



# Rapporto esplicativo

## Adeguamenti della legge federale sugli stranieri (LStr)

### «Norme procedurali e sistemi d'informazione»

---

Giugno 2016

## Indice

1	Punti essenziali del progetto .....	4
1.1	Situazione iniziale .....	4
1.2	La normativa proposta .....	6
1.2.1	Procedura di approvazione dei permessi cantonali da parte della SEM (art. 99 AP-LStr) .....	7
1.2.2	Protezione delle vittime che esercitano la prostituzione (art. 30 cpv. 1 lett. d ed e bis e 60 cpv. 2 lett. b AP-LStr) .....	7
1.2.3	Ampliamento della cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno (art. 60 cpv. 2 lett. c AP-LStr) .....	8
1.2.4	Qualità delle misure d'integrazione (art. 57a AP-LStr) .....	9
1.2.5	Spese legate al soggiorno in Svizzera di lavoratori distaccati (art. 22 titolo, cpv. 2-4 AP-LStr e art. 2a AP-LDist).....	10
1.2.6	Misure per migliorare l'applicabilità del divieto, per i rifugiati riconosciuti, di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza.....	11
1.2.7	Adeguamenti in seguito alla direttiva sul rimpatrio (art. 64d cpv. 3, 81 cpv. 2 e 115 cpv. 4 AP-LStr) .....	12
1.2.8	Delega, agli organi cantonali o federali di controllo alla frontiera, della competenza di rendere una decisione in caso di rifiuto d'entrata o di allontanamento alle frontiere esterne di Schengen (art. 65 cpv. 2 e 2 <sup>bis</sup> AP-LStr) .....	13
1.2.9	Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 80a cpv. 1 lett. a nonché cpv. 2 e 3 AP-LStr) .....	13
1.2.10	Nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno (art. 109f-109j AP-LStr) 14	
1.2.11	Estensione dell'accesso al sistema centrale d'informazione visti e al sistema nazionale visti (art. 109a cpv. 2 lett. d e 109c lett. e AP-LStr) .....	15
1.2.12	Accesso di fedpol al sistema ISR (art. 111 cpv. 5 lett. f LStr) .....	15
1.2.13	Accesso di fedpol mediante procedura di richiamo nonché estensione, su richiesta, dell'obbligo di comunicazione per determinati voli (art. 104 cpv. 1-1 <sup>ter</sup> , 104a cpv. 1, 1 <sup>bis</sup> , 3 e 3 <sup>bis</sup> nonché art. 104b AP-LStr) .....	16
1.2.14	Videosorveglianza (art. 102f AP-LAsi) .....	17
1.2.15	Introduzione di dati degni di particolare protezione nel SIMIC (art. 4 cpv. 1 lett. e e 7b AP-LSISA).....	18
1.2.16	Comunicazione di dati alle autorità competenti in materia di stranieri (art. 97 cpv. 3 lett. f AP-LStr e 50a cpv. 1 lett. e n. 8 AP-LAVS) .....	19
2	Commento ai singoli articoli .....	20
2.1	Disposizioni della legge federale sugli stranieri .....	20
2.2	Disposizioni della legge sull'asilo .....	36
2.3	Disposizioni della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo .....	37
2.4	Disposizioni della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti .....	39
2.5	Disposizione della legge sui lavoratori distaccati .....	40
3	Ripercussioni .....	41
3.1	Ripercussioni economiche della limitazione temporale dell'obbligo di rimborsare le spese .....	41
3.2	Ripercussioni finanziarie .....	41
3.2.1	Nuovi accessi al sistema centrale d'informazione visti, al sistema nazionale visti e al sistema API.....	42
3.2.2	Estensione della cerchia di beneficiari dell'aiuto al ritorno.....	42
3.2.3	Sistema d'informazione a sostegno del ritorno (progetto Adeyia).....	42
3.2.4	Introduzione di dati elettronici particolarmente degni di protezione nel SIMIC. 42	
3.2.5	Qualità delle misure d'integrazione .....	43

3.2.6	Misure per migliorare l'applicabilità del divieto per i rifugiati riconosciuti di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza.....	43
4	Programma di legislatura .....	44
5	Aspetti giuridici .....	45
5.1	Legalità.....	45
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	45
5.3	Relazione con il diritto dell'Unione europea .....	45

# 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>. Visti i recenti sviluppi, legati in particolare alla giurisprudenza o a decisioni del Consiglio federale, numerose sue disposizioni devono essere rivedute. La revisione proposta in questa sede è indipendente dalla revisione in corso della LStr relativa all'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.)<sup>3</sup>. Essa riguarda diverse questioni importanti che devono essere affrontate simultaneamente. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) provvederà in particolare affinché la presente revisione e l'attuazione dell'articolo 121a Cost. siano compatibili.

Le proposte di modifica riguardano soprattutto i seguenti ambiti:

- In seguito a una decisione di principio del Tribunale federale occorre garantire che la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) possa esercitare la sua funzione di sorveglianza in occasione del rilascio dei permessi di soggiorno da parte delle autorità cantonali competenti in materia di stranieri. È importante la SEM possa anche in futuro rifiutare l'approvazione o restringere la portata di una decisione non solo delle suddette autorità, ma anche dell'autorità cantonale di ricorso.
- Il 22 ottobre 2014 il Consiglio federale ha deciso di adottare, in seguito all'abolizione dello statuto di artista di cabaret, misure accessorie per la protezione di persone che esercitano la prostituzione. Si tratta di concedere, alle persone che sono vittime di un reato nell'esercizio della prostituzione, il permesso di soggiorno durante le procedure penali o durante quelle previste dalla legge federale del 23 marzo 2007<sup>4</sup> concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) nonché l'aiuto al ritorno. Tali misure sostituiscono le disposizioni vigenti previste per le persone particolarmente esposte al rischio di essere sfruttate nell'esercizio della loro attività lucrativa.
- L'avamprogetto prevede di accordare l'aiuto al ritorno alle persone del settore degli stranieri che ritornano volontariamente nel loro Paese o che devono lasciare la Svizzera in seguito alla revoca della loro ammissione provvisoria. Si tratta di garantire il pari trattamento delle persone del settore dell'asilo e di quelle del settore degli stranieri.
- Va precisato e stabilito il ruolo della SEM nel verificare la qualità del processo integrativo per quanto riguarda le conoscenze linguistiche e la formazione degli stranieri.
- In seguito all'ultima valutazione Schengen della Svizzera riguardante la direttiva sul rimpatrio<sup>5</sup>, svoltasi nel 2014, devono essere rivedute varie regole relative a tale direttiva.
- La procedura del divieto d'entrata e dell'allontanamento agli aeroporti svizzeri deve essere modificata, affinché, conformemente al codice frontiere Schengen<sup>6</sup>, possa essere emanata in ogni caso una decisione formale. A tale scopo la competenza decisionale della SEM negli aeroporti svizzeri, che costituiscono una frontiera esterna di Schengen, deve essere trasferita alle autorità responsabili del controllo alla frontiera, ossia alle polizie cantonali e al Corpo delle guardie di confine (Cgcf).

<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) sono entrate in vigore già in 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> Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275.

<sup>4</sup> RS 321.5

<sup>5</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dic. 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

<sup>6</sup> Regolamento (CE) N. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 mar. 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1; modificato da ultimo dal Regolamento (UE) n. 1051/2013, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 1.

- Una proposta concerne le spese che i datori di lavoro devono rimborsare ai lavoratori distaccati in Svizzera e che non fanno parte dello stipendio. I datori di lavoro degli impiegati distaccati sono tenuti a rimborsare a questi ultimi le spese legate al distaccamento. È opportuno prevedere dei limiti a tale rimborso nel caso di un distaccamento di lunga durata. L'avamprogetto prevede che il Consiglio federale possa limitare la durata del rimborso delle spese in caso di lavoro distaccato di lunga durata. Tale tema è oggetto della mozione Markwalder del 19 marzo 2015 (15.3263)<sup>7</sup>. Secondo il parere del Consiglio federale del 20 maggio 2015 è necessario un disciplinamento nella LStr e nella legge dell'8 ottobre 1999<sup>8</sup> sui lavoratori distaccati (LDist).

- Nella LStr e nella legge sull'asilo (LAsi)<sup>9</sup> occorre inserire ulteriori disposizioni per migliorare l'applicabilità del divieto per i rifugiati riconosciuti di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza.

- In una seconda parte si propongono varie regole per i sistemi d'informazione e la comunicazione di dati tra le autorità. Occorre ampliare determinati accessi a sistemi d'informazione esistenti. Il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) riceve già oggi in formato elettronico i dati dell'Advance Passenger Information (dati API) in virtù dei mandati generali d'informazione delle autorità e degli uffici indicati all'articolo 11 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>10</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), il quale, per quanto riguarda le autorità e gli uffici coinvolti, rinvia all'articolo 13 LMSI. Ai fini della trasparenza e della certezza del diritto, la presente revisione crea una base legale esplicita a tale proposito. L'avamprogetto prevede inoltre che in futuro anche l'Ufficio federale di polizia (fed-pol) abbia accesso al sistema API mediante procedura di richiamo.

Occorre infine creare le basi legali per un nuovo sistema d'informazione della SEM contenente i dati necessari per adempiere i compiti in materia di allontanamento ed espulsione nonché di aiuto al ritorno. La presente revisione è anche l'occasione per perfezionare lo scambio di dati tra determinate autorità amministrative e le autorità competenti in materia di stranieri. Infine, intende permettere la conservazione di registrazioni audiovisive riprese all'interno e all'esterno degli edifici gestiti dalla SEM.

---

<sup>7</sup> [http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153263](http://www.parlament.ch/i/suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20153263)

<sup>8</sup> RS **823.20**.

<sup>9</sup> RS **142.31**

<sup>10</sup> RS **120**

## 1.2 La normativa proposta

Vanno innanzitutto adeguate e modificate numerose disposizioni procedurali. Si tratta di ambiti molto differenti quali la procedura d'approvazione presso la SEM, la protezione delle persone che esercitano la prostituzione, l'estensione della cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno, il ruolo della SEM nella verifica della qualità dell'integrazione degli stranieri, il rimborso delle spese di viaggio, alloggio e vitto dei lavoratori distaccati o le misure per migliorare l'applicabilità del divieto, per i rifugiati riconosciuti, di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza (n. 1.2.1-1.2.6).

Inoltre, la Svizzera è uno Stato associato a Schengen e Dublino. In quanto tale ha recepito gli sviluppi dell'acquis di Schengen e Dublino, di cui fa in particolare parte la direttiva sul rimpatrio, tesa a creare, nello spazio Schengen, norme e procedure comuni applicabili al rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Sia la giurisprudenza che la valutazione Schengen della Svizzera nel 2014 hanno evidenziato che determinate disposizioni della LStr connesse a tale direttiva devono essere migliorate (n. 1.2.7). Anche il codice frontiere Schengen, che stabilisce soprattutto le regole del controllo alle frontiere esterne dello spazio Schengen, fa parte dell'acquis di Schengen. L'articolo 65 LStr sulla procedura di rifiuto dell'entrata e d'allontanamento agli aeroporti, che costituiscono frontiere esterne di Schengen, deve essere adeguato al fine di soddisfare pienamente i requisiti del codice frontiere Schengen (n. 1.2.8).

Nell'ambito dell'Accordo di Dublino, il 1° luglio 2015 sono entrate in vigore nuove norme relative alla detenzione Dublino<sup>11</sup>. Contemporaneamente, nella sessione autunnale del 2015 il Parlamento ha approvato il progetto di riassetto del settore dell'asilo<sup>12</sup>. Tale progetto prevede in particolare una competenza specifica per la pronuncia della carcerazione amministrativa ordinaria nei centri della Confederazione. È quindi appropriato riprendere anche per la carcerazione Dublino il disciplinamento previsto per la carcerazione amministrativa (n. 1.2.9).

Inoltre, vari adeguamenti riguardano le banche dati e la comunicazione dei dati alle autorità competenti in materia di stranieri. È necessario innanzitutto creare le basi legali per l'istituzione di un sistema d'informazione nei settori dell'allontanamento e dell'espulsione come pure dell'aiuto al ritorno (1.2.10).

Devono essere altresì adeguati i diritti d'accesso a vari sistemi d'informazione del settore della migrazione. Si tratta anzitutto del sistema centrale d'informazione visti (C-VIS), che, nell'ambito dell'identificazione degli stranieri, deve essere reso accessibile anche alle autorità di polizia comunali. Queste devono poter accedere anche al sistema nazionale visti (ORBIS). L'estensione dell'accesso è giustificato dal fatto che le grandi città si trovano spesso a dover identificare persone straniere (n. 1.2.11). Infine, l'Ufficio SIRENE di fedpol deve poter accedere al sistema d'informazione per il rilascio a stranieri di documenti di viaggio svizzeri e permessi di ritorno (ISR) nell'ambito dei suoi compiti d'identificazione delle persone e di verifica dei documenti (n. 1.2.12).

I dati dei passeggeri dei voli, soprattutto quelli del sistema API, sono importanti anche per lottare contro la criminalità organizzata internazionale e il terrorismo. Per adempire i suoi compiti legali in materia, fedpol avrà accesso ai dati del sistema API della SEM mediante procedura di richiamo. Già oggi, i dati del sistema API di determinati aeroporti di partenza sono messi a disposizione del SIC mediante un elenco e servono a individuare presunti membri di organizzazioni terroristiche o di servizi segreti stranieri e a impedire il commercio illecito di armi e materiali radioattivi nonché il trasferimento illegale di tecnologia (qui appresso: proliferazione).

---

<sup>11</sup> RU 2015 1841

<sup>12</sup> Messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) FF 2014 6917; 14.063.

Ai fini della certezza del diritto, l'avamprogetto crea una base giuridica esplicita per la trasmissione elettronica di tali dati al SIC (n. 1.2.13).

Inoltre, una nuova base legale intende permettere alla SEM di utilizzare la videosorveglianza per scopi inerenti alla sicurezza e di conservare le registrazioni audiovisive (n. 1.2.14).

Al fine di perfezionare l'utilizzazione delle banche dati esistenti, è altresì necessario prevedere l'introduzione di dati biometrici (impronte digitali e immagine del viso) nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC; n. 1.2.15).

Infine, nella LStr e nella legge federale del 20 dicembre 1946<sup>13</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) devono essere precisate le norme sulla comunicazione dei dati tra le autorità (n. 1.2.16).

### **1.2.1 Procedura di approvazione dei permessi cantonali da parte della SEM (art. 99 AP-LStr)**

La procedura d'approvazione permette alla SEM di esercitare un diritto di veto sui permessi di soggiorno rilasciati dalle autorità cantonali competenti in materia di stranieri nonché sulle decisioni preliminari dei Cantoni relative al mercato del lavoro. In determinati casi l'autorità cantonale decide tuttavia su riserva dell'approvazione della SEM, che può rifiutare l'approvazione o limitare la portata della decisione cantonale. Secondo il vigente articolo 99 LStr, il Consiglio federale determina i casi in cui i permessi di soggiorno di breve durata, di dimora e di domicilio nonché le decisioni preliminari delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro sono soggetti all'approvazione della SEM (ordinanza del 24 ottobre 2007<sup>14</sup> sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa; OASA)<sup>15</sup>.

In una decisione di principio del 30 marzo 2015<sup>16</sup>, il Tribunale federale (TF) ha sottolineato che quando un permesso di soggiorno è rilasciato su decisione di un'autorità cantonale di ricorso, il disciplinamento previgente (ex art. 85 cpv. 1 lett. a e b), secondo cui la SEM poteva di fatto decidere in quali casi fosse necessaria la sua approvazione, non era conforme ai principi applicabili alla delega legislativa secondo l'articolo 99 LStr. L'OASA è stata pertanto adeguata. Dal 1° settembre 2015, l'articolo 85 capoverso 2 OASA attribuisce al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) la competenza di determinare in un'ordinanza<sup>17</sup> i casi da sottoporre all'approvazione della SEM.

La suddetta decisione sottolinea inoltre che la procedura d'approvazione è esclusa se la SEM può impugnare la decisione dell'autorità cantonale di ricorso. Contrariamente alla via del ricorso, la procedura d'approvazione non è tuttavia limitata da alcun termine e nella decisione la SEM può esercitare il proprio potere d'apprezzamento. L'adeguamento proposto è pertanto teso a garantire che, in caso di decisione dell'autorità cantonale di ricorso, la SEM possa sempre scegliere tra la procedura d'approvazione e la via del ricorso. L'avamprogetto prevede pertanto che la SEM può rifiutare l'approvazione anche dopo la decisione di un'autorità cantonale di ricorso.

### **1.2.2 Protezione delle vittime che esercitano la prostituzione (art. 30 cpv. 1 lett. d ed ebis e 60 cpv. 2 lett. b AP-LStr)**

Il 22 ottobre 2014 il Consiglio federale ha deciso di abolire lo statuto di artista di cabaret. La pertinente modifica dell'OASA, con la quale è stato abrogato l'articolo 34 OASA, è entrata in vigore il 1° gennaio 2016 ed è accompagnata da numerose misure tese a proteggere le donne

<sup>13</sup> RS **831.10**

<sup>14</sup> RS **142.201**

<sup>15</sup> Cfr. 2C\_146/2014 consid. 4.3.

