



Berna, 15 dicembre 2023

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

**Facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente,
considerazione del centro degli interessi e accessi ai sistemi d'in-
formazione**

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Il presente avamprogetto di modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione tiene conto degli sviluppi nel settore della migrazione. Le modifiche interessano in particolare le disposizioni sull'attività lucrativa e sul rilascio e la decadenza dei permessi. Riguardano inoltre le imprese di trasporto aereo, gli obblighi dopo la notificazione di una decisione di allontanamento, le misure coercitive nonché diversi sistemi d'informazione.

Situazione di partenza

Essendo in continua evoluzione, il settore della migrazione deve essere sottoposto a diverse modifiche legislative che, seppure riguardanti temi diversi, vengono raggruppate in un unico progetto. La revisione concerne la legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e altre leggi.

Contenuto dell'avamprogetto

L'avamprogetto prevede la soppressione dell'obbligo di autorizzazione per il passaggio da un'attività lucrativa dipendente a un'attività lucrativa indipendente dei titolari di un permesso di dimora; questa modifica interviene a seguito della corrispondente decisione del Consiglio federale del 4 marzo 2022 in adempimento di un postulato.

Essa prevede che ai fini del rilascio di un permesso di dimora o di domicilio il centro degli interessi del richiedente debba trovarsi in Svizzera e che in caso di trasferimento del centro d'interessi all'estero tale permesso decada. In tal modo si adempie alla mozione 21.4076 Marchesi «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi».

L'avamprogetto crea la base legale per la pubblicazione delle sanzioni amministrative della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nei confronti delle imprese di trasporto aereo ed estende l'obbligo di assistenza delle stesse.

Con l'avamprogetto si intende creare una base legale per l'obbligo di presenza nell'alloggio assegnato nel quadro dell'esecuzione dell'allontanamento. Inoltre, sulla base di una decisione del Tribunale federale, deve essere limitata la durata della cosiddetta «carcerazione per comportamento non cooperativo nel quadro di una procedura di Dublino».

Occorre altresì creare una base legale che consenta alle autorità cantonali di esecuzione delle pene, nell'adempimento dei loro compiti legali, di accedere ai dati degni di particolare protezione contenuti nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Inoltre altri collaboratori della SEM, le competenti corti del Tribunale amministrativo federale e le rappresentanze e missioni svizzere all'estero devono ottenere l'accesso ai dati personali necessari nel sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) della SEM.

L'avamprogetto propone infine modifiche formali e redazionali. Esse riguardano la competenza per l'assoggettamento all'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti, la trasmissione di dati medici per valutare l'idoneità al trasporto, le condizioni per la disposizione di un divieto d'entrata, l'abolizione del contributo speciale prelevato sul reddito da attività lucrativa e la riorganizzazione del sistema di sussidi federali per le spese di aiuto sociale alle persone del settore dell'asilo sostenute dai Cantoni.

Rapporto esplicativo

1 Situazione di partenza

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Le modifiche proposte riguardano diversi settori, in particolare nell'ambito della legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl). Ciò principalmente a seguito della necessità di concedere nuovi diritti di accesso ai sistemi d'informazione, di una decisione del tribunale (misure coercitive), dell'attuazione di una mozione (21.4076 Marchesi «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi») e di una precedente decisione del Consiglio federale del 4 marzo 2022 (concernente la facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente con un permesso di dimora). Sebbene non esista un nesso diretto tra i diversi settori, le modifiche sono raggruppate in un unico progetto per semplificare la procedura legislativa.

1.1.1 Passaggio a un'attività lucrativa indipendente (punto 3.1.1)

Il 4 marzo 2022 il Consiglio federale ha approvato il rapporto in adempimento del postulato «Per una gestione migratoria in linea con le esigenze della Svizzera»² e ha deciso una serie di misure volte a ottimizzare l'ammissione di lavoratori qualificati provenienti da Stati terzi. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato incaricato, tra le altre cose, di presentare al Consiglio federale un messaggio che crei le condizioni legali per la soppressione dell'obbligo di autorizzazione per i titolari di un permesso di dimora che passano da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente (art. 38 cpv. 2-4 AP-LStrl).

