilo.

Sono pertanto introdotti vari accessi all'immagine del viso e le competenze relative alla loro registrazione sono estese alle autorità cantonali di migrazione che li potranno registrare ai fini del ritorno, se non fossero disponibili o se non fossero più attuali.

Allo scopo di rilasciare documenti per l'identificazione nei settori dell'asilo e del ritorno, carte di soggiorno e, recentemente, documenti di viaggio, è importante disporre nel SIMIC di informazioni fondamentali in formato adeguato. Attualmente i fascicoli elettronici sono costituiti da documenti PDF che non possono essere rielaborati in modo sistematico. Lo stesso vale per le immagini del viso e le impronte digitali contenute nei fascicoli. Il progetto propone pertanto di registrare i dati biometrici nel SIMIC in un formato utilizzabile (per esempio in formato JPG). Questi dati saranno pertanto registrati dalle competenti autorità di migrazione cantonali e federali. Ai fini dell'identificazione delle persone, tali autorità, il Cgcf e le autorità cantonali di polizia avranno accesso ai dati. Il disegno propone in particolare di inserire nel SIMIC le immagini del viso dei richiedenti l'asilo presenti nel MIDES.

Il SIMIC deve inoltre contenere le registrazioni sonore destinate alle perizie sulla provenienza dei richiedenti l'asilo. Trattandosi di dati personali degni di particolare protezione, la loro registrazione e il disciplinamento dell'accesso rende necessario un adeguamento della legge (art. 4 LSISA).

### **2.15.2                Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione ha approvato la normativa proposta.

Alcune associazioni hanno chiesto che anche le autorità comunali di polizia abbiano accesso ai dati biometrici. Il disegno ha tenuto conto di questa richiesta al fine di garantire un impiego ottimale dei dati disponibili.

Inoltre, l'articolo 7b AP-LSISA è stato sostituito, indipendentemente dalla consultazione, da una modifica dell'articolo 7a D-LSISA. Infine, anche i segni particolari, come disabilità, protesi o impianti (cfr. 1.4.1) e le indicazioni relative ai casi medici (cfr. 1.4.2) devono figurare all'articolo 4 LSISA in quanto dati degni di particolare protezione.

## **2.16                    Comunicazione di dati alle autorità di migrazione (art. 50a cpv. 1 lett. e n. 8 D-LAVS)**

### **2.16.1                Necessità di un intervento legislativo**

Il disegno propone di adeguare l'articolo 50a capoverso 1 lettera e della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>61</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS) concernente la comunicazione di dati relativi alle assicurazioni sociali, in modo tale da garantire che le autorità di migrazione dispongano di tutte le informazioni di cui hanno bisogno.

Attualmente le autorità competenti in materia di assicurazioni sociali non comunicano alcun dato alle autorità di migrazione (cfr. art. 33 della legge federale del 6 ott. 2000<sup>62</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]), in quanto in genere manca il consenso dell'interessato (art. 50a cpv. 4 lett. b LAVS).

Visti i numerosi problemi pratici, è opportuno permettere alle autorità competenti in materia di assicurazioni sociali di comunicare alle autorità di migrazione competenti, in singoli casi e su richiesta scritta e motivata, i dati relativi alle rendite dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, nonché quelli sulle prestazioni complementari. Tali dati sono essenziali per verificare la disponibilità di mezzi finanziari sufficienti, condizione necessaria per il rilascio di un permesso di soggiorno.

### **2.16.2                Risultato della consultazione e posizione del Consiglio federale**

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la modifica proposta.

Secondo diversi interpellati la comunicazione dei dati non dovrebbe limitarsi alle sole rendite ma, per esempio, comprendere anche le richieste di AI in corso o qualsiasi informazione utile per una decisione da pendere in materia di diritto degli stranieri, inclusi i cittadini europei. Alcuni sottolineano che la comunicazione dei dati deve restare proporzionata.

#### **Posizione del Consiglio federale**

Visti i risultati della consultazione, la disposizione resta invariata.

L'articolo 50a capoverso 1 lettera e D-LAVS precisa in modo chiaro che i dati riguardanti le assicurazioni sociali possono essere comunicati solamente in singoli casi e su richiesta scritta e motivata. Ogni dato richiesto sarà trasmesso soltanto se è necessario all'applicazione della LStr. (art. 97 cpv. 2). In tal modo la comunicazione dei dati rispetta il principio della proporzionalità.

<sup>61</sup> RS 831.10

<sup>62</sup> RS 830.1



*Let. e<sup>bis</sup>*

Il disegno aggiunge all'articolo 30 capoverso 1 LStr la possibilità di derogare alle condizioni di ammissione allo scopo di disciplinare il soggiorno degli stranieri che esercitano la prostituzione e la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata lesa durante l'esercizio di tale attività (vittima; art. 1 cpv. 1 LAV).

- La nozione di *reato* è fondamentalmente la stessa del diritto penale ossia definisce un comportamento illecito che costituisce un reato penale<sup>65</sup>. Non è invece necessario che l'autore del reato sia stato individuato, si sia comportato in modo colpevole oppure abbia agito intenzionalmente o per negligenza (art. 1 cpv. 3 LAV). Spetterà alla prassi decidere, nel caso specifico, se un fatto rientra nel campo d'applicazione della legge<sup>66</sup>. Di conseguenza le vie di fatto possono bastare per stabilire la qualità di vittima mentre, *a contrario*, le lesioni semplici possono comportare solamente un'alterazione insignificante dell'integrità psicofisica<sup>67</sup>.
- La nozione di *lesione* implica una certa gravità. Non basta che la vittima abbia subito delle molestie, che abbia avuto paura o abbia subito un torto<sup>68</sup>. La lesione è considerata «diretta», se corrisponde alla natura del reato (conseguenze tipiche o caratteristiche del reato imputato)<sup>69</sup>.
- La nozione di *vittima* non dipende dalla qualifica del reato, ma esclusivamente dai suoi effetti sulla persona lesa<sup>70</sup>.

Per percepire le prestazioni di aiuto alle vittime non è necessario l'avvio o lo svolgimento di un procedimento penale<sup>71</sup>. Inoltre, la vittima non può essere obbligata a sporgere denuncia o querela<sup>72</sup>.

Il disegno limita l'applicazione della lettera e<sup>bis</sup> alle lesioni subite durante l'esercizio della prostituzione, al fine di tener conto dei particolari rischi che comporta tale attività.

L'aiuto alle vittime riveste un carattere essenzialmente sussidiario: si presuppone che le vittime che dispongono di mezzi finanziari sufficienti superino, almeno in parte, con i propri mezzi le conseguenze del reato<sup>73</sup>.

La normativa in materia di aiuto alle vittime concede un diritto all'indennizzo (per la lesione in sé) e alla riparazione morale (per la gravità della lesione). I requisiti posti alla prova della qualità di vittima sono diversi a seconda dal tipo e dalla portata dell'aiuto richiesto<sup>74</sup>:

<sup>65</sup> DTF **134** II 33 consid. 5.4.

<sup>66</sup> FF **2005** 6351 6389

<sup>67</sup> Sentenza del TF 1A.70/2004 del 7 lug. 2004.

<sup>68</sup> DTF **129** IV 216 consid. 1.2.1.

<sup>69</sup> Sentenza del TF 6S.437/2005 del 24 nov. 2005 consid. 2; sentenza del TF 6S.543/2006 del 20 feb. 2007 consid. 2.

<sup>70</sup> DTF **129** IV 216 consid. 1.2.1; DTF **125** II 265 consid. 4a.

<sup>71</sup> FF **2005** 6351 6391

<sup>72</sup> Nel 2013, ad esempio, secondo la statistica sull'aiuto alle vittime dell'UST soltanto nel 47,7 % dei casi di consulenza presso i consultori si è arrivati a un procedimento penale.

<sup>73</sup> FF **2005** 6351 6369

<sup>74</sup> FF **2005** 6351 6389

- nel caso dell'aiuto immediato e della protezione dei diritti della vittima nel procedimento penale, è sufficiente che entri in considerazione un reato per il quale può essere concesso un aiuto;
- nel caso della concessione di prestazioni finanziarie definitive, è necessario provare gli elementi costitutivi di un reato.

Il soggiorno deve poter essere autorizzato in particolare se la presenza è necessaria per ricevere l'aiuto o altre prestazioni in virtù della LAV (soprattutto consulenza o aiuto immediato). Questi motivi dovranno essere regolati a in un'ordinanza (art. 30 cpv. 2 LStr).

#### *Art. 31 cpv. 3*

Il vigente capoverso 3, che prevede un diritto a un permesso di dimora per gli apolidi, è stato abrogato nel quadro del riassetto del settore dell'asilo<sup>75</sup>. La presente modifica tiene conto di questa abrogazione e disciplina il diritto degli apolidi all'esercizio di un'attività lucrativa.

Come i rifugiati riconosciuti, anche gli apolidi riconosciuti devono avere la possibilità di esercitare un'attività lucrativa. Si tratta di persone che probabilmente resteranno in Svizzera in quanto non sono cittadini di nessuno Stato.

La modifica del 16 dicembre 2016<sup>76</sup> della LStr (Integrazione) ha introdotto l'obbligo di notifica in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa per le persone cui la Svizzera ha concesso l'asilo o che sono state ammesse provvisoriamente come rifugiati (art. 61 nLAsi). Il presente disegno estende tale obbligo anche ai rifugiati nei confronti dei quali è stata ordinata un'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (cfr. il commento all'art. 61 LAsi al n. 3.2).

Per garantire la parità di trattamento è opportuno che l'attività lucrativa degli apolidi riconosciuti (cpv. 1), degli apolidi riconosciuti ammessi provvisoriamente (cpv. 2) e degli apolidi oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato sia anch'essa sottoposta all'obbligo di notifica di cui all'articolo 61 nLAsi.

Questo capoverso elenca dunque tutte le categorie di apolidi interessati e rimanda per analogia all'articolo 61 LAsi.

#### *Art. 56 cpv. 6*

Designando degli organi indipendenti, la SEM intende garantire la qualità ad esempio per quanto riguarda il riconoscimento delle qualifiche o dei programmi d'insegnamento e d'apprendimento. Nell'ambito della promozione linguistica, il segretariato fide assume su incarico della SEM determinati compiti operativi legati alla garanzia della qualità. Fide è un sistema completo d'apprendimento delle lingue che spazia da strumenti didattici, alla formazione per gli insegnanti, all'attestazione delle competenze linguistiche. Il segretariato fide è incaricato di accreditare gli istituti che offrono formazioni per gli insegnanti e di svolgere la procedura di equivalenza per gli insegnanti di lingue.

<sup>75</sup> RU 2016 3101 3127

<sup>76</sup> FF 2016 7937

*Art. 59, rubrica e cpv. 3–6*

Il vigente articolo 59 sui documenti di viaggio per stranieri è suddiviso in tre articoli. Il nuovo articolo 59 ha tre capoversi che restano invariati e riguardano il rilascio di documenti di viaggio per stranieri privi di documenti emessi dalla SEM. Il capoverso 3 subisce una piccola modifica che concerne solo il tedesco.

I capoversi 4–6 sono abrogati e ora figurano all'articolo 59a concernente il microchip e all'articolo 59b concernente i dati biometrici.

*Art. 59a*      Microchip*Cpv. 1*

Il capoverso riprende il contenuto del vigente capoverso 5 dell'articolo 59 LStr e definisce i dati contenuti nel microchip dei documenti di viaggio.

La soppressione del sistema ISR (cfr. n. 1.4) rende obsoleto il rinvio all'articolo 111 LStr:

- per i *dati non degni di particolare protezione*, l'articolo 59a capoverso 1 D-LStr menziona gli «altri dati personali del titolare» (dati attuali dell'art. 111 cpv. 2 lett. a LStr e alcuni della lett. e) e le «indicazioni relative al documento di viaggio» (dati attuali dell'art. 111 cpv. 2 lett. c LStr);
- per i *dati degni di particolare protezione*, ossia quelli relativi allo stato di salute (segni particolari quali disabilità, protesi o impianti), l'articolo 59a capoverso 1 D-LStr rimanda all'articolo 4 capoverso 1 lettera g D-LSISA (dati attuali dell'art. 111 cpv. 2 lett. e LStr). Questi dati sono registrati nel microchip solo se espressamente richiesto dall'interessato.

*Cpv. 2*

Il capoverso 2 riprende il contenuto del vigente capoverso 6 dell'articolo 59 LStr, secondo cui il Consiglio federale determina quali tipi di documenti di viaggio sono provvisti di un microchip e quali dati sono registrati nello stesso.

*Art. 59b*      Dati biometrici*Cpv. 1*

Il capoverso riprende il contenuto dell'attuale capoverso 4 dell'articolo 59 LStr sulla delega di compiti a terzi.

*Cpv. 2*

Il capoverso permette alla SEM e alle autorità cantonali di utilizzare i dati biometrici del SIMIC per rilasciare un documento di viaggio. Queste autorità sono abilitate a consultare e a trasmettere i dati biometrici del SIMIC necessari al rilascio e al rinnovo di un documento di viaggio.

