



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia
Ufficio federale di giustizia

Sintesi dei risultati della consultazione

relativa

**all'ordinanza sull'espulsione
dal territorio svizzero**

Berna, 28 ottobre 2016

Sommario

Sommario	2
Elenco dei partecipanti alla consultazione con le relative abbreviazioni	3
Cantoni.....	3
Partiti	4
Associazioni mantello nazionali dei Cantoni, delle città e delle regioni di montagna	4
Associazioni mantello dell'economia.....	4
Tribunali	4
Ministero pubblico della Confederazione.....	4
Altre organizzazioni e istituzioni	4
I. Punti essenziali del progetto	6
II. Procedura di consultazione	7
III. Panoramica dei risultati della consultazione	7
1. Valutazione generale.....	7
2. Diritto in materia di stranieri e di asilo.....	7
3. Diritto penale	9
4. Diritto in materia di polizia.....	9
IV. Pareri sulle singole ordinanze	9
1. Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA).....	9
2. Ordinanza del 22 ottobre 2008 concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV).....	11
3. Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE).....	11
4. Ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo (OAsi 1).....	13
5. Ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo (OAsi 2)	14
6. Ordinanza del 14 novembre 2012 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)	14
7. Ordinanza del 19 settembre 2006 sul Codice penale e sul Codice penale militare (OCP-CPM).....	14
8. Ordinanza VOSTRA del 29 settembre 2006.....	16
9. Ordinanza RIPOL del 15 ottobre 2008.....	17
10. Ordinanza del 6 dicembre 2013 sul trattamento dei dati segnaletici di natura biometrica.....	17
11. Ordinanza N-SIS dell'8 marzo 2013	17
12. Pareri su temi non disciplinati nell'avamprogetto	18

Elenco dei partecipanti alla consultazione con le relative abbreviazioni

Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	VS
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Partiti

Unione Democratica di Centro Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre	UDC
Partito socialista svizzero Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse	PS

Associazioni mantello nazionali dei Cantoni, delle città e delle regioni di montagna

Unione delle città svizzere Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses	USC
---	-----

Associazioni mantello dell'economia

Travail.Suisse	TS
Unione svizzera delle arti e mestieri Schweizerischer Gewerbeverband Union suisse des arts et métiers	USAM
Unione svizzera degli imprenditori Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse	UPS
Unione sindacale svizzera Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse	USS

Tribunali

Tribunale penale federale Bundesstrafgericht Tribunal pénal fédéral Tribunal penal federal	TPF
--	-----

Ministero pubblico della Confederazione

Ministero pubblico della Confederazione Bundesanwaltschaft Ministère public de la Confédération	MPC
--	-----

Altre organizzazioni e istituzioni

Associazione svizzera dei servizi agli abitanti Verband Schweizerischer Einwohnerdienste Association suisse des services des habitants	ASSA
Centre Patronal	CP

Conferenza dei procuratori della Svizzera Schweizerische Staatsanwlterkonferenz Conférence des procureurs Suisse	CPS
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	CDDGP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Istituto svizzero di polizia Schweizerisches Polizei-Institut Institut suisse de police	ISP
Societ svizzera di diritto penale Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Socit Suisse de droit pénal	SSDP
Societ dei capi di polizia delle citt svizzere Schweizerische Vereinigung Stdtischer Polizeichefs Socit des chefs des polices des villes de suisse	SCPCS

I. Punti essenziali del progetto

Il 28 novembre 2010, il Popolo e i Cantoni hanno accettato l'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (iniziativa espulsione)» e respinto il controprogetto diretto¹. Il 20 marzo 2015 il Parlamento ha adottato le modifiche del Codice penale² (CP) e del Codice penale militare del 13 giugno 1927³ (CPM) volte ad attuare l'articolo 121 capoversi 3–6 della Costituzione federale⁴ (Cost.) sull'espulsione di stranieri che commettono reati (legge sull'attuazione dell'iniziativa per l'espulsione)⁵. Le nuove disposizioni, entrate in vigore il 1° ottobre 2016, introducono un'espulsione di diritto penale (di seguito espulsione penale) dal territorio svizzero che intende sostituire le corrispondenti misure di diritto degli stranieri applicate agli stranieri che hanno commesso un crimine o un delitto.

L'adozione delle nuove disposizioni di legge comporta la modifica o l'integrazione di numerose ordinanze del Consiglio federale riguardanti il diritto in materia di stranieri e di asilo, il diritto penale e il diritto in materia di polizia. Le modifiche delle relative ordinanze sono state riunite in un'ordinanza quadro (Ordinanza sull'espulsione dal territorio svizzero).

Diritto in materia di stranieri e di asilo

Per quanto riguarda il diritto in materia di stranieri e di asilo si tratta anzitutto di trasporre nelle relative ordinanze il nuovo statuto giuridico, definito nella legge, degli stranieri e delle persone del settore dell'asilo contro i quali è stata pronunciata l'espulsione penale dal territorio svizzero. Va inoltre garantita la registrazione dei dati relativi a questo tipo di espulsione nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione SIMIC. Infine, le misure di respingimento secondo il diritto in materia di stranieri vanno coordinate con la nuova espulsione penale. Gran parte delle modifiche previste è di natura redazionale.