1.1.2 Centro degli interessi nell'ambito del rilascio del permesso (punto 3.1.2)

Il 23 settembre 2021 il consigliere nazionale Piero Marchesi ha presentato la mozione 21.4076 «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi». La mozione è motivata dal fatto che la recente giurisprudenza del Tribunale federale ha reso meno determinante il «centro degli interessi» come criterio di valutazione per il rilascio e la proroga dei permessi di dimora. Secondo questa sentenza, il mantenimento di un permesso di dimora presuppone una presenza minima in Svizzera, ma ai fini di questa definizione il legislatore non considera il criterio del centro degli interessi o del domicilio. La mozione incarica il Consiglio federale di adeguare le condizioni quadro legali affinché il principio del centro degli interessi sia ripristinato e applicato chiaramente. L'Esecutivo ha proposto di accogliere la mozione. La mozione 21.4076 Marchesi è stata approvata dal Consiglio nazionale il 18 marzo 2022 e dal Consiglio degli Stati il 14 dicembre 2022 (art. 33 cpv. 1^{bis} e 2, 34 cpv. 1 e 2 lett. a-d e 61 cpv. 1 lett. a^{bis} AP-LStrl).

1.1.3 Sanzioni amministrative alle imprese di trasporto aereo (punto 3.1.3)

Nel suo rapporto sulle sanzioni amministrative pecuniarie³ il Consiglio federale ha auspicato la creazione di una base legale nella LStrl per la pubblicazione di decisioni nei confronti delle imprese di trasporto aereo. Inoltre gli obblighi di assistenza delle imprese di trasporto aereo devono essere estesi alle persone da esse trasportate a cui è negata la prosecuzione del viaggio attraverso le zone di transito internazionali degli aeroporti (art. 93 cpv. 1 e 122c cpv. 4 AP-LStrl).

1.1.4 Adeguamento degli obblighi nel quadro dell'esecuzione dell'allontanamento e delle misure coercitive (punto 3.1.4)

Nel rapporto relativo all'introduzione della cavigliera elettronica nella legge sugli stranieri e la loro integrazione⁴, il Consiglio federale non giudica necessario introdurre una disposizione nella LStrl concernente la sorveglianza elettronica (electronic monitoring). In linea di principio, l'Esecutivo ritiene che le alternative alla carcerazione amministrativa già previste dalla LStrl siano più mirate ed efficaci. Per ampliare il margine di manovra delle autorità cantonali competenti nei casi di esecuzione, occorre tuttavia creare una base legale per l'obbligo di presenza nelle strutture di alloggio cantonali. Questa misura è in linea con le proposte avanzate dai Cantoni nel quadro dell'elaborazione del rapporto in adempimento del postulato (art. 73a AP-LStrl).

Inoltre, sulla base di una decisione del Tribunale federale, deve essere modificata la disposizione della LStrl riguardante la cosiddetta «carcerazione per comportamento non cooperativo nel quadro di una procedura di Dublino». Questa detenzione deve terminare entro al massimo sei settimane dall'ordine di carcerazione (art. 76a cpv. 4 AP-LStrl).

1.1.5 Diritti di accesso ai sistemi d'informazione (punto 3.1.5)

Nella legge federale del 20 giugno 2003⁵ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA) deve essere creata la base legale affinché le autorità cantonali di esecuzione delle pene possano accedere anche ai dati degni di particolare protezione contenuti nel sistema centrale d'informazione sulla migrazione (SIMIC) di cui necessitano nell'ambito dell'esecuzione di sentenze penali emanate dai tribunali penali cantonali e dalle autorità penali federali (art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. m AP-LSISA).

Altri collaboratori delle competenti unità della SEM, le corti competenti del Tribunale amministrativo federale e le rappresentanze e missioni svizzere all'estero devono ottenere l'accesso a determinati dati personali contenuti nel sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) della SEM di cui necessitano nell'ambito dell'adempimento dei loro compiti (art. 109h lett. a n. 3 nonché h e i AP-LStrl).

¹ RS 142.20

² Rapporto del Consiglio federale del 4 marzo 2022 in adempimento del postulato 19.3651 Nantermod del 19 giugno 2019.

³ Rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° novembre 2018, FF 2022 776.

⁴ Rapporto del Consiglio federale del 16 dicembre 2022 in adempimento del postulato 20.4265 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 19 ottobre 2020 sull'introduzione del braccialetto elettronico nella legge sugli stranieri.

⁵ RS 142.51

1.1.6 Altre modifiche di legge (punto 3.1.6)

La competenza formale per la decisione circa le richieste dei Cantoni di assoggettamento di determinate categorie professionali all'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti è stata modificata secondo la prassi attuale e l'articolo 53e capoverso 1 dell'ordinanza del 16 gennaio 1991⁶ sul collocamento (OC). Di conseguenza la competenza in materia non è più del Consiglio federale, ma del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) (art. 21a cpv. 7 AP-LStrl).