*Cpv. 3*

Il nuovo capoverso garantisce la qualità dei dati biometrici limitandone l'impiego nel tempo. Il Consiglio federale deve infatti poter fissare, se necessario, termini più brevi per il nuovo rilevamento di questi dati se le caratteristiche fisionomiche lo richiedono. La presenza dell'interessato sul posto e l'identificazione affidabile del richiedente evitano eventuali abusi al momento del rilascio di un nuovo documento di viaggio.

*Art. 60 cpv. 2**Let. a*

Nel testo francese occorre aggiungere il pronome femminile plurale «celles» all'inizio della lettera a per riprendere la nuova formulazione della frase introduttiva del capoverso 2. Sotto il profilo materiale, invece, il testo non ha subito modifiche.

*Let. b*

Il rinvio all'articolo 30 capoverso 1 lettera d LStr, stralciato in seguito all'abolizione dello statuto di artista di cabaret (cfr. n. 2.2), viene sostituito dal rinvio alla nuova lettera e<sup>bis</sup> che ammette la possibilità di concedere l'aiuto al ritorno agli stranieri che esercitano la prostituzione se, durante tale attività, la loro integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato (cfr. commento all'art. 30 lett. e<sup>bis</sup>).

In generale l'aiuto al ritorno ha lo scopo sia di promuovere il ritorno volontario ed entro i termini prescritti delle persone tenute a lasciare la Svizzera sia di agevolarne il reinserimento nel Paese d'origine o di provenienza oppure in un Paese terzo, se sono autorizzate a recarvisi. La SEM attua l'aiuto al ritorno in collaborazione con la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), i competenti servizi cantonali e le istituzioni di soccorso. A differenza delle persone appartenenti al settore dell'asilo, attualmente l'aiuto al ritorno nel settore degli stranieri può essere concesso solamente alle persone particolarmente esposte al pericolo di sfruttamento nell'esercizio della loro attività lucrativa o ai testimoni della tratta di esseri umani (art. 60 cpv. 2 lett. b LStr) oppure a chi ha lasciato lo Stato d'origine o di provenienza a causa di un grave pericolo generale o che non poteva rientrare in tale Stato durante il perdurare della minaccia (art. 60 cpv. 2 lett. a LStr).

Nel caso degli stranieri che hanno esercitato la prostituzione, l'aiuto al ritorno può esplicitare un effetto preventivo esortandoli ad abbandonare la prostituzione e quindi a non rischiare più di essere vittima di reati. L'aiuto al ritorno viene concesso alle persone che hanno esercitato la prostituzione se:

- è verosimile che la persona interessata è stata vittima di un reato direttamente collegato all'esercizio della prostituzione (certificato medico, rapporto della polizia o informazioni di terzi);
- la persona lascia spontaneamente la Svizzera;
- nel Paese di origine o di provenienza o nello Stato terzo manca un sostegno finanziario sufficiente;

- è verosimile che la persona intende abbandonare definitivamente la prostituzione.

Attualmente l'aiuto al ritorno individuale ammonta al massimo a 1000 franchi sia nel settore dell'asilo (art. 74 Ordinanza 2 sull'asilo [OAsi 2]<sup>77</sup>) sia in quello degli stranieri (art. 74 OAsi 2 su rinvio dell'art. 78 cpv. 2 OASA). A questo importo forfettario può essere aggiunto un aiuto materiale supplementare di 3000 franchi al massimo per misure individuali; inoltre la SEM può aumentare detto aiuto fino a un importo massimo di 5000 franchi in caso di esigenze specifiche in materia di reintegrazione nel Paese di destinazione (art. 74 cpv. 4 OAsi 2). Se le condizioni sopra menzionate sono soddisfatte, l'aiuto al ritorno può essere versato, a differenza di quanto previsto nel settore dell'asilo, anche a cittadini degli Stati dell'UE o dell'AELS. In tal modo si tiene conto del fatto che in determinati Stati dell'UE le condizioni di vita possono essere così difficili da indurre una persona alla prostituzione per motivi economici. L'assistenza per il reinserimento in loco può essere affidata a un'ONG.

#### *Let. c*

Le persone ammesse provvisoriamente ai sensi della LStr, la cui ammissione è stata revocata conformemente all'articolo 84 capoverso 2 LStr o che pur essendo ammesse provvisoriamente lasciano per motivi legali la Svizzera di propria iniziativa, potranno in futuro usufruire dell'aiuto al ritorno (cfr. n. 2.3). In caso di partenza volontaria potranno quindi chiedere l'aiuto al ritorno anche gli stranieri la cui ammissione provvisoria è stata disposta poiché l'esecuzione dell'allontanamento non era possibile (art. 83 cpv. 2), ammissibile (art. 83 cpv. 3) o ragionevolmente esigibile in seguito a emergenza medica (art. 83 cpv. 4; a completamento dell'art. 60 cpv. 2 lett. a LStr). Le persone ammesse provvisoriamente in seguito a situazioni quali guerra, guerra civile, violenza generalizzata nel Paese d'origine o di provenienza continuano ad aver diritto all'aiuto al ritorno in virtù dell'articolo 60 capoverso 2 lettera a LStr.

Per contro, a causa del loro comportamento, le persone la cui ammissione provvisoria è stata revocata conformemente all'articolo 84 capoverso 3 LStr non possono beneficiare dell'aiuto al ritorno. Altri limiti alla concessione dell'aiuto al ritorno sono attualmente disciplinati nelle disposizioni esecutive (art. 64 OAsi 2).

#### *Art. 64d cpv. 3*

La modifica si fonda sulla valutazione Schengen della Svizzera del 2014 relativa all'attuazione della direttiva sul rimpatrio e sulla raccomandazione della Commissione del 1° ottobre 2015 che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio (manuale sul rimpatrio<sup>78</sup>; cfr. n. 2.7). Secondo l'articolo 3 paragrafo 7 della direttiva sul rimpatrio, il «rischio di fuga» deve basarsi su criteri

<sup>77</sup> RS 142.312

<sup>78</sup> Raccomandazione della Commissione del 1° ott. 2015 che istituisce un manuale comune sul rimpatrio che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare nell'espletamento dei compiti connessi al rimpatrio; C(2015) 6250 final.

oggettivi definiti dalla legge. Il diritto attuale prevede già una serie di criteri in particolare per la carcerazione preliminare (art. 75 LStr) e la detenzione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStr), ma nessun criterio è previsto per l'esecuzione immediata dell'allontanamento in virtù dell'articolo 64d capoverso 2 lettera b LStr. La presente disposizione colma questa lacuna.

Il disegno elenca alcuni indizi concreti che fanno temere che uno straniero intenda sottrarsi al rinvio coatto. Ciò è il caso se egli viola l'obbligo di collaborare di cui all'articolo 90 LStr, se il suo comportamento indica che non si attiene alle disposizioni delle autorità o se entra in Svizzera nonostante un divieto d'entrata. La formulazione non esaustiva della disposizione lascia alle autorità un certo margine d'apprezzamento, tuttavia queste ultime devono tenere conto della pertinente giurisprudenza della CGUE.

*Art. 65 cpv. 2 e 2bis*

L'articolo 65 LStr disciplina il rifiuto d'entrata e l'allontanamento all'aeroporto. La procedura vigente deve essere adeguata per essere conforme al codice frontiere Schengen e permettere alle autorità di controllo al confine di emanare una decisione a nome della SEM (cfr. n. 2.8).

Spetta ai Cantoni eseguire il controllo delle persone sul loro territorio (art. 9 cpv. 1 LStr). Possono trasferire questo compito al Cgcf mediante un accordo con il Dipartimento federale delle finanze (art. 23 cpv. 2 OEV, art. 97 della legge del 18 mar. 2005<sup>79</sup> sulle dogane [LD]). Ne consegue che alle frontiere esterne della Svizzera operano sei diverse autorità di controllo: un'autorità federale (Cgcf) e cinque autorità di polizia cantonali (Berna, Ginevra, Soletta, Vallese, Zurigo).

Il disegno prevede che queste diverse autorità di controllo al confine emanino la decisione di rifiuto d'entrata o di allontanamento a nome della SEM (art. 65 cpv. 2). In tal modo esercitano il diritto federale in rappresentanza della SEM, presso la quale del resto è possibile fare opposizione contro la decisione di rifiuto d'entrata o di allontanamento. La procedura di opposizione intende garantire una prassi uniforme e mantenere, nell'interesse delle autorità coinvolte, le vie di ricorso vigenti. Contro la decisione della SEM sull'opposizione è ancora possibile interporre ricorso dinnanzi al TAF (art. 65 cpv. 2<sup>bis</sup>).

Né l'opposizione presso la SEM né il ricorso dinnanzi al TAF hanno effetto sospensivo. La nuova disposizione rende necessari adeguamenti dell'OEV.

*Art. 69 cpv. 1 lett. c*

L'articolo 76 LStr, cui rimanda la lettera c, è stato modificato nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121 capoversi 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati<sup>80</sup>: la carcerazione in vista di espulsione non è più solamente possibile dopo una decisione di prima istanza di rinvio coatto, ma anche dopo una decisione di prima istanza di espulsione giudiziaria.

<sup>79</sup> RS **631.0**

<sup>80</sup> RU **2016** 2329 2339

Di conseguenza, è necessario aggiungere l'espulsione giudiziaria precisando che tale espulsione nei confronti di uno straniero in carcere in base all'articolo 76 LStr non può essere eseguita prima che la relativa decisione sia passata in giudicato. Ciò corrisponde all'articolo 66c capoverso 1 CP, secondo cui l'espulsione ha effetto dal passaggio in giudicato della sentenza.

Nella versione francese, l'aggettivo «*exécutoire*» («*vollstreckbar*») è sostituito da «*entrée en force*» (che corrisponde a «*rechtskräftig*» e «*passata in giudicato*» delle attuali versioni tedesca e italiana). In effetti si tratta di una decisione definitiva, ossia che non può più essere impugnata.

*Art. 80a cpv. 1 lett. a*

In seguito al riassetto del settore dell'asilo, la disposizione è adeguata al fine di definire quale Cantone può ordinare la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 76a LStr).

Se una persona da allontanare soggiorna in un centro della Confederazione, potrà disporre la carcerazione Dublino il Cantone d'ubicazione del centro o quello competente per l'esecuzione dell'allontanamento secondo l'articolo 46 capoverso 1<sup>bis</sup> terzo periodo LAsi. Negli altri casi, ossia quando lo straniero è attribuito al Cantone di ubicazione del centro della Confederazione, è competente esclusivamente tale Cantone (cfr. n. 2.9).

*Art. 81 cpv. 2*

Secondo la giurisprudenza del TF<sup>81</sup> la situazione particolare delle persone in carcerazione amministrativa è rispettata al meglio in strutture appositamente attrezzate (cfr. anche n. 2.7). Se tale tipo di struttura non è disponibile, non è esclusa una carcerazione in penitenziari ordinari, ma occorre assolutamente provvedere affinché gli stranieri in carcerazione amministrativa siano separati dalle persone in carcerazione preventiva o dai detenuti che scontano una pena.

La disposizione vigente della LStr non è conforme alla giurisprudenza del TF e neppure alla direttiva sul rimpatrio<sup>82</sup>, che è parte dell'acquis di Schengen e quindi vincolante per la Svizzera. L'articolo 16 paragrafo 1 della direttiva prevede infatti che la detenzione avvenga di norma in appositi centri di permanenza temporanea e che la carcerazione in penitenziari ordinari sia ammessa soltanto se lo Stato in questione non dispone di tali centri (o se non vi è più posto). In quest'ultimo caso è tuttavia necessario garantire che «i cittadini di paesi terzi trattenuti siano tenuti separati dai detenuti ordinari». Pertanto, in occasione della valutazione della Svizzera relativa all'attuazione della direttiva sul rimpatrio nel 2014, il nostro Paese è stato invitato ad adeguare l'articolo 81 capoverso 2 LStr. In una sentenza del 17 luglio 2014, la CGUE ha sottolineato che uno Stato membro di Schengen non può far valere l'assenza di strutture di detenzione specifiche in una parte del suo territorio per giustificare la detenzione in penitenziari ordinari di cittadini di Stati

<sup>81</sup> DTF 123 I 221, consid. II.1.b.

<sup>82</sup> GU L 348 del 24.12.2008, pagg. 98–107; n. 1.2.7.

terzi in attesa di essere allontanati<sup>83</sup>. Per la Svizzera, in quanto Stato Schengen, ciò significa che uno straniero da allontanare può essere posto in carcerazione amministrativa separata in un penitenziario ordinario soltanto se in tutta la Svizzera non vi sono (più) posti in strutture apposite. Il nostro Paese deve in linea di principio tener conto delle sentenze della CGUE, al fine di garantire un'applicazione unitaria dell'acquis di Schengen.

Di conseguenza le persone in carcerazione preliminare, in carcerazione in vista di rinvio coatto e in carcerazione cautelativa devono essere alloggiate, presso i penitenziari ordinari, in sezioni separate in cui è possibile un regime di detenzione meno severo (locali comuni, visite, attività ricreative)<sup>84</sup>. I diritti degli interessati devono essere pienamente rispettati anche quando i contatti con altri detenuti sono inevitabili negli spazi comuni della struttura. Tali persone devono essere protette da eventuali comportamenti aggressivi o inappropriati. Tale separazione permette anche di distinguere tra persone trattenute per motivi amministrativi e persone trattenute perché sospettate di aver commesso un reato<sup>85</sup>.

*Art. 86 cpv. 1 e 1<sup>bis</sup> e 87 cpv. 1 lett. d*

In base al diritto vigente, ai rifugiati contro cui è stata pronunciata, con sentenza passata in giudicato, un'espulsione giudiziaria si applicano le stesse disposizioni in materia di aiuto sociale vigenti per i rifugiati cui la Svizzera ha concesso l'asilo (art. 86 cpv. 1, quinto periodo LStr). Inoltre, l'articolo 23 della Convenzione del 28 luglio 1951<sup>86</sup> sullo statuto dei rifugiati sancisce che gli Stati Contraenti concedono ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini. Anche l'articolo 23 della Convenzione del 28 settembre 1954<sup>87</sup> sullo statuto degli apolidi prevede una normativa analoga per quanto riguarda la concessione dell'aiuto sociale agli apolidi.

Per motivi di chiarezza e certezza del diritto, è opportuno menzionare esplicitamente gli apolidi nel nuovo articolo 86 capoverso 1<sup>bis</sup> D-LStr, come anche all'articolo 87 capoverso 1 lettera d D-LStr.

*Art. 99*                      Procedura d'approvazione

In una decisione di principio del 30 marzo 2015<sup>88</sup>, il TF ha giudicato che se un'autorità cantonale (in linea di massima un'autorità giudiziaria) ha concesso un permesso di soggiorno su ricorso e tale decisione può essere impugnata dinnanzi al TF mediante un ricorso di diritto pubblico, la SEM deve ricorrere a questa via e non alla

<sup>83</sup> CGUE, sentenza del 17 lug. 2014, Bero e Bouzalmate, cause riunite C-473/13 e C-514/13, ECLI:EU:C:2014:2095; come pure sentenza del 17 lug. 2014, Pham, causa C-474/13, ECLI:EU:C:2014:2096.

<sup>84</sup> FF **1994** I 273

<sup>85</sup> DTF **122** II 53, consid. 5a.

<sup>86</sup> RS **0.142.30**

<sup>87</sup> RS **0.142.40**

<sup>88</sup> DTF **141** II 169; sulla stessa questione cfr. anche la sentenza 2C\_634/2014 del 24 apr. 2015.

procedura d'approvazione<sup>89</sup>. L'obiettivo è di evitare una nuova litispendenza che allungherebbe la procedura.

Tuttavia, la procedura di approvazione obbedisce ad altre regole procedurali; infatti, contrariamente alla procedura di ricorso, non è sottoposta ad alcun termine e garantisce alla SEM un potere cognitivo più esteso<sup>90</sup>, il che le permette di esaminare, se necessario, in modo più approfondito i fascicoli che le sono sottoposti. Inoltre, la procedura di approvazione persegue un altro scopo: essa permette alla SEM di assicurare una politica coerente in materia di stranieri.

La modifica proposta ha dunque lo scopo di mantenere la prassi precedente alla sentenza del TF, precisando esplicitamente nella legge che la SEM ha la possibilità di rifiutare l'approvazione anche se l'autorità cantonale di ricorso, amministrativa o giudiziaria, si è già pronunciata.

### *Art. 102 cpv. 1 e 2*

#### *Cpv. 1*

Attualmente le autorità competenti (p. es. SEM, i servizi consolari o le autorità cantonali di migrazione) possono rilevare i dati biometrici di uno straniero nell'ambito dell'esame delle condizioni di entrata (domanda di un visto Schengen o di un visto nazionale) o di una procedura nell'ambito del diritto in materia di stranieri (domanda di un permesso di soggiorno) solo *in casi eccezionali*, in particolare a fini identificativi. La modifica proposta permetterà a dette autorità di rilevare i dati biometrici degli stranieri *sistematicamente, per determinati gruppi di persone* (cfr. n. 1.4.3). Per esempio, sarà possibile registrare sistematicamente nella banca dati AFIS sulle impronte digitali, gestita da fedpol, i dati biometrici delle persone che si rivolgono alle rappresentanze all'estero per avere un visto nazionale (visto D) utilizzando in seguito tali dati sul territorio nazionale a scopi identificativi. Questa disposizione permetterà alla SEM di verificare sistematicamente l'identità delle persone provenienti da vari Paesi (p. es. quelli riportati nell'elenco stilato dal DFAE) o appartenenti a determinate categorie di persone (p. es. coloro che vorrebbero beneficiare di un ricongiungimento familiare).

#### *Cpv. 2*

Il Consiglio federale è autorizzato a definire i gruppi di persone sottoposti a un rilevamento sistematico ai sensi dell'articolo 1. Inoltre, questo capoverso riprende il contenuto del vigente capoverso 2. A livello redazionale, in francese è opportuno utilizzare il verbo «saisir» al posto di «relever», per ragioni di coerenza con il capoverso 1.

<sup>89</sup> Cfr. art. 89 cpv. 2 e 111 della legge del 17 giu. 2005 sul Tribunale federale (LTF, RS 173.110); sentenze citate: 2C\_146/2014, consid. 4.4.3 e 2C\_634/2014, consid. 3.2.

<sup>90</sup> In linea di principio il TF non esamina i fatti (cfr. art. 99 LTF). La SEM invece, può raccogliere informazioni scritte presso altre autorità o, in via eccezionale, presso cittadini privati (cfr. art. 49 della legge del 20 dic. 1986 sulla procedura amministrativa [PA, RS 172.021]).

---

*Art. 102a cpv. 2–4*

*Cpv. 2*

Il capoverso prevede la possibilità di delegare la registrazione e la trasmissione dei dati biometrici al servizio incaricato dell'allestimento della carta di soggiorno.

*Cpv. 3*

Il capoverso riprende il vigente capoverso 3 e permette alle autorità cantonali di trattare i dati biometrici per il rilascio e il rinnovo di una carta di soggiorno, il che non modifica la prassi attuale in materia di rilascio di una carta di soggiorno biometrica.

*Cpv. 4*

Sotto il profilo sistematico, il capoverso 2 dell'articolo 102a LStr diventa il capoverso 4 dell'articolo 102a D-LStr. Sotto il profilo materiale, il testo non subisce alcuna modifica.

*Art. 104 cpv. 1–1<sup>ter</sup>*

*Cpv. 1*

Anche in futuro la SEM avrà la facoltà di obbligare le imprese di trasporto aereo a comunicarle, su richiesta delle autorità competenti per il controllo al confine, i dati personali dei passeggeri e i dati sul volo (dati API). Inoltre, la nuova normativa propone di regolare nella legge l'accesso ai dati API in caso di problemi tecnici di questo sistema. In tal modo la SEM potrà obbligare le compagnie aeree a comunicare i dati API *direttamente* alle autorità competenti per il controllo al confine.

*Cpv. 1<sup>bis</sup>*

Come illustrato (n. 2.13), i dati API potranno essere utilizzati anche per lottare contro la criminalità organizzata internazionale, il terrorismo, lo spionaggio e la proliferazione.

Secondo il diritto vigente, la scelta dei luoghi di decollo da cui le compagnie aeree che effettuano voli per la Svizzera sono sottoposte all'obbligo di comunicare i dati, si basa su un'analisi dei rischi legati alla migrazione. Visti i nuovi obiettivi del sistema API (cfr. anche il precedente commento all'art. 104a cpv. 1 lett. c D-LStr), che rientrano nella sfera di competenza di fedpol e del SIC, è opportuno permettere a queste due autorità di chiedere alla SEM di estendere l'obbligo di comunicare i dati ad altri aeroporti di partenza. Un'eventuale estensione di tale obbligo a ulteriori aeroporti di partenza si fonda su un'analisi dei rischi condotta dall'autorità richiedente. Le priorità strategiche fissate in materia penale dal DFGP per la legislatura 2015–2019 si concentrano sul terrorismo, la criminalità organizzata, la criminalità informatica, la tratta di esseri umani e il traffico di migranti<sup>91</sup>. La scelta degli aeroporti di partenza soggetti all'obbligo di comunicare i dati API si basa sulle regioni rilevanti per la lotta a questi reati. Tra i 18 aeroporti di partenza al di fuori dello

<sup>91</sup> Cfr. comunicato stampa del DFGP del 4 dic. 2015: [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità > News > Comunicati 2015: il Consiglio federale prende atto delle priorità della strategia di lotta alla criminalità del DFGP.

spazio Schengen soggetti all'obbligo di comunicazione dei dati, molti coprono già diverse regioni importanti per la lotta ai crimini citati. Per fedpol, al momento non è necessario ampliare la lista degli aeroporti di partenza.

Se la SEM respinge la richiesta di fedpol o del SIC di estendere l'obbligo di comunicare i dati personali a una determinata compagnia aerea, si applica la procedura di appianamento delle divergenze prevista dall'articolo 15 capoverso 3 dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>92</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA). L'appianamento delle divergenze tra la SEM e fedpol (all'interno del DFGP) compete al capo del dipartimento; per le divergenze con il SIC è competente il Consiglio federale.

#### *Cpv. 1<sup>ter</sup>*

Sotto il profilo sistematico il capoverso 1 secondo periodo dell'articolo 104 LStr diventa il capoverso 1<sup>ter</sup> dell'articolo 104 D-LStr. Sotto il profilo materiale, il testo non subisce alcuna modifica.

#### *Art. 104a cpv. 1, 1<sup>bis</sup>, 3, 3<sup>bis</sup> e 4*

##### *Cpv. 1*

I dati API dovranno essere utilizzati anche per lottare contro la criminalità organizzata internazionale, il terrorismo, lo spionaggio e la proliferazione. È quindi opportuno ampliare la definizione degli scopi del sistema API di cui al capoverso 1. L'articolo 6 paragrafo 1 quinto periodo della direttiva UE 2004/82/UE del Consiglio del 29 aprile 2004<sup>93</sup> concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, su cui si fonda l'articolo 104a, stabilisce già che i dati dei passeggeri possono essere utilizzati, in conformità con la legislazione nazionale, per finalità di applicazione normativa.

##### *Cpv. 1<sup>bis</sup>*

Sotto il profilo sistematico il capoverso 1 secondo periodo dell'articolo 104a LStr diventa il capoverso 1<sup>bis</sup> dell'articolo 104a D-LStr. Sotto il profilo materiale, il testo non subisce alcuna modifica.

##### *Cpv. 3*

Sotto il profilo redazionale è opportuno eliminare l'avverbio *efficacemente*, del tutto superfluo (la soppressione riguarda anche l'art. 104 cpv. 1 e 104a cpv. 1). Sotto il profilo materiale, questa modifica non ha alcuna ripercussione sul diritto vigente.

##### *Cpv. 3<sup>bis</sup>*

Il capoverso limita l'accesso in linea di fedpol ai dati di cui all'articolo 104 capoverso 3 ai singoli casi che rientrano nella sua sfera di competenza, ossia la lotta alla criminalità organizzata e al terrorismo (cfr. art. 1 cpv. 1 della legge federale del 7 ott. 1994<sup>94</sup> sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i

<sup>92</sup> RS 172.021

<sup>93</sup> GU L 261 del 6.8.2004, pagg. 24–27.

<sup>94</sup> RS 360

centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati, art. 23 e 24 del Codice di procedura penale<sup>95</sup>, art. 260<sup>ter</sup> e 260<sup>quinqies</sup> del CP come pure la legge federale del 12 dic. 2014<sup>96</sup> che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate). Sono pertanto prioritari i reati quali la tratta di esseri umani, il traffico illecito di stupefacenti e il terrorismo.

Inoltre, avranno accesso al sistema dati API soltanto determinati collaboratori di fedpol. I dati API saranno confrontati manualmente (nessun mezzo tecnico), a intervalli regolari e caso per caso, con i dati dei sistemi di supporto alle indagini di polizia giudiziaria secondo gli articoli 10, 11 e 12 della legge del 13 giugno 2008<sup>97</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP). In altri termini, il collaboratore di fedpol confronterà il nome di una persona ricercata con le liste elettroniche dei passeggeri. Se dal confronto di un caso specifico si ottiene un riscontro, i dati API potranno essere trattati per le indagini preliminari o per quelle di polizia e registrati nei sistemi di cui agli articoli 10, 11 e 12 LSIP.

I risultati del confronto dei dati API con RIPOL, SIS, SIMIC e ASF-SLTD (art. 104a cpv. 4 LStr) sono comunicati a fedpol dalle autorità di controllo al confine, se queste ultime li ritengono importanti.

#### *Cpv. 4*

Sotto il profilo redazionale è opportuno utilizzare l'abbreviazione «SIMIC» ora introdotta all'articolo 59b capoverso 2 D-LStr. Sotto il profilo materiale, questa modifica non ha alcuna ripercussione sul diritto vigente.

### *Art. 104b*      Comunicazione automatica di dati del sistema API

#### *Cpv. 1*

Il capoverso 1 prevede che i dati API siano trasmessi in forma elettronica al SIC immediatamente dopo la loro immissione nel sistema API (art. 104 cpv. 3 LStr), eccetto i risultati del confronto con le banche dati che il sistema API genera automaticamente (art. 104a cpv. 4 LStr). Come finora, soltanto gli organi preposti al controllo al confine possono consultare detti risultati (art. 104a cpv. 3 LStr).