Diritto penale

Nelle ordinanze in materia di diritto penale occorre in particolare definire chi è responsabile dell'esecuzione e chi sostiene i costi nel caso vadano eseguite simultaneamente pene, misure stazionarie ed espulsioni penali concorrenti pronunciate con sentenze di diversi Cantoni. Inoltre, si deve stabilire quali dati riguardanti l'espulsione e la sua esecuzione devono essere registrati nel casellario giudiziale VOSTRA, quale autorità li deve iscrivere, chi può accedervi e quali dati devono automaticamente essere trasmessi ad altre autorità.

Le modifiche dell'ordinanza del 29 settembre 2006⁶ sul casellario giudiziale (Ordinanza VOSTRA) tengono conto per quanto possibile delle richieste della mozione 13.3455 Statistica sulle espulsioni di criminali stranieri, depositata dal consigliere nazionale Mürli il 17 giugno 2013, e creano le condizioni per poter usare i dati in VOSTRA come base per la stesura delle statistiche. L'effettiva attuazione della mozione Mürli sarà comunque oggetto di un altro progetto.

Diritto in materia di polizia

Nell'ambito del diritto in materia di polizia, l'avamprogetto ha effetto sulle ordinanze relative alle banche dati e mira a garantire la possibilità di registrare i dati riguardanti le espulsioni nel sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL e nel sistema d'informazione Schengen N-SIS.

1 FF 2011 2529

2 RS 311.0

3 RS 321.0

4 RS 101

5 FF 2015 2281

6 RS 331

II. Svolgimento della consultazione

Il 29 giugno 2016 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di sottoporre per consultazione l'ordinanza sull'espulsione dal territorio svizzero ai Cantoni, ai partiti, alle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, alle associazioni mantello nazionali dell'economia e a 33 fra organizzazioni e istituzioni interessate. La consultazione si è conclusa il 30 settembre 2016.

Si sono espressi sull'avamprogetto 24 Cantoni, UDC e PS nonché quattro associazioni mantello (UCS, USAM, USS e TS) e altre cinque organizzazioni e istituzioni (CP, FER, CDDGP, SSDP e CPS).

Hanno espressamente rinunciato ad esprimere il proprio parere un Cantone (OW), un'associazione mantello nazionale (UPS), il Ministero pubblico della Confederazione e il Tribunale penale federale nonché tre organizzazioni (ISP, SCPCS e ASSA). Un Cantone (TG) non ha presentato alcun parere.

Il presente rapporto costituisce una sintesi dei risultati della consultazione; per le motivazioni circostanziate si rimanda ai pareri originali.

III. Panoramica dei risultati della consultazione

1. Valutazione generale

L'ordinanza sull'espulsione dal territorio svizzero ha riscosso per lo più pareri favorevoli.

La maggioranza dei Cantoni concorda con le modifiche proposte astenendosi dal formulare osservazioni oppure esprimendone solo poche su singole disposizioni. Circa un terzo dei Cantoni ha presentato pareri dettagliati in cui sono esaminate varie modifiche di ordinanza. In certi casi singoli Cantoni auspicano disposizioni molto dettagliate che contemplino tutte le situazioni possibili.

UDC giudica le modifiche di ordinanza nel loro insieme conformi alla legge e critica la normativa sullo statuto delle persone cui è stato concesso l'asilo o cui è riconosciuta la qualità di rifugiato. Inoltre chiede di concretizzare due disposizioni della legge del 16 dicembre 2005⁷ sugli stranieri (LStr) che regolano il rapporto tra l'espulsione penale e le misure in materia di diritto degli stranieri.

PS teme che, nonostante la clausola per i casi di rigore, la nuova normativa sull'espulsione abbia conseguenze in parte assurde e troppo severe. Pertanto chiede un monitoraggio sistematico della giurisprudenza e della prassi in materia di espulsione affinché si possa procedere alle correzioni eventualmente necessarie.

La maggior parte delle *organizzazioni mantello* e delle *altre organizzazioni* concorda ampiamente con le modifiche delle ordinanze. Soltanto alcune, in particolare CDDGP, criticano molte disposizioni proposte.

2. Diritto in materia di stranieri e di asilo

Valutazione generale

La maggioranza degli interpellati accoglie favorevolmente le modifiche del diritto in materia di stranieri e di asilo. Per alcuni si tratta per lo più di interventi di carattere tecnico o redazionale, mentre per altri tali interventi sono utili o atti a garantire una maggiore coerenza tra i vari disciplinamenti.

⁷ RS 142.20

Nell'ambito del diritto in materia di stranieri, la proposta di modificare l'articolo 70 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁸ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) ha sollevato il maggior numero di osservazioni. Alcuni interpellati criticano l'assenza di statuto di soggiorno per gli stranieri la cui espulsione penale è stata sospesa, e quindi più in generale la conseguente creazione di *sans-papiers*. Altri chiedono che la relazione tra l'espulsione penale e le misure in materia di diritto degli stranieri sia definita più chiaramente a livello di ordinanza.

In materia di asilo, gli interpellati si sono espressi per lo più sulle modifiche dell'articolo 65 OASA, dell'articolo 32 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999⁹ sull'asilo (Oasi 1) e dell'articolo 24 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999¹⁰ sull'asilo (Oasi 2).

*Pareri favorevoli*¹¹

AI, AR, BE, GE, GL, NE, NW, SH (nessuna obiezione alle disposizioni proposte), SO (per lo più favorevole), TI, UR, VS e ZG nonché UDC (gli avamprogetti di ordinanza corrispondono alle prescrizioni di legge), USAM e FER accolgono con favore le modifiche riguardanti il diritto in materia di stranieri e di asilo. Anche BL, SZ e VD nonché UCS sono in linea di massima favorevoli alle modifiche.

GE sostiene le disposizioni relative all'attuazione delle nuove norme legali sullo statuto degli stranieri e dei richiedenti l'asilo contro cui è stata pronunciata un'espulsione. È altresì favorevole a garantire il rilevamento in SIMIC dei dati relativi alle espulsioni e al coordinamento delle misure di respingimento, previste dal diritto in materia di stranieri, con le nuove disposizioni sull'espulsione penale.

Secondo UR l'attuazione della normativa è coerente e conforme al sistema, mentre AI la ritiene mirata ed equilibrata.

Per UR la maggior parte delle modifiche proposte sono puramente di carattere redazionale, mentre per VD e ZG sono di natura tecnica. Per VD, queste modifiche forniscono risposte utili in particolare a determinate questioni pratiche legate alla normale gestione amministrativa, per esempio nei casi in cui l'espulsione/la condanna riguarda nel contempo più Cantoni.

Secondo CP le modifiche di ordinanza sono di natura redazionale.

Secondo FER la revisione migliora la coerenza tra i vari settori giuridici toccati dall'avamprogetto e permette un miglior coordinamento tra le banche dati e tra i soggetti coinvolti.

BS, FR, GR, JU, LU, SG e ZH nonché PS e USS si limitano a commenti ed osservazioni specifiche (cfr. cap. IV).

BS apprezza gli sforzi del Consiglio federale di considerare tempestivamente le modifiche delle ordinanze rese necessarie dalle nuove disposizioni di legge sull'espulsione adeguando e integrando le ordinanze medesime. Tuttavia formula diverse osservazioni sulle singole ordinanze.

⁸ RS **142.201**

⁹ RS **142.311**

¹⁰ RS **142.312**

¹¹ Nell'ambito del diritto in materia di stranieri e di asilo (cap. 2), i pareri globalmente favorevoli o contrari all'avamprogetto sono riportati nel capitolo dedicato alla panoramica generale dove figurano anche i pareri privi di commenti. Le osservazioni formulate in merito a una determinata disposizione sono valutate come favorevoli o contrarie e riportate al capitolo «Pareri alle singole ordinanze» (cap. IV).

JU ha accolto l'avamprogetto con interesse e prende atto della necessità di modificare le ordinanze.

PS prende posizione solamente su due punti precisi (art. 121 OCP-CPM e art. 32 OAsi 1), senza per altro esprimere un consenso globale sugli altri punti.

Pareri contrari

BS, JU, LU e USS criticano le disposizioni di legge sull'attuazione dell'iniziativa espulsione pertanto i loro pareri (cfr. sopra, pareri favorevoli) possono essere considerati contrari.

Nessun parere o nessuna osservazione

AG, nonché TS, MPC e SSDP non commentano le disposizioni che riguardano il diritto in materia di stranieri e di asilo.

CP si limita a osservare che le modifiche di ordinanza sono di carattere redazionale e non si esprime sulle disposizioni riguardanti gli stranieri e l'asilo.

3. Diritto penale

Le modifiche delle ordinanze di diritto penale sono state accolte positivamente dalla maggior parte degli interpellati. Solo pochi si sono espressi sull'aspetto materiale delle singole disposizioni.

Molti partecipanti si sono espressi sulla sospensione dell'esecuzione dell'espulsione. Alcuni chiedono che i motivi della sospensione dell'espulsione non obbligatoria siano disciplinati a livello di ordinanza. Altri mettono in discussione la possibilità di sospendere tale esecuzione. Infine c'è chi contesta l'obbligo dell'autorità d'esecuzione di emanare una decisione d'esecuzione dell'espulsione.

Alcuni interpellati mettono in discussione le norme secondo cui le pene senza condizionale e le misure privative della libertà vanno eseguite prima dell'espulsione e chiedono un disciplinamento più approfondito a livello di ordinanza.

Alcuni inoltre auspicano che le autorità di migrazione, responsabili in molti Cantoni dell'esecuzione dell'espulsione, abbiano diritti di accesso più ampi a VOSTRA e che in particolare possano consultare anche i procedimenti penali pendenti.

4. Diritto in materia di polizia

Solo pochissimi interpellati si sono espressi sulle modifiche delle ordinanze in questo ambito. I pochi pareri riguardano in particolare le spese e le competenze in merito all'iscrizione dell'espulsione in RIPOL.

IV. Pareri sulle singole ordinanze

1. Ordinanza del 24 ottobre 2007¹² sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Osservazioni generali

TI prende atto della volontà del legislatore federale di rinunciare, nell'ambito della modifica dell'OASA, ad un'indicazione quanto all'interpretazione dei nuovi articoli 62 capoverso 2 e 63 capoverso 3 LStr. Queste disposizioni, per evitare il dualismo tra le due misure, indicano che

¹² RS 142.201

la revoca del diritto di soggiorno del diritto degli stranieri (allontanamento) non dovrebbe essere ordinata esclusivamente sulla base di un reato, essendo questa fattispecie già regolata dalla nuova espulsione penale. Pertanto, in considerazione del fatto che questo compito interpretativo spetta alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) mediante l'eventuale emanazione di specifiche istruzioni, si auspica che la stessa faccia uso di questa facoltà e rediga delle disposizioni a questo riguardo affinché le autorità cantonali d'applicazione di questi disposti fruiscono di chiare linee interpretative che facilitino il loro compito.

ZH chiede che le regole sui conflitti tra divieto di entrata ed espulsione siano riprese sia nella OASA sia nell'ordinanza del 19 settembre 2006¹³ sul Codice penale e sul Codice penale militare (OCP-CPM). Inoltre è del parere che un'espulsione penale disposta dopo un divieto di entrata non assorbe tale divieto in quanto quest'ultimo può valere per molto più tempo.

Secondo UDC, l'ordinanza dovrebbe inoltre precisare esplicitamente che per la revoca del permesso si può tener conto in linea di massima anche di infrazioni che non hanno portato a un'espulsione. L'obiettivo è chiarire che le autorità amministrative, in caso di recidiva, possono prendere in considerazione, nel quadro di un'analisi globale, anche sanzioni penali scontate.

Articolo 52 capoverso 1 lettera e

BS, SO nonché UDC accolgono con favore questa disposizione. SO sottolinea che le domande d'asilo di coloro contro cui è passata in giudicato una sentenza d'espulsione vanno trattate in via prioritaria. Visto che lo straniero può tornare a lavorare soltanto dopo che gli viene riconosciuta la qualità di rifugiato, durante la procedura di asilo si perde molto potenziale di integrazione, se nel frattempo non può esercitare alcuna attività lucrativa.

Articolo 65

GE è in linea di massima favorevole alla proposta, ma auspica la modifica seguente: la nuova disposizione dovrebbe indicare esplicitamente che l'autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa riguarda anche i rifugiati oggetto di un'espulsione passata in giudicato (cfr. n. 2.1.2 del rapporto esplicativo del 12 mag. 2016).

SO si esprime sostanzialmente a favore della proposta aggiungendo tuttavia che dalla disposizione non risulta automaticamente che adesso il termine «rifugiato» sarà applicato anche ai rifugiati oggetto di un'espulsione penale passata in giudicato. Per maggiore chiarezza SO chiede che il testo dell'articolo sia adeguato di conseguenza, per esempio aggiungendo «anche se contro di lui è stata pronunciata una sentenza di espulsione».

GR e LU nonché UDC bocciano la proposta. Secondo LU una persona, cui è riconosciuta la qualità di rifugiato, non ha nessun incentivo a collaborare alla procedura che lo allontana dalla Svizzera se, per motivi tecnici (ma in assenza di minacce alla vita e all'integrità), non è possibile procedere all'esecuzione della sua espulsione passata in giudicato. Tale persona può continuare a lavorare e non deve ricorrere al soccorso di emergenza; pertanto non si può certo pretendere che collabori all'acquisizione dei documenti per la sua espulsione. Pertanto la normativa va conseguentemente adattata e non formulata così in generale.

GR ricorda che con una decisione di espulsione passata in giudicato, tutti i permessi, compresa l'ammissione provvisoria già concessa, decadono. Se si escludono una procedura d'asilo pendente e l'articolo 43 capoverso 3 della legge del 26 giugno 1998¹⁴ sull'asilo (LAsi), per ottenere un'autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa, in base alla legislazione in materia di asilo e stranieri, si deve essere in possesso di un permesso di soggiorno o

¹³ RS 311.01

¹⁴ RS 142.31

dell'ammissione provvisoria. Per permettere di esercitare un'attività lucrativa anche ai rifugiati contro cui è stata presa una decisione di espulsione passata in giudicato, occorre una normativa a livello di legge (p. es. modificando l'art. 61 LAsi).

UDC osserva che, come indicato nel rapporto esplicativo, la formulazione generale dell'articolo 65 OASA comprende anche i rifugiati contro i quali è passata in giudicato una sentenza d'espulsione. In questo modo si contraddicono le disposizioni attuative dell'articolo 121 capoversi 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri ossia le conseguenti modifiche della LAsi secondo cui l'asilo e la protezione provvisoria in Svizzera decadano se l'espulsione ai sensi dell'articolo 66a o 66a^{bis} del CP è passata in giudicato. Di conseguenza qualsiasi tipo di attività lucrativa in Svizzera dovrebbe essere vietata.

Articolo 70 capoverso 1

Secondo AG, LU, SG, SO, ZH e CDDGP tra l'articolo 61 capoverso 1 lettera f LStr (decadenza dei permessi con l'esecuzione dell'espulsione) e l'articolo 70 capoverso 1 OASA vi è una contraddizione: secondo la legge, il permesso decade con l'esecuzione dell'espulsione, secondo l'ordinanza rimane valido fino alla liberazione dall'esecuzione della pena o della misura. Inoltre il trattamento ambulatoriale secondo l'articolo 63 CP sarebbe equiparato al collocamento stazionario.

Articolo 82 capoverso 1^{bis-quater} (e art. 22a ordinanza VOSTRA)

BE, BL, LU, NW, SH, SO, TI, UR e ZH nonché FER sono favorevoli alla variante VOSTRA.

Secondo BL è assolutamente auspicabile creare un'interfaccia diretta tra le banche dati VOSTRA e SIMIC.

GE è del parere che la formulazione delle lettere a e b dell'articolo 82 capoverso 1^{ter} può far pensare che si tratti di decisioni ai sensi dell'articolo 5 della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁵ sulla procedura amministrativa (PA), pertanto sarebbe stato preferibile utilizzare per la lettera b il termine «dati» al posto di «decisioni».

VD ritiene poco chiara la formulazione dell'articolo 82 capoverso 1^{ter} lettera b OASA e chiede di precisare di quali decisioni si tratta, se si tratta di stabilire un termine per la partenza e quando sono prese queste decisioni.

Secondo CDDGP, visto che la comunicazione scritta della data della partenza è un atto amministrativo che non può essere impugnato, tale data non va comunicata alla persona tenuta a partire tramite decisione formale, bensì con una lettera.

2. Ordinanza del 22 ottobre 2008¹⁶ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV)

Sull'OEV non è stato fatto alcun commento specifico.

3. Ordinanza dell'11 agosto 1999¹⁷ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)

Osservazioni generali

BE e BS approvano le modifiche proposte sul sostegno da parte della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) all'esecuzione dell'espulsione. Per BS è opportuno che la SEM garantisca il suo aiuto anche in caso di espulsioni. Le modifiche redazionali che ne derivano

¹⁵ RS 172.021

¹⁶ RS 142.204

¹⁷ RS 142.281

sono coerenti e pertanto vanno accolte.

FR si esprime unicamente sull'OEAЕ sostenendo che l'ordinanza non disciplina chiaramente determinate situazioni ibride (procedure di asilo ed espulsioni che coinvolgono due Cantoni, persone in procedura di asilo contro le quali è pronunciata un'espulsione penale). FR propone che il Cantone cui sono attribuiti i richiedenti l'asilo resti competente per eseguire l'allontanamento anche se l'espulsione penale è pronunciata in un altro Cantone dopo la decisione di allontanamento secondo il diritto d'asilo. Secondo FR, questo sistema continua ad addebitare i costi della partenza e dell'esecuzione dell'allontanamento alla SEM sollevandone così il Cantone di attribuzione. Per contro, per il richiedente l'asilo la cui decisione di allontanamento non è stata ancora pronunciata, FR propone che la competenza di eseguire l'allontanamento sia trasferita al Cantone dove è stata pronunciata l'espulsione penale. Pertanto è necessario attribuire immediatamente a tale Cantone il richiedente l'asilo affinché l'espulsione penale venga eseguita il più rapidamente possibile. In questo caso sarebbe indispensabile che la Confederazione copra i costi per l'espulsione penale eseguita dal nuovo Cantone di attribuzione.

GE chiede regole complementari a quelle già previste dalla OEAЕ che disciplinino l'assistenza cui è tenuta la Confederazione ai sensi dell'articolo 71 LStr (al fine di garantire il rispetto dell'imperativo di celerità ed evitare così i ricorsi per denegata giustizia).

Titolo dell'ordinanza (concerne soltanto il testo tedesco)

Nessuna osservazione specifica.

Articolo 2

TI segnala come all'articolo 2 capoverso 1 OEAЕ venga ancora utilizzata l'ormai arcaica dicitura «Polizia degli stranieri». In quest'ottica, si propone di modificare il termine utilizzato in «Autorità della migrazione» oppure «Ufficio della migrazione».

Articoli 3 capoverso 1, 5 capoverso 3, 6 capoverso 2, 7, 8, 9, 10 capoversi 1 lettera a e 2, articoli 11 capoverso 1 lettera a, 13 e 15a capoverso 1 frase introduttiva

Nessuna osservazione specifica.

Articoli 15f–15i

ZH critica l'utilizzo del termine «Ausschaffung» e propone di citare espressamente le espressioni «Weg- und Ausweisung» nonché «Landesverweisung».

Articolo 15j lettera b

Nessuna osservazione specifica.

Articolo 18

USS si dichiara espressamente favorevole alla proposta, mentre SO, piuttosto contrario, esprime le seguenti critiche:

l'articolo 86 capoverso 1 LStr prevede che, in materia di aiuto sociale, le condizioni valide per i rifugiati cui la Svizzera ha concesso asilo continuino ad applicarsi anche dopo il passaggio in giudicato di un'espulsione penale ai sensi degli articoli 66a o 66a^{bis} CP oppure 49a o 49a^{bis} CPM, e ciò anche in virtù dell'articolo 24 OAsi 2, con riferimento alla Convenzione del

28 luglio 1951¹⁸ sullo statuto dei rifugiati. Infatti, l'articolo 23 della Convenzione prevede che gli Stati Contraenti concedano ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini. Tuttavia le persone contro cui è stata pronunciata un'espulsione obbligatoria non risiedono più regolarmente in Svizzera poiché il loro permesso decade con il passaggio in giudicato dell'espulsione. In base alle presenti disposizioni non è possibile giudicare se questa contraddizione sia o meno voluta, pertanto, secondo SO è necessaria una precisazione.

Articolo 26a frase introduttiva e lettera d

Nessuna osservazione specifica.

4. Ordinanza 1 dell'11 agosto 1999¹⁹ sull'asilo (OAsi 1)

Articolo 32 rubrica e lettere c e d

Per BS è particolarmente problematico lo statuto degli stranieri colpiti da una decisione di espulsione la cui esecuzione è stata rinviata: visto che non può essere concessa l'ammissione provvisoria (cfr. art. 83 cpv. 9 LStr), la disposizione creerebbe una categoria di persone illegalmente presenti in Svizzera. Inoltre non sarebbe neppure chiaro lo statuto dei familiari di queste persone. Si deve evitare di creare «sans-papier». Sarebbe eventualmente possibile applicare per analogia la disposizione relativa ai casi di rigore gravi di cui all'articolo 14 capoverso 2 LAsi. Tuttavia per poter procedere in questo modo la persona in questione dovrebbe trovarsi in Svizzera da almeno cinque anni o, secondo la prassi del Tribunale amministrativo federale, da dieci anni.

ZH e JU (parere analogo) nonché PS bocciano la nuova disposizione dell'articolo 32 lettera d OAsi 1. Secondo ZH la proposta produrrebbe inutili doppioni nel valutare l'attuabilità di un allontanamento o di un'espulsione. Sarebbe più corretto se, in sede di procedura di asilo, la SEM verificasse anche eventuali impedimenti all'esecuzione, di regola strettamente connessi ai motivi d'asilo. Lo stesso vale per i casi nei quali viene presentata domanda d'asilo dopo il passaggio in giudicato di una sentenza di espulsione. La disposizione proposta all'articolo 32 OAsi 1 va pertanto eliminata. FR (con una proposta, cfr. n. 3, osservazioni generali) e ZH sostengono la necessità di introdurre una regola sui conflitti tra le norme che indichi a chi compete l'esecuzione dell'allontanamento se nel quadro della procedura di asilo viene appunto disposto un allontanamento e nel contempo è stata decisa l'espulsione.

Secondo SP la SEM ha chiaramente il know how specialistico per analizzare eventuali impedimenti all'allontanamento di un richiedente l'asilo. Se così non fosse, la Svizzera avrebbe probabilmente 26 diverse prassi per valutare eventuali impedimenti all'espulsione legati ai diritti umani il che comporterebbe per le persone coinvolte gravi conseguenze e per la Svizzera inconvenienti imbarazzanti dovuti alla violazione del principio di non respingimento. Una simile situazione va evitata. La SEM deve procedere alla valutazione non quando viene emessa la sentenza, ma dopo che la persona ha scontato la pena e prima dell'esecuzione dell'espulsione, e questo allo scopo di poter tener conto degli impedimenti all'espulsione eventualmente sorti tra la decisione in materia di asilo e l'esecuzione dell'espulsione.

TS è favorevole al principio dell'assorbimento secondo cui le espulsioni decorrono insieme.

¹⁸ RS 0.142.30

¹⁹ RS 142.311

Articolo 34 capoverso 2 e articolo 34a

ZH respinge la proposta: l'autorità competente per l'esecuzione deve già notificare l'esecuzione dell'espulsione in base all'articolo 6 capoverso 4 dell'ordinanza VOSTRA proposto con il presente avamprogetto (cfr. n. 8). La Confederazione deve garantire che tali dati siano automaticamente trasmessi da VOSTRA alla SEM. Non si può chiedere alle autorità cantonali di notificare i dati relativi all'esecuzione varie volte. Pertanto l'articolo 34 capoverso 2 OAsi 1 va mantenuto mentre l'articolo 34a OAsi 1 non va introdotto.

Articolo 43 capoverso 2

BE accoglie con favore la proposta. Anche SG è favorevole alla possibilità di sentire il parere della SEM circa eventuali impedimenti all'esecuzione e propone di estendere tale possibilità ai casi per i quali va eseguita un'espulsione dal territorio.

5. Ordinanza 2 dell'11 agosto 1999²⁰ sull'asilo (OAsi 2)

Osservazioni generali

BS chiede chi coprirà i costi per la categoria di persone con statuto illegale che verrà a crearsi.

Articolo 24 capoverso 1 lettere b^{bis} e d^{bis}

AR e BS sono esplicitamente favorevoli alla durata proposta per il rimborso delle spese dell'aiuto sociale fornito dai Cantoni ai rifugiati contro i quali è stata pronunciata un'espulsione passata in giudicato (al massimo cinque anni dalla presentazione della domanda d'asilo).

Per GE e ZH nonché per CDDGP sarebbe più adeguato portare a sette anni la durata di tale rimborso per i rifugiati e gli apolidi oggetto di una decisione di espulsione.

6. Ordinanza del 14 novembre 2012²¹ concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)

Nessuna osservazione specifica.

7. Ordinanza del 19 settembre 2006²² sul Codice penale e sul Codice penale militare (OCP-CPM)

Osservazioni generali

SO e CDDGP criticano il fatto che, secondo il rapporto esplicativo, le autorità d'esecuzione debbano emanare una *decisione di esecuzione*. CDDGP ricorda che la comunicazione della data della partenza è un atto amministrativo che non può essere impugnato. Solamente se la persona in oggetto lascia passare tale data senza partire vanno prese in considerazione misure coercitive (atti esecutivi). Secondo la CDDGP, la forma della decisione va mantenuta per i casi in cui la persona chiede espressamente di sospendere l'esecuzione dell'espulsione oppure quando gli atti fanno riferimento a eventuali impedimenti all'esecuzione o ancora si rendono necessarie misure coercitive.

Secondo AG, JU e CDDGP va esclusa una seconda verifica della proporzionalità dell'espulsione non obbligatoria da parte dell'autorità d'esecuzione in quanto una simile competenza

²⁰ RS 142.312

²¹ RS 143.5

²² RS 311.01

deve essere prevista dal legislatore. JU ritiene che le autorità d'esecuzione non debbano essere tenute a decidere in merito a una sospensione, ma soltanto occuparsi dell'esecuzione vera e propria dell'espulsione.

USS sostiene invece che la proporzionalità di un'espulsione eseguita dopo una pena detentiva o una misura stazionaria debba sempre essere verificata. TS chiede di verificare sempre la proporzionalità dell'espulsione al momento della sua esecuzione.

SZ chiede di verificare l'opportunità di riconoscere all'autorità d'esecuzione un diritto di ricorso dinnanzi al Tribunale federale nei casi in cui il giudice cantonale ha deciso in favore di una persona oggetto di un'espulsione che ha presentato ricorso contro la decisione di esecuzione.

Secondo ZH un divieto di entrata di diritto degli stranieri nel caso concreto può durare più a lungo di un'espulsione, pertanto è necessario integrare nella OASA e/o nella OCP - CPM regole che disciplinino i conflitti tra le norme sul divieto di entrata e sull'espulsione penale.

FR è del parere che determinate situazioni complesse non sono disciplinate in modo sufficientemente chiaro, una di queste situazioni si verifica ad esempio quando il giudice pronuncia l'espulsione di uno straniero la cui procedura di asilo è in corso.

Articolo 12a

BS, PS, USS si pronunciano espressamente a favore del principio dell'assorbimento.

JU, LU, SO, ZH e CDDGP criticano il fatto che siano disciplinati solamente i motivi della sospensione dell'esecuzione dell'espulsione obbligatoria (art. 66d CP) e non quelli per *sospendere l'esecuzione dell'espulsione non obbligatoria*.

Secondo SO e ZH, l'ordinanza deve disciplinare i termini temporali entro cui va esaminata l'esecuzione o la sospensione dell'esecuzione dell'espulsione al fine di garantire il passaggio in giudicato della decisione sull'esecuzione o sulla sospensione quando l'interessato avrà scontato la pena o la misura.

Articolo 12b

Secondo l'articolo 66c capoverso 2 CP, prima dell'esecuzione dell'espulsione devono essere eseguite le pene o parti di pena senza condizionale e le misure privative della libertà. LU, SG, SO e CDDGP criticano il fatto che questa disposizione valga anche per le pene pecuniarie (saldate eventualmente a rate) o per i lavori di pubblica utilità. Per SO, in caso di espulsione obbligatoria, la persona che si trova in questa situazione sarebbe punibile in Svizzera per soggiorno illegale. Sempre secondo SO, anche l'esecuzione della semiprigionia o dell'electronic monitoring presenterebbe gli stessi problemi, pertanto, se è stata disposta anche un'espulsione, dovrebbero entrare in linea di conto solamente la pena detentiva in regime ordinario o misure privative della libertà. È dunque necessario procedere alle precisazioni del caso ed eventualmente alle necessarie modifiche oppure, come sostengono SG, UCS e CDDGP, va introdotta una normativa chiara e restrittiva. Al riguardo si rimanda anche al capitolo 12.

ZH parte dal presupposto che la disposizione vale anche per le pene e le misure protettive in materia di diritto penale minorile sebbene questo punto non sia espressamente disciplinato.

Articolo 14a

Le critiche formulate per l'articolo 12b valgono anche per l'articolo 14a capoverso 1.

Secondo VD potrebbero esserci problemi se l'esecuzione dell'espulsione compete al Cantone che l'ha disposta ma la persona oggetto di tale provvedimento ha diritto di soggiorno in

un altro Cantone. In questi casi dovrebbe essere il Cantone dove la persona ha diritto di soggiorno oppure il Cantone responsabile della procedura di asilo ad occuparsi dell'esecuzione dell'espulsione. Se si dovesse scartare tale soluzione, sarebbe opportuno concedere ai Cantoni la possibilità di disciplinare la situazione in altro modo.

Per SSDP la normativa è legittima sebbene la sua adeguatezza verrà verificata solamente nella pratica.

Articolo 16

Per BS e SSDP la normativa in materia di costi è legittima.

Articolo 17a

BS e SSDP non sollevano alcuna obiezione contro la disposizione.

Secondo SO eseguire una decisione d'esecuzione impugnabile è complicato.

Secondo GE, nella versione francese si dovrebbe parlare di «autorité compétente» o almeno di «autorité d'exécution au sens de l'article 66 d CP» invece di «autorité d'exécution».

Per AG, per una partenza non controllata dall'autorità, la data indicata nella decisione d'esecuzione non dovrebbe valere come termine a partire dal quale decorre la durata dell'espulsione; in questo caso ci si potrebbe basare sulla data di partenza effettiva se la persona in questione è in grado di comprovare la partenza dalla Svizzera con una notifica di partenza vistata dall'autorità svizzera di confine. L'articolo 17a va dunque completato con una disposizione secondo cui, in caso di partenza non controllata dall'autorità, la persona deve comprovare la partenza effettiva fornendo una notifica di partenza.

8. Ordinanza VOSTRA del 29 settembre 2006²³

Osservazioni generali

Secondo BS, CP ed SSDP le modifiche sono in generale opportune.

Per AG, SO, SZ e CDDGP, le autorità della migrazione che in molti Cantoni si occuperanno dell'esecuzione dell'espulsione giudiziaria devono poter accedere nel casellario giudiziale VOSTRA ai procedimenti penali pendenti.

AG è del parere che le autorità cantonali competenti in materia di stranieri e preposte all'esecuzione dell'espulsione debbano essere collegate a VOSTRA per poter effettuare direttamente tutte le iscrizioni necessarie. TI vorrebbe che la polizia abbia accesso a VOSTRA per adempiere i suoi compiti.