Poiché nel frattempo è stato modificato il corrispondente articolo (art. 85 LStrl) deve essere modificato un rimando nella LStrl (art. 30 cpv. 1 lett. I AP-LStrl).

Nel quadro delle modifiche concernenti la valutazione dell'idoneità al trasporto nell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁷ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE), sono state rilevate alcune incoerenze contenutistiche e redazionali rispetto a una disposizione della LStrl che pertanto devono essere eliminate (art. 71b AP-LStrl).

Secondo il testo dell'articolo 67 capoverso 1 LStrl entrato in vigore il 22 novembre 2022, la SEM vieta l'entrata in Svizzera agli stranieri allontanati. Tuttavia questa limitazione alle persone allontanate non corrisponde alla prassi, poiché un divieto d'entrata deve poter essere pronunciato anche nei confronti di persone che non soggiornano in Svizzera e che quindi non devono essere allontanate. Questa limitazione involontaria deve essere eliminata (art. 67 cpv. 1 AP-LStrl).

L'abolizione del contributo speciale riscosso sul reddito da attività lucrativa e la riorganizzazione del sistema di sussidi federali per le spese di aiuto sociale alle persone del settore dell'asilo sostenute dai Cantoni da gennaio 2023⁸ rendono necessaria una modifica della legge federale del 20 dicembre 1946⁹ sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (LAVS) (art. 93^{bis} cpv. 2 e 2^{bis} AP-LAVS).

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

La necessità delle modifiche legislative proposte deriva in particolare da nuove esigenze tecniche, dalla decisione di un tribunale, dall'attuazione di una mozione e da una precedente decisione del Consiglio federale. Non sono stati elaborati progetti separati per ogni singola modifica di legge, poiché ciò avrebbe comportato un notevole onere supplementare per tutti gli uffici coinvolti; raggruppare le modifiche proposte in un unico progetto consente inoltre una presentazione più chiara.

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

L'avamprogetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023. È tuttavia strettamente correlato a uno degli obiettivi annuali del Consiglio federale (Obiettivo 13: la Svizzera dirige la migrazione, ne utilizza il potenziale economico e sociale e si adopera a favore della collaborazione internazionale).

1.4 Interventi parlamentari

Con la modifica della LStrl si attua la mozione 21.4076 Marchesi «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi».

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

I principali contenuti dell'avamprogetto sono i seguenti: passaggio a un'attività lucrativa indipendente (punto 3.1.1), centro degli interessi nell'ambito del rilascio del permesso (punto 3.1.2), sanzioni amministrative alle imprese di trasporto aereo (pubblicazione di decisioni nei confronti delle imprese di trasporto aereo; punto 3.1.3) e obblighi nel quadro dell'esecuzione dell'allontanamento (obbligo di presenza nelle strutture di alloggio cantonali; punto 3.1.4). Le considerazioni seguenti riguardano pertanto questi quattro temi dell'avamprogetto.

Passaggio a un'attività lucrativa indipendente

Per il rilascio di un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, la Svizzera prevede requisiti particolarmente elevati relativi all'interesse economico che l'attività deve rappresentare per il nostro Paese. Anche altri Paesi (p. es. Austria e Germania) applicano criteri relativi all'impatto positivo sull'economia del passaggio di un cittadino di uno Stato terzo da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente. In Germania, tuttavia, i professionisti altamente qualificati hanno la possibilità di ottenere direttamente un permesso di domicilio sin dalla prima ammissione, il che consente loro di godere fin dall'inizio della piena mobilità professionale. Esistono inoltre altre categorie di persone che possono ottenere un permesso di domicilio già dopo che è trascorso un periodo inferiore a quattro anni. In Austria, per esercitare un'attività lucrativa, i titolari di un permesso di dimora possono ottenerne un altro con diritti estesi già dopo due anni, il che assicura loro, tra l'altro, la piena mobilità professionale. Un'attività accessoria indipendente può inoltre essere esercitata senza autorizzazione già a partire dal rilascio del permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa. La possibilità di esercitare un'attività accessoria indipendente senza autorizzazione esiste anche in Danimarca e Finlandia. In Danimarca la piena mobilità professionale è garantita però solo dopo quattro–otto anni dal rilascio di un permesso di dimora di lunga durata. In Finlandia è prevista la piena mobilità professionale per tutti i titolari di un permesso di dimora per l'esercizio di

⁶ RS 823.111

⁷ RS 142.281

⁸ Ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie, modifica del 30 marzo 2022, RU 2022 233.