<sup>16</sup> Cfr. DTF **141** II 169 e sentenza 2C\_634/2014 del 24 aprile 2015.

<sup>17</sup> Ordinanza del DFGP del 13 ago. 2015 concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri; RS **142.201.1**.

che lavorano nel ramo erotico.

Lo statuto di artista di cabaret era stato istituito nel 1995 allo scopo di proteggere le artiste dallo sfruttamento. Costituiva una deroga in relazione all'ammissione di lavoratori non qualificati da Paesi terzi e consentiva alle donne di svolgere in Svizzera l'attività di artista di cabaret per un massimo di otto mesi all'anno (art. 30 cpv. 1 lett. d LStr e previgente art. 34 OASA).

Vista l'abolizione dello statuto di artista di cabaret, il presente avamprogetto propone di abrogare anche l'articolo 30 capoverso 1 lettera d LStr. Secondo il tenore di questa disposizione, la cerchia delle persone protette si estende a tutte quelle particolarmente esposte al pericolo di sfruttamento nel contesto della loro attività lucrativa. Il legislatore ha tuttavia inteso applicare la disposizione soltanto alle artiste di cabaret<sup>18</sup>, ragione per cui l'abrogazione della lettera d non concerne alcun altro gruppo di persone.

Prima della decisione di abolire lo statuto, il DFGP aveva istituito un gruppo nazionale di esperti a tutela delle donne attive nel ramo erotico. Il 24 marzo 2014 gli esperti hanno pubblicato un rapporto<sup>19</sup> contenente 26 raccomandazioni, tra cui l'abrogazione dello statuto di artista di cabaret. Secondo gli esperti, nella prassi tale statuto spesso non permetteva di garantire la necessaria protezione alle donne.

Un'altra raccomandazione del gruppo di esperti riguarda le persone che nell'esercizio della prostituzione sono vittime di reati ai sensi della legge federale del 23 marzo 2007<sup>20</sup> concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV). Esse dovrebbero avere la possibilità di chiedere, in determinati casi, un permesso di soggiorno temporaneo e l'aiuto al ritorno. La raccomandazione è messa in atto negli articoli 30 cpv. 1 lett. e<sup>bis</sup> e 60 cpv. 2 lett. b AP-LStr.

La normativa proposta si applica a prescindere dal fatto che le persone in questione esercitino la loro attività in modo lecito o illecito. Ciò permette di trattare allo stesso modo tutte le vittime, indipendentemente dal loro statuto di soggiorno. In caso di attività illecita è tuttavia possibile una sanzione penale (art. 115 cpv. 1 lett. c LStr). Si può prescindere dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla pena se la persona in questione è immediatamente allontanata dalla Svizzera (art. 115 cpv. 4 LStr); ciò vale anche se in un prossimo futuro la persona intende lasciare volontariamente la Svizzera.

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

L'avamprogetto prevede l'aiuto al ritorno anche per le persone ammesse provvisoriamente nel settore degli stranieri. L'obiettivo è un aiuto al ritorno coerente per le persone dei settori dell'asilo e degli stranieri ammesse provvisoriamente.

L'aiuto al ritorno ha l'obiettivo di promuovere il ritorno volontario e obbligatorio delle persone e di agevolarne il reinserimento. Secondo il diritto vigente è destinato a tutte le persone del settore dell'asilo e alle seguenti persone del settore degli stranieri:

- le persone che hanno lasciato lo Stato d'origine o di provenienza a causa di un grave pericolo generale, segnatamente un conflitto armato, una guerra civile o una situazione di violenza generalizzata, o che non potevano rientrare in tale Stato durante il perdurare della minaccia, sempreché il loro soggiorno sia stato conforme alla legge federale sugli stranieri ed esse siano tenute a lasciare la Svizzera (art. 60 cpv. 2 lett. a LStr);
- le persone particolarmente esposte al pericolo di sfruttamento nel contesto della loro

<sup>18</sup> Messaggio LStr, FF **2002** 3327, pag. 3404.

<sup>19</sup> Rapporto del gruppo nazionale di esperti «Misure a tutela delle donne che lavorano nell'industria del sesso» (<http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-i.pdf>)

<sup>20</sup> RS **312.5**.

attività lucrativa (come previsto fino al 31 dic. 2015 per le persone con lo statuto di artista da cabaret), le vittime e i testimoni della tratta di esseri umani e le persone che collaborano con le autorità di perseguimento penale nell'ambito di un programma di protezione dei testimoni svizzero, estero o di un tribunale penale internazionale (art. 60 cpv. 2 lett. b LStr).

La maggior parte delle persone oggi ammesse provvisoriamente in Svizzera ha presentato una domanda d'asilo e può pertanto chiedere l'aiuto al ritorno. Le persone che non hanno presentato una domanda d'asilo e la cui ammissione provvisoria è revocata dalla SEM conformemente all'articolo 84 capoverso 2 o 3 o che, pur essendo ammesse provvisoriamente, lasciano volontariamente la Svizzera, non possono attualmente usufruire dell'aiuto al ritorno. Oltre a costituire un incentivo a lasciare volontariamente la Svizzera, la modifica proposta intende evitare che una persona presenti posteriormente una domanda d'asilo soltanto per ottenere l'aiuto al ritorno. Inoltre, la modifica garantisce che casi oggettivamente analoghi nel settore dell'asilo e in quello degli stranieri possano in futuro essere trattati allo stesso modo.

#### **1.2.4 Qualità delle misure d'integrazione (art. 57a AP-LStr)**

La nuova legge sulla formazione continua<sup>21</sup> (LFCo), la cui entrata in vigore è prevista il 1° gennaio 2017, disciplina la formazione continua nel contesto dello spazio formativo svizzero e ne definisce i principi. La LFCo è concepita come legge quadro. Definisce, tra le altre cose, importanti gruppi di destinatari della formazione continua, tra cui anche gli stranieri (art. 8 lett. c LFCo); laddove necessario, ulteriori disposizioni vanno inserite nelle leggi speciali.

La SEM è responsabile del coordinamento delle misure d'integrazione a livello federale e assicura lo scambio di esperienze con i Cantoni (art. 53 cpv. 5 e 57 LStr). Versa contributi per la promozione dell'integrazione, segnatamente nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione (art. 55 LStr). La SEM è quindi il servizio federale competente per l'attuazione della disposizione sulla garanzia e lo sviluppo della qualità (art. 6 LFCo) nel settore dell'integrazione.

Principi importanti sanciti dalla LFCo riguardano la qualità delle offerte di formazione, il riconoscimento di formazioni e le pari opportunità nell'accesso alla formazione continua<sup>22</sup>.

Secondo l'articolo 6 capoverso 2 LFCo, la Confederazione e i Cantoni possono sostenere misure di garanzia e di sviluppo della qualità. Tali misure riguardano l'informazione in merito alle offerte, le qualifiche dei formatori, i programmi d'insegnamento e le procedure di qualifica. Inoltre, le offerte vanno organizzate in modo tale da tenere conto delle esigenze specifiche di gruppi particolari quali ad esempio gli stranieri.

Il principio della garanzia e dello sviluppo della qualità sancito nella LFCo offre la possibilità di aumentare l'efficacia della promozione dell'integrazione mediante l'introduzione di direttive sulla qualità delle offerte di formazione. A titolo di esempio menzioniamo il progetto «fide – tedesco, italiano, francese in Svizzera, imparare, insegnare, valutare» ([www.fide-info.ch](http://www.fide-info.ch)), nel cui ambito vengono elaborate direttive per la garanzia della qualità della promozione linguistica. Nel settore dell'interpretariato interculturale, l'organizzazione di categoria INTERPRET ha sviluppato delle basi per garantire la qualità. I criteri di qualità fissati dalla SEM si riferiscono in particolare all'informazione sulle offerte di formazione continua, alle qualifiche dei formatori, ai programmi d'insegnamento e al riconoscimento delle prestazioni di formazione. Nella formazione degli insegnanti dei corsi di lingua, ad esempio, a determinate condizioni i corsi di formazione continua già frequentati possono essere riconosciuti come parte della formazione, il che ne accorcia la durata.

<sup>21</sup> Legge federale del 20 giu. 2014 sulla formazione continua; RS 419.1; maggiori informazioni [qui](http://www.fide-info.ch).

<sup>22</sup> Cfr. il messaggio del 15 mag. 2013 concernente la legge sulla formazione continua, FF 2013 3085, pag. 3087 seg.

Per facilitare l'accesso alla formazione continua, a partire dal 2017 le competenze linguistiche acquisite saranno inserite in un passaporto svizzero delle lingue sulla base del Quadro di riferimento europeo comune per le lingue (QCER).

L'articolo 57a LStr concretizza le disposizioni della LFCo sulla garanzia della qualità nel settore dell'integrazione.

### **1.2.5 Spese legate al soggiorno in Svizzera di lavoratori distaccati (art. 22 titolo, cpv. 2-4 AP-LStr e art. 2a AP-LDist)**

Un altro argomento importante affrontato dalla presente revisione è quello dei lavoratori distaccati in Svizzera e del rimborso delle loro spese da parte del datore di lavoro. Il lavoro distaccato è disciplinato nella LDist e nella LStr.

In virtù dell'applicazione per analogia dell'articolo 327a del Codice delle obbligazioni (CO)<sup>23</sup>, che vale per i rapporti di lavoro in Svizzera, e della prassi pluriennale, l'obbligo di rimborsare le spese fa parte delle condizioni di salario e di lavoro da rispettare nell'ambito dei trasferimenti per motivi aziendali o prestazioni transfrontaliere.

La LDist non disciplina esplicitamente l'obbligo del datore di lavoro di rimborsare le spese e neppure la LStr contiene disposizioni precise in merito. Nel contempo differiscono i requisiti delle due leggi per quanto riguarda le condizioni salariali e lavorative da rispettare. L'articolo 2 della LDist disciplina le condizioni salariali e lavorative minime che devono essere rispettate nell'ambito del lavoro distaccato. Si tratta di condizioni salariali e lavorative minime previste in leggi federali, ordinanze del Consiglio federale, contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale e contratti di lavoro normali ai sensi dell'articolo 360a CO (art. 2 cpv. 1 LDist). La LStr, invece, prescrive, nel caso di trasferimenti per motivi aziendali o prestazioni transfrontaliere, il rispetto delle condizioni di lavoro e di salario usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 LStr). Per disciplinare in modo uniforme per tutti i tipi di lavoro distaccato l'obbligo di rimborsare le spese e garantire la certezza del diritto, è necessario adeguare sia la LDist che la LStr.

Inoltre, l'avamprogetto conferisce al Consiglio federale la competenza di limitare la durata dell'obbligo del datore di lavoro di rimborsare le spese nel caso di lavoro distaccato di lunga durata.

Da alcuni anni gli ambienti economici e alcuni interventi politici chiedono di limitare l'obbligo di rimborsare le spese dei lavoratori distaccati in funzione della durata del lavoro distaccato. La questione è stata di recente tematizzata dalla mozione Markwalder (15.3263)<sup>24</sup>, che il Consiglio federale ha respinto non essendo d'accordo con alcune richieste dell'autrice. Ha in particolare chiaramente respinto la liberazione dall'obbligo di rimborsare le spese legate al lavoro distaccato di breve durata poiché tale agevolazione sarebbe contraria agli scopi perseguiti con le misure accompagnatorie e penalizzerebbe i lavoratori indigeni. Nella sua risposta, il Consiglio federale osserva tuttavia che, se la prima Camera dovesse accettare la mozione, intende riservarsi la possibilità di sottoporre alla seconda Camera una proposta di modifica tesa a disciplinare l'obbligo di rimborsare le spese per il lavoro distaccato di lunga durata.

Né la LStr né la LDist disciplinano esplicitamente l'obbligo del datore di lavoro di rimborsare le spese dei lavoratori distaccati in Svizzera. Ciononostante tale obbligo è verificato nell'ambito dell'esame del rispetto delle condizioni salariali e lavorative sia nella procedura d'autorizzazione per il lavoro distaccato di lunga durata sia per quello di breve durata soggetto all'obbligo di notifica secondo l'ALC<sup>25</sup>. Tuttavia, nella prassi la durata dell'obbligo di rimborsare le spese

<sup>23</sup> RS 220

<sup>24</sup> 15.3263 Mozione Christa Markwalder del 19 mar. 2015 «Revisione della legge sui lavoratori distaccati».

<sup>25</sup> Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS 0.142.112.681

del lavoro distaccato di lunga durata è rimesso in discussione. Infatti, le persone distaccate in Svizzera per un lungo periodo trasferiscono spesso il centro dei loro interessi in Svizzera, accogliendovi i membri della propria famiglia, e non sono pertanto più domiciliate nel Paese di provenienza. Non essendo in tali circostanze più possibile parlare di spese a carico del datore di lavoro legate al lavoro distaccato, è necessario prevedere una limitazione temporale, d'altronde chiesta da parecchio tempo dall'economia. Per definizione, uno straniero fa parte della popolazione residente permanente se soggiorna in Svizzera per più di 12 mesi. Di conseguenza, nell'ordinanza d'esecuzione la limitazione potrebbe essere fissata a 12 mesi, ma la questione dovrà essere discussa con gli esperti e le autorità cantonali in occasione dell'elaborazione dell'ordinanza.

Occorrerà tenere conto che dal campo d'applicazione dei contratti collettivi di lavoro di obbligatorietà generale con salari minimi può in determinate circostanze risultare un obbligo illimitato di rimborsare le spese, ad esempio nel caso di progetti edili di durata molto lunga (p. es. costruzione di una galleria). Andrà tenuto conto anche dei casi in cui i lavoratori distaccati manifestamente non trasferiscono in Svizzera il centro dei propri interessi e quindi si può continuare a parlare di spese legate al lavoro distaccato. Occorrerà pertanto trovare una soluzione flessibile che consenta di porre un termine all'obbligo di rimborsare le spese e tenga nel contempo conto dei diversi tipi di lavori distaccati, permettendo eccezioni in casi particolari.

La menzione esplicita, nell'articolo 2a AP-LDist, dell'obbligo di rimborsare le spese non rende necessario adeguare le sanzioni amministrative di cui all'art. 9 LDist. Il controllo del rispetto delle condizioni lavorative e salariali minime secondo l'articolo 2 LDist si svolge in base a un esame globale, computando tutte le parti del salario da rispettare secondo l'art. 1 ODist e confrontando la differenza tra il salario computabile effettivamente pagato e quello minimo secondo il contratto collettivo di lavoro o il contratto normale di lavoro. Le spese non rimborsate sono detratte dal salario computabile. Se da tale confronto il salario computabile risulta inferiore, nei settori in cui è previsto un salario minimo si è in presenza di una violazione punita con una sanzione amministrativa secondo l'articolo 9 LDist. Questa procedura di confronto del salario in base alla direttiva della SECO sul confronto internazionale dei salari rimarrà invariata anche in futuro. Ciò vale sia per i settori con salari minimi sia per quelli con i salari usuali nella località e nel settore.

### **1.2.6 Misure per migliorare l'applicabilità del divieto, per i rifugiati riconosciuti, di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza**

Anche con il diritto vigente i rifugiati riconosciuti non possono recarsi nel loro Stato di origine o di provenienza (art. 12 cpv. 3 dell'ordinanza del 14 novembre 2012<sup>26</sup> concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri; ODV). Se lo fanno lo stesso, domandando volontariamente la protezione del loro Stato d'origine o di provenienza di cui sono cittadini, viene loro revocata la qualità di rifugiato. Secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (TAF), l'assoggettamento volontario alla protezione è dato nel caso in cui un rifugiato si è recato volontariamente nel suo Stato d'origine o di provenienza con l'intenzione di chiedere la protezione di tale Stato e quest'ultima gli è effettivamente stata concessa<sup>27</sup>.

Il presente avamprogetto prevede ora ulteriori misure nella LStr e nella LAsi per imporre con maggior vigore il suddetto divieto di viaggio.

È previsto di sancire esplicitamente nella LStr (art. 59a cpv. 1 primo periodo AP-LStr) la regola vigente secondo cui di norma i rifugiati riconosciuti non possono recarsi nel proprio Paese d'origine o di provenienza. Inoltre, secondo l'articolo 59 capoverso 1 secondo periodo AP-LStr, se vi è fondato sospetto che tale divieto non sia rispettato, la SEM può pronunciare anche un

---

<sup>26</sup> RS 143.5

<sup>27</sup> Cfr. TAF 2010/17, consid. 5

divieto di recarsi in altri Stati, in particolare negli Stati limitrofi dello Stato d'origine o di provenienza. Tale divieto per determinati Stati chiaramente designati vale per tutti i rifugiati provenienti dal medesimo Stato. In presenza di motivi importanti, la SEM può tuttavia eccezionalmente autorizzare un viaggio in un determinato Stato terzo (art. 59a cpv. 2 AP-LStr).

L'articolo 63 capoverso 2 lettera b AP-LAsi stabilisce che la SEM revoca l'asilo ai rifugiati che violano il divieto di recarsi in uno Stato terzo.