#### *Cpv. 2*

Il capoverso 2 definisce gli scopi per i quali i dati API trasmessi possono essere trattati.

I dati API servono al SIC per individuare preventivamente persone che arrivano o fanno scalo in Svizzera (p. es. presunti terroristi o spie). Il SIC confronta tali dati con le informazioni contenute nelle sue banche dati. Insieme alle informazioni risultanti dai controlli al confine e alla dogana, questi dati permettono di completare il profilo degli spostamenti della persona sospetta. Ciò permette inoltre al SIC non solo di motivare una domanda di divieto d'entrata o il rifiuto di una richiesta di

<sup>95</sup> RS 312.0

<sup>96</sup> RS 122

<sup>97</sup> RS 361

naturalizzazione, ma anche di adottare in modo più efficiente altre misure preventive, quali il colloquio con una persona o l'accertamento di un determinato contesto.

I dati trasmessi al SIC in virtù dell'articolo 104b D-LStr sono confrontati manualmente con il Sistema di analisi integrale del SIC (IASA SIC; cfr. art. 49 della legge federale del 25 set. 2015<sup>98</sup> sulle attività informative [LAIIn]) e il Sistema di analisi integrale dell'estremismo violento del SIC (IASA-GEX SIC; cfr. art. 50 LAIn). Eventuali riscontri sono registrati in tali sistemi e pertanto sottostanno alle disposizioni delle sezioni 4 e 5 dell'ordinanza del 16 agosto 2017<sup>99</sup> sui sistemi d'informazione e di memorizzazione del Servizio delle attività informative della Confederazione.

#### *Art. 104c*

Sotto il profilo sistematico il vigente articolo 104b LStr (Accesso ai dati sui passeggeri nel singolo caso) diventa l'articolo 104c D-LStr. Sotto il profilo materiale, il testo non subisce alcuna modifica.

#### *Art. 109a cpv. 2 lett. d e 109c lett. e*

Il sistema centrale d'informazione visti (C-VIS), introdotto nell'ottobre 2011, si è rivelato uno strumento efficace che permette di verificare rapidamente, per mezzo delle impronte digitali, se una persona ha ottenuto un visto Schengen per venire in Europa, lo Stato che ha eventualmente rilasciato il visto e l'identità della persona in questione. Vista la loro importanza, alcune polizie comunali hanno bisogno di accedere rapidamente e direttamente al C-VIS senza passare per i servizi cantonali (cfr. n. 2.11). Un simile accesso permetterebbe loro di guadagnare tempo in occasione del controllo dei cittadini stranieri sprovvisti di documenti d'identità. Per questo motivo, l'accesso al C-VIS è esteso alle autorità comunali di polizia.

Analogamente va ampliato anche l'accesso al sistema nazionale visti ORBIS, attualmente previsto soltanto per le autorità cantonali di polizia. Così le autorità comunali di polizia potranno consultare in linea sia il sistema nazionale che quello centrale di Schengen. Gli articoli 109a capoverso 2 lettera d e 109c lettera e D-LStr, che regolano rispettivamente l'accesso a C-VIS e a ORBIS, sono adeguati di conseguenza.

#### *Art. 109f*      Principi

La presente disposizione definisce l'obiettivo generale e il campo d'applicazione di eRetour, il nuovo sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno. I compiti per i quali sarà utilizzato coprono l'intero processo di sostegno al ritorno. Si tratta essenzialmente della consulenza e della concessione dell'aiuto al ritorno (art. 93 LAsi), dell'assistenza ai Cantoni nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione secondo la LStr e dell'espulsione giudiziaria (art. 71 LStr) nonché dell'assunzione e del conteggio delle spese per la partenza dalla Svizzera (art. 92 LAsi) o delle spese per la carcerazione (art. 82 LStr).

<sup>98</sup> RS 121

<sup>99</sup> RS 121.2

*Art. 109g*      Contenuto

Il presente articolo disciplina il contenuto di eRetour, il nuovo sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno.

*Cpv. 1*

Il capoverso definisce le categorie di persone i cui dati sono registrati nel nuovo sistema. Si tratta di persone, sia del settore dell'asilo sia di quello della Lstr, per le quali le autorità cantonali incaricate dell'esecuzione del ritorno o i consultori per il ritorno chiedono alla SEM di concedere un aiuto al ritorno, di acquisire i documenti di viaggio sostitutivi, di organizzare la partenza dalla Svizzera o di rimborsare le spese per la partenza o per la carcerazione.

*Cpv. 2*

Il nuovo sistema permette di centralizzare tutti i dati necessari all'organizzazione completa della partenza di uno straniero. Si tratta dei dati relativi alla consulenza per il ritorno, alle misure necessarie per ottenere un documento di viaggio sostitutivo, alla prenotazione del volo e al conteggio delle prestazioni finanziarie legate alla partenza. Le diverse parti coinvolte nella procedura di ritorno potranno accedere a dette informazioni in maniera mirata (trattamento o esclusivamente consultazione).

*Let. a*

I dati personali registrati nel sistema sono ripresi da SIMIC, ammesso che quest'ultimo li contenga. I dati sull'etnia e la religione sono ripresi e utilizzati soltanto se esplicitamente necessari nell'ambito della procedura d'identificazione, a seconda delle particolarità dello Stato d'origine o di provenienza dello straniero.

Nell'ambito della procedura d'identificazione, a seconda dei requisiti posti dal Paese di provenienza richiesto, devono essere registrati nel nuovo sistema anche altri dati di parenti prossimi che vivono all'estero (nonni, coniuge o fratelli), per esempio l'identità nonché il luogo di nascita e il domicilio all'estero.

*Let. b*

I dati biometrici sono necessari per l'identificazione dello straniero oppure per la sua riammissione o per il rilascio di un documento di viaggio sostitutivo da parte delle autorità del Paese d'origine o di provenienza (art. 97 cpv. 2 e 3 e 98b LAsi). Tali dati comprendono anche l'immagine del viso e le impronte digitali. Per le persone del settore dell'asilo, l'immagine del viso sarà ripresa dal SIMIC; per le altre, saranno le autorità cantonali di migrazione a rilevare, se necessario, le impronte digitali e l'immagine del viso.

*Let. c*

Tutti i documenti scambiati tra le parti coinvolte nella procedura di ritorno e la SEM saranno in futuro registrati nel fascicolo in forma elettronica Ritorno del SIMIC. Mediante la nuova applicazione, potranno accedere al fascicolo gli utenti di eRetour.

*Let. d*

La lettera elenca il tipo di allontanamento, ad esempio la decisione d'allontanamento nell'ambito della procedura Dublino o d'allontanamento verso un Paese terzo presa dalla SEM o dai Cantoni, l'espulsione secondo la LStr o ai sensi dell'articolo 66a o 66a<sup>bis</sup> CP o dell'articolo 49a o 49a<sup>bis</sup> CPM oppure il ritorno volontario di uno straniero.

Il sistema riporta anche il documento di viaggio utilizzato (p. es. passaporto nazionale, lasciapassare) al momento della partenza nonché le prestazioni finanziarie da versare per tale data (spese di viaggio secondo l'art. 59a OAsi2 e spese di partenza secondo l'art. 59a<sup>bis</sup> OAsi2) oppure gli importi concessi come aiuto al ritorno federale o cantonale, da corrispondere al momento dell'uscita dalla Svizzera, e infine la data e il luogo della partenza effettiva.

*Let. e*

I dati riguardanti la concessione dell'aiuto al ritorno sono attualmente registrati nella banca dati «Aiuto individuale al ritorno» (art. 1g dell'ordinanza 3 sull'asilo dell'11 ago. 1999<sup>100</sup> [OAsi 3]), che sarà disattivata dopo la migrazione dei dati in eRetour. I dati sulla consulenza per il ritorno sono al momento rilevati in maniera decentralizzata, spesso in file di dati individuali, presso i servizi cantonali cui compete la consulenza o presso terzi incaricati e sono soltanto parzialmente e retroattivamente a disposizione della SEM a fini accertativi e statistici. In futuro, tutti i casi di consulenza che portano all'organizzazione della partenza e tutte le domande di aiuto al ritorno saranno registrati nel sistema dal competente consultorio per il ritorno e trasmessi – attraverso un processo elettronico – al competente servizio della SEM.

*Let. f e g*

L'attuale sistema d'informazione AURORA supporta il processo dell'identificazione, dell'ottenimento di un documento di viaggio e dell'organizzazione della partenza (art. 12 dell'ordinanza dell'11 ago. 1999<sup>101</sup> concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri [OEAE] e art. 1a lett. j OAsi 3). Al momento vi sono registrati soltanto i dati relativi alle pratiche per la partenza per via aerea. Quelli per ottenere un documento di viaggio sono registrati in maniera decentralizzata in file appositi e non sono utilizzabili per fini di controllo e statistici. Il sistema AURORA sarà disattivato, ma sarà possibile consultarlo, per un periodo di due anni, dopo l'introduzione del modulo per l'organizzazione della partenza. Per ragioni legate ai costi, i dati di Aurora non saranno migrati verso il nuovo sistema d'informazione. Le richieste volte a ottenere il sostegno della SEM per identificare gli stranieri, ottenere i documenti di viaggio sostitutivi e organizzare la partenza saranno registrate nel sistema dalle competenti autorità cantonali di migrazione o dal competente consultorio per il ritorno (e infine anche dagli specialisti dei centri della Confederazione). Queste domande saranno quindi trasmesse – attraverso un processo elettronico – al servizio competente della SEM.

<sup>100</sup> RS 142.314

<sup>101</sup> RS 142.281

*Let. h*

L'articolo 71b nLStr, previsto dal progetto di riassetto del settore dell'asilo<sup>102</sup>, disciplina la trasmissione dei dati medici per valutare l'idoneità al trasporto della persona da allontanare. La presente disposizione permette di registrare tali dati in eRetour, mettendoli a disposizione delle autorità cui compete l'organizzazione della partenza. È prevista anche la registrazione delle misure specifiche da adottare al momento del viaggio, compresi l'eventuale ordine di un'assistenza medica o il tipo di medicinali prescritti alla persona da allontanare. Tali informazioni sono fondamentali per garantire la sicurezza della persona che lascia la Svizzera a prescindere che si tratti di una partenza volontaria o di un rinvio coatto.

*Let. i*

La definizione dell'itinerario nonché la scelta del volo e della compagnia aerea dipendono in parte dai risultati delle ricerche condotte in RIPOL secondo l'articolo 15 capoverso 3 lettera f LSIP o nel SIS secondo l'articolo 16 capoverso 5 lettera b<sup>bis</sup> LSIP. A seconda di questi risultati, occorre sospendere le pratiche preparatorie, ad esempio finché l'autorità cantonale non cancella l'iscrizione nel RIPOL o non sono adeguate le modalità della partenza (l'itinerario e la compagnia aerea). Per tale ragione è necessario indicare nella banca dati il risultato delle ricerche e poter risalire a chi le ha condotte e quando.

*Let. j*

I dati relativi alla carcerazione dello straniero sono importanti perché influiscono sulla durata delle pratiche (p. es. quelle volte a ottenere un documento di viaggio), sulla data del volo, sulla valutazione dei rischi o sulle misure accompagnatorie. Il sistema contiene anche il luogo, la durata e il tipo di carcerazione. Sono contemplate sia le carcerazioni di cui agli articoli 73 e 75–78 LStr sia quelle di natura penale, compresa la carcerazione preventiva. Tali dati dovranno essere registrati dalle autorità competenti (art. 15a OEAE).

*Let. k*

I dati relativi alle caratteristiche comportamentali della persona sono necessari per organizzare la partenza per via aerea; essi riguardano tutti i tipi di allontanamento compreso il ritorno volontario.

Questi dati sono importanti per preparare al meglio la partenza. Ad esempio sarà indicato se la persona ha un carattere violento, è incline alla depressione oppure è un soggetto vulnerabile.

Nel caso di voli accompagnati o speciali, saranno riportate informazioni complementari sulla collaborazione o la non collaborazione dello straniero o ancora le misure coercitive che possono essere o sono state applicate durante il volo. L'accesso a queste informazioni sarà limitato alle sole autorità incaricate del caso.

<sup>102</sup> Messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo), FF 2014 6917; 14.063.

*Let. l*

eRetour riporterà anche gli aeroporti di partenza, di transito e di arrivo, le date e gli orari dei voli nonché il nome della compagnia aerea.

*Let. m*

Il sistema d'informazione eRetour riporterà in particolare la data, il luogo e la durata dell'assistenza (scorta) prestata durante il trasporto a un'audizione centralizzata o verso l'aeroporto oppure in occasione di un allontanamento, di un'espulsione secondo la LStr o di un'espulsione giudiziaria. Nel sistema sono registrati anche l'identità e la funzione delle persone che prestano assistenza (scorta) nonché eventuali visti e vaccini necessari. Questi dati sono imprescindibili per organizzare e gestire in modo efficace le partenze.

*Let. n*

Molti dati registrati nel sistema permettono al Cantone competente di allestire un conteggio in vista del rimborso dei costi da parte della Confederazione (art. 92 LAsi e art. 54–59 OAsi 2). Si tratta in particolare dei dati relativi all'aiuto al ritorno (lett. e), all'accertamento dell'identità e all'ottenimento dei documenti di viaggio (lett. f) nonché all'assistenza (lett. m). Il sistema deve contenere anche i conteggi dei costi per le misure di carcerazione amministrativa previste dagli articoli 75–78 LStr ordinate dai Cantoni e per le quali l'articolo 82 LStr prevede il versamento di una somma forfettaria giornaliera.

In questa categoria figurerà anche il rimborso dei costi della partenza dovuto dai Cantoni alla SEM (art. 13 OEAE).

*Cpv. 3*

I dati personali di cui al capoverso 2 lettere a–c e j sono ripresi dal SIMIC, sempreché vi siano stati registrati, e potranno essere aggiornati in eRetour durante l'attuazione del ritorno. Se necessario saranno ritrasmessi al SIMIC. In questo modo si garantisce l'aggiornamento dei dati del SIMIC. Si tratta soprattutto del cognome e del nome, della data di nascita, della cittadinanza, dello stato civile, dei documenti d'identità o anche dei dati sulla carcerazione.

I dati relativi alle carcerazioni di cui agli articoli 73 e 75–78 LStr sono accessibili per consultazione in eRetour. Gli altri tipi di detenzione saranno direttamente registrati in eRetour.

*Cpv. 4*

Il capoverso 4 soddisfa i requisiti dell'obbligo d'informazione di cui all'articolo 7a della legge federale del 19 giugno 1992<sup>103</sup> sulla protezione dei dati (LPD) e dell'articolo 10 della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (direttiva sulla protezione dei

<sup>103</sup> RS 235.1

dati)<sup>104</sup>. La SEM informa le persone i cui dati sono registrati in merito allo scopo del trattamento, alle categorie di dati e ai destinatari.

*Art. 109h*      Trattamento dei dati

L'articolo disciplina l'accesso al nuovo sistema d'informazione. Per ogni autorità che dispone di un accesso, l'articolo precisa la categoria di dati accessibili e lo scopo di tale accesso. I dettagli, in particolare la distinzione tra trattamento e consultazione, saranno precisati in un'ordinanza.

*Let. a–d*

La Confederazione sostiene i Cantoni incaricati dell'esecuzione dell'allontanamento, dell'espulsione secondo la LStr o dell'espulsione giudiziaria (art. 71 LStr). Di conseguenza il sistema eRetour è stato progettato in modo tale che possano avvalersene, per questo compito di sostegno, non soltanto i collaboratori della SEM, ma anche le autorità cantonali di migrazione, comprese quelle competenti in materia di consulenza e di aiuto per il ritorno. Anche le autorità cantonali di polizia devono poter trattare in linea i dati del sistema in relazione ai loro compiti legati alla partenza degli stranieri.

Queste quattro categorie di autorità (lett. a–d) registreranno direttamente in eRetour tutte le domande di sostegno alla SEM (ottenimento di documenti, aiuto al ritorno, organizzazione della partenza o rimborso delle spese) e, attraverso il processo elettronico, potranno seguire le fasi di trattamento del caso. Per tale motivo, nei limiti fissati dalla legge, queste autorità devono assolutamente poter accedere al sistema.

*Let. e*

I servizi delle autorità cantonali di polizia incaricati degli allontanamenti devono garantire la scorta delle persone che lasciano la Svizzera. La scorta può essere presente sui voli di linea o su quelli speciali, in Svizzera e/o all'estero. Questi servizi riportano in eRetour la persona che garantisce la scorta. L'accesso ai pertinenti dati dell'eRetour è limitato.

*Let. f*

La SEM può concludere convenzioni riguardanti la gestione dell'esercizio aeroportuale con le competenti autorità cantonali o con terzi, in particolare nell'ambito del controllo delle partenze (art. 11 cpv. 2 OEAE). Mentre agli aeroporti di Ginevra e di Zurigo l'accoglienza e il trasporto scortato delle persone da allontanare o espellere è effettuato dalla polizia cantonale aeroportuale, all'aeroporto di Basilea-Mulhouse tale compito è svolto dal Cgcf in virtù dell'articolo 23 capoverso 2 OEV e dell'articolo 97 LD. Per tale ragione, il Cgcf deve avere accesso al sistema d'informazione, come qualsiasi altra autorità incaricata di questi compiti legali. Inoltre il Cgcf deve accedere a eRetour anche perché assicura l'allontanamento via terra degli stranieri in situazione irregolare, in applicazione degli accordi di riammissione.

<sup>104</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31–50.

*Let. g*

Anche terzi incaricati dalla SEM o da un'autorità cantonale di migrazione ai sensi degli articoli 93 capoverso 1 lettera a e capoverso 3 LAsi o 71a lettera b LStr devono poter trattare i dati in eRetour. Hanno pertanto bisogno di un accesso limitato ai dati necessari per svolgere il loro lavoro.

Le categorie di terzi incaricati e il tipo di compiti loro assegnati sono descritti all'articolo 109i D-LStr.

*Art. 109i* Terzi incaricati

Questo articolo definisce l'accesso dei terzi incaricati al nuovo sistema d'informazione eRetour.

*Cpv. 1*

Il capoverso definisce i terzi cui i Cantoni e la SEM possono affidare determinati compiti legati al ritorno.

*Delega fondata sull'art. 93 LAsi*

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) sostiene la SEM nell'attuazione dei programmi all'estero tesi a facilitare il ritorno e la reintegrazione delle persone (art. 93 cpv. 1 lett. c LAsi). In collaborazione con il servizio aeroportuale della SEM, l'OIM organizza altresì il rimpatrio e l'accompagnamento di persone vulnerabili. È pertanto previsto un accesso limitato al sistema per preparare la partenza di persone vulnerabili e garantire alle persone che hanno ottenuto l'aiuto al ritorno l'assistenza dopo il rientro nel loro Paese d'origine o in uno Stato terzo.

Nei Cantoni, la SEM finanzia in particolare i consultori per il ritorno (art. 93 cpv. 1 lett. a LAsi). In 17 Cantoni i consultori sono aggregati a un'autorità cantonale, ad esempio all'ufficio della migrazione o alla direzione delle opere sociali. Nove Cantoni hanno invece conferito il compito a terzi, ad esempio alla Croce Rossa svizzera o alla Caritas. A questi terzi deve pertanto essere concesso l'accesso ai dati personali e agli stati della procedura affinché possano svolgere il loro lavoro di consulenza per il ritorno (art. 67 cpv. 1 e 2 OAsi 2). L'accesso dovrà inoltre permettere loro di registrare e trasmettere in forma elettronica alla SEM i diversi tipi di domande (concessione dell'aiuto al ritorno, identificazione, organizzazione del viaggio o rimborso delle spese di viaggio).

Nel quadro dell'aiuto al ritorno la SEM può anche lavorare con organizzazioni internazionali (art. 93 cpv. 3 LAsi). Conformemente all'articolo 67 capoverso 3 OAsi 2, la SEM ha delegato all'OIM le attività di consulenza e di concessione dell'aiuto al ritorno nei centri di registrazione e procedura della Confederazione e negli aeroporti di Zurigo-Kloten e di Ginevra-Cointrin. I consultori per il ritorno che operano nei centri di registrazione e di procedura devono pertanto poter accedere al nuovo sistema, affinché possano registrare i casi di consulenza, le domande di aiuto al ritorno e le informazioni in vista dell'organizzazione della partenza.

*Delega fondata sull'art. 71 lett. b LStr*

Per garantire l'esecuzione efficace dell'allontanamento, dell'espulsione secondo la LStr o dell'espulsione giudiziaria, la SEM gestisce un servizio aeroportuale che svolge in particolare i compiti legati all'organizzazione della partenza secondo gli articoli 71 lettera b LStr e 11 capoversi 1 e 2 OEAE. I terzi incaricati sono il Servizio viaggi del DFAE, che si occupa delle prenotazioni dei voli (art. 5 OEAE), la polizia aeroportuale e altre organizzazioni aeroportuali (a Zurigo, Ginevra e Berna) o imprese esterne conformemente all'articolo 11 capoverso 2 OEAE.

Questi compiti presuppongono informazioni specifiche necessarie per l'organizzazione della partenza – ad esempio i dati del volo, i documenti d'identità esistenti, il tipo di contributi individuali (inclusi l'aiuto al ritorno e le spese per il viaggio) o la messa a disposizione di strumenti ausiliari (p. es. sedia a rotelle). È quindi necessario un accesso al nuovo sistema limitato ai pertinenti dati.

Se necessario, la SEM assicura l'assistenza medica sia sui voli speciali che su quelli di linea (art. 71 lett. b LStr e art. 11 cpv. 4 OEAE). Affinché il personale sanitario incaricato dalla SEM possa valutare l'idoneità al trasporto delle persone che devono lasciare la Svizzera, è necessario un accesso limitato al sistema. In questo modo inoltre, questi specialisti potranno registrarvi direttamente i risultati del loro esame e, su domanda della SEM, anche l'assistenza prevista per i vari voli.

*Cpv. 2*

La SEM può autorizzare i terzi incaricati di cui al capoverso 1 ad accedere ai dati di eRetour necessari all'adempimento dei loro compiti.

I compiti in questione sono quelli legati alla consulenza e all'aiuto per il ritorno (art. 93 LAsi), ai preparativi della partenza all'aeroporto, all'accertamento dell'idoneità al trasporto e alla determinazione dell'assistenza medica (art. 71 lett. b LStr).

*Cpv. 3*

Se accorda a terzi l'accesso in linea a eRetour, la SEM è tenuta a garantire che essi rispettino le disposizioni sulla protezione dei dati e la sicurezza informatica. La SEM risponde dei danni causati da terzi incaricati di trattare dati, a prescindere dall'errore commesso.

*Cpv. 4*

Il Consiglio federale determina in un'ordinanza i dati ai quali i terzi hanno accesso.

*Art. 109j Sorveglianza ed esecuzione*

Il presente articolo disciplina le competenze della SEM e del Consiglio federale in riferimento al nuovo sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno. I dettagli saranno precisati in un'ordinanza.

*Cpv. 1*

Se nell'ambito dell'esecuzione dei suoi compiti legali tratta dati personali nel nuovo sistema d'informazione o li fa trattare da terzi, la SEM è responsabile della sicurezza e della legalità del trattamento. Deve in particolare adottare le misure necessarie per

garantire la sicurezza dei dati e adempiere il suo compito di sorveglianza sul trattamento dei dati da parte di terzi.

*Cpv. 2*

Questo capoverso elenca gli ambiti di competenza del Consiglio federale.

*Art. 111*

Questo articolo (Sistemi d'informazione per documenti di viaggio) è abrogato, visto che il sistema ISR sarà soppresso e i dati sui documenti di viaggio per stranieri saranno registrati nel SIMIC (cfr. n. 1.4.1).

*Art. 115 cpv. 4*

Questa modifica si fonda sulla giurisprudenza del TF in materia di perseguimento penale per soggiorno illegale di uno straniero la cui procedura di allontanamento è pendente<sup>105</sup>. Tale giurisprudenza si basa su quella della CGUE relativa alla direttiva sul rimpatrio<sup>106</sup> (cfr. n. 2.7) secondo cui tale direttiva si oppone alle normative nazionali in base alle quali i cittadini stranieri che soggiornano illegalmente possono essere puniti con una pena detentiva durante la procedura d'allontanamento. Secondo la CGUE una procedura d'allontanamento non può essere ostacolata dalla pronuncia di una pena detentiva per il solo motivo del *soggiorno illegale*. La procedura d'allontanamento è infatti prioritaria rispetto a un eventuale procedimento penale per soggiorno illegale. La CGUE sottolinea inoltre che le pene detentive per soggiorno illegale possono essere pronunciate soltanto se precedenti misure coercitive non hanno reso possibile l'allontanamento del cittadino di uno Stato terzo che soggiorna illegalmente nel Paese<sup>107</sup>. Resta tuttavia possibile punire il soggiorno illegale con una multa o una pena pecuniaria. Rispetto alla disposizione vigente, la modifica proposta dell'articolo 115 capoverso 4 LStr prevede la priorità dell'esecuzione dell'allontanamento sulla pena detentiva (per soggiorno illegale), così come sancito dalla giurisprudenza del TF e della CGUE, non solo quando l'allontanamento è immediatamente possibile, ma anche quando una procedura d'allontanamento è pendente o se tale procedura è avviata in applicazione della direttiva sul rimpatrio. Se la procedura di allontanamento non ha esito positivo a causa del comportamento dell'interessato e quest'ultimo è successivamente fermato, può essere pronunciata ed eseguita una pena detentiva per soggiorno illegale nei suoi confronti. Inoltre, secondo la CGUE, è ammesso pronunciare una pena detentiva anche nel caso in cui, dopo essere stato rimpatriato nell'ambito di una procedura d'allontanamento, l'interessato rientra in Svizzera violando un divieto d'entrata<sup>108</sup>. Tuttavia, la disposizione non contempla i procedimenti penali per altri reati avviati durante la procedura d'allontanamento.

<sup>105</sup> Cfr. sentenza del TF 6B\_196/2012 del 24.1.2013.

<sup>106</sup> GU L 348 del 24.12.2008, pagg. 98–107, n. 1.2.7.

<sup>107</sup> Cfr. CGUE cause C-329/11 (*Achughbabian*) e C-61/11 PPU (*El Dridi*).

<sup>108</sup> Cfr. CGUE causa C-290/14 (*Celaj*).

### *Rapporto con l'espulsione giudiziaria*

La disposizione non riguarda l'espulsione giudiziaria. La possibilità di prescindere dal perseguimento penale, dal rinvio a giudizio ecc. si riferisce unicamente alle procedure di allontanamento o di espulsione secondo la LStr e solamente ai reati di cui all'articolo 115 capoverso 1 LStr (fa eccezione l'esercizio di un'attività lucrativa senza autorizzazione). Se una persona entra in Svizzera nonostante sia stata pronunciata nei suoi confronti un'espulsione, ancora valida, ai sensi del CP e del CPM, sarà comunque possibile, in caso di una procedura di allontanamento, basarsi su questa disposizione per desistere dal perseguimento penale per violazione delle disposizioni sull'entrata in Svizzera, ma non sarà possibile prescindervi in caso di un procedimento penale basato sull'articolo 291 CP (violazione del bando).

## **3.2 Legge del 26 giugno 1998<sup>109</sup> sull'asilo**

### *Art. 61 cpv. 1*

Il 20 marzo 2015, il Parlamento ha adottato una modifica del CP e del CPM nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121 capoversi 3–6 sull'espulsione degli stranieri che commettono reati<sup>110</sup>. Le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1° ottobre 2016. Le ordinanze corrispondenti sono state modificate o completate e sono entrate in vigore il 1° marzo 2017.

Alcuni partecipanti alla consultazione concernente il progetto d'ordinanza sull'attuazione dell'espulsione giudiziaria, hanno proposto di permettere di svolgere un'attività lucrativa ai rifugiati nei confronti dei quali è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato ma non eseguibile (cfr. art. 65 D-OASA)<sup>111</sup>.

In sede di consultazione, alcuni interpellati avevano sostenuto che l'articolo 61 LAsi andava modificato se, conformemente al nuovo articolo 65 OASA, anche i rifugiati nei confronti dei quali è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato ma non eseguibile avessero potuto svolgere un'attività lucrativa. Il Consiglio federale ha accolto questa obiezione e ha stralciato la normativa proposta all'articolo 65 OASA nel quadro dell'ordinanza sull'attuazione dell'espulsione giudiziaria. Ciononostante è opportuno e fondamentale che anche i rifugiati nei confronti dei quali è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato ma non eseguibile possano svolgere un'attività lucrativa, poiché è molto probabile che queste persone rimangano in Svizzera per molto tempo. Concedere a costoro la possibilità di svolgere un'attività lucrativa può sgravare finanziariamente la Confederazione e i Cantoni, poiché i rifugiati oggetto di un'espulsione giudiziaria ricevono prestazioni di aiuto sociale (cfr. art. 86 LStr). In tale contesto è ragionevole, in particolare nell'interesse dei Cantoni, permettere a questa categoria di persone di esercitare un'attività lucrativa. Infine, nella consultazione concernente l'ordinanza

<sup>109</sup> RS 142.31

<sup>110</sup> FF 2015 2281

<sup>111</sup> Il rapporto è consultabile alla pagina Internet: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

sull'attuazione dell'espulsione giudiziaria, una netta maggioranza dei Cantoni, la CDDGP e il PS non hanno mosso alcuna obiezione alla disposizione, che invece è stata criticata dai Cantoni GR e LU e rifiutata dall'UDC.

Ne consegue che l'articolo 61 LAsi va completato al fine di accordare la possibilità di esercitare un'attività lucrativa anche ai rifugiati contro cui è stata pronunciata una decisione di espulsione passata in giudicato ma non eseguibile.

Il presente articolo tiene conto della modifica della LStr (Integrazione) del 16 dicembre 2016<sup>112</sup>.

*Art. 63 cpv. 1bis*

Il primo periodo del capoverso 1<sup>bis</sup> costituisce una *lex specialis* rispetto al capoverso 1 lettera b, in relazione all'articolo 1 lettera c numero 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati. Introduce nella legge la presunzione legale (confutabile) secondo cui, conformemente all'articolo 1 lettera c numero 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, il rifugiato riconosciuto che si reca nel proprio Stato d'origine o di provenienza ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di cui è cittadino. Di conseguenza gli viene revocata la qualità di rifugiato, sempre che non riesca a confutare la suddetta presunzione.

Secondo la giurisprudenza del TAF, si può presumere che il rifugiato ridomandi la protezione del suo Stato d'origine se sono cumulativamente soddisfatte le seguenti condizioni<sup>113</sup>:

- il rifugiato si è recato volontariamente nel suo Stato d'origine o di provenienza, ossia non è stato costretto;
- aveva intenzione di domandare la protezione dello Stato d'origine o di provenienza;
- lo Stato d'origine o di provenienza gli ha concesso effettivamente la protezione.

Secondo la prassi del TAF, la qualità di rifugiato è revocata se queste condizioni sono soddisfatte. Il secondo periodo del capoverso 1<sup>bis</sup> si rifà a queste tre condizioni. Per confutare la presunzione, l'interessato deve pertanto dimostrare alternativamente che:

- il viaggio nello Stato d'origine o di provenienza è avvenuto su pressione esterna; secondo la giurisprudenza del TAF, tale pressione sussiste ad esempio se il rifugiato si reca nello Stato d'origine o di provenienza per visitare la madre gravemente malata;
- non aveva intenzione di domandare la protezione dello Stato d'origine o di provenienza e non l'aveva neppure presa in considerazione; secondo la prassi del TAF, un viaggio per vacanze o diletto lascia presupporre che il rifugiato prenda in considerazione di ridomandare tale protezione;

<sup>112</sup> FF 2016 7937

<sup>113</sup> DTAF 2010/17

- lo Stato d'origine o di provenienza non gli ha concesso la protezione effettiva.

Poiché la conseguenza della presunzione è grave (revoca della qualità di rifugiato) e nella prassi non è sempre possibile addurre delle prove (documenti probatori non disponibili, fatti avvenuti all'estero e produzione di prove in merito a fatti negativi), il secondo periodo del capoverso 1<sup>bis</sup> riduce i requisiti delle prove nella misura in cui *è sufficiente la prova per verosimiglianza* (per quanto riguarda la prova della qualità di rifugiato cfr. art. 7 cpv. 1 e 2 LAsi). Ciò significa che, al contrario della prova in senso stretto, la controprova riesce se l'autorità ritiene altamente verosimile che si sia in presenza di una delle suddette condizioni.

*Art. 99a cpv. 3 lett. f e 4*

*Cpv. 3 lett. f*

La ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, conformemente alla chiave di ripartizione, deve essere proporzionata anche per quanto riguarda gli stranieri che hanno bisogno di assistenza medica. In base alla gravità delle cure mediche necessarie, la presa in carico di queste persone può comportare per i Cantoni costi elevati e un'assistenza impegnativa.

Al fine di rispettare la chiave di ripartizione e garantire la trasparenza delle informazioni nei confronti dei Cantoni, è importante conoscere, nell'arco di un determinato periodo, il numero di stranieri che necessitano assistenza medica e la gravità dei casi. Pertanto il disegno propone di ricorrere all'annotazione «caso medico» nei sistemi d'informazione MIDES e SIMIC. Ciò rende più efficace il processo di ripartizione e permette di sostituire gli attuali elenchi da spuntare con metodi di valutazione più rapidi.

Nei sistemi d'informazione MIDES e SIMIC, i casi medici saranno suddivisi in varie categorie in funzione delle risorse che presumibilmente necessitano. In questo modo si garantiranno un trattamento uniforme dei casi medici e dati regolarmente aggiornati e precisi in particolare per i Cantoni.

Nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo, si è deciso di ripartire, subito e in modo proporzionato tra le regioni incaricate delle procedure d'asilo, i richiedenti appena arrivati in base alle caratteristiche seguenti: cittadinanza (regione di provenienza), età, categoria (persona sola o famiglia) e caso medico manifesto. Questa prima ripartizione tra le varie regioni si baserà anche in futuro su una chiave di ripartizione. I dati corrispondenti (primo rilevamento) figureranno nel MIDES che pertanto deve riportare la categoria «caso medico».

*Cpv. 4*

Visto che l'immagine del viso dei richiedenti l'asilo registrata in MIDES sarà ripresa nel SIMIC, anche l'articolo 99a capoverso 4 LAsi va leggermente adattato, precisando che i dati personali di cui al capoverso 3 lettera c, ossia i dati biometrici del MIDES, sono ripresi anche nel SIMIC.

*Art. 102f* Videosorveglianza

Il nuovo articolo 102f disciplina la videosorveglianza e propone di disciplinare nella LAsi la registrazione e l'uso di riprese audiovisive, soprattutto la loro conservazione (cfr. n. 2.14).

Dal punto di vista della protezione dei dati manca una base legale formale per l'uso di dati personali delle registrazioni audiovisive (videosorveglianza) negli edifici gestiti dalla SEM nell'ambito della procedura d'asilo, compresi i centri di registrazione e di procedura nonché i centri della Confederazione. Le videocamere devono essere installate in modo tale da rispettare la sfera privata di tutti. È pertanto severamente vietato installarle in ambienti quali dormitori e bagni (docce, servizi igienici, gabinetti, ecc.).

La videosorveglianza intende garantire la sicurezza delle persone all'interno e all'esterno degli edifici gestiti dalla SEM, in particolare quella dei richiedenti l'asilo, dei collaboratori della SEM, degli addetti all'assistenza e del personale incaricato della sicurezza. Poiché le risorse di personale a disposizione non consentono di adempiere tale compito in modo ottimale, la videosorveglianza è uno strumento adeguato per garantire la sicurezza ed è conforme al principio della proporzionalità. Inoltre, in caso di reato queste registrazioni audiovisive, se rilevanti, possono essere addotte come mezzi di prova dinanzi a un'autorità inquirente. Secondo l'articolo 31 CP, la vittima di un reato a querela di parte ha tre mesi di tempo per sporgere querela a partire dal giorno in cui ha conosciuto l'identità dell'autore del reato. Per sfruttare al meglio le registrazioni audiovisive è quindi necessario conservare i dati per almeno quattro mesi.

Le sole persone autorizzate a visionare le registrazioni sono i responsabili della sicurezza della SEM (servizio Sicurezza ed esercizio). I terzi incaricati di compiti di sicurezza (p. es. Securitas e Abacon) non sono autorizzati. I superiori competenti del servizio Sicurezza ed esercizio potranno visionare le registrazioni nell'ambito di un'inchiesta amministrativa ai sensi degli articoli 27a e seguenti OLOGA, nell'ambito di un'inchiesta disciplinare in seno alla SEM ai sensi dell'articolo 98 dell'ordinanza del 3 luglio 2001<sup>114</sup> sul personale federale e nell'ambito di un'inchiesta penale.

È prevista una delega al nostro Consiglio per disciplinare le modalità dell'installazione delle videocamere. Il nostro Consiglio definirà in particolare gli edifici gestiti dalla SEM e le parti di tali edifici in cui utilizzare questa tecnologia. La delega conferisce inoltre al nostro Collegio la competenza di fissare le modalità di comunicazione dei dati personali alle autorità inquirenti e le misure tecniche che permettono la registrazione e la distruzione di questi dati. Infine il nostro Consiglio stabilirà che occorre segnalare nei vari ambienti la presenza di apparecchi di videosorveglianza.

<sup>114</sup> RS 172.220.111.3

### 3.3 **Legge federale del 20 giugno 2003<sup>115</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo**

Il progetto eRetour intende realizzare la gestione informatica dei processi legati al ritorno, sia nel settore dell'asilo che in quello degli stranieri.

Il progetto e-Asilo si prefigge di mettere a disposizione un fascicolo in forma elettronica allo scopo di sostenere le procedure d'asilo della SEM. A metà 2014 è stato adottato con successo, presso il centro di procedura di Zurigo (fase pilota), un sistema di fascicoli elettronici, che ora va ulteriormente sviluppato.

Questi progetti rendono necessaria la registrazione di nuovi dati elettronici nel SIMIC e la creazione di nuovi accessi a tali dati (cfr. n. 2.15); di conseguenza è necessario adeguare la LSISA.

*Art. 3 cpv. 2 lett. b e cpv. 3 lett. b*

Visto che il sistema ISR è soppresso (cfr. 1.4.1), i compiti del SIMIC vanno estesi a quelli relativi al rilascio di documenti di viaggio svizzeri e di autorizzazioni al ritorno per le persone appartenenti al settore degli stranieri (cpv. 2 lett. b) e al settore dell'asilo (cpv. 3 lett. b). Questi compiti corrispondono a quelli di cui all'articolo 111 capoverso 1 LStr che il presente disegno intende abrogare.