⁹ RS 831.10

¹⁰ FF 2020 1565

¹¹ FF 2020 7365

un'attività lucrativa in possesso di un titolo di studio universitario finlandese. Altre persone che possiedono un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente devono richiedere un permesso di dimora specifico per esercitare un'attività indipendente, a condizione che questa sia svolta a tempo pieno. Anche in Irlanda i titolari di un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa hanno la possibilità di ottenere un permesso esteso che prevede la piena mobilità professionale già dopo due–cinque anni. Con la modifica proposta della LStrl, ai titolari di un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa che soddisfano i criteri per l'ammissione all'attività lucrativa della LStrl, in linea di principio viene concessa sin dall'inizio la piena mobilità professionale (sono possibili eccezioni in singoli casi specifici). Attualmente la piena mobilità professionale è concessa solo dopo il rilascio del permesso di domicilio, ossia dopo almeno cinque anni dal rilascio del permesso di dimora.

A differenza di molti altri Paesi industrializzati, in Svizzera non esiste la possibilità di ottenere un'ammissione semplificata per l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente tramite i cosiddetti visti start-up e da imprenditore. Per ottenere tali visti di solito sono sufficienti un'idea commerciale «innovativa» e la prova di mezzi finanziari sufficienti. In Europa esistono visti specifici in diversi Paesi (p. es. Irlanda, Polonia e Regno Unito). Data la struttura del diritto svizzero in materia di stranieri, l'introduzione di tali visti non è possibile senza ampie modifiche legislative. Tuttavia, il passaggio a un'attività lucrativa indipendente senza obbligo di autorizzazione mira a facilitare l'avvio di un'attività lucrativa per le persone già in possesso di un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa, promuovendo così l'innovazione economica.

Centro degli interessi nell'ambito del rilascio del permesso

In linea di principio, uno straniero può ottenere un permesso solo se al momento del rilascio il centro dei suoi interessi si trova in Svizzera. Si tratta di un principio generale che vale anche in altri Paesi. Di conseguenza, il permesso non viene rilasciato se il richiedente non ha alcuna intenzione di stabilirsi nello Stato in questione.

Pubblicazione di decisioni nei confronti delle imprese di trasporto aereo

In Svizzera l'importanza dell'anonimizzazione delle decisioni giudiziarie è piuttosto sopravvalutata. Di norma, la Corte europea dei diritti dell'uomo pubblica le proprie decisioni con i nomi dei ricorrenti, dando così priorità alla trasparenza piuttosto che alla protezione dei dati e della personalità.¹² Anche nel Regno Unito, in Francia e in Italia vengono indicati i nomi di tutte le persone coinvolte nel processo, comprese le parti, ma non in Austria e Germania.¹³ L'anonimizzazione delle decisioni è quindi senz'altro possibile ed è compatibile con il diritto europeo.

Obbligo di presenza nelle strutture di alloggio cantonali

La direttiva rimpatri¹⁴, applicabile anche in Svizzera, stabilisce le condizioni alle quali i cittadini di Paesi terzi oggetto di una procedura di rimpatrio possono essere incarcerati. Secondo l'articolo 15 paragrafo 1 della direttiva rimpatri il trattenimento di una persona è legittimo soltanto se nel caso concreto non possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive. La disposizione dell'obbligo di presenza rappresenta una misura meno severa rispetto alle altre misure coercitive di cui agli articoli 73 segg. LStrl. Tale misura può essere ordinata solo per un determinato numero di ore al giorno e per una durata massima di un mese (v. punto 3.1.4). In altri Paesi europei (in particolare Francia e Lussemburgo) sono previsti gli arresti domiciliari come alternativa alla carcerazione amministrativa.¹⁵ L'obbligo di presenza tuttavia è una misura più lieve o meno invasiva rispetto agli arresti domiciliari che limitano totalmente la libertà di movimento della persona interessata per l'intera durata della misura.

3 Punti essenziali dell'avamprogetto

Si precisa che la LStrl è applicabile ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea (UE) e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), ai loro familiari nonché ai lavoratori distaccati in Svizzera i cui datori di lavoro hanno il domicilio o la sede in uno di tali Stati, soltanto se l'Accordo del 21 giugno 1999¹⁶ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) o l'accordo di emendamento della Convenzione del 21 giugno 2001¹⁷ istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) non contengano disposizioni derogatorie oppure se la LStrl prevede disposizioni più favorevoli (art. 2 LStrl).