L'articolo 63 capoverso 1<sup>bis</sup> primo periodo AP-LAsi intende fissare nella legge la presunzione che i rifugiati che si sono recati nel proprio Stato d'origine o di provenienza hanno chiesto volontariamente la protezione di tale Stato. Ne consegue che la procedura di revoca sarà avviata e la qualità di rifugiato sarà revocata immediatamente dopo la constatazione di un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza. La qualità di rifugiato non è revocata soltanto se l'interessato riesce a confutare la suddetta presunzione (inversione dell'onere della prova, art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> secondo periodo AP-LAsi).

Con queste disposizioni il DFGP tiene conto in alcuni ambiti anche delle richieste delle mozioni 15.3803<sup>28</sup> «Nessun viaggio inopportuno all'estero per richiedenti l'asilo ammessi in Svizzera» e 15.3844<sup>29</sup> «Nessun viaggio all'estero per richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente», secondo cui occorre adottare provvedimenti per impedire i viaggi dei rifugiati nei propri Stati di origine o di provenienza.

### **1.2.7 Adegamenti in seguito alla direttiva sul rimpatrio (art. 64d cpv. 3, 81 cpv. 2 e 115 cpv. 4 AP-LStr)**

Gli adeguamenti di natura procedurale riguardano varie disposizioni della LStr già modificate o create in occasione della trasposizione della direttiva sul rimpatrio nel 2011. La valutazione Schengen della Svizzera nel 2014 ha infatti individuato alcuni punti critici relativi alla direttiva sul rimpatrio.

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). È auspicabile che gli indizi concreti siano definiti nella legge, come proposto nell'articolo 64d capoverso 3 AP-LStr.

Inoltre, la direttiva sul rimpatrio e la pertinente giurisprudenza prescrivono che deve essere prevista un'infrastruttura separata esclusivamente destinata alla detenzione amministrativa, al fine di garantire l'effettiva separazione tra detenuti amministrativi e penali, in particolare per la carcerazione in vista del rinvio o dell'espulsione (art. 81 cpv. 2 AP-LStr). Soltanto in mancanza di edifici appropriati è possibile prevedere nello stesso penitenziario un'infrastruttura, chiaramente separata, per la carcerazione amministrativa.

Infine, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e quella del Tribunale amministrativo federale (TAF) hanno stabilito che, considerato il tenore della direttiva sul rimpatrio, una pena detentiva inflitta unicamente per soggiorno illegale non può più essere pronunciata o eseguita se è pendente o avviata una procedura di allontanamento. Quest'ultima è prioritaria, come pure un'eventuale carcerazione amministrativa in vista di rinvio coatto. L'avamprogetto prevede 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 AP-LStr).

<sup>28</sup> [http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153803](http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20153803)

<sup>29</sup> [http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20153844](http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20153844)

### **1.2.8 Delega, agli organi cantonali o federali di controllo alla frontiera, della competenza di rendere una decisione in caso di rifiuto d'entrata o di allontanamento alle frontiere esterne di Schengen (art. 65 cpv. 2 e 2<sup>bis</sup> AP-LStr)**

Il codice frontiere Schengen disciplina il controllo alle frontiere esterne di Schengen e il la libertà di viaggio nello spazio Schengen. La Svizzera ha ripreso tale codice in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen. L'articolo 7 capoverso 1 LStr prevede pertanto che l'entrata in e la partenza dalla Svizzera sono rette dagli Accordi riguardanti l'associazione alla normativa di Schengen. Secondo il codice frontiere Schengen, il rifiuto d'entrata alle frontiere esterne di Schengen può essere pronunciato solo mediante decisione motivata. I motivi sono indicati in modo preciso su un modulo standard. La decisione è emanata da un'autorità competente secondo la legislazione nazionale (art. 13 par. 2 codice frontiere Schengen).

La Svizzera ha frontiere esterne di Schengen negli aeroporti con voli per e da un territorio al di fuori dello spazio Schengen<sup>30</sup>. La Svizzera ha attuato le prescrizioni del codice frontiere Schengen per il rifiuto d'entrata e l'allontanamento alle sue frontiere esterne, ossia agli aeroporti, nell'articolo 65 LStr<sup>31</sup>. Secondo il capoverso 2 di tale articolo, la SEM emana entro 48 ore, mediante un modulo, una decisione motivata e impugnabile. Può abilitare gli organi di controllo alle frontiere a emanare e notificare il rifiuto d'entrata (art. 23 cpv. 3 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008<sup>32</sup> concernente l'entrata e il rilascio del visto; OEV). La decisione è impugnabile entro 48 ore dinnanzi al Tribunale amministrativo federale.

La ripartizione delle competenza nelle procedure di rifiuto d'entrata e d'allontanamento – la SEM pronuncia la decisione, mentre le autorità competenti per il controllo alla frontiera possono emanare e notificare la decisione – è dovuta al fatto che prima dell'entrata in vigore del codice frontiere Schengen l'allontanamento poteva essere deciso senza requisiti formali. Il rifiuto d'entrata e l'allontanamento erano perciò pronunciati direttamente dagli organi di controllo alle frontiere. Una decisione formale era necessaria soltanto su richiesta esplicita dell'interessato.

Per le autorità coinvolte, la procedura da seguire alle frontiere esterne per ordinare un rifiuto d'entrata o un allontanamento secondo il codice frontiere Schengen va agevolata p (art. 65 cpv. 2 AP-LStr). Poiché nella prassi la procedura di allontanamento agli aeroporti è eseguita nella maggior parte dei casi dagli organi di controllo alle frontiere, è opportuno conferire a questi ultimi anche la competenza di ordinare un divieto d'entrata o un allontanamento. In questo modo non è più necessario consultare la SEM prima di una tale decisione. La procedura ne risulta pertanto semplificata e accelerata. Contro la decisione degli organi di controllo alle frontiere può essere fatta opposizione presso la SEM. Resta possibile il successivo ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 65 cpv. 2<sup>bis</sup> AP-LStr).

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

### **1.2.9 Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 80a cpv. 1 lett. a nonché cpv. 2 e 3 AP-LStr)**

Le disposizioni sulla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino risultanti dal regolamento Dublino III<sup>33</sup> (art. 76a e 80a LStr) sono entrate in vigore per la Svizzera il 1° luglio 2015.

<sup>30</sup> Tre aeroporti internazionali: Basilea, Ginevra, Zurigo; cinque campi d'atterraggio di voli di linea o voli regolari per e da Stati terzi: Berna, Lugano, Samedan, Sion, San Gallo; quattro campi d'atterraggio con traffico esiguo o sporadico per e da Stati terzi: Grenchen, La Chaux-de-Fonds, Losanna, Locarno; cfr. l'elenco dei valichi di frontiera della SEM, Ambito direzionale Immigrazione e integrazione, Divisione Entrata.

<sup>31</sup> In vigore dal 12 dicembre 2008.

<sup>32</sup> RS **142.204**

<sup>33</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento e del Consiglio del 26 giu. 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione 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 (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

Il progetto di ristrutturazione del settore dell'asilo prevede che durante il soggiorno di un richiedente l'asilo in un centro della Confederazione l'esecuzione dell'allontanamento compete al Cantone di ubicazione del centro. Ciò vale anche quando, dopo il soggiorno in un centro della Confederazione, il richiedente non è attribuito a un Cantone, poiché è ordinata l'esecuzione dell'allontanamento e la decisione d'asilo è passata in giudicato o è stata stralciata nel centro stesso. Tuttavia, in questo caso il Consiglio federale può prevedere che l'esecuzione dell'allontanamento compete a un altro Cantone, se circostanze particolari lo richiedono (art. 46 cpv. 1<sup>bis</sup> LAsi<sup>34</sup>).

Viste queste eccezioni è stato pertanto previsto che a quest'altro Cantone competente dell'allontanamento possa essere conferita la competenza di ordinare la carcerazione amministrativa ordinaria (art. 80 cpv. 1<sup>bis</sup> LStr, progetto di riassetto del settore dell'asilo). Tale disciplinamento è stato tuttavia dimenticato nel caso della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. Nel progetto di riassetto del settore dell'asilo, la competenza di pronunciare tale carcerazione è stata infatti prevista soltanto per il Cantone di ubicazione del centro della Confederazione (art. 80 LStr, progetto di riassetto del settore dell'asilo). Il presente avamprogetto rimedia a tale dimenticanza.

La modifica proposta corrisponde quindi all'articolo 80 capoverso 1<sup>bis</sup> P-LStr sulla carcerazione amministrativa ordinaria, introdotto nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo. Se in virtù dell'articolo 46 capoverso 1<sup>bis</sup> terzo periodo P-LAsi è stato designato come competente per l'esecuzione dell'allontanamento un Cantone diverso da quello di ubicazione, a tale Cantone può competere anche la pronuncia della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. Le modifiche legislative nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo sono state approvate dal Parlamento il 25 settembre 2015. Tali modifiche e quelle del presente pacchetto legislativo devono essere di conseguenza armonizzate. Se il riassetto del settore dell'asilo sarà respinto in sede di referendum, la modifica qui proposta dell'articolo 80a AP-LStr non avrà più ragione di essere.

### **1.2.10 Nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno (art. 109f-109j AP-LStr)**

Nell'ambito del progetto ADEYIA s'intende istituire una base legale per un sistema d'informazione a sostegno di tutti i compiti connessi al processo del ritorno che sostituisca l'attuale sistema AURORA, utilizzato per l'organizzazione della partenza, e il sistema «Aiuto al ritorno individuale», utilizzato per i dati connessi all'aiuto al ritorno.

Il nuovo sistema d'informazione conterrà i dati necessari a sostenere i lavori relativi all'aiuto e alla consulenza per il ritorno nonché l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. I dati riguardano, da una parte, le misure per l'identificazione delle persone e l'ottenimento dei documenti sostitutivi e, dall'altra, le misure per l'organizzazione concreta della partenza. Infine, il sistema d'informazione sosterrà le autorità cantonali nel conteggio delle spese per la partenza a carico della SEM.

La nuova banca dati 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 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. L'avamprogetto prevede una nuova sezione 2 (Sistema d'informazione

<sup>34</sup> Messaggio del 3 set. concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo) FF 2014 6917; 14.063.

per il sostegno del ritorno) in cui figurano i nuovi articoli 109f-109j sul nuovo sistema d'informazione.

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

Il sistema centrale d'informazione visti (C-VIS) contiene numerose informazioni sui visti rilasciati o rifiutati dagli Stati membri di Schengen, in particolare i dati biometrici dei richiedenti dei visti (impronte digitali di tutte le dita e immagine del viso). Gli Stati Schengen hanno introdotto il sistema in ottobre 2011 in Africa del nord. Le rappresentanze della Svizzera e degli Stati Schengen sono state collegate progressivamente al sistema regione per regione. L'intero processo è stato portato a termine il 20 novembre 2015. Il sistema nazionale visti (ORBIS), operativo dal 20 gennaio 2014, contiene i dati rilevanti dei visti rilasciati dalla Svizzera, ad eccezione dei dati biometrici.

Le autorità competenti per il rilascio dei visti, ma anche quelle responsabili del controllo della legalità del soggiorno degli stranieri, 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 di polizia comunali. L'accesso sarà concesso su domanda motivata dei Comuni alla SEM, se i Comuni procedono al suddetto controllo delle persone e se il numero dei controlli giustifica l'accesso. Ciò permetterà alle autorità interessate di guadagnare tempo e consentirà di ridurre la durata delle verifiche in particolare nel C-VIS, il che è anche a vantaggio degli stranieri privi di documenti d'identità. L'estensione dell'accesso è d'altronde conforme agli articoli 7 e 19 del regolamento (UE) n. 767/2008<sup>35</sup>.

### **1.2.12 Accesso di fedpol al sistema ISR (art. 111 cpv. 5 lett. f LStr)**

Un nuovo accesso al sistema d'informazione per documenti di viaggio per stranieri va concesso all'Ufficio SIRENE Svizzera di fedpol, per i suoi compiti connessi al sistema d'informazione Schengen (SIS).

L'Ufficio SIRENE Svizzera è il servizio di contatto della Svizzera per tutti gli Stati membri di Schengen. È responsabile, tra le altre cose, del trattamento dei riscontri (*hit*) di documenti d'identità segnalati nel SIS come rubati o smarriti. Rientrano in tale categoria anche i documenti di viaggio rilasciati dalla Svizzera in base ai dati registrati nel sistema d'informazione per il rilascio a stranieri di documenti di viaggio svizzeri e permessi di ritorno (ISR). Se un documento di viaggio svizzero, segnalato nel SIS II come rubato o smarrito, viene controllato o ritrovato in un altro Stato membro di Schengen, quest'ultimo trasmette immediatamente una domanda all'Ufficio SIRENE. Per poter confermare l'esattezza delle informazioni relative al documento e alla segnalazione e trattare le domande anche il fine settimana e durante la notte, l'Ufficio SIRENE deve poter accedere all'ISR. Nello spazio Schengen vengono inoltre a volte controllate persone che presentano un documento di viaggio svizzero, ma che nel SIS sono segnalate con un divieto d'entrata in tutto lo spazio Schengen. Anche in questo caso è possibile che un ufficio SIRENE di un altro Stato membro di Schengen chieda all'Ufficio SIRENE Svizzera di verificare l'autenticità del documento di viaggio.

In entrambi i casi l'Ufficio SIRENE ha bisogno unicamente dell'accesso e della possibilità di consultazione in base al numero del documento, poiché quest'ultimo è noto. Le possibilità di consultazione e di accesso previste sono identiche a quelle per il Sistema d'informazione per

---

<sup>35</sup> Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 lug. 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), GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60; modificato da Regolamento (CE) n. 810/2009, GU L 182 del 29.6.2013, pag. 1.

documenti d'identità (ISA). Le domande relative a passaporti e carte d'identità svizzeri segnalati nel SIS II sono trattate esattamente allo stesso modo, con l'unica differenza che in un caso il documento di viaggio è registrato nell'ISR, nell'altro nell'ISA.

### **1.2.13 Accesso di fedpol mediante procedura di richiamo nonché estensione, su richiesta, dell'obbligo di comunicazione per determinati voli (art. 104 cpv. 1-1<sup>ter</sup>, 104a cpv. 1, 1<sup>bis</sup>, 3 e 3<sup>bis</sup> nonché art. 104b AP-LStr)**

Attualmente, in virtù dell'articolo 104 LStr, le compagnie aeree trasmettono i dati API a un sistema della SEM in caso di voli in partenza da 13 aeroporti al di fuori dello spazio Schengen. I dati trasmessi permettono di migliorare i controlli al confine e la lotta contro l'entrata illegale nello spazio Schengen o il transito illegale nelle zone di transito internazionale degli aeroporti. I dati del sistema API trasmessi dalle compagnie aeree sono confrontati automaticamente con quelli nelle banche dati rilevanti (SIMIC<sup>36</sup>, RIPOL<sup>37</sup>, SIS II<sup>38</sup> e la banca dati di Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti<sup>39</sup>). Grazie a questo confronto possono essere individuate persone segnalate o documenti di viaggio rubati. Le autorità responsabili dei controlli di confine agli aeroporti hanno accesso ai dati dei passeggeri per mezzo del sistema API. Grazie al confronto summenzionato si possono fermare persone ricercate, soggette a un divieto d'entrata o che intendono entrare in Svizzera con un documento di viaggio rubato.

Il sistema API serve pertanto già a scopi di polizia, seppur in misura limitata. Tuttavia, non sempre le persone coinvolte in un reato sono ricercate e quindi, con la normativa vigente, possono entrare in Svizzera senza essere riconosciute. Per migliorare la lotta contro la criminalità organizzata internazionale e il terrorismo si propongono due misure:

- fedpol deve poter accedere ai dati trasmessi al sistema API in virtù dell'obbligo di comunicazione delle compagnie aeree. Attualmente, spesso i partner di fedpol (Corpo delle guardie di confine, polizia aeroportuale di Zurigo, autorità estere) segnalano soltanto dopo il loro arrivo le persone entrate illegalmente in Svizzera e coinvolte nella tratta di esseri umani, nel traffico di migranti, nella criminalità organizzata o nel terrorismo. Per tale motivo in passato persone sospette, seppur note a fedpol, non hanno potuto essere fermate perché non vi erano informazioni sui loro spostamenti e non è quindi stato possibile adottare in tempo le necessarie misure di polizia. Grazie all'accesso ai dati del sistema API mediante procedura di richiamo, i servizi competenti di fedpol avranno la possibilità di verificare in modo autonomo e veloce il luogo e l'ora in cui una persona sospetta entra in Svizzera. Inoltre, i dati del sistema API consentono, sulla base di informazioni di polizia, di preparare le ulteriori tappe procedurali (rapporto, fermo, coinvolgimento di altri servizi, ecc.) prima dell'arrivo della persona ricercata. Al momento del suo rientro in Svizzera si potrebbe ad esempio arrestare o porre sotto osservazione una persona che ha partecipato ad azioni militari all'estero (p. es. in Siria). Anche la task-force TETRA ha sottolineato la necessità di un accesso rapido ai dati dei passeggeri dei voli<sup>40</sup>. L'uso dei dati del sistema API per individuare i jihadisti che rientrano nel Paese da cui sono partiti è sostenuto anche dalla risoluzione 2178

<sup>36</sup> Sistema d'informazione centrale sulla migrazione, che serve a trattare i dati personali del settore degli stranieri e dell'asilo. Ordinanza del 12 apr. 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione, RS **142.513**.

<sup>37</sup> Sistema di ricerca delle autorità di perseguimento penale svizzere. Ordinanza del 19 giu. 1995 sul sistema informatizzato di ricerca, RS **172.213.61**.

<sup>38</sup> Sistema di ricerca Schengen. Ordinanza dell'8 mar. 2013 sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'ufficio SIRENE, RS **362.0**.

<sup>39</sup> *Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) database* dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale INTERPOL. Ordinanza del 21 giu. 2013 sull'Ufficio centrale nazionale Interpol Berna, RS **366.1**.

<sup>40</sup> Cfr. il cap. 5.2.2 del rapporto di febbraio 2015 della task force TETRA sulla lotta al terrorismo jihadista in Svizzera con attenzione particolare ai viaggi jihadisti [disponibile in tedesco e francese].

(2014) del Consiglio di sicurezza dell'ONU (cfr. anche: Madrid Guiding Principles<sup>41</sup> e The Hague Implementation Plan<sup>42</sup>).

- Inoltre l'avamprogetto prevede che, su richiesta di fedpol, la SEM possa estendere l'obbligo di comunicazione delle compagnie aeree ai voli sui quali, in base all'analisi della situazione, vi è il rischio che si trovino autori di reati. L'estensione dell'obbligo di comunicazione ad altri aeroporti di partenza ai fini del perseguimento penale avviene in base all'analisi dei rischi di fedpol, che terrà conto anche delle priorità della strategia di lotta alla criminalità del DFGP<sup>43</sup>. Diverse destinazioni che rivestono importanza nella lotta alla criminalità organizzata internazionale, al terrorismo e alla criminalità grave, sono già contemplate dall'obbligo di comunicazione.

Un elenco dei dati API di determinati aeroporti di partenza viene già messo a disposizione del SIC, il quale si serve di questi dati per combattere il terrorismo, la proliferazione e lo spionaggio. Fondandosi su un rapporto interno sulla conformità e una perizia dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), nel 2015 la Delegazione delle Commissioni della gestione (DeICdG) ha dichiarato che l'uso, senza procedura di richiamo, da parte del SIC dei dati del sistema API in riferimento agli attuali aeroporti di partenza è conforme alla legge<sup>44</sup>. Ai fini della certezza del diritto, la presente revisione intende ciononostante creare una base legale esplicita per la trasmissione elettronica dei dati API. Inoltre, l'avamprogetto prevede che, per prevenire minacce alla sicurezza interna ed esterna risultanti dal terrorismo, dalla proliferazione e dallo spionaggio, anche il SIC possa chiedere alla SEM di estendere l'obbligo di comunicazione delle compagnie aeree ad altri aeroporti di partenza.

#### 1.2.14 Videosorveglianza (art. 102f AP-LAsi)

Nelle sue sedi esterne, la SEM ha già installato impianti di videosorveglianza nelle aree interne ed esterne. La videosorveglianza agevola il lavoro del personale di sicurezza in loco e intende aumentare il senso di sicurezza di tutte le persone coinvolte (richiedenti l'asilo, collaboratori della SEM, addetti ai servizi d'assistenza, visitatori, ecc.). Attualmente, le registrazioni audiovisive possono essere trasmesse soltanto all'apparecchio terminale (monitor) nella portineria di sicurezza. Poiché manca una base legale, le videoregistrazioni non possono in alcun caso essere conservate, trasmesse o rielaborate.

La registrazione di riprese audiovisive ha lo scopo di migliorare l'autodisciplina di tutte le persone coinvolte (soprattutto dei richiedenti l'asilo e dei collaboratori del servizio di sicurezza) nella vita quotidiana. Se sono consapevoli che i loro atti sono registrati, i richiedenti l'asilo e il personale di sicurezza hanno più scrupoli a commettere atti violenti o altri reati. Inoltre la videosorveglianza ha lo scopo di assicurare le prove nel caso di accuse concrete tra le potenziali vittime e i potenziali autori. Per tale scopo le registrazioni audiovisive sono un mezzo comprovato che ha già dato buoni risultati in altri settori (negozi, penitenziari, luoghi pubblici, ecc.).

La differenza principale tra l'attuale sistema di videosorveglianza e quello previsto dall'avamprogetto è dunque la registrazione delle immagini come mezzo di prova. Oggi non esiste infatti alcun metodo oggettivo per provare che è stato commesso un reato, poiché possono essere prese in considerazione soltanto le affermazioni, spesso contraddittorie, delle parti coinvolte. Le autorità di polizia si sono rivolte a più riprese alla SEM per ottenere registrazioni audiovisive

<sup>41</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>42</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, Den Haag (NL).

<sup>43</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2015/2015-12-043.html>

<sup>44</sup> Cfr. Rapporto annuale 2015 delle Commissioni della gestione e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, pag. 66 [disponibile in tedesco e francese, il rinvio si riferisce alla versione tedesca]; <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/jahresbericht-gpk-gpdel-2015-d.pdf>.

come mezzo di prova, ma la SEM non è stata in grado di fornirle. In questi casi una videosorveglianza con registrazione avrebbe permesso di ridurre il tempo necessario per le indagini spesso lunghe e richiedenti la consultazione di esperti esterni. È attualmente in corso un'inchiesta complessa, intensa e onerosa in seguito all'incidente al CRP di Kreuzlingen. Tale inchiesta, già la seconda di questo tipo, si sarebbe conclusa rapidamente se fosse stato possibile servirsi della videosorveglianza. In gennaio 2016, il pubblico ministero del Cantone di Argovia si è rivolto ai rappresentanti del SEM per raccomandare loro caldamente d'installare la videosorveglianza registrando le riprese, in quanto queste ultime rappresentano un mezzo di prova appropriato per le inchieste penali.

Attualmente, dunque, allorché occorre chiarire un incidente, la SEM non dispone di mezzi di prova oggettivi, dato che vi sono solo le dichiarazioni contraddittorie delle parti. Grazie alle registrazioni audiovisive, i reati potranno finalmente essere accertati in maniera oggettiva.

Per questi motivi la registrazione e l'uso di documenti audiovisivi vanno autorizzati e sanciti in una legge formale (Art. 102f AP-LAsi).

### **1.2.15 Introduzione di dati degni di particolare protezione nel SIMIC (art. 4 cpv. 1 lett. e e 7b AP-LSISA)**

Sempre nell'ambito dei sistemi d'informazione, l'avamprogetto prevede la registrazione di dati degni di particolare protezione nel SIMIC, in particolare le impronte digitali e l'immagine del viso degli stranieri o dei richiedenti l'asilo. Tale misura è adottata nel quadro di una verifica dell'utilizzazione ottimale dei sistemi d'informazione della Confederazione.

Alla fine del 2012 la direzione della SEM ha adottato una strategia di governo elettronico (e-government), definendo l'orientamento strategico dell'organizzazione delle offerte di e-government della SEM e fissando le basi per i pertinenti progetti di attuazione su un arco di circa sette anni. La strategia è stata elaborata in collaborazione con la Segreteria generale del DFGP, l'Ufficio federale di giustizia e il Centro servizi informatici del DFGP.

Una possibilità di miglioramento immediato dell'e-government è stata individuata nei settori del soggiorno e del lavoro nonché dell'asilo. Vi è necessità di intervenire in particolare per quanto riguarda le procedure di approvazione rette dal diritto sugli stranieri e il disbrigo assistito da mezzi informatici delle procedure d'asilo.

La realizzazione dei pertinenti progetti tange sia la collaborazione con partner esterni sia quella all'interno della SEM. Per il trattamento di informazioni fondamentali nel SIMIC è importante che i dati siano disponibili in una forma adeguata. Attualmente i dossier elettronici sono costituiti da documenti PDF che non possono essere ulteriormente elaborati in modo sistematico. Lo stesso vale per le immagini del viso e le impronte digitali contenute nei dossier. Si propone pertanto di registrare i dati biometrici nel SIMIC in un formato utilizzabile (per esempio in formato JPG).

I dati saranno pertanto registrati dalle autorità competenti in materia di stranieri dei Cantoni e della Confederazione per rilasciare documenti ai fini dell'identificazione nei settori dell'asilo e del ritorno. Ai fini dell'identificazione delle persone, tali autorità come pure il Corpo delle guardie di confine e le autorità cantonali di polizia avranno accesso ai dati.

Il SIMIC deve inoltre contenere le registrazioni sonore destinate alle perizie sulla provenienza dei richiedenti l'asilo. Trattandosi di dati degni di particolare protezione, la loro registrazione e il disciplinamento dell'accesso rende necessario un adeguamento della legge formale (art. 4 e 7b della legge federale del 20 giugno 2003<sup>45</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, LSISA).

---

<sup>45</sup> RS 142.51

### **1.2.16 Comunicazione di dati alle autorità competenti in materia di stranieri (art. 97 cpv. 3 lett. f AP-LStr e 50a cpv. 1 lett. e n. 8 AP-LAVS)**

Infine, l'avamprogetto propone di adeguare due disposizioni relative alla comunicazione di dati, al fine di garantire che le autorità competenti in materia di stranieri dispongano di tutte le informazioni di cui hanno bisogno.

#### *Comunicazione spontanea dei dati relativi alle misure di protezione dei minori e degli adulti (art. 97 cpv. 3 lett. f AP-LStr)*

L'articolo 97 capoverso 1 LStr disciplina la collaborazione con le autorità incaricate dell'esecuzione della legge federale sugli stranieri. Secondo il capoverso 3, determinati dati d'importanza fondamentale per il regime di soggiorno vanno comunicati spontaneamente alle autorità competenti in materia di stranieri. Sono eccettuati dall'obbligo di comunicazione le multe minime, singole contravvenzioni e atti che non influiscono sul regime di soggiorno<sup>46</sup>. Per ragioni di chiarezza occorre sancire nella legge che le autorità dello stato civile, le autorità tutorie e quelle giudiziarie comunicano spontaneamente le misure di protezione dei minori e degli adulti alle autorità competenti in materia di stranieri. Tale principio è attualmente sancito solo in un'ordinanza (art. 82 cpv. 2 OASA).

#### *Comunicazione, su richiesta, dei dati relativi alle assicurazioni sociali (Art. 50a cpv. 1 lett. e n. 8 AP-LAVS)*

Nella prassi, le autorità competenti in materia di assicurazioni sociali non comunicano dati alle autorità in materia di stranieri perché nella maggior parte dei casi manca il consenso dell'interessato (art. 50a cpv. 4 lett. b della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>47</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti; LAVS). L'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) deplora questa situazione. È pertanto opportuno modificare l'articolo 50a cpv. 1 lettera e LAVS per consentire di comunicare alle autorità competenti in materia di stranieri, in singoli casi e su domanda scritta e motivata, i dati relativi alle rendite dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e dell'assicurazione per l'invalidità, nonché quelli relativi alle prestazioni complementari. Tali dati sono essenziali per verificare l'esistenza di mezzi finanziari sufficienti, una condizione necessaria per il rilascio di un permesso di soggiorno.

---

<sup>46</sup> Messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3327, pag. 3438.

<sup>47</sup> RS 831.10

## 2 Commento ai singoli articoli

### 2.1 Disposizioni della legge federale sugli stranieri

#### Art. 12 cpv. 1 concerne soltanto il testo francese

Nella versione francese occorre eliminare il riferimento errato all'autorità competente del luogo di lavoro («l'autorité compétente de son lieu de résidence ou de travail en Suisse»). Tale riferimento non si trova né nella versione italiana («l'autorità competente per il luogo di residenza in Svizzera») né in quella tedesca («bei der am Wohnort in der Schweiz zuständigen Behörde»). Il messaggio del Consiglio federale del 2002<sup>48</sup> concernente la legge federale sugli stranieri sottolinea infatti che il disciplinamento della notificazione compete unicamente al Cantone del luogo di residenza.

#### Art. 22 titolo; cpv. 2-4

Questa modifica intende colmare la lacuna della legge quanto all'obbligo di rimborsare le spese del lavoro distaccato nel caso di trasferimenti per motivi aziendali e prestazione di servizi transfrontalieri. Prevede un disciplinamento identico a quello della legge sui lavoratori distaccati (cpv. 2; cfr. anche n. 1.2.5). L'obbligo di rimborsare le spese connesse al lavoro distaccato va sancito nella legge (cpv. 3). Inoltre il Consiglio federale ha la competenza di definire la durata dell'obbligo di rimborsare le spese per i distaccamenti di lunga durata (cpv. 4).

#### Art. 30 cpv. 1 lett. d ed e<sup>bis</sup>

##### *Lettera d*

La lettera d è abrogata in seguito alla soppressione, con effetto al 1° gennaio 2016, dello statuto di artista da cabaret (cfr. n.1.2.2). La lettera d, riguardante le persone che nell'esercizio della propria attività lucrativa sono esposte al pericolo di sfruttamento, serviva nella prassi a proteggere le artiste di cabaret e permetteva di derogare alle condizioni di ammissione per queste persone. L'avamprogetto propone tuttavia una nuova lettera e<sup>bis</sup> per garantire la protezione delle persone che esercitano la prostituzione e sono vittime di reati nell'esercizio di tale attività.

##### *Lettera e<sup>bis</sup>*

Secondo l'articolo 30 capoverso 1 lettera e<sup>bis</sup> AP-LStr è possibile disciplinare il soggiorno di persone straniere che esercitano la prostituzione e che, a causa di un reato, durante tale attività sono state lese direttamente ai sensi della LAV (deroga alle condizioni d'ammissione). I possibili scopi del soggiorno vanno disciplinati in un'ordinanza (art. 30 cpv. 2 LStr). Il soggiorno va autorizzato se la presenza della vittima è necessaria per collaborare con le autorità inquirenti, partecipare al procedimento penale o usufruire delle prestazioni previste dalla LAV (in particolare consulenza e aiuto immediato).

La LStr prevede già una deroga alle condizioni d'ammissione per le vittime della tratta di esseri umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr in combinazione con l'art. 36 OASA). In un secondo tempo s'intende integrare in tal senso anche l'ordinanza inserendovi la possibilità del soggiorno ai fini della riscossione di prestazioni secondo la LAV.

È considerata una vittima ai sensi della LAV ogni persona la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa a causa di un reato (art. 1 cpv. 1 LAV). Devono essere soddisfatti cumulativamente tre criteri: un *reato intenzionale o colposo* ai sensi del diritto

<sup>48</sup> FF 2002 3327, pag. 3393

penale svizzero e *una lesione effettiva dell'integrità fisica, psichica o sessuale della vittima come conseguenza diretta del reato*<sup>49</sup>. È considerato un reato ai sensi della LAV qualsiasi atto illecito ai sensi del Codice penale svizzero, indipendentemente dal fatto che l'autore sia stato individuato, si sia comportato in modo colpevole oppure abbia agito intenzionalmente o per negligenza (art. 1 cpv. 3 LAV). Per percepire le prestazioni di aiuto alle vittime non è necessario l'avvio o lo svolgimento di un procedimento penale e la vittima non può essere obbligata a sporgere denuncia o querela<sup>50</sup>.

L'avamprogetto propone di limitare i reati rilevanti ai fini della LAV, nella misura in cui il reato deve essere avvenuto in relazione all'esercizio della prostituzione<sup>51</sup>. S'intende così tenere conto della situazione di pericolo particolare in cui si trova chi esercita la prostituzione.

Come nel caso dell'aiuto al ritorno nei settori dell'asilo e degli stranieri, il criterio dell'indigenza si applica anche alle prestazioni (preliminari) secondo la LAV. Il diritto in materia di aiuto alle vittime intende risarcire le persone per il danno o l'ingiustizia subiti, ossia compensare i danni e i torti patrimoniali e psicologici. Esso pertanto ricostituisce e non migliora lo stato precedente. I requisiti posti alla dimostrazione della qualità di vittima dipendono dal tipo e dalla portata dell'aiuto richiesto nonché dal momento del ricorso all'aiuto<sup>52</sup>.

Le disposizioni d'esecuzione vigenti per le vittime della tratta di esseri umani (art. 35 e 36 cpv. 1-3 e 5-6 OASA) vanno applicate per analogia alle vittime di reati ai sensi della LAV connessi all'esercizio della prostituzione: se indizi fondati fanno supporre che una persona straniera che esercita la prostituzione è vittima di un reato di rilievo ai sensi della LAV, la competente autorità cantonale degli stranieri (art. 88 cpv. 1 OASA) accorda un periodo di recupero e di riflessione durante il quale la persona interessata può ristabilirsi e deve decidere se collaborare con le autorità inquirenti, partecipare personalmente al procedimento penale o far valere prestazioni ai sensi della LAV.

Prima della scadenza del periodo di riflessione (in analogia all'art. 35 OASA), le autorità competenti comunicano all'autorità in materia di stranieri se e per quanto tempo sia necessaria o opportuna la presenza della vittima. L'autorità degli stranieri può chiedere informazioni al consultorio soltanto con il consenso della vittima (art. 11 cpv. 2 LAV; obbligo del segreto). L'autorità competente in materia di stranieri del Cantone in cui è stato commesso il reato rilascia un permesso di soggiorno di breve durata per le indagini di polizia, il procedimento giudiziario e penale o la consulenza da parte del consultorio.

#### Art. 57a (nuovo)

I capoversi 1 e 2 si fondano sulle disposizioni della LFCo sulla garanzia e lo sviluppo della qualità nella formazione continua (cfr. anche n. 1.2.4).

Stabiliscono che la Confederazione può fissare, d'intesa con i Cantoni, i criteri per la garanzia e lo sviluppo della qualità dei provvedimenti per l'integrazione degli stranieri sostenuti dalla Confederazione e dai Cantoni. Ciò vale soprattutto per i settori della promozione sostenuti dai programmi cantonali d'integrazione. Tra i settori più importanti vi sono la promozione linguistica, le qualifiche nell'ambito dell'integrazione lavorativa e la consulenza.

<sup>49</sup> DTF 125 II 268; DTF del 20 feb. 2007 n. 6S.543/2006; DTF del 24 nov. 2005 n. 6S.437/2005. La lesione è diretta se la figura di reato in questione ha lo scopo di tutelare (anche) l'integrità fisica, psichica o sessuale (DTF 129 IV 95 segg.). Con rispettivamente il 49,2 % e il 12 %, le lesioni e la coazione sessuale/violenza carnale sono i reati più frequenti nei 31 365 casi di consulenza dei consultori (fonte: statistica delle vittime di reati UST).

<sup>50</sup> Nel 2013, ad esempio, secondo la statistica sull'aiuto alle vittime dell'UST soltanto il 47,7 % dei casi di consulenza dei consultori ha condotto a un procedimento penale.

<sup>51</sup> L'errore di un medico che lede l'integrità fisica o psichica può anch'esso giustificare il diritto all'aiuto alle vittime, sempreché si sia in presenza di una violazione penale dell'obbligo di diligenza.

<sup>52</sup> Si distinguono tre livelli. *Consulenza in senso stretto* (= consulenza immediata e a lungo termine da parte del consultorio, senza prestazioni finanziarie) e *aiuto finanziario immediato*: in tal caso è sufficiente che la qualità di vittima entri in linea di conto; *contributi ai costi dell'aiuto a lungo termine*: in tal caso la qualità di vittima deve essere probabile; *risarcimento e riparazione*: in tal caso la qualità di vittima deve essere altamente probabile (almeno del 75 %).

Designando gli organi che verificano il rispetto dei criteri (art. 57a cpv. 3 AP-LStr), la Confederazione garantisce criteri univoci nel settore dell'integrazione, sia per la garanzia della qualità sia per il riconoscimento delle prestazioni della formazione continua. Per la promozione linguistica tale compito è svolto dal segretariato fide ([www.fide-info.ch](http://www.fide-info.ch)), su incarico della SEM. Il segretariato accredita gli istituti che offrono formazioni per gli insegnanti e verifica l'equivalenza per il riconoscimento delle loro prestazioni di formazione.

Fide è un sistema esaustivo d'apprendimento delle lingue che va dai mezzi didattici alla formazione degli insegnanti fino all'attestazione delle conoscenze linguistiche. Entro la fine del 2016 ci sarà inoltre un marchio di qualità fide che definirà i criteri di una promozione linguistica qualitativamente efficace. Con l'introduzione di fide, la SEM attua le disposizioni dell'articolo 6 capoverso 3 LFCo. Dal 2017 il segretariato fide svolgerà anche procedure di certificazione per l'ottenimento del marchio di qualità fide e fungerà da servizio di contatto per l'attestato delle conoscenze linguistiche e il passaporto delle lingue fide (documentazione delle conoscenze linguistiche acquisite).

Poiché in virtù dell'articolo 57 LStr la SEM è responsabile del coordinamento della promozione dell'integrazione a livello federale, oltre che nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione, fide va applicato in forma adeguata anche nelle strutture ordinarie (p. es. nei settori del mercato del lavoro e della formazione professionale). Il coordinamento intende garantire l'impiego efficace ed economico dei contributi statali, in particolare nel settore della promozione linguistica.

#### Art. 59a (nuovo)

Il primo periodo del capoverso 1 traspone nella LStr uno degli effetti giuridici del documento di viaggio per rifugiati, vale a dire il fatto che tale documento non autorizza i rifugiati a recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza (art. 12 cpv. 3 ODV). Se è in possesso di chiari indizi di un viaggio nello Stato d'origine (p. es. un timbro nel documento di viaggio), la SEM avvia un procedimento amministrativo contro l'interessato per revocargli la qualità di rifugiato (cfr. il commento all'art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> AP- LAsi).

Il secondo periodo del capoverso 1 conferisce alla SEM la possibilità di prevedere un divieto di viaggio anche in altri Stati, se vi è fondato sospetto che il divieto di recarsi nello Stato d'origine non sarà rispettato, ad esempio se con il documento di viaggio rilasciato dalle autorità svizzere un rifugiato si reca in un Paese limitrofo del suo Stato d'origine per recarsi successivamente in quest'ultimo usando un altro documento che lo autorizza a entrarvi. Può esservi sospetto fondato di mancato rispetto del divieto di viaggio anche se si constatano regolarmente viaggi di rifugiati tra uno Stato limitrofo dello Stato d'origine e la Svizzera.

Il divieto di viaggio per rifugiati in applicazione dell'articolo 59a capoverso 1 secondo periodo AP-LStr concerne tutti i cittadini di un determinato Paese (decisione di portata generale della SEM). Il viaggio di un rifugiato in uno Stato terzo contemplato dal divieto può essere eccezionalmente autorizzato dal SEM, su richiesta e in presenza di motivi importanti (p. es. una grave malattia o la morte di un familiare).

Se è in possesso di indizi concreti che un rifugiato si sia recato in un Paese contemplato dal divieto di viaggio, la SEM avvia contro l'interessato un procedimento amministrativo per la revoca dell'asilo (cfr. il commento all'art. 63 cpv. 2 AP-LAsi).

#### Art. 60 cpv. 2 lett. b e c

L'articolo 60 riguarda l'aiuto al ritorno e il reinserimento (cfr. n. 1.2.2 e 1.2.3).

### *Lettera b*

Il rinvio all'articolo 30 capoverso 1 lettera d LStr è abolito poiché tale lettera è abrogata. Con il nuovo rinvio all'articolo capoverso 1 lettera e<sup>bis</sup> AP-LStr, l'aiuto al ritorno è ammesso per gli stranieri che esercitano la prostituzione e la cui integrità fisica, psichica o sessuale è stata direttamente lesa, a causa di un reato, durante l'esercizio di tale attività (cfr. n. 1.2.2).

L'aiuto al ritorno ha lo scopo di promuovere il ritorno volontario o obbligatorio delle persone e di agevolarne il reinserimento nel Paese d'origine o di provenienza oppure in un Paese terzo. 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. Al di fuori del settore dell'asilo, l'aiuto al ritorno può finora essere concesso soltanto alle persone particolarmente esposte al pericolo di sfruttamento nel contesto della loro attività lucrativa (art. 30 cpv. 1 lett. d LStr; in seguito all'abolizione dello statuto di artista di cabaret, l'avamprogetto prevede l'abrogazione di questa disposizione; cfr. il commento all'art. 30 cpv. 1 lett. d LStr), alle vittime e ai testimoni della tratta di essere umani (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr) o alle persone che hanno lasciato il proprio Stato d'origine o di provenienza perché esposte a un pericolo generale grave e che durante la persistenza di tale pericolo non avevano potuto ritornarvi.

L'aiuto al ritorno è un incentivo ad abbandonare la prostituzione e a lasciare volontariamente la Svizzera. Aiuta le persone a ricostruirsi una vita nel Paese d'origine o di provenienza oppure in uno Stato terzo. Ne scaturisce un effetto preventivo, in quanto si evita che la persona in questione sia nuovamente vittima di reati. La concessione dell'aiuto al ritorno per la partenza verso uno Stato terzo presuppone che la persona possa recarsi lecitamente in tale Stato. Ciò è raramente il caso, poiché di norma uno Stato terzo non concede un permesso di soggiorno a una persona indigente.

L'aiuto al ritorno è concesso a condizione che la persona sia stata vittima di un atto violento in relazione diretta all'esercizio della prostituzione. Tale nesso deve essere reso verosimile da un certificato medico, un rapporto della polizia o informazioni di terzi. Inoltre la partenza dalla Svizzera deve essere volontaria, nel Paese di origine o di provenienza o nello Stato terzo manca un sostegno finanziario sufficiente e la persona in questione deve rendere verosimile di voler abbandonare definitivamente la prostituzione. Nel settore dell'asilo attualmente per l'aiuto al ritorno individuale sono versati al massimo CHF 6000 nel caso di una persona bisognosa di protezione, vale a dire un aiuto finanziario iniziale di CHF 1000 e un aiuto materiale aggiuntivo per un progetto di reintegrazione. 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 anche in determinati Stati dell'UE le condizioni di vita possono essere così pessime da indurre una persona alla prostituzione per motivi economici. L'assistenza per il reinserimento in loco può essere affidata a un'ONG.

### *Lettera c*

Anche le persone del settore degli stranieri la cui ammissione provvisoria è stata revocata conformemente all'articolo 84 capoverso 2 o 3 LStr o che pur essendo ammesse provvisoriamente lasciano la Svizzera di propria iniziativa potranno in futuro usufruire dell'aiuto al ritorno (cfr. n. 1.2.3). A complemento del vigente articolo 60 capoverso 2 lettera a LStr, in caso di partenza volontaria potranno quindi chiedere l'aiuto al ritorno anche gli stranieri la cui ammissione provvisoria è stata decisa 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). Le persone ammesse provvisoriamente in seguito a situazioni quali guerra, guerra civile, violenza generalizzata nello Stato d'origine o di provenienza continuano ad aver diritto all'aiuto al ritorno in virtù dell'articolo 60 capoverso 2 lettera a LStr.

### Art. 64d cpv. 3

La modifica corrisponde a una delle conclusioni della valutazione Schengen della Svizzera del 2014 relativa all'attuazione della direttiva sul rimpatrio e alle raccomandazioni del «Manuale comune sul rimpatrio»<sup>53</sup> (cfr. n. 1.2.7). Secondo l'articolo 3 paragrafo 7 della direttiva sul rimpatrio, il «rischio di fuga» deve basarsi su criteri oggettivi definiti dalla legge. Mentre sono già previsti dal diritto vigente per la carcerazione preliminare (art. 75 LStr) e la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStr), tali criteri mancano finora per l'esecuzione immediata dell'allontanamento secondo l'articolo 64d capoverso 2 lettera b LStr. La modifica proposta colma questa lacuna.

L'avamprogetto definisce le seguenti situazioni come indizi concreti che uno straniero intende sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento: lo straniero non osserva l'obbligo di collaborare di cui all'articolo 90 LStr, il suo comportamento permette di supporre che egli si opponga agli ordini delle autorità o lo straniero entra in Svizzera nonostante un divieto d'entrata. La formulazione non esaustiva della disposizione lascia alle autorità un certo margine d'apprezzamento, tuttavia devono tenere conto della pertinente giurisprudenza europea.

### Art. 65 cpv. 2 e 2<sup>bis</sup>

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. 1.2.8).

Spetta ai Cantoni eseguire il controllo delle persone sul loro territorio (art. 9 cpv. 1 LStr). Possono trasferire questo compito al Corpo delle guardie di confine mediante un accordo con il Dipartimento federale delle finanze (art. 23 cpv. 2 OEV, art. 97 della legge del 18 marzo 2005<sup>54</sup> sulle dogane; LD). Ne consegue che ai confini esterni della Svizzera operano sei diverse autorità di controllo (un'autorità federale: Cgcf; cinque autorità di polizia cantonali: Berna, Ginevra, Soletta, Vallese, Zurigo).

La presente proposta di modifica prevede che queste diverse autorità di controllo alla frontiera rendano la decisione di rifiuto d'entrata o di allontanamento a nome della SEM (art. 65 cpv. 2). Eseguono così il diritto federale in rappresentanza di un'autorità federale presso la quale può essere fatta opposizione contro questa prima decisione. La procedura di opposizione intende garantire una prassi uniforme e mantenere, nell'interesse delle autorità coinvolte, la via di ricorso vigente. Contro la decisione della SEM sull'opposizione può, come sinora, essere interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale (art. 65 cpv. 2<sup>bis</sup>).

Sia l'opposizione presso la SEM che il ricorso presso il Tribunale amministrativo federale non hanno effetto sospensivo. La nuova disposizione rende necessari adeguamenti dell'OEV.

### Art. 80a cpv. 1 lett. a

La disposizione è adeguata al fine di definire il Cantone che, nel quadro del riassetto del settore dell'asilo, può ordinare la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. Entra in vigore solo se il Popolo accetterà il progetto di riassetto del settore dell'asilo.

Se una persona da allontanare soggiorna in un centro della Confederazione, per l'ordine della carcerazione Dublino può essere designato competente il Cantone d'ubicazione del centro o quello competente dell'esecuzione dell'allontanamento secondo l'articolo 46 capoverso 1<sup>bis</sup>

<sup>53</sup> Raccomandazione della Commissione dell'1.10.2015 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.

<sup>54</sup> RS 631.0

terzo periodo LAsi<sup>55</sup>. Negli altri casi, ossia quando lo straniero è attribuito al Cantone di ubicazione del centro della Confederazione, è competente esclusivamente tale Cantone (cfr. n. 1.2.9).

Art. 81 cpv. 2

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale la situazione particolare delle persone in carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri è rispettata al meglio in strutture attrezzate specificamente per questo tipo di carcerazione e che consentono un regime di detenzione liberale (cfr. anche n. 1.2.7). Se tale tipo di struttura non è a disposizione, occorre provvedere affinché gli stranieri in carcerazione amministrativa siano separati dalle persone in carcerazione preventiva o dai detenuti che scontano una pena<sup>56</sup>. La disposizione vigente della LStr non è conforme alla giurisprudenza del Tribunale federale e neppure alla direttiva sul rimpatrio, che è parte dell'acquis di Schengen e quindi vincolante per la Svizzera. L'articolo 16 paragrafo 1 della direttiva prevede che il trattenimento avvenga di norma in appositi centri di permanenza temporanea e che la carcerazione in penitenziari ordinari è ammessa soltanto se lo Stato in questione non dispone di tali centri (o se non vi è più posto). In tal caso è tuttavia necessario garantire che «i cittadini di paesi terzi trattenuti sono 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 Corte di giustizia dell'Unione europea (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 di cittadini di Stati terzi in penitenziari ordinari<sup>57</sup>. Per la Svizzera in quanto Stato Schengen, ciò significa che in linea di massima 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. Anche se le decisioni della CGUE a chiarimento di questioni giuridiche nell'ambito di Schengen non sono direttamente vincolanti per la Svizzera, il nostro Paese è tenuto ad attuarle per garantire un'applicazione uniforme del diritto in materia di Schengen.

Se per l'esecuzione della carcerazione secondo il diritto in materia di stranieri è prevista una struttura che nel suo complesso serve anche all'esecuzione delle pene, le persone in carcerazione amministrativa devono essere alloggiare in reparti separati in cui è possibile un regime di detenzione più libero (locali comuni, visite, attività nel tempo libero)<sup>58</sup>. La carcerazione in vista di rinvio coatto, preliminare e cautelativa deve essere eseguita in un reparto separato in modo autonomo e indipendente rispetto all'esecuzione delle pene. I diritti delle persone in carcerazione amministrativa devono essere garantiti anche nel caso in cui determinati locali sono accessibili ai detenuti di tutti i reparti. La chiara separazione ha anche lo scopo di evidenziare che le persone sono trattenute per motivi amministrativi e non perché hanno commesso un reato<sup>59</sup>.

Art. 97 cpv. 3 lett. f

All'elenco dei dati da comunicare secondo la disposizione vigente, come ad esempio quelli delle sentenze di diritto penale o del versamento di prestazioni di aiuto sociale, l'avamprogetto aggiunge una nuova lettera f, che prevede espressamente l'assistenza amministrativa nel caso di misure del diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti (cfr. n. 1.2.16). Finora

---

<sup>55</sup> RS 142.31

<sup>56</sup> DTF 123 I 231, consid. b

<sup>57</sup> CGUE, sentenza del 17.7.2014, Bero e Bouzalmate, cause riunite C-473/13 e C-514/13, ECLI:UE:C:2014:2095; come pure sentenza 17.7.2014, Pham, causa C-474/13, ECLI:UE:C:2014:2096.

<sup>58</sup> FF 1994 I 273, pag. 297

<sup>59</sup> DTF 122 II 53, consid. 5a

tali misure erano considerate sentenze di diritto civile (art. 97 cpv. 3 lett. b LStr e art. 82 cpv. 2 OASA).

#### Art. 99

In seguito alla recente giurisprudenza del Tribunale federale<sup>60</sup> (cfr. n. 1.2.1) e al fine di chiarire in particolare la situazione in caso di rifiuto di approvare decisioni rese da autorità (amministrative o giudiziarie) o di ricorso cantonali, si propone di adeguare l'articolo 99 LStr.

Nella sua decisione di principio del 30 marzo 2015, il Tribunale federale osserva che se un permesso di soggiorno è stato concesso su decisione di un'autorità cantonale di ricorso (in linea di massima un'autorità giudiziaria) e tale decisione può essere impugnata dinnanzi al Tribunale federale mediante un ricorso di diritto pubblico, la SEM deve ricorrere a questa via di ricorso e non alla procedura d'approvazione<sup>61</sup>. Lo scopo è di evitare una nuova litispendenza in seguito alla decisione della SEM, il che non farebbe che allungare la procedura.

La modifica proposta menziona esplicitamente la possibilità della SEM di rifiutare l'approvazione anche se un'autorità cantonale di ricorso amministrativa o giudiziaria si è già pronunciata sul caso. Infatti, la procedura d'approvazione va distinta dalla procedura di ricorso. È importante che la SEM abbia la possibilità, come sinora, di rifiutare l'approvazione, anche nel caso in cui un'autorità cantonale di ricorso si sia già pronunciata sul caso.

Contrariamente alla procedura di ricorso, quella d'approvazione non è soggetta a un termine, il che permette alla SEM di esaminare, se necessario, in modo più approfondito i dossier che le sono sottoposti. Alle due procedure si applicano inoltre obblighi procedurali differenti; il Tribunale federale non ha lo stesso potere cognitivo della SEM. Ad esempio, in linea di massima non riesamina i fatti (art. 99 della legge del 17 giugno 2005<sup>62</sup> sul Tribunale federale, LTF), mentre la SEM può raccogliere informazioni presso altre autorità o, eccezionalmente, presso privati (art. 49 della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>63</sup> sulla procedura amministrativa, PA).

#### Art. 104 cpv. 1-1<sup>ter</sup>

##### *Cpv. 1*

Come secondo il diritto vigente (art. 104 cpv. 1 LStr), per migliorare i controlli al confine e impedire l'entrata illegale nello spazio Schengen e il transito illegale nelle zone di transito internazionale degli aeroporti la SEM può obbligare le compagnie aeree a trasmetterle subito dopo la partenza i dati personali dei passeggeri e i dati dei voli (dati API).

Nella prassi, i dati API sono trasmessi a un sistema gestito dalla SEM al quale possono accedere le autorità di controllo alla frontiera. Come soluzione alternativa in caso di gravi guasti tecnici del sistema API, la legge prevede anche in futuro la possibilità di fornire i dati direttamente alle autorità di controllo alla frontiera.

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

Come illustrato sopra (n. 1.2.13), secondo l'avamprogetto i dati API potranno essere utilizzati anche per combattere la criminalità organizzata internazionale come pure per prevenire le minacce alla sicurezza interna o esterna risultanti dal terrorismo, dalla proliferazione di armi e dallo spionaggio. Secondo il diritto vigente la scelta dei voli si basa soprattutto su un'analisi dei rischi dal punto di vista della politica migratoria. È perciò opportuno introdurre la possibilità

<sup>60</sup> Sentenza del Tribunale federale 2C\_146/2014 del 30 mar. 2015. Sulla stessa questione cfr. anche la sentenza 2C\_634/2014 del 24 apr. 2015.

<sup>61</sup> Cfr. art. 89 cpv. 2 e 111 LTF; sentenza summenzionate: 2C\_146/2014, consid. 4.4.3 e 2C\_634/2014, consid. 3.2.

<sup>62</sup> RS 173.110

<sup>63</sup> RS 172.021

di estendere l'obbligo di comunicazione ad altri aeroporti di partenza di rilievo per la lotta ai suddetti reati. Per tale motivo il capoverso 1<sup>bis</sup> prevede che fedpol e il SIC possano chiedere tale estensione.

L'eventuale estensione dell'obbligo di comunicazione a ulteriori aeroporti di partenza si fonda su un'analisi delle minacce dell'autorità richiedente. Quella di fedpol terrà conto anche delle priorità della strategia di lotta alla criminalità 2015-2019, ossia il terrorismo, la criminalità organizzata, la cibercriminalità, la tratta di esseri umani e il traffico di migranti<sup>64</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. Già ora i 13 aeroporti di partenza al di fuori dello spazio Schengen coprono le regioni importanti anche per la lotta ai suddetti reati. Nella situazione attuale, secondo fedpol non è necessaria un'estensione rilevante dell'obbligo di comunicazione ad altri aeroporti di partenza.

Se la SEM respinge una richiesta di fedpol o del SIC di estendere l'obbligo di comunicazione a determinati voli, si applica la procedura di appianamento delle differenze prevista dall'ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (art. 15 cpv. 3 OLOGA<sup>65</sup>). L'appianamento delle differenze 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>*

Secondo il capoverso 1<sup>ter</sup>, le compagnie aeree soggette all'obbligo di comunicazione devono comunicare i dati dei passeggeri immediatamente dopo il decollo. Questa prescrizione non è nuova, poiché nel diritto vigente è contenuta nel capoverso 1. Per ragioni di sistematica e di leggibilità è stata tuttavia trasferita in questo nuovo capoverso. In tal modo si chiarisce in particolare che tale prescrizione è valida anche quando l'obbligo di comunicazione è esteso ad altri voli secondo il capoverso 1<sup>bis</sup>.

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

#### *Cpv. 1*

Secondo l'avamprogetto, i dati dei passeggeri che le compagnie aeree comunicano alla SEM e che sono trasmessi al sistema API potranno essere impiegate anche per lottare contro la criminalità organizzata internazionale e il terrorismo nonché per prevenire le minacce alla sicurezza interna ed esterna derivanti dal terrorismo, dalla proliferazione e dallo spionaggio. È quindi opportuno estendere la disposizione sugli scopi nel capoverso 1. Un pertinente disciplinamento è in linea di massima previsto dalla direttiva UE 2004/82/CE del 29 aprile 2004<sup>66</sup>, su cui si fonda l'articolo 104a e che stabilisce che i dati dei passeggeri possono essere utilizzati, in conformità con la legislazione nazionale, per finalità di applicazione normativa.

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

Il nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> definisce i dati contenuti nel sistema API. Si tratta tuttavia di una mera modifica redazionale, dato che nel diritto vigente i dati sono definiti nel capoverso 1.

#### *Cpv. 3*

Il capoverso 3 è oggetto di una piccola modifica redazionale, in quanto è cancellata la parola «efficacemente». Il contenuto materiale delle disposizione non cambia.

<sup>64</sup> <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2015/2015-12-043.html>.

<sup>65</sup> RS 172.010.1

<sup>66</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 apr. 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, GU L 261 del 6.8.2004.

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

Per lottare contro la criminalità organizzata internazionale e il terrorismo, fedpol potrà accedere, mediante procedura di richiamo, ai dati di cui all'articolo 104 capoverso 4 riguardanti un singolo caso. Questi dati permettono di accertare rapidamente se una persona nota alla polizia per aver commesso un reato intende recarsi in Svizzera da uno degli aeroporti di partenza sottostanti all'obbligo di comunicazione. Ciò permette di pianificare e attuare per tempo le misure di polizia necessarie. Il trattamento dei dati API da parte di fedpol è limitato ai casi di criminalità organizzata internazionale e di terrorismo, ai sensi degli articoli 1 capoverso 1 della legge federale del 7 ottobre 1994<sup>67</sup> sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (LUC), 23 e 24 del Codice di procedura penale (CPP)<sup>68</sup>, 260<sup>ter</sup> e 260<sup>quinquies</sup> del Codice penale (CP)<sup>69</sup> come pure della legge federale del 12 dicembre 2014<sup>70</sup> che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate. Sono pertanto prioritari reati quali la tratta di esseri umani, il traffico illecito di stupefacenti e il terrorismo. Hanno accesso ai dati API soltanto determinati inquirenti e collaboratori di fedpol con compiti di coordinamento. Si tratta dei dati personali della persona in questione e di informazioni relative al suo documento di viaggio, all'aeroporto di partenza e all'aeroporto di transito o d'arrivo in Svizzera nonché, se disponibili, di indicazioni sul volo prenotato dalle persone trasportate, sul loro numero come pure sulla data e l'ora della partenza e dell'arrivo del volo. I dati API specifici a un caso sono confrontati manualmente a scadenze regolari con i dati dei sistemi a sostegno delle indagini di polizia giudiziaria secondo gli articoli 10, 11 e 12 della legge federale del 13 giugno 2008<sup>71</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP). Per il confronto non si possono usare altri mezzi tecnici. I dati personali vengono immessi separatamente, mediante una funzione di ricerca negli elenchi elettronici dei passeggeri. In tal modo non vi è una connessione tecnica del sistema API ad altri sistemi. Se dal confronto di un caso specifico si ottiene un risultato positivo, i dati possono essere ulteriormente trattati per le indagini preliminari e di polizia e registrati nei sistemi di cui agli articoli 10, 11 e 12 LSIP. Tali dati sono poi conservati, trattati e cancellati conformemente alla LSIP.

I risultati del confronto dei dati API con RIPOL, SIS, SIMIC e la banca dati INTERPOL sui documenti rubati e smarriti (ASF-SLTD) rilevanti sotto il profilo del perseguimento penale sono comunicati a fedpol dagli organi di controllo alle frontiere.

### Art. 104b

#### *Cpv. 1*

L'articolo 104b dell'avamprogetto disciplina la trasmissione automatica dei dati API al SIC. Secondo il capoverso 1, i dati vengono trasmessi in forma elettronica al SIC immediatamente dopo essere stati immessi nel sistema API. Sono tuttavia trasmessi soltanto i dati comunicati dalle compagnie aeree nell'ambito del loro obbligo di comunicazione (art. 104 cpv. 1 e 2 LStr) e non i risultati delle consultazioni delle banche dati generati automaticamente dal sistema API. A tali risultati hanno accesso, come sinora, soltanto le autorità di controllo alla frontiera (art. 104a cpv. 3 LStr).

#### *Cpv. 2*

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

I dati API servono al SIC per individuare preventivamente persone che arrivano o fanno scalo

---

<sup>67</sup> RS 360.

<sup>68</sup> RS 312.0.

<sup>69</sup> RS 311.0.

<sup>70</sup> RS 122

<sup>71</sup> RS 361.

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, essi permettono di completare i dati sui trasferimenti della persona sospetta. Ciò permette inoltre al SIC di motivare in maniera fondata una domanda di emanare un divieto d'entrata, di rifiutare una richiesta di naturalizzazione o di adottare in modo più efficiente altre misure preventive, quali il colloquio o l'individuazione di un determinato contesto.

I dati che sono trasmessi al SIC conformemente all'articolo 104b AP-LStr sono confrontati manualmente con i sistemi d'informazione Sicurezza interna (ISIS) e Sicurezza esterna (ISAS) e in seguito distrutti. Eventuali riscontri sono registrati in ISIS o ISAS e sottostanno alle disposizioni dell'ordinanza dell'8 ottobre 2014<sup>72</sup> sui sistemi d'informazione del Servizio delle attività informative della Confederazione (OSI-SIC).

#### Art. 104c

Per motivi redazionali il contenuto del vigente articolo 104b LStr (accesso ai dati dei passeggeri nel singolo caso) è trasferito nel nuovo articolo 104c AP-LStr.

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

Il sistema centrale d'informazione visti (C-VIS), introdotto in ottobre 2011, si è rivelato uno strumento efficace che permette di verificare rapidamente, per mezzo in particolare delle impronte digitali, se una persona ha ottenuto un visto Schengen per venire in Europa e di determinare lo Stato che lo ha rilasciato, oltre che identificare la persona in questione, se la sua identità non è accertata. 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. 1.2.11). Avendo questa possibilità guadagnerebbero tempo in occasione del controllo dei cittadini stranieri sprovvisti di documenti d'identità. Per tale motivo l'accesso al C-VIS è esteso alle autorità di polizia comunali.

È sensato estendere in maniera analoga l'accesso al sistema nazionale visti ORBIS, attualmente consentito soltanto alle autorità di polizia cantonali. Così le autorità di polizia comunali potranno consultare on line sia il sistema nazionale che quello centrale di Schengen. Gli articoli 109a capoverso 2 lettera d e 109c lettera e AP-LStr, che riguardano rispettivamente l'accesso a C-VIS e a ORBIS, sono adeguati di conseguenza.

#### Art. 109f cpv. 1 e 2 Principi

La presente disposizione definisce l'obiettivo generale e il campo d'applicazione del nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno. I compiti per i quali sarà utilizzato il sistema sono connessi all'intero processo del 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 di stranieri (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).

#### Art. 109g Contenuto

Il presente articolo disciplina il contenuto del nuovo sistema d'informazioni a sostegno del ritorno (cfr. n. 1.2.10).

---

<sup>72</sup> RS 121.2

### *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 degli stranieri per le quali i servizi cantonali della migrazione o i consultori per il ritorno chiedono alla SEM di concedere l'aiuto al ritorno, acquisire i documenti di viaggio sostitutivi, organizzare la partenza o rimborsare le spese per la partenza o la carcerazione.

Il campo d'applicazione dell'articolo 109g dovrà essere esteso all'espulsione prevista nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121 capoversi 3-6 Cost. sull'espulsione degli stranieri che commettono reati<sup>73</sup>. Gli adeguamenti necessari saranno fatti a tempo debito.

### *Cpv. 2*

Il nuovo sistema permette di centralizzare tutti i dati necessari allo svolgimento ottimale della procedura di partenza di uno straniero. Si tratta dei dati relativi alla consulenza per il ritorno, alle misure necessarie per l'ottenimento di un documento, alla prenotazione del volo, al versamento dell'indennità di partenza e al conteggio delle spese di partenza. Tali informazioni saranno accessibili in maniera mirata alle diverse parti coinvolte nella procedura di rimpatrio.

#### *Cpv. 2 lett. a*

I dati personali registrati nel sistema sono tratti dal sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), ammesso che quest'ultimo li contenga. I dati sull'etnia e la religione sono ripresi e utilizzati soltanto se necessari nell'ambito della procedura d'identificazione, dell'organizzazione della partenza o dell'aiuto al ritorno, a seconda delle particolarità dello Stato d'origine o di provenienza dello straniero.

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

#### *Cpv. 2 lett. b*

I dati biometrici sono necessari per le misure volte a identificare lo straniero oppure per la sua riammissione o 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). Ne fanno parte anche la foto e le impronte digitali. Per le persone del settore dell'asilo i dati sono ripresi dal SIMIC, nel caso delle altre persone vengono registrati dalle autorità cantonali competenti in materia di stranieri.

#### *Cpv. 2 lett. c*

Tutti i documenti scambiati tra le parti coinvolte nella procedura di ritorno e la SEM saranno in futuro registrati nel dossier elettronico del SIMIC. Mediante la nuova applicazione potranno accedere al dossier elettronico, compreso quello medico, anche gli utenti del nuovo sistema d'informazione.

#### *Cpv. 2 lett. d*

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 agosto 1999<sup>74</sup> [OAsi 3]) che sarà disattivata dopo la migrazione dei dati nel nuovo sistema d'informazione. I dati sulla consulenza per il ritorno sono attualmente registrati in maniera decentralizzata, spesso in

<sup>73</sup> Messaggio del 26 giu. 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3-6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF 2013 5249.

<sup>74</sup> RS 142.314

schede individuali, presso i servizi cantonali cui compete la consulenza o i terzi incaricati. Tali dati sono soltanto parzialmente e retroattivamente a disposizione della SEM a fini accertativi e statistici. In futuro, tutti i casi di consulenza che sfociano nell'organizzazione della partenza e tutte le domande di aiuto al ritorno saranno registrate nel sistema dal competente consultorio per il ritorno e trasmesse – attraverso un processo elettronico – al servizio competente della SEM.

*Cpv. 2 lett. e ed f*

L'attuale sistema d'informazione Aurora è stato previsto per sostenere le pratiche relative all'identificazione, all'ottenimento di un documento di viaggio e all'organizzazione della partenza (art. 12 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999<sup>75</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 relativi alle pratiche volte a ottenere un documento di viaggio sono registrati in maniera decentralizzata in schede ad hoc e non sono utilizzabili per fini di controllo e statistici. Il sistema Aurora sarà disattivato dopo la migrazione dei dati nel nuovo sistema d'informazione. In futuro, tutte le richieste di aiuto al ritorno saranno registrate dalla SEM nel quadro delle misure tese a identificare gli stranieri e ad acquisire i documenti di viaggio sostitutivi, mentre le domande per l'organizzazione del ritorno saranno registrate dalle autorità cantonali competenti in materia di stranieri o dal competente consultorio per il ritorno. Queste domande saranno trasmesse – attraverso un processo elettronico – al servizio competente della SEM.

*Cpv. 2 lett. g*

L'articolo 71b P-LStr, previsto dal progetto di riassetto del settore dell'asilo<sup>76</sup>, disciplina la trasmissione dei dati medici per valutare l'idoneità al trasporto. La disposizione permette di registrare tali dati nel nuovo sistema d'informazione, mettendoli a disposizione delle autorità cui compete l'organizzazione della partenza. È prevista anche la registrazione delle misure specifiche da adottare, compresi l'eventuale ordine di una scorta 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. Sono contemplate sia la partenza volontaria sia il rinvio coatto.

*Cpv. 2 lett. h*

Le pratiche per l'organizzazione della partenza per via aerea, in particolare quelle volte a fissare l'itinerario nonché la scelta del volo e della compagnia aerea, dipendono direttamente dai risultati della consultazione del RIPOL, secondo l'articolo 15 capoverso 3 lettera f della legge federale del 13 giugno 2008<sup>77</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP), o del 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 non è cancellata l'iscrizione nel RIPOL o non sono adeguate le modalità della partenza (p. es. l'itinerario e la compagnia aerea previsti). Per tale ragione è necessario poter registrare nel nuovo sistema d'informazione chi ha effettuato le consultazioni e quando, l'esito positivo o negativo e le misure adottate.

*Cpv. 2 lett. i*

Nel quadro della procedura d'esecuzione dell'allontanamento, i dati relativi alla carcerazione dello straniero da rimpatriare sono importanti perché influiscono sulla durata delle pratiche (p.

---

<sup>75</sup> RS 142.281

<sup>76</sup> Messaggio del 3 set. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo), FF 2014 6917; 14.063.

<sup>77</sup> RS 361

es. quelle volte a ottenere un documento di viaggio), sulla data per la quale un volo può o deve essere prenotato oppure sulla valutazione dei rischi e le misure accompagnatorie da prevedere per l'esecuzione dell'allontanamento. 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 cantonali competenti in materia di stranieri (art. 15a OEAE).

#### *Cpv. 2 lett. j*

Queste informazioni tecniche figurano già nel sistema Aurora e sono necessarie per l'organizzazione della partenza per via aerea. Si tratta in particolare dell'indicazione degli aeroporti di partenza, di transito e d'arrivo, della data e dell'ora del volo come pure della compagnia aerea. Nel caso dei voli accompagnati o speciali sono inoltre contemplate informazioni complementari sulla cooperazione, o il rifiuto di cooperazione, dello straniero oppure sulle misure coercitive attuabili o adottate durante il volo. Avranno accesso a tali informazioni soltanto i servizi incaricati nel singolo caso.

#### *Cpv. 2 lett. k*

Il nuovo sistema d'informazione conterrà soprattutto la data, il luogo e la durata della scorta di persone in occasione del trasporto a un'audizione centralizzata, del trasporto all'aeroporto o dell'allontanamento verso lo Stato d'origine o di provenienza oppure in uno Stato terzo. Anche l'identità della scorta e la sua funzione come pure l'ottenimento di visti e i vaccini necessari per la scorta saranno registrati nel sistema. Questi dati sono necessari per la prenotazione dei biglietti d'aereo, l'ottenimento dell'autorizzazione di transito o dell'autorizzazione d'entrata o la pianificazione della scorta.

#### *Cpv. 2 lett. l*

Vari tipi di dati registrati nel sistema permettono al Cantone competente di allestire un conteggio in vista del rimborso delle spese da parte della Confederazione (art. 92 LAsi e 54-59 dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999<sup>78</sup>; OAsi 2). Si tratta in particolare dei dati relativi all'aiuto al ritorno (lett. d), all'accertamento dell'identità e all'ottenimento dei documenti di viaggio (lett. e) e alla scorta (lett. k).

Il sistema dovrebbe facilitare anche l'allestimento del conteggio delle spese 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.

#### *Cpv. 3*

I dati personali elencati nel capoverso 2 lettere a–c e i provengono dal SIMIC, sempreché vi siano stati registrati, e possono essere aggiornati nel nuovo sistema d'informazione durante la procedura di aiuto al ritorno. Se necessario sono successivamente ripresi nel SIMIC. In tal modo si garantisce che i dati del SIMIC siano aggiornati. Si tratta soprattutto del cognome e del nome, della data di nascita, della nazionalità, dello stato civile, dei documenti d'identità o dei dati sulla carcerazione.

#### *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>79</sup> sulla protezione dei dati e all'articolo 10 della direttiva 95/46/CE

---

<sup>78</sup> RS 142.312

<sup>79</sup> RS 235.1

del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995<sup>80</sup>, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. La SEM informa le persone i cui dati sono registrati sullo scopo del trattamento, le categorie di dati e i destinatari dei dati.

#### Art. 109h Trattamento dei dati

Questo articolo disciplina l'accesso al nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno (cfr. n. 1.2.10). I dettagli saranno definiti nell'ordinanza.

##### *Let. a-c*

La Confederazione assiste i Cantoni incaricati dell'allontanamento o dell'espulsione di stranieri (art. 71 LStr). Per questa ragione il sistema d'informazione è concepito in modo tale che possano avvalersene per questo compito non soltanto i collaboratori del SEM, ma anche le autorità competenti in materia di stranieri, inclusi i servizi incaricati della consulenza e dell'aiuto al ritorno. Anche le autorità cantonali di polizia devono poter trattare i dati registrati nel sistema per i loro compiti legati alla partenza degli stranieri.

In futuro queste tre categorie di autorità (lett. a-c) potranno registrare direttamente nel sistema tutte le domande di sostegno alla SEM (acquisizione di documenti, aiuto al ritorno, organizzazione della partenza e rimborso delle spese) e, attraverso il processo elettronico, seguire le fasi di trattamento del caso. Per tale motivo, queste autorità devono assolutamente poter accedere al sistema.

##### *Let. d*

Nel settore dell'organizzazione della partenza dalla Svizzera per via aerea, la SEM può concludere, con le competenti autorità dei Cantoni in cui sono ubicati gli aeroporti internazionali o con terzi, convenzioni riguardanti la gestione dell'esercizio presso l'aeroporto (art. 11 cpv. 2 OEAE). Mentre agli aeroporti di Ginevra e di Zurigo l'accoglienza e il trasporto scortato delle persone da imbarcare è effettuato dalla polizia cantonale aeroportuale, all'aeroporto di Basilea-Mulhouse tale compito è svolto dal Corpo delle guardie di confine (Cgcf). Per tale ragione il Cgcf deve avere accesso al sistema d'informazione, come qualsiasi altra autorità incaricata di questo compito.

Deve poter accedere al sistema anche il Cgcf a Ginevra e Chiasso, che esegue in particolare l'allontanamento per via terrestre degli stranieri in situazione irregolare in applicazioni degli accordi di riammissione.

##### *Let. e*

I terzi incaricati dalla SEM o da un'autorità cantonale competente in materia di stranieri conformemente all'articolo 109i AP-LStr svolgono compiti risultanti dall'applicazione della LAsi (art. 93 cpv. 1 lett. a e cpv. 3) o della LStr (art. 71 lett. b). Hanno pertanto bisogno di un accesso al sistema d'informazione limitato alle informazioni necessarie per il proprio lavoro.

Le categorie di terzi incaricati e i compiti loro conferiti sono descritti nell'articolo 109i AP-LStr.

#### Art. 109i Terzi incaricati

Il presente articolo disciplina l'accesso di terzi incaricati al nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno (cfr. n. 1.2.10).

---

<sup>80</sup> GU L 281 del 23 nov. 1995, pag. 31

### *Cpv. 1 lett. a*

Conformemente all'articolo 67 capoverso 3 OAsi 2, la SEM ha delegato all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) le attività connesse alla consulenza e alla concessione dell'aiuto al ritorno nei centri di registrazione e procedura della Confederazione e negli aeroporti di Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin. I consulenti 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.

L'OIM sostiene inoltre la SEM nell'attuazione dei programmi all'estero tesi a facilitare il ritorno e la reintegrazione delle persone che hanno lasciato la Svizzera (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 di provenienza o in uno Stato terzo.

Nei Cantoni, la SEM finanzia in particolare i consultori cantonali 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 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).

### *Cpv. 1 lett. b*

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

Questi compiti presuppongono l'accesso a informazioni specifiche necessarie per l'organizzazione della partenza – ad esempio i dati del volo, i documenti d'identità esistenti, il tipo di prestazioni 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.

### *Cpv. 1 lett. c*

Secondo l'articolo 11 capoverso 4 OEAE, la SEM assicura la scorta medica sia per i voli speciali sia per quelli di linea. Affinché gli specialisti medici incaricati dalla SEM possano valutare l'idoneità al trasporto delle persone che devono lasciare la Svizzera ed eventualmente accompagnarle, è necessario un accesso limitato al sistema. In tal modo gli specialisti possono inserire direttamente nel sistema il risultato dell'analisi e, su richiesta della SEM, registrare le persone previste per la scorta sull'aereo.

### *Cpv. 2*

Se accorda a terzi l'accesso in linea al nuovo sistema d'informazione, 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 i dati, a prescindere da una loro colpa.

### *Cpv. 3*

Il Consiglio federale determina in un'ordinanza i dati che i terzi sono autorizzati a trattare.

### *Art. 109j Sorveglianza ed esecuzione*

Il presente articolo disciplina le competenze della SEM e del Consiglio federale in riferimento al nuovo sistema d'informazione a sostegno del ritorno (cfr. n. 1.2.10). I dettagli saranno definiti 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*

Il capoverso 2 elenca gli ambiti di competenza del Consiglio federale.

### *Art 111 cpv. 5 lett. f*

L'ufficio SIRENE di fedpol deve poter accedere al sistema ISR nell'ambito dei suoi compiti di verifica dei documenti di viaggio. Una nuova lettera f sancisce tale accesso nella legge (cfr. n. 1.2.12).

### *Art. 115 cpv. 4*

Questa modifica si fonda sulla giurisprudenza del Tribunale federale in merito al perseguimento penale per soggiorno illegale degli stranieri la cui procedura d'allontanamento è pendente<sup>81</sup>. La giurisprudenza del Tribunale federale si basa su quella della CGUE relativa alla direttiva sul rimpatrio (cfr. n. 1.2.7), che ha stabilito che quest'ultima si oppone alle normative nazionali secondo cui 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 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 in un Paese<sup>82</sup>. Resta tuttavia possibile punire il soggiorno illegale con una multa o una pena pecuniaria. Rispetto alla disposizione vigente, l'articolo 115 capoverso 4 AP-LStr prevede la priorità dell'esecuzione dell'allontanamento rispetto a una pena detentiva (per soggiorno illegale) non solo quando l'esecuzione dell'allontanamento è subito possibile, ma anche quando una procedura d'allontanamento è pendente o se tale procedura è avviata in applicazione della direttiva sul rimpatrio. Se tuttavia la procedura 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 (art. 115 cpv. 4 lett. a AP-LStr). In base a una sentenza della CGUE del 1° ottobre 2015, la pronuncia e l'esecuzione di una pena detentiva è ammissibile anche nel caso in cui, dopo un rimpatrio eseguito nell'am-

---

<sup>81</sup> 6B 196/2012

<sup>82</sup> C-329/11; C-61/11 PPU

bito di una procedura d'allontanamento, l'interessato rientra in Svizzera violando il divieto d'entrata<sup>83</sup>. La disposizione non contempla i procedimenti penali per altri reati commessi durante la procedura d'allontanamento.

## 2.2 Disposizioni della legge sull'asilo

### Art. 63 cpv. 1<sup>bis</sup> e 2

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

Il capoverso 1<sup>bis</sup> primo periodo è una *lex specialis* rispetto al capoverso 1 lettera b in combinato disposto con l'articolo 1 lettera C numero 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati<sup>84</sup> e sancisce nella legge la presunzione (confutabile) che il rifugiato riconosciuto che si reca nel proprio Stato d'origine o di provenienza abbia ridomandato volontariamente, ai sensi della dell'articolo 1 lettera C numero 1 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza. Di conseguenza gli viene revocata la qualità di rifugiato, sempreché 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 (DTAF 2010/17):

- il viaggio del rifugiato è *volontario*, ossia senza pressioni esterne;
- il rifugiato *intende* domandare la protezione dello Stato d'origine o di provenienza;
- lo Stato d'origine o di provenienza concede *effettivamente* la protezione.

Secondo la prassi del TAF la qualità di rifugiato è revocata se queste condizioni sono soddisfatte. Il capoverso 1<sup>bis</sup> secondo periodo si riallaccia 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 l'attuale giurisprudenza del TAF tale pressione sussiste ad esempio se il rifugiato si reca nello Stato d'origine per visitare la madre gravemente malata;
- il rifugiato 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 tale protezione;
- lo Stato d'origine o di provenienza non gli concede la protezione effettiva.

Poiché la conseguenza della presunzione è grave (revoca della qualità di rifugiato) e nella prassi sono probabili grosse difficoltà nell'addurre le prove (documenti probatori non disponibili, fattispecie in rapporto con l'estero e prove di fatti negativi), il capoverso 1<sup>bis</sup> secondo periodo diminuisce i requisiti delle prove nella misura in cui è sufficiente la *prova per verosimiglianza* (cfr. per quanto riguarda la prova dello statuto di rifugiato art. 7 cpv. 1 e 2 LAsi). Questo significa che, al contrario della prova in senso stretto («dimostrazione»), la controprova riesce se l'autorità ritiene molto verosimile che si sia in presenza di una delle suddette condizioni.

#### Cpv. 2

Il capoverso 2 è stato completato con un nuovo motivo di revoca dell'asilo (lettera b) secondo

<sup>83</sup> C-290-14 Celaj

<sup>84</sup> RS 0.142.30

cui l'asilo è revocato se la SEM constata che una persona ha violato, senza autorizzazione, il divieto di recarsi in uno Stato terzo previsto dall'articolo 59a cpv. 1 secondo periodo AP-LStr (cfr. n. 1.2.6).

#### Art. 102f Videosorveglianza (nuovo)

La registrazione e l'uso di riprese audiovisive, soprattutto la loro conservazione, vanno disciplinati nella LAsi (cfr. n. 1.2.15).

Dal punto di vista della protezione dei dati manca una base legale formale per l'utilizzazione dei 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 luoghi quali dormitori e bagni (docce, lavatoi, 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, dei collaboratori addetti all'assistenza e del personale di 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 solamente le registrazioni audiovisive, se rilevanti, possono essere adottate come mezzi di prova dinnanzi 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 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. Inoltre, nell'ambito di un'indagine amministrativa in seno alla SEM o di un procedimento penale, possono visionare le registrazioni i superiori competenti del servizio Sicurezza ed esercizio.

È prevista una delega al Consiglio federale per disciplinare le modalità della videosorveglianza. Si tratta in particolare di definire gli edifici gestiti dalla SEM e le parti di tali edifici in cui installare la videosorveglianza. La norma di delega conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di fissare le modalità di trasmissione dei dati personali alle autorità inquirenti e le misure tecniche che permettono la registrazione e la distruzione definitiva di tali dati. Infine, il Consiglio federale stabilirà che occorre rendere attenti alla videosorveglianza.

### **2.3 Disposizioni della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo**

Il progetto Adeyja intende permettere la gestione informatica dei processi legati al rimpatrio (sia nel settore dell'asilo che degli stranieri), mentre il progetto e-Asilo si prefigge di mettere a disposizione un dossier elettronico, compresi elementi di trattamento elettronico dei casi, a sostegno delle procedure d'asilo del SEM. A metà 2014 è stato introdotto con successo un sistema di dossier elettronico nel centro di procedura di Zurigo (fase pilota), che ora sarà 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. 1.2.15). È pertanto necessario adeguare la LSISA.

Art. 4 cpv. 1 lett. e

Si tratta di aggiungere nel sistema d'informazione una nuova categoria di dati personali del settore dell'asilo. Per motivi di efficienza (accesso rapido, nessun supporto di dati fisico), i dati sonori allestiti durante le procedure d'asilo (p. es. perizie linguistiche) dovranno essere in futuro accessibili nel SIMIC ai collaboratori della SEM.