Per ZH da VOSTRA deve imperativamente risultare se è stata disposta un'espulsione obbligatoria o non obbligatoria.

Articolo 6 capoverso 4

Secondo ZH e SO sarebbe opportuno che, dopo un termine prestabilito, VOSTRA segnali automaticamente le sentenze che prevedono un'espulsione, per le quali non è stata presa alcuna decisione successiva e nelle quali non è stata inserita alcuna data ai sensi della lettera a.

Articoli 16 capoverso 1 lettera d e 17 capoversi 1 e 3

SO ritiene sensato il disciplinamento delle competenze cantonali secondo gli articoli 16 capoverso 1 lettera d e 17 capoverso 1. Per VD presenta invece diversi problemi e sarebbe preferibile lasciare liberi i Cantoni di organizzarsi come credono.

Articolo 21 capoversi 1, 2 lettera j e 5

SO vorrebbe che anche alle autorità della migrazione, almeno a quelle che effettuano direttamente le iscrizioni, sia consentito, come alle autorità della giustizia penale, visionare le espulsioni fino al decesso dell'interessato.

Articolo 22a

BE, BL, LU, NW, SH, SO, TI, UR, ZH e FER sono espressamente favorevoli alla disposizione e la preferiscono alla soluzione dell'articolo 82 OASA.

Per BL è assolutamente auspicabile predisporre un'interfaccia diretta tra le banche dati VOSTRA e SIMIC.

Allegato 3 numero 5 (seconda e quinta riga)

Secondo GE la doppia occorrenza nella versione francese del termine «date de la décision» si presta a confusione e vorrebbe si distinguesse tra «date de la décision» e «date de la libération»).

9. Ordinanza RIPOL del 15 ottobre 2008²⁴

Per TI è importante che i dati sull'espulsione possano essere ripresi in RIPOL. CDDGP è del parere non vada addebitato alcun costo ai Cantoni per l'accesso più esteso.

Secondo BE, la nuova normativa non deve obbligare le autorità cantonali di polizia a rilevare in RIPOL le espulsioni. Visto che l'espulsione sostituisce le misure di diritto in materia di stranieri, secondo BE e CPS in futuro dovrebbe essere la SEM a iscriverla in RIPOL.

10. Ordinanza del 6 dicembre 2013²⁵ sul trattamento dei dati segnaletici di natura biometrica

Articolo 17 capoverso 4

L'ordinanza non stabilisce a partire da quale data l'espulsione va considerata «eseguita». Secondo SO e ZH, se si tratta della data di partenza secondo VOSTRA, come si deve presupporre, si potrebbe eventualmente dover procedere alle cancellazioni prima della scadenza dell'espulsione.

11. Ordinanza N-SIS dell'8 marzo 2013²⁶

Gli interpellati sostengono le modifiche dell'ordinanza, in particolare TI approva l'accesso online dell'ufficio SIRENE a VOSTRA.

²⁴ RS 361.0

²⁵ RS 361.3

²⁶ RS 362.0

12. Pareri su temi non disciplinati nell'avamprogetto

Nessun statuto di soggiorno

Per GE, JU, LU e UCS la disposizione di legge che trasforma in *sans papiers* le persone la cui espulsione obbligatoria non può essere eseguita è una norma che produrrebbe diversi problemi. Secondo UCS infatti, le persone in questione verrebbero marginalizzate e condannate a vivere nell'illegalità. Per LU chi, prima dell'esecuzione dell'espulsione, è stato condannato a una pena pecuniaria soggiornerebbe in Svizzera illegalmente durante l'esecuzione di tale pena commettendo così un reato. SG, SO, UCS e CDDGP chiedono che con una disposizione nell'ordinanza vengano attenuati questi effetti indesiderati; secondo UCS va preso in considerazione almeno un adeguamento di legge oppure una clausola per i casi di rigore. Inoltre, se l'unica soluzione al problema fosse un maggior ricorso a misure di polizia di sicurezza e degli stranieri a scopo preventivo e repressivo, le città dovrebbero necessariamente ricevere dalla Confederazione i mezzi economici e logistici del caso. GE chiede una normativa minima in particolare per il controllo del soggiorno sul territorio cantonale.

Conseguenze finanziarie

BL chiede che nel rapporto esplicativo si confermi esplicitamente che le modifiche pianificate non comporteranno costi supplementari per i Cantoni. JU prende atto che le modifiche non avranno altre significative ripercussioni a livello del personale e delle finanze che non siano già state annunciate nelle nuove disposizioni di legge. GE e CDDGP sono convinti che vi potranno essere considerevoli maggiori oneri in termini di personale e di finanze in funzione dell'assetto che verrà dato alle ordinanze.

Varie

GE chiede che venga esplicitamente esclusa la possibilità di chiedere una decisione di accertamento sulla decadenza del permesso in virtù dell'articolo 61 capoverso 1 lettera e o f LStr (come le decisioni prese in applicazione dell'art. 61 cpv. 2 LStr) che eventualmente possa essere impugnata (rimandando in questo modo l'esecuzione dell'espulsione penale).

LU è del parere che, con l'entrata in vigore delle disposizioni di legge, la procedura durerà di più a causa delle nuove norme procedurali e non capisce come mai sia possibile ordinare l'espulsione penale soltanto nella procedura ordinaria.