3.1 La nuova normativa proposta

3.1.1 Facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente

Per i cittadini di Paesi terzi in possesso di un permesso di dimora, il passaggio da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente è soggetto all'obbligo di autorizzazione ai sensi del diritto vigente (art. 38 cpv. 3 LStrl). I cittadini di Stati terzi possono essere ammessi a esercitare un'attività lucrativa indipendente, in particolare se è nell'interesse dell'economia svizzera e se sono adempite le condizioni necessarie al finanziamento e all'esercizio di tale attività (art. 19 LStrl).

Secondo l'articolo 38 capoverso 2 LStrl i titolari di un permesso di dimora ammessi in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente possono cambiare impiego senza necessità di un'autorizzazione. Soltanto se sussistono le condizioni di cui all'articolo 33 capoverso 2 LStrl che pongono dei limiti al cambiamento d'impiego, prima di ogni cambiamento anticipato è necessaria l'autorizzazione delle autorità competenti. La mobilità geografica e professionale può subire una limitazione solo se è giustificata da importanti interessi pubblici.¹⁸ Tali condizioni sussistono regolarmente se l'ammissione iniziale per l'esercizio di un'attività particolare è stata rilasciata in deroga alle condizioni generali d'ammissione al soggiorno con attività lucrativa (art. 18–26a LStrl). Ciò riguarda in particolare il soggiorno di persone riconosciute

¹² <https://www.bger.ch> > Tribunale federale > Pubblicazioni > Contribuzioni e pubblicazioni del Tribunale federale > Die Publikation gerichtlicher Entscheide, n. marg. 25.

¹³ <https://sui-generis.ch> > Archiv > 2014 > Publikation von Urteilen durch Gerichte, n. marg. 53.

¹⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 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.

¹⁵ Rapporto del Consiglio federale del 16 dicembre 2022 in adempimento del postulato 20.4265 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 19 ottobre 2020 sull'introduzione del braccialetto elettronico nella legge sugli stranieri, pag. 13.

¹⁶ RS **0.142.112.681**

¹⁷ RS **0.632.31**

¹⁸ V. Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF **2002** 3327, qui 3367.

in ambito scientifico, culturale o sportivo (art. 23 cpv. 3 lett. b LStrl) o persone con conoscenze o attitudini professionali specifiche, sempreché ne sia dimostrato il bisogno (art. 23 cpv. 3 lett. c LStrl), l'attività lucrativa come consulente o insegnante religioso oppure come insegnante di lingua e cultura del Paese d'origine, purché siano adempiute le condizioni di cui all'articolo 26a LStrl, il servizio prestato sia di carattere transfrontaliero e temporaneo e l'attività sia nell'interesse dell'economia svizzera (art. 26 LStrl). In questi casi, essendo l'ammissione legata all'attività e al datore di lavoro specifici, non è possibile un cambio d'impiego senza che prima sia rilasciata un'autorizzazione.

Modifica proposta

In aggiunta al diritto di cambiare impiego, si propone anche di eliminare l'obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività indipendente. Occorre inoltre prevedere espressamente che un permesso di dimora (indipendentemente dal fatto che sia stato rilasciato per l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente o indipendente) può essere subordinato alla condizione del divieto di cambiamento di attività lucrativa per un determinato periodo di tempo (v. capitolo 4, art. 38 cpv. 2–4 AP-LStrl).

Cittadini UE/AELS

La modifica proposta non si applica ai cittadini UE/AELS e del Regno Unito¹⁹. La limitazione della mobilità professionale di cittadini UE violerebbe l'articolo 7 lettera b ALC (precisato dagli art. 8 [lavoratori dipendenti] e 14 [lavoratori autonomi], allegato I ALC), che disciplina il diritto alla mobilità geografica e professionale.

Motivazione

La soppressione dell'obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente può ripercuotersi positivamente sulla promozione dell'innovazione in Svizzera. Per esempio, si eliminano gli impedimenti amministrativi per le start-up, poiché lo sviluppo di idee imprenditoriali innovative non viene ostacolato da incertezze in merito alla valutazione dell'interesse per l'economia svizzera e da un eventuale rifiuto dell'autorizzazione. Ciò può anche aumentare le prospettive di permanenza a lungo termine dei professionisti qualificati. È vero che non si possono escludere rischi marginali sul mercato del lavoro in caso di creazione di imprese da parte di persone meno qualificