



22.047

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sugli stranieri
e la loro integrazione (proroga delle disposizioni
sul test COVID-19 in caso di rinvio coatto)**

del 3 giugno 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (proroga delle disposizioni sul test COVID-19 in caso di rinvio coatto).

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

3 giugno 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il 2 ottobre 2021 è entrata in vigore una modifica urgente della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) valida fino al 31 dicembre 2022 che prevede l'obbligo per le persone tenute a lasciare la Svizzera di sottoporsi a un test COVID-19. Siccome i principali Stati di origine e provenienza degli stranieri tenuti a lasciare la Svizzera, la maggior parte degli Stati Dublino e le compagnie aeree esigono tuttora un test COVID-19 negativo per la riammissione o il trasporto delle persone allontanate dalla Svizzera, la disposizione corrispondente della LStrI sarà prorogata fino al 30 giugno 2024.

Situazione iniziale

Nella primavera 2022 il Consiglio federale ha deciso di revocare le misure di protezione dal COVID-19 nei riguardi della popolazione, ponendo fine così alla situazione particolare secondo l'articolo 6 della legge sulle epidemie.

Anche se nel nostro Paese la situazione per quanto riguarda il COVID-19 si è calmata e, dopo la chiusura della primavera 2020, le frontiere sono nuovamente aperte per il traffico viaggiatori, numerosi Stati di origine e provenienza e numerosi Stati Dublino come anche le compagnie aeree esigono tuttora un test COVID-19 negativo per la riammissione o il trasporto delle persone allontanate dalla Svizzera.

L'UE riconosce il certificato COVID svizzero, rilasciato, oltre che alle persone testate, anche alle persone vaccinate efficacemente contro il COVID-19 o guarite dal COVID-19. Tuttavia, tra i richiedenti l'asilo alloggiati nei centri della Confederazione, la disponibilità a farsi vaccinare è bassissima (attualmente meno dell'1 %), e questo nonostante le offerte di vaccinazione volontaria e gratuita.

Qualora venisse meno l'obbligo del test previsto dalla LStrI, c'è il rischio che le persone tenute a lasciare la Svizzera possano nuovamente rifiutare di sottoporsi a un test COVID-19, allo scopo di sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento nel Paese di origine o di provenienza o nello Stato Dublino competente.

Le prime esperienze maturate con l'obbligo del test per le persone del settore degli stranieri e dell'asilo tenute a lasciare la Svizzera, sancito dalla LStrI dal 2 ottobre 2021, sono del tutto positive: la maggior parte dei Cantoni ha già applicato con successo le relative disposizioni. Dal 2 ottobre 2021 alla fine del 2021, l'applicazione dell'obbligo del test in virtù della LStrI ha consentito di eseguire l'allontanamento di 82 persone tenute a lasciare la Svizzera, nel rispetto delle disposizioni di entrata dei rispettivi Stati di provenienza o Dublino. Nel primo trimestre 2022 gli allontanamenti eseguiti grazie alla disposizione sono stati 64.

La disposizione della LStrI sarà prorogata fino al 30 giugno 2024 per consentire anche in futuro ai Cantoni di adempiere al loro compito esecutivo.

Contenuto del progetto

La durata di validità dell'obbligo del test secondo l'articolo 72 LStrI si estingue il 31 dicembre 2022. A fronte della situazione incerta dovuta alla pandemia, il Consiglio federale desidera garantire che i Cantoni responsabili dell'esecuzione degli allontanamenti possano continuare a disporre di questo strumento collaudato anche dopo il 2022. Propone pertanto all'Assemblea federale di prorogare questa disposizione urgente fino al 30 giugno 2024.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La situazione per quanto riguarda il COVID-19 ha creato grosse sfide anche nel settore della migrazione. Per scampare all'allontanamento, nella primavera 2021 sempre più persone del settore dell'asilo e degli stranieri obbligate a lasciare il Paese si sono rifiutate di sottoporsi a un test COVID-19. Per questo motivo, il 2 ottobre 2021 è entrata in vigore una modifica urgente della legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) che prevede l'obbligo per le persone del settore degli stranieri e dell'asilo tenute a lasciare la Svizzera di sottoporsi a un test COVID-19 (art. 72 cpv. 1 LStrI). Se la persona interessata non si sottopone spontaneamente a un test COVID-19, le autorità competenti in materia di esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione possono accompagnarla a un test contro la sua volontà, se non è possibile garantire l'esecuzione del rinvio con altri mezzi meno coercitivi. Sono esclusi l'accompagnamento coattivo al test COVID-19 e l'esecuzione coattiva dello stesso per i fanciulli e gli adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni (art. 72 cpv. 3 LStrI).

Nella primavera 2022 il Consiglio federale ha deciso di revocare le misure di protezione dal COVID-19 nei riguardi della popolazione, ponendo fine così alla situazione particolare secondo l'articolo 6 della legge del 28 settembre 2012² sulle epidemie.