Art. 7b Trattamento dei dati biometrici nei settori dell'asilo e degli stranieri e accesso agli stessi

Affinché tutti i processi possano essere supportati elettronicamente in modo adeguato, è necessario che determinati dati biometrici (foto e impronte digitali) possano essere archiviati in modo strutturato nel SIMIC. Ciò è utile nei seguenti processi dei settori dell'asilo e degli stranieri:

- I dati biometrici svolgono un ruolo fondamentale nel trattamento delle procedure Dublino (art. 7b cpv. 1 lett. a AP-LSISA). Gli Stati Dublino identificano le persone mediante le informazioni contenute nelle banche dati Eurodac/C-VIS o confrontando le impronte digitali (schede dattiloscopiche delle 10 dita) con le banche dati nazionali. Pertanto, i collaboratori della sezione competente della SEM trasmettono agli Stati Dublino, su richiesta, il risultato del confronto con Eurodac/C-VIS e/o le schede dattiloscopiche. Al momento, se hanno bisogno delle impronte digitali, i collaboratori della SEM devono ordinarle internamente per mezzo di un sistema d'archiviazione temporaneo. Poiché l'ordinazione e la fornitura delle impronte digitali richiede tempo, il trattamento dei casi sarebbe più veloce se i dati fossero disponibili in un'applicazione specifica. Lo stesso vale per le fotografie dei passaporti necessarie nelle procedure Dublino e in particolare per il rilascio dei lasciapassare. Al momento le foto devono essere scansionate manualmente. La situazione odierna è insoddisfacente dato che le foto sono già registrate in forma digitale nei centri di registrazione e procedura (CRP), ma devono essere cancellate dopo poco tempo in ragione dell'attuale situazione giuridica.
- Per procurare i documenti necessari per la procedura di allontanamento o d'espulsione (sia nel settore dell'asilo che in quello degli stranieri) oggi si usano fotografie e schede dattiloscopiche. Oltre a permettere di identificare più facilmente l'interessato, ciò agevola soprattutto il rilascio di lasciapassare e/o le domande di riammissione. Oltre ai collaboratori della SEM (art. 7b cpv. 1 lett. a AP-LSISA), sono coinvolti in queste attività anche servizi esterni quali gli uffici cantonali della migrazione (art. 7b cpv. 1 lett. c AP-LSISA), le polizie cantonali o il Corpo delle guardie di confine (art. 7b cpv. 2 lett. b AP-LSISA). Le procedure attuali (gestione cartacea delle fotografie, scambio oneroso di schede dattiloscopiche nella procedura Dublino) causano inutili ritardi nel trattamento dei casi. L'integrazione nel SIMIC dei dati biometrici menzionati renderebbe le procedure più efficienti poiché sarebbe eliminato il passaggio da un supporto all'altro.
- Nei centri di registrazione e di procedura le fotografie e le schede dattiloscopiche sono attualmente usate per identificare i richiedenti e rilasciare i lasciapassare per la partenza dalla Svizzera oppure per il trasferimento dei richiedenti l'asilo da un centro all'altro o in un Cantone. Visti i problemi nelle procedure attuali e i vantaggi che risultano dalla raccolta dei dati in un solo sistema valgono le osservazioni fatte sopra. Oltre ai collaboratori della SEM, dovrebbero avere accesso alle fotografie e alle schede dattiloscopiche anche i partner esterni nei settori della sicurezza, dell'aiuto al ritorno e della dattiloscopia (art. 7b cpv. 1 lett. b e cpv. 2 lett. b AP-LSISA).
- Per la fase pilota di Zurigo valgono le osservazioni fatte per i settori Dublino e rimpatrio. È inoltre già impiegato un dossier elettronico, ma le immagini del viso dei richiedenti

devono ancora essere messe a disposizione in forma cartacea. Ne risulta un inutile rallentamento dei processi di lavoro (art. 7b cpv. 1 lett. a AP-LSISA).

Per i settori coinvolti nella procedura d'asilo valgono i punti già menzionati per le fotografie (art. 7b cpv. 1 lett. a AP-LSISA).

#### Art. 8a (nuovo)

Con l'articolo 8a AP-LSISA l'avamprogetto introduce una disposizione che permette di indicare chiaramente i dati del SIMIC trasmessi automaticamente al sistema d'informazione per il sostegno del ritorno di cui all'articolo 109f AP-LStr.

## **2.4 Disposizioni della legge sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti**

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

L'articolo 97 capoverso 2 LStr prevede l'obbligo di fornire, su richiesta, alle autorità cantonali competenti in materia di stranieri le informazioni e i dati necessari per l'applicazione della LStr.

La LAVS, da parte sua, prevede che le autorità competenti in materia di assicurazioni sociali comunichino dati personali alle autorità competenti in materia di stranieri soltanto se la persona interessata ha dato il suo consenso scritto (art. 50a cpv. 4 LAVS). Secondo la dottrina vigente<sup>85</sup> sono determinanti le norme sulla protezione dei dati delle leggi sulle assicurazioni sociali. L'articolo 50a LAVS è pertanto una disposizione speciale rispetto all'articolo 97 capoverso 2 LStr. Di conseguenza, le disposizioni sulla comunicazione dei dati delle leggi sulle assicurazioni sociali, in particolare quelle della LAVS, prevalgono sull'articolo 97 capoverso 2 LStr. Inoltre, l'elenco dell'articolo 50a capoverso 1 lettera e LAVS dei servizi che nel singolo caso possono ricevere dati su domanda scritta e motivata non menziona le autorità cantonali in materia di stranieri e la SEM.

Per rimediare al problema, è necessaria una modifica della LAVS che consenta alle autorità competenti in materia di stranieri di avere accesso ai dati relativi al versamento di rendite AVS e AI nonché di prestazioni complementari (cfr. n. 1.2.16). Quanto alla comunicazione dei dati relativi al versamento di prestazioni complementari, l'articolo 26 della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>86</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) rinvia all'articolo 50a della LAVS. Il progetto di modifica della LPC, avviato nel quadro del progetto di modifica della LStr per combattere gli abusi connessi all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), prevede l'introduzione di un nuovo articolo 26<sup>bis</sup> LPC che permette lo scambio automatico di dati. Tuttavia tale modifica non entrerà probabilmente in vigore prima del 2017.

L'integrazione dell'articolo 50a capoverso 1 lettera e LAVS permetterà pertanto, nel singolo caso e su domanda scritta e motivata delle competenti autorità in materia di stranieri (SEM e autorità cantonali), uno scambio dei dati relativi alle rendite secondo la LAVS, della LAI e della LPC.

---

<sup>85</sup> Mund, Claudia, Kommentar zu Art. 97 AuG, in: Caroni/Gächter/Thurnherr (a c. di), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Bern, 2010, n. marg. 8–12 (in particolare 12). Si veda anche la perizia del Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, professore all'Università di San Gallo e alla Scuola universitaria di scienze applicate di Zurigo, «Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ», novembre 2012 /nuova versione riveduta gen./feb. 2013, pag. 44, n. marg. 183, (perizia su incarico della SECO). Cfr. anche il messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3327 (3438).

<sup>86</sup> RS 831.30

## **2.5 Disposizione della legge sui lavoratori distaccati**

### Art. 2 cpv. 3

L'articolo 2 capoverso 3 è abrogato e sostituito dal nuovo articolo 2a capoverso 2.

### Art. 2a (nuovo)

Secondo il capoverso 1, il datore di lavoro deve rimborsare al lavoratore le spese legate al lavoro distaccato, quali quelle per il viaggio, il vitto e l'alloggio.

Il capoverso 2 sostituisce il vigente articolo 2 capoverso 3 LDist. Il nuovo tenore non porta a una nuova delimitazione tra componenti del salario e rimborso delle spese. Il capoverso 2 sancisce che il rimborso delle spese legate al lavoro distaccato non è considerato componente del salario. È importante stabilire questa delimitazione nella legge, in quanto essa stabilisce nel contempo che le altre indennità per il lavoro distaccato, che non servono a rimborsare le spese, sono considerate componenti del salario.

Per garantire il rispetto del salario minimo, l'obbligo di rimborsare le spese si fonda attualmente sull'articolo 2 capoverso 3 LDist. Per evitare incertezze, l'avamprogetto sancisce esplicitamente nella LDist l'obbligo di rimborsare le spese. Inoltre l'avamprogetto prevede di conferire al Consiglio federale la competenza di limitarne la durata per il lavoro distaccato di lunga durata (n. 1.2.5). Le disposizioni sull'obbligo di rimborsare le spese previste dalla LStr (art. 22 cpv. 2-4 AP-LStr) e dalla LDist sono identiche e saranno precisate contemporaneamente nelle rispettive ordinanze.

## 3 Ripercussioni

### 3.1 Ripercussioni 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 cpv. 2-4) potrebbe avere ripercussioni economiche.

Il distacco 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 gli utili del lavoro distaccato e neppure le analisi degli esperti giungono a risultati univoci. Nonostante le spese che comporta, la decisione di distaccare lavoratori ha il vantaggio di legare a lungo termine i collaboratori all'impresa e di ampliare le loro conoscenze. Secondo uno studio di PriceWaterhouseCoopers (PWC)<sup>87</sup>, i lavoratori distaccati (expatriates) ricevono un'indennità decisamente maggiore a quella dei loro colleghi non distaccati con una funzione analoga. Secondo lo studio le indennità per il lavoro distaccato aumentano con la sua durata.

Sono considerate indennità per il lavoro distaccato il pagamento di bonus, la partecipazione agli utili, i contributi alle assicurazioni sociali e ampi contributi alla previdenza professionale e sanitaria nonché i contributi alle assicurazioni contro l'incapacità di lavoro e sulla vita. L'obbligo di rimborsare le spese (assunzione delle spese di vitto, alloggio e viaggio) non fa invece parte delle indennità per il lavoro distaccato. Il rimborso di queste spese è versato in aggiunta al salario usuale nella località e nel settore ed è controllato nella procedura d'autorizzazione. La limitazione temporale dell'obbligo di rimborsare queste spese permette di equiparare i salari dei lavoratori indigeni e di quelli distaccati a lungo termine dall'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 in Svizzera 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 gli svantaggi dovuti alla diminuzione degli introiti dei lavoratori distaccati a lungo termine.

### 3.2 Ripercussioni finanziarie

Il presente avamprogetto di legge ha ripercussioni minime in quanto i relativi costi sono stati sostanzialmente già previsti nel preventivo e nel piano finanziario.

Le principali conseguenze finanziarie sono illustrate qui appresso.

---

<sup>87</sup> «Der Mehrwert internationaler Mitarbeitereinsätze», 2007, reperibile all'indirizzo [https://www.pwc.ch/user\\_content/editor/files/publ\\_tls/pwc\\_mehrwert\\_int\\_mitarbeitereinsaeetze\\_d.pdf](https://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_tls/pwc_mehrwert_int_mitarbeitereinsaeetze_d.pdf) (stato 11.09.2015)

### **3.2.1 Nuovi accessi al sistema centrale d'informazione visti, al sistema nazionale visti 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 nella gestione degli utenti dei due sistemi.

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

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 di comunicazione 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. Oltrepassato questo limite, sarebbe necessario un posto al 100 per cento per ogni venti nuovi aeroporti di partenza. Attualmente non è però prevista un'ampia estensione dell'obbligo di comunicazione.

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

A inizio agosto 2015 appartenevano al settore degli stranieri solo 1400 delle 31 967 persone ammesse provvisoriamente. 947 di loro provenivano dalla Siria e si trattava pertanto di persone che, vista la situazione di guerra nel loro Paese, possono 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; dal 2005 al 2013 hanno lasciato volontariamente la Svizzera in media quattro persone all'anno.

Secondo una stima prudente, le 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) non dovrebbe superare alcune decine di unità. 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. 1.2.3). Il numero di persone che beneficerà dell'aiuto al ritorno rimarrà più o meno stabile rispetto a quelle che ne beneficiano ora.

### **3.2.3 Sistema d'informazione a sostegno del ritorno (progetto Adeyia)**

Il nuovo sistema sarà realizzato a tappe. Sono previsti costi complessivi pari a 4,7 milioni di franchi. Per la prima tappa il finanziamento pari a 2,7 milioni di franchi (senza i costi interni per il personale) è già previsto nel preventivo e nel piano finanziario della SEM per lo sviluppo di nuove applicazioni informatiche.

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

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

La realizzazione delle applicazioni per la registrazione delle perizie linguistiche, delle impronte digitali e delle immagini del viso è prevista nel preventivo e nel piano finanziario della SEM (progetto Adeyia [ritorno] ed e-Asilo [asilo]). Il progetto e-Asilo costa 3,1 milioni di franchi. Per

il periodo 2015-2017 i costi complessivi ammontano a circa 2 milioni di franchi, iscritti nel preventivo 2016 e nel piano finanziario 2017. I costi del progetto Adeyia sono menzionati al numero 3.2.3. Nel settore del diritto in materia di stranieri, i Cantoni partecipano ai costi dei progetti attraverso le tasse versate per gli sviluppi informatici del sistema SIMIC.

### **3.2.5 Qualità delle misure d'integrazione**

In virtù degli articoli 55 LStr e 13 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007<sup>88</sup> sull'integrazione degli stranieri, la SEM può sostenere progetti e programmi d'importanza nazionale. Ne fanno parte misure volte a garantire la qualità e ad aumentare l'efficacia della promozione dell'integrazione. Uno dei progetti già in corso è «fide – tedesco, italiano, francese in Svizzera, imparare, insegnare, valutare», finanziato con i fondi ordinari della promozione dell'integrazione. Con la realizzazione di fide, la SEM adempie i futuri requisiti degli articoli 6 e 7 LFCo. Il nuovo articolo 57a AP-LStr non ha pertanto ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale.

### **3.2.6 Misure per migliorare l'applicabilità del divieto per i rifugiati riconosciuti di recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza**

L'applicazione del disciplinamento volto a limitare la validità territoriale dei documenti di viaggio per rifugiati avrà ripercussioni esigue e di durata limitata sull'effettivo del personale della Confederazione, poiché i divieti di viaggio dovranno essere comunicati ai rifugiati interessati. Sarà inoltre necessario esaminare eventuali domande dei richiedenti di recarsi in uno Stato limitrofo del loro Stato d'origine o di provenienza. A seconda delle modalità di applicazione ciò potrebbe rendere necessari alcuni posti di lavoro supplementari.

L'inserimento nella legge della presunzione di una domanda di protezione nel caso in cui un rifugiato si reca nello Stato d'origine o di provenienza non ha ripercussioni finanziarie o sul personale. Non è al momento possibile stimare l'entità di eventuali risparmi, ad esempio nelle spese di aiuto sociale, in seguito a un maggior numero di revoche dello statuto di rifugiato come conseguenza dei suddetti viaggi.

---

<sup>88</sup> RS 142.205

## 4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato formalmente nel programma di legislatura 2015-2019<sup>89</sup>. Tuttavia lo si può integrare nell'obiettivo 13: «La Svizzera dirige la migrazione e ne utilizza il potenziale economico e sociale». Inoltre, il Consiglio federale 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 del SIC nonché la possibilità di estendere l'obbligo di comunicazione anche ad altri aeroporti di partenza di rilievo per la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata internazionale si fondano su questo obiettivo.

---

<sup>89</sup> Messaggio del 25 gen. 2016 sul programma di legislatura 2015-2019, FF **2016** 909.

## 5 Aspetti giuridici

### 5.1 Legalità

L'avamprogetto 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 conforme alla Costituzione federale.

### 5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

L'avamprogetto di modifica 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 delle misure d'integrazione e limitare le misure di carcerazione per le persone che soggiornano illegalmente in Svizzera. Tali misure sono compatibili con la Convenzione del 4 novembre 1950<sup>90</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>91</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU) e con gli altri impegni internazionali della Svizzera in questo settore.

Anche la regola secondo cui il divieto di viaggio per i rifugiati di uno stesso Stato può essere esteso anche a Stati diversi da quello d'origine o di provenienza è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera e in particolare con la Convenzione sullo statuto dei rifugiati. Secondo quest'ultima gli Stati contraenti sono tenuti a rilasciare ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio titoli di viaggio che permettano loro di viaggiare fuori di tale territorio (art. 28 n. 1 della Convenzione). Fatti salvi casi speciali o eccezionali, il titolo è rilasciato per il più gran numero possibile di Paesi (cfr. par. 4 dell'allegato alla Convenzione). La modifica proposta non limita questo diritto al rilascio di un titolo di viaggio per rifugiati, bensì consente soltanto di limitarne la validità territoriale in casi speciali o eccezionali, conformemente a quanto previsto dal paragrafo 4 dell'allegato della Convenzione sullo statuto dei rifugiati. Una situazione speciale è data se si è un sospetto fondato che il rifugiato intenda violare il divieto di recarsi nel proprio Paese d'origine o di provenienza. Sarebbe infatti contrario al senso e allo scopo del riconoscimento se una persona che è stata riconosciuta come rifugiato a causa del pericolo di essere perseguita nel proprio Stato d'origine o di provenienza potesse recarvisi<sup>92</sup>. Con la possibilità di estendere il divieto di viaggio vigente per i rifugiati anche ad altri Stati, s'intende migliorare l'applicabilità del divieto di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza. Conformemente al principio della proporzionalità, il divieto va esteso soltanto a determinati Stati. Inoltre, in presenza di motivi importanti, in singoli casi determinati viaggi potranno essere autorizzati nonostante il divieto.

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

### 5.3 Relazione 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

---

<sup>90</sup> RS 0.101

<sup>91</sup> RS 0.103.2

<sup>92</sup> Il documento di viaggio per rifugiati contiene un'osservazione speciale secondo cui esso non è valido per il Paese dal quale il titolare è fuggito.

valutazione Schengen della Svizzera riguardante la direttiva sul rimpatrio. Si tratta in particolare di trasporre nel modo migliore la direttiva sul rimpatrio, ma anche il codice frontiere Schengen. L'avamprogetto tiene inoltre anche conto delle raccomandazioni del «Manuale comune sul rimpatrio». L'utilizzazione dei dati del sistema API in Svizzera avviene anch'essa in attuazione di una direttiva rilevante per Schengen (direttiva 2004/82/CE<sup>93</sup>). La direttiva ammette l'uso di dati API per scopi di perseguimento penale, se lo prevede il diritto nazionale e se il trattamento è conforme alla direttiva sulla protezione dei dati 95/46/CE<sup>94</sup>, anch'essa rilevante per Schengen e Dublino. Ciò è il caso per i presenti adeguamenti.

Inoltre, la direttiva 95/46/CE 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 e al loro sviluppo.

---

<sup>93</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 apr. 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24.

<sup>94</sup> GU CE L 281 del 23.11.1995, pag. 31–50.