*Art. 4 cpv. 1 lett. a<sup>bis</sup> ed e–g*

*Let. a<sup>bis</sup>*

La firma sarà definita nella LSISA come un dato biometrico e registrata nel SIMIC in particolare nell'ambito del rilascio di una carta di soggiorno o di un documento di viaggio per stranieri.

*Let. e*

Per motivi di efficienza (accesso rapido, nessun supporto di dati fisico), i collaboratori della SEM dovranno avere l'accesso anche alle registrazioni sonore (p. es. perizie linguistiche) effettuate durante le procedure d'asilo.

*Let. f*

L'annotazione «caso medico» sarà registrata nel SIMIC e anche nel MIDES al fine di ripartire meglio i richiedenti l'asilo nei Cantoni. A tale riguardo si rimanda al commento relativo all'articolo 99a capoverso 3 lettera f.

*Let. g*

Visto che il sistema ISR viene soppresso (cfr. n. 1.4.1), la possibilità di menzionare i dati sensibili rappresentati dai segni particolari (disabilità, protesi o impianti), va prevista dalla legge.

Tutti i dati necessari al rilascio di un documento di viaggio o di un permesso di soggiorno per stranieri (cfr. art. 111 cpv. 2 LStr) possono attualmente essere registrati nel SIMIC sulla base dell'articolo 4 LSISA, eccezion fatta per i segni particolari oggetto della presente revisione.

*Art. 7 cpv. 1*

In futuro la SEM tratterà nel SIMIC i dati relativi ai documenti di viaggio per stranieri in collaborazione con le autorità competenti per il rilascio di detti documenti nel settore degli stranieri (nuovo rinvio alle lett. m–o) e in quello dell'asilo (nuovo rinvio alle lett. l–n). La modifica è dovuta alla soppressione del sistema ISR e al fatto che i dati sui documenti di viaggio per stranieri adesso sono registrati nel SIMIC (cfr. n. 1.4.1).

*Art. 7a*            Dati biometrici

Questo articolo è stato completamente riformulato in seguito ai risultati della consultazione (cfr. anche n. 1.4.1).

*Cpv. 1*

Il capoverso definisce le autorità abilitate, nel quadro dei loro compiti, a inserire i dati biometrici (immagine del viso, impronte digitali e firma) direttamente nel SIMIC.

I compiti che giustificano una registrazione di questo tipo sono in particolare i seguenti:

- per la SEM (lett. a): la registrazione dell'immagine del viso nel quadro della procedura d'asilo (art. 98b e 99a cpv. 3 lett. c LAsi).

Questa lettera corrisponde all'attuale articolo 7a capoverso 1 lettera a LSISA;

- per i terzi incaricati dalla SEM di accertare l'identità dei richiedenti l'asilo o delle persone bisognose di protezione nei centri di registrazione e di procedura (lett. b): alcuni compiti della SEM possono essere delegati a terzi da qui la necessità di permettere a questi ultimi di inserire i dati biometrici nel SIMIC;

- per le autorità che rilasciano le carte di soggiorno (lett. c): la registrazione dell'immagine del viso, delle impronte digitali e della firma nel quadro del rilascio di una carta di soggiorno per cittadini di Paesi terzi (art. 102a D-LStr). Dal 2019, un'immagine del viso di tutti gli stranieri, compresi i cittadini dell'UE/AELS, sarà registrata nel SIMIC sulla base dell'articolo 102a LStr, al fine di permettere il rilascio di una carta di soggiorno nel formato carta di credito.

Questa lettera corrisponde all'attuale articolo 7a capoverso 1 lettera b LSISA;

- per le autorità incaricate dalla SEM di registrare gli elementi biometrici in relazione ai documenti di viaggio (lett. d): la registrazione dell'immagine del viso, delle impronte digitali e della firma in relazione al rilascio di un documento di viaggio per stranieri (art. 59 D-LStr).

Questa lettera sostituisce l'attuale articolo 111 capoverso 5 lettera e LStr;

- per le autorità cantonali di migrazione (lett. e): nell'ambito delle procedure di ritorno (allontanamento o espulsione secondo la LStr o la LAsi), dette autorità devono potere registrare, se necessario, l'immagine del volto e le impronte digitali per eseguire l'allontanamento o l'espulsione (art. 69 cpv. 1 LStr).

### *Cpv. 2*

Il capoverso permette di delegare a terzi la registrazione dei dati biometrici nel SIMIC e la loro trasmissione al servizio incaricato dell'allestimento delle carte di soggiorno o dei documenti di viaggio.

Il capoverso corrisponde all'attuale articolo 7a capoverso 2 LSISA ma adesso si applica anche ai documenti di viaggio tenuto conto della prevista abrogazione del sistema ISR.

### *Cpv. 3*

Questo capoverso definisce le autorità abilitate a consultare o trattare, in funzione dei loro compiti, i dati biometrici (immagine del viso, impronte digitali e firma) nel SIMIC.

I compiti che giustificano l'accesso ai dati biometrici nel SIMIC sono i seguenti:

- per la SEM (lett. a): nell'ambito della procedura di asilo, i centri di registrazione e di procedura utilizzano attualmente le immagini del viso per identificare i richiedenti l'asilo e rilasciare i lasciapassare per la partenza o il trasferimento da un centro a un altro o in un determinato Cantone. Nell'ambito delle procedure di ritorno (allontanamento o espulsione secondo la LAsi o la LStr), l'utilizzo delle immagini del viso facilita l'identificazione delle persone coinvolte e il rilascio di documenti come lasciapassare e/o domande di riammissione;
- per i terzi incaricati dalla SEM di accertare l'identità dei richiedenti l'asilo o delle persone bisognose di protezione nei centri di registrazione e di procedura (lett. b): si tratta di permettere al personale addetto alla sicurezza dei centri di procedura della Confederazione di accedere all'immagine del viso nel SIMIC per identificare i richiedenti l'asilo.

Questa prassi corrisponde anche alla strategia di gestione integrata delle frontiere (*Integrated Border Management; IBM*) del DFGP;

- per le autorità che rilasciano carte di soggiorno (lett. c): questa lettera corrisponde all'attuale articolo 7a capoverso 3 lettera b LSISA, ma adesso si applica anche ai documenti di viaggio tenuto conto della prevista abrogazione del sistema ISR. Dette autorità potranno trattare l'immagine del viso, le impronte digitali e la firma;
- per le autorità di migrazione (lett. d): nel quadro delle procedure di ritorno (allontanamento o espulsione secondo la LStr o la LAsi), queste autorità devono avere accesso all'immagine del viso delle persone per eseguire l'allontanamento o l'espulsione (art. 69 cpv. 1 LStr);

- per il Cgcf (lett. e), le autorità cantonali e comunali di polizia (lett. f), l'Ufficio SIRENE di fedpol (lett. g) e il SIC (lett. h): in determinate circostanze, queste autorità devono poter accedere alle immagini del viso per identificare gli stranieri che si trovano in Svizzera.

Le autorità cantonali e comunali di polizia nonché il Cgcf (art. 23 cpv. 2 OEV e art. 97 LD) hanno in particolare il compito di verificare la legalità del soggiorno in Svizzera degli stranieri.

L'Ufficio SIRENE è l'interlocutore per la Svizzera degli Stati Schengen nel quadro dei suoi compiti legati all'identificazione delle persone e degli obiettivi previsti dal SIS. Dal canto suo il SIC deve poter accedere a questi dati al fine di prevenire le minacce rappresentate dal terrorismo per la sicurezza interna o esterna. Solamente un accesso in linea alle immagini del viso permetterà a queste autorità, che beneficiano già di un accesso a SIMIC, di adempiere i loro compiti legali in modo appropriato.

Questa prassi corrisponde anche alla strategia di gestione integrata delle frontiere (Integrated Border Management; IBM) del DFGP.

L'Ufficio SIRENE Svizzera avrà accesso ai dati biometrici dei documenti di viaggio (cfr. 2.12.1).

#### *Cpv. 4*

Questo capoverso è completato dai documenti di viaggio poiché, in futuro, i dati di detti documenti saranno registrati nel SIMIC (soppressione del sistema ISR; cfr. n. 1.4.1).

#### *Cpv. 5*

Vista la lista piuttosto restrittiva di casi di assistenza amministrativa prevista dal presente capoverso, non è stato possibile trattare in modo adeguato molte domande (p. es. di fedpol e del SIC) riguardanti i dati digitali della carta di soggiorno biometrica. Di conseguenza, è opportuno abrogare il capoverso. Una simile abrogazione comporta l'applicazione delle regole generali sull'assistenza amministrativa e quindi anche il rispetto dei criteri fissati nella LPD (art. 19 LPD).

#### *Art. 8a*                    Comunicazione di dati al sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno

Con l'articolo 8a D-LSISA, il disegno introduce una disposizione che permette di indicare chiaramente i dati del SIMIC trasmessi automaticamente al sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno previsto all'articolo 109f D-LStr.

#### *Art. 9 cpv. 1 lett. m–o e cpv. 2 lett. m–o*

La cerchia delle autorità e dei servizi autorizzati ad accedere ai dati del sistema d'informazione va ampliata a seguito dello spostamento dell'articolo 111 LStr nella LSISA. Le autorità di cui all'articolo 111 capoverso 5 lettere b e c LStr (i posti di confine delle autorità cantonali di polizia e del Corpo delle guardie di confine, per l'esecuzione del controllo delle persone [lett. b], e i posti di polizia designati dai

Cantoni, per l'identificazione delle persone e per la ricezione di notificazioni concernenti documenti di viaggio smarriti [lett. c]) hanno già accesso ai dati SIMIC in virtù dell'articolo 9 capoverso 1 lettere a ed e LSISA. È opportuno inserire le autorità e i servizi di cui all'articolo 111 capoverso 5 lettere a, d ed e LStr nell'articolo 9 capoversi 1 lettere m–o e 2 lettere m–o LSISA.

### **3.4                    Legge dell'8 ottobre 1999<sup>116</sup> sui lavoratori distaccati**

#### *Art. 2 cpv. 3 e 5 secondo periodo*

Il primo periodo del capoverso 3 impone ai datori di lavoro di rimborsare al lavoratore distaccato le spese legate al lavoro distaccato come le spese per il viaggio, il vitto e l'alloggio. Questa precisazione non comporta modifiche materiali alla distinzione tra componenti del salario e importi versati per il rimborso delle spese conformemente al vigente capoverso 3. È importante mantenere questa distinzione nella legge; il vigente capoverso 3 secondo periodo precisa infatti che il rimborso delle spese non è considerato componente del salario. Le altre indennità del lavoro distaccato, non destinate a rimborsare le spese del lavoratore distaccato, sono dunque chiaramente definite come componenti facenti parte del salario.

L'obbligo di rimborsare le spese si fonda implicitamente sul vigente articolo 2 capoverso 3 LDist. Il disegno lo sancisce espressamente nella LDist per evitare qualsiasi ambiguità in tale contesto. Inoltre secondo il capoverso 5 secondo periodo il Consiglio federale può emanare, in caso di lavoro distaccato di lunga durata, disposizioni sulla durata dell'obbligo del datore di lavoro di rimborsare le spese (n. 2.5). La normativa sull'obbligo di rimborsare le spese è identica nella LStr (art. 22 D-LStr) e nella LDist e sarà precisata in un'ordinanza.

### **3.5                    Legge federale del 20 dicembre 1946<sup>117</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti**

#### *Art. 50a cpv. 1 lett. e n. 8*

Secondo l'articolo 97 capoverso 2 LStr le autorità federali, cantonali e comunali sono tenute, su richiesta, a fornire alle autorità competenti in materia di stranieri i dati e le informazioni necessarie per l'applicazione della LStr.

<sup>116</sup> RS 823.20

<sup>117</sup> RS 831.10

Tuttavia, secondo la dottrina vigente<sup>118</sup>, sono determinanti le norme sulla protezione dei dati delle leggi sulle assicurazioni sociali. Secondo la legge federale del 6 ottobre 2000<sup>119</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), le persone che partecipano all'esecuzione e al controllo o alla sorveglianza dell'esecuzione delle leggi d'assicurazione sociale devono mantenere il segreto nei confronti di terzi (art. 33 LPGA).

In deroga a detto articolo, l'articolo 50a LAVS, cui rinviano l'articolo 66a della legge federale del 19 giugno 1959<sup>120</sup> su l'assicurazione per l'invalidità e l'articolo 26 della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>121</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), prevedono eccezioni, in particolare se la persona interessata ha dato il suo consenso scritto (cpv. 4 lett. b). Questa disposizione costituisce una *lex specialis* dell'articolo 97 capoverso 2 LStr e prevale rispetto a quest'ultimo. Di conseguenza, in assenza di consenso, i dati possono essere comunicati in singoli casi e su richiesta scritta e motivata (art. 50a cpv. 1 lett. e LAVS). Tuttavia, né le autorità cantonali di migrazione né la SEM figurano nell'elenco dell'articolo 50a capoverso 1 lettera e LAVS.

Per rimediare a detta lacuna, è necessaria una modifica della LAVS che inserisca in questo elenco le autorità competenti in materia di stranieri, ossia la SEM o le autorità cantonali di migrazione, affinché possano accedere, in singoli casi e dietro domanda scritta e motivata, ai dati relativi al versamento delle rendite AVS o AI e delle prestazioni complementari (cfr. n. 2.16).

Per quanto riguarda la comunicazione dei dati relativi alle prestazioni complementari, le autorità di migrazione competenti si potranno fondare sul nuovo articolo 26a LPC, che prevede una comunicazione spontanea dei dati<sup>122</sup>, al fine di accertare il diritto di soggiorno in Svizzera.

## 4 Riperussioni

### 4.1 Riperussioni economiche della limitazione temporale dell'obbligo di rimborsare le spese

La limitazione temporale dell'obbligo del datore di lavoro di versare, oltre al salario, anche il rimborso delle spese dei lavoratori distaccati (art. 22 D-LStr) potrebbe avere riperussioni economiche.

<sup>118</sup> Mund Claudia, «Kommentar zu. Art. 97 AuG», in: Caroni Martina, Gächter Thomas, Thurnherr Daniela (a c. di), *Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)*, Berna, 2010, n. marg. 8–12 (in particolare 12). Si veda anche la perizia realizzata su incarico della SECO dal professore dell'Università di San Gallo e della Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo Kurt Pärli, *Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ*, nov. 2012, nuova versione riveduta gen./feb. 2013, pag. 44, n. marg. 183. Cfr. anche il messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3327 3438.

<sup>119</sup> RS 830.1

<sup>120</sup> RS 831.20

<sup>121</sup> RS 831.30

<sup>122</sup> FF 2016 7955

Il lavoro distaccato di collaboratori nell'ambito di impieghi internazionali può comportare notevoli investimenti per i datori di lavoro e le imprese. È molto complesso definire il rapporto tra i costi e i benefici del lavoro distaccato. Secondo uno studio di PriceWaterhouseCoopers (PWC)<sup>123</sup>, i lavoratori distaccati all'estero (expatriates) ricevono un'indennità decisamente maggiore a quella dei loro colleghi che restano in patria con una funzione analoga. Secondo lo studio le indennità per il lavoro distaccato aumentano con la sua durata.

La limitazione temporale dell'obbligo di rimborsare le spese permette di equiparare i salari dei lavoratori residenti e quelli dei lavoratori distaccati per lungo tempo all'estero. Le abitudini di consumo di questi ultimi potrebbero mutare, essendo costretti ad assumersi essi stessi le spese connesse al lavoro distaccato. Nel contempo è ipotizzabile che, nel caso di distaccamenti di lungo termine, le imprese attive a livello globale possano risparmiare determinati costi, pur restando garantito il salario usuale nella località, nella professione e nel settore conformemente all'articolo 22 capoverso 1 LStr.

La limitazione temporale dell'obbligo di rimborsare le spese è tesa a impedire che, per motivi inerenti ai costi, le imprese internazionali realizzino i loro progetti all'estero anziché in Svizzera. La limitazione aumenta inoltre la competitività di queste imprese, a vantaggio della piazza economica svizzera. Poiché durante la loro permanenza nel nostro Paese i lavoratori distaccati sono soggetti agli obblighi fiscali e previdenziali del loro Paese di provenienza, il nuovo disciplinamento non ha ripercussioni per le assicurazioni sociali e il fisco in Svizzera. Nel complesso è probabile che i vantaggi economici della limitazione dell'obbligo di rimborsare le spese superino nettamente gli svantaggi dovuti alla diminuzione degli introiti dei lavoratori distaccati a lungo termine.

## 4.2 Ripercussioni finanziarie

Il presente disegno legislativo ha ripercussioni finanziarie minime, visto che i relativi costi sono già stati iscritti nel preventivo e nella pianificazione finanziaria. Le principali questioni finanziarie sono esposte qui di seguito.

### 4.2.1 Nuovi accessi al sistema di informazione visti, al SIMIC e al sistema API

I Comuni dovranno assumersi le spese legate all'accesso delle loro autorità di polizia ai due sistemi d'informazione sui visti. I costi dipenderanno dal tipo di connessione scelto e non sono a carico della Confederazione. Quest'ultima dovrà soltanto registrare i nuovi aventi diritto nell'amministrazione degli utenti dei due sistemi.

Il nuovo accesso dell'Ufficio SIRENE al SIMIC non dovrebbe comportare spese supplementari, poiché l'infrastruttura esistente permette di installarlo facilmente.

<sup>123</sup> *Der Mehrwert internationaler Mitarbeiterinsätze*, 2007, rapporto non pubblicato.

La trasmissione elettronica di dati del sistema API al SIC non ha ripercussioni finanziarie, il nuovo accesso al sistema API da parte di fedpol ha ripercussioni finanziarie esigue. Se tuttavia l'obbligo delle imprese di trasporto aereo di comunicare i dati personali dovesse essere notevolmente esteso sarebbero necessarie risorse di personale supplementari. La SEM può provvedere internamente al lavoro supplementare causato da al massimo cinque nuovi aeroporti di partenza. Oltrepasato questo limite, sarebbe necessario un posto al 100 per cento per ogni venti nuovi aeroporti di partenza. Al momento, non è comunque prevista un'estensione dell'obbligo di comunicazione.

#### **4.2.2 Estensione della cerchia di beneficiari dell'aiuto al ritorno**

A fine agosto 2017 appartenevano al settore degli stranieri solo 1498 delle 40 112 persone ammesse provvisoriamente. 959 di loro provenivano dalla Siria e si trattava pertanto di persone che, essendo fuggite dalla guerra nel loro Paese, potevano chiedere già l'aiuto al ritorno in virtù dell'articolo 60 capoverso 2 lettera a LStr. Nel settore degli stranieri la SEM revoca l'ammissione provvisoria in media in due casi all'anno; tra il 2008 e il 2016 hanno lasciato volontariamente la Svizzera in media nove persone l'anno.

Secondo una stima prudente, è probabile che la media annuale delle persone che nel settore degli stranieri potranno in futuro usufruire dell'aiuto al ritorno (perché la loro ammissione provvisoria è stata revocata o perché lasciano volontariamente la Svizzera) aumenti leggermente, grazie agli incentivi per rientrare nel Paese d'origine, ma non dovrebbe superare un numero esiguo a due cifre. Le relative spese supplementari possono essere affrontate con i fondi previsti dal preventivo e dalla pianificazione finanziaria.

Lo stesso vale per la concessione dell'aiuto al ritorno alle vittime di reati nell'esercizio della prostituzione (cfr. n. 2.3). Il numero di persone che beneficerà dell'aiuto al ritorno rimarrà più o meno stabile rispetto a quello degli attuali beneficiari.

#### **4.2.3 Sistema d'informazione per l'attuazione del ritorno (progetto eRetour)**

Il nuovo sistema sarà realizzato a tappe. I costi complessivi sono stimati a 6,5 milioni di franchi (2013–2020). Per il 2017, il preventivo della SEM prevede 400 000 franchi, mentre per il 2018 il piano finanziario ne prevede 1,3 milioni con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2010 di 3,8 milioni.

Gli utenti non dovranno assumersi spese, visto che la maggior parte di loro dispone già di una connessione informatica al portale del DFGP (portale SSO). Soltanto alcuni consultori per il ritorno non dispongono ancora di tale infrastruttura, che sarà installata, nei futuri centri della Confederazione, a spese della SEM. Nei Cantoni le spese sono a carico di questi ultimi, in particolare se i compiti di consulenza per il ritorno sono delegati a terzi.

#### **4.2.4 Introduzione nel SIMIC di dati elettronici particolarmente degni di protezione**

La realizzazione delle funzionalità informatiche per registrare le perizie linguistiche, le impronte digitali e le immagini del viso è stata prevista nel preventivo e nel piano finanziario della SEM (progetto eRetour e e-Asilo). Il progetto e-Asilo costa 5 milioni di franchi (2013–2020). Per il periodo 2017–2020, sono stati previsti circa 3,2 milioni di franchi. Nel preventivo della SEM per il 2017 sono stati iscritti meno di 800 000 franchi. Il preventivo del 2018 ammonta a 1,1 milioni con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2020 di 1,3 milioni. I costi del programma eRetour sono menzionati al numero 4.2.3. Nel settore degli stranieri, i Cantoni partecipano ai costi dei progetti attraverso i contributi percepiti per lo sviluppo informatico del sistema SIMIC.

#### **4.2.5 Qualità dei provvedimenti d'integrazione**

Il nuovo articolo 56 capoverso 6 LStr non ha ripercussioni sulle finanze né sull'effettivo del personale. In virtù degli articoli 55 LStr e 13 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007<sup>124</sup> sull'integrazione degli stranieri, la SEM può sostenere progetti e programmi d'importanza nazionale. Ne possono far parte misure volte a garantire la qualità e ad aumentare l'efficacia della promozione dell'integrazione. Uno di questi progetti già in corso è «fide – tedesco, italiano, francese in Svizzera, imparare, insegnare, valutare», finanziato con i fondi ordinari per la promozione dell'integrazione.

#### **4.2.6 Inversione dell'onere della prova in caso di viaggio nello Stato di origine o di provenienza del rifugiato**

L'inserimento nella legge della presunzione legale di una richiesta volontaria di protezione da parte di un rifugiato che si reca nello Stato di origine o di provenienza non ha ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale. Al momento non è possibile stimare l'entità di eventuali risparmi dovuti all'aumento delle revoche della qualità di rifugiato in seguito a simili viaggi. I contributi federali per l'aiuto sociale ai rifugiati non sono ad esempio più corrisposti se una persona perde lo statuto di rifugiato nei primi cinque anni dopo la presentazione della domanda d'asilo.

#### **4.2.7 Subordinazione al freno alle spese**

Il presente progetto non è subordinato al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi e neppure una base legale per la costituzione di crediti d'impegno o limiti di spesa.

<sup>124</sup> RS 142.205

## 5 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2016<sup>125</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>126</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. Tuttavia lo si può integrare nell’obiettivo 13: «La Svizzera dirige la migrazione e ne utilizza il potenziale economico e sociale». Il nostro Consiglio si è posto come obiettivo che la Svizzera si adoperi per la sicurezza e agisca come partner affidabile nel contesto mondiale. Secondo l’obiettivo 14, la Svizzera previene la violenza, la criminalità e il terrorismo e li combatte efficacemente. L’accesso ai dati API da parte di fedpol e la possibilità di estendere l’obbligo di comunicazione delle compagnie aeree anche ad altri aeroporti di partenza di rilievo per la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata internazionale si fondano su questo obiettivo.

## 6 Aspetti giuridici

### 6.1 Legalità

Il disegno di modifica della LStr si fonda sull’articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione per la concessione dell’asilo e la dimora e il domicilio degli stranieri). È pertanto conforme alla Costituzione.

### 6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Vari adeguamenti si fondano su sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo.

Le grandi linee del progetto sono tese in particolare a migliorare la protezione delle vittime nel settore della prostituzione, consolidare la qualità dei provvedimenti d’integrazione e garantire uno standard specifico per quanto riguarda le misure di carcerazione per le persone che soggiornano illegalmente in Svizzera. Tali misure sono compatibili con la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali<sup>127</sup>, il Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>128</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell’ONU) e gli altri impegni internazionali della Svizzera in questo settore.

Utilizzando i dati del sistema API per contrastare i viaggi dei jihadisti, la Svizzera si adeguerebbe anche alla risoluzione vincolante 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza dell’ONU.

<sup>125</sup> FF 2016 909

<sup>126</sup> FF 2016 4605

<sup>127</sup> RS 0.101

<sup>128</sup> RS 0.103.2

### 6.3 Rapporto con il diritto dell'Unione europea

Gli adeguamenti previsti sono conformi al diritto dell'Unione europea. Il progetto mira innanzitutto ad adeguare varie disposizioni in seguito ad alcune critiche avanzate in occasione della valutazione Schengen della Svizzera riguardante la direttiva sul rimpatrio. Si tratta in particolare di trasporre nel modo migliore la direttiva<sup>129</sup>, ma anche il codice frontiere Schengen<sup>130</sup>. Il disegno tiene inoltre anche conto delle raccomandazioni del «Manuale comune sul rimpatrio». Anche l'impiego dei dati API in Svizzera avviene in attuazione della direttiva 2004/82/CE<sup>131</sup>, rilevante per Schengen. Tale direttiva ammette l'uso di dati API per scopi di perseguimento penale, se ciò è conforme al diritto nazionale e rispetta le disposizioni della direttiva sulla protezione dei dati<sup>132</sup>, anch'essa rilevante per Schengen e Dublino. Tali condizioni sono soddisfatte dal presente disegno.

Inoltre, la direttiva sulla protezione dei dati è pienamente rispettata anche dalle nuove disposizioni relative alle banche dati.

Gli adeguamenti proposti sono pertanto conformi anche all'acquis di Schengen e Dublino recepito dalla Svizzera.

<sup>129</sup> GU L 348 del 24.12.2008, pagg. 98–107, n. 1.2.7.

<sup>130</sup> GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato in virtù del regolamento (UE) 2017/458, GU L 74 del 18.3.2017, pag.1, n. 1.2.7.

<sup>131</sup> GU L 261 del 6.8.2004, pagg. 24–27, n. 3.1.

<sup>132</sup> GU L 281 del 23.11.1995, pagg. 31–50, n. 3.1.