Anche se nel nostro Paese la situazione per quanto riguarda il COVID-19 si è calmata e, dopo la chiusura della primavera 2020, le frontiere sono nuovamente aperte per il traffico viaggiatori, numerosi Stati di origine e provenienza e numerosi Stati Dublino (p.es. Italia, Germania e Austria) come anche le compagnie aeree esigono tuttora un test COVID-19 negativo per la riammissione o il trasporto delle persone allontanate dalla Svizzera. Nello specifico, quasi tutti gli Stati dell'Africa e dell'Asia richiedono un test COVID-19 negativo per le persone prive di un certificato vaccinale che entrano sul loro territorio. Attualmente, nove dei dieci principali Stati di origine o provenienza delle persone tenute a lasciare la Svizzera richiedono un test COVID-19 negativo all'entrata (dal 1° aprile 2022 l'Iraq richiede una vaccinazione).

¹ RS 142.20

² RS 818.101

Vista la situazione incerta per quanto riguarda il COVID-19, attualmente non è possibile prevedere quando gli Stati di origine e provenienza, gli Stati Dublino e le società di trasporto si asterranno dall'esigere un test COVID-19. Nonostante la momentanea stabilizzazione della situazione, si può dare per acquisito che esigeranno questi test ancora per parecchio tempo. Non si può nemmeno escludere che nel prossimo autunno, in Svizzera e nel resto del mondo la situazione torni a deteriorarsi a causa di nuove varianti del virus.

L'UE riconosce il certificato COVID svizzero rilasciato, oltre che alle persone testate, anche alle persone vaccinate efficacemente contro il COVID-19 o guarite dal COVID-19. Tuttavia, tra i richiedenti l'asilo alloggiati nei centri della Confederazione, la disponibilità a farsi vaccinare è bassissima (attualmente meno dell'1 %), e questo nonostante le offerte di vaccinazione volontaria e gratuita.

Le prime esperienze maturate con l'obbligo del test, sancito dalla LStrI dal 2 ottobre 2021, sono del tutto positive: la maggior parte dei Cantoni ha già applicato con successo le relative disposizioni. Dal 2 ottobre 2021 alla fine del 2021, l'applicazione dell'obbligo del test in virtù della LStrI ha consentito di eseguire l'allontanamento di 82 persone tenute a lasciare la Svizzera, nel rispetto delle disposizioni di entrata dei rispettivi Stati di provenienza o Dublino. Nel primo trimestre 2022 gli allontanamenti eseguiti grazie alla disposizione sono stati 64. Il numero di casi, in diminuzione tra il quarto trimestre del 2021 e il primo del 2022, dimostra peraltro che la possibilità dell'esecuzione coattiva del test COVID-19 influisce positivamente sulla disponibilità a sottoporsi al test su base volontaria. L'obbligo del test sancito dalla LStrI è uno strumento efficace a disposizione dei Cantoni per evitare, nel quadro di Dublino, di dover svolgere una procedura d'asilo nazionale dopo la procedura Dublino a causa del superamento di un termine procedurale.

Qualora venisse meno l'obbligo del test, c'è il rischio che le persone tenute a lasciare la Svizzera possano nuovamente rifiutare di sottoporsi a un test COVID-19, allo scopo di sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento nel Paese di origine o di provenienza o nello Stato Dublino competente. Affinché i Cantoni possano continuare a compiere questo importante compito esecutivo, la disposizione corrispondente della LStrI, valida fino al 31 dicembre 2022, sarà prorogata fino al 30 giugno 2024. La data è stata determinata in concomitanza con la prevista modifica della legge COVID-19 del 25 settembre 2020³ volta a prorogare fino all'estate 2024 alcune disposizioni ancora necessarie. Per garantire la continuità in tema di esecuzione degli allontanamenti anche nell'incerta situazione odierna, si chiede inoltre che il Parlamento dichiari urgente la proroga di questa durata di validità.

³ RS 818.102

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

La proposta modifica urgente della LStrI non è annunciata né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023. L'epidemia di COVID-19 e le sue conseguenze non erano prevedibili al momento dell'adozione del messaggio concernente il programma di legislatura da parte del Consiglio federale. Per questo motivo non esistono punti di contatto nemmeno con il piano finanziario e le strategie del Consiglio federale.

2 **Procedura preliminare**

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005⁶ sulla consultazione (LCo), per i progetti di legge contenenti importanti disposizioni di diritto normativo è indetta la procedura di consultazione. Durante la preparazione della modifica del 1° ottobre 2021 della LStrI⁷ (test COVID-19 in caso di rinvio coatto), con la quale è stato introdotto l'obbligo del test nell'articolo 72 LStrI, è stata svolta una procedura di consultazione (dal 23 giugno al 7 luglio 2021)⁸. Siccome il presente progetto verte esclusivamente sulla proroga della durata di validità dell'articolo 72 LStrI e non contiene adeguamenti materiali di sorta, in virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si è rinunciato alla procedura di consultazione, poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note e non v'è da attendersi nessuna nuova informazione.

3 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

Nella primavera 2021 il Consiglio dell'UE ha introdotto un questionario sulle attività di rimpatrio in relazione all'epidemia di COVID-19. Dai riscontri degli Stati UE e Schengen e dai risultati dello scambio di informazioni ed esperienze della SEM con le autorità partner è emerso che anche la maggior parte degli Stati europei deve confrontarsi con la problematica del rifiuto delle persone da allontanare di sottoporsi al test. Al momento la Germania e la Danimarca dispongono di una base legale che obbliga le persone da rimpatriare a sottoporsi previamente a un test COVID-19, che in caso di rifiuto può essere praticato in modo coatto.

⁴ FF 2020 1565

⁵ FF 2020 7365

⁶ RS 172.061

⁷ RU 2021 587

⁸ Cfr. messaggio dell'11 agosto 2021 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Test COVID-19 in caso di rinvio coatto), n. 2; FF 2021 1901

4 **Commenti al progetto**

La durata di validità dell'articolo 72 LStrI, introdotto con la modifica del 1° ottobre 2021 e in vigore fino al 31 dicembre 2022, è prorogata fino al 30 giugno 2024.

5 **Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni**

A medio e lungo termine, la proroga della durata di validità dell'articolo 72 LStrI fino al 30 giugno 2024 consente, anche in futuro, di evitare alla Confederazione e ai Cantoni costi aggiuntivi dovuti al COVID-19, giacché garantisce l'esecuzione dell'allontanamento delle persone del settore degli stranieri e dell'asilo tenute a lasciare la Svizzera. Nello specifico, si evitano ai Cantoni costi supplementari elevati nel settore del soccorso d'emergenza. Al tempo stesso si evita così che la Confederazione sia poi costretta, in virtù del meccanismo automatico di adeguamento, ad aumentare la somma forfettaria per il soccorso d'emergenza (art. 30a dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999⁹ sull'asilo).

Potranno esserci anche in futuro costi aggiuntivi minimi a carico dei Cantoni dovuti all'esecuzione dei test COVID-19 per le persone nel settore degli stranieri. Per la Confederazione ci saranno costi aggiuntivi minimi dovuti all'esecuzione dei test COVID-19 per le persone nel settore dell'asilo. Già oggi la Confederazione si fa carico dei costi per le persone nel settore dell'asilo (cfr. art. 92 della legge del 26 giugno 1998¹⁰ sull'asilo). I costi dei test variano tra i 50 e i 300 franchi a persona in funzione dei fornitori. Tuttavia, la Confederazione e i Cantoni si fanno carico già oggi di questi costi, anche per i test COVID-19 eseguiti su base volontaria.

Il progetto non ha ripercussioni sul personale della Confederazione e dei Cantoni.

6 **Aspetti giuridici**

6.1 **Costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il presente progetto verte esclusivamente sulla proroga di disposizioni vigenti che sono compatibili con gli impegni costituzionali e internazionali della Svizzera. Pertanto anche la proroga di queste disposizioni è compatibile con tali gli impegni.

Il progetto per la proroga della modifica urgente della LStrI si basa sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹¹ (competenza della Confederazione per la legislazione sulla concessione dell'asilo nonché sulla dimora e il domicilio degli stranieri).

⁹ RS 142.312

¹⁰ RS 142.31

¹¹ RS 101

6.2 Forma dell'atto

La proroga della durata di validità dell'articolo 72 LStrI soggiace ai medesimi requisiti ed è oggetto della medesima procedura applicati alla sua introduzione. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. L'obbligo di sottoporsi a un test COVID-19 costituisce un'ingerenza nel diritto fondamentale alla libertà personale, in particolare all'integrità fisica (art. 10 Cost.), la cui limitazione necessita di una base legale sufficiente. Ecco perché la norma corrispondente è stata integrata nella LStrI ed ecco perché occorre modificare la LStrI anche per la sua proroga.

Per garantire una transizione senza discontinuità, il disegno di legge deve essere trattato dalla Camera prioritaria durante la sessione autunnale 2022 e dalla seconda Camera durante la sessione invernale 2022. A fronte della situazione odierna per quanto riguarda il COVID-19 come anche del fatto che numerosi Stati e compagnie aeree continuano a richiedere un test COVID-19 negativo, occorre agire senza indugio. Pertanto la proroga della durata di validità dell'articolo 72 LStrI va parimenti dichiarata urgente e deve entrare in vigore con effetto immediato (art. 165 cpv. 1 Cost.).

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non crea nuove disposizioni in materia di sovvenzione (che comportino spese superiori a una delle soglie), né adotta nuovi crediti d'impegno o quadri di pagamento (che comportino spese superiori a una delle soglie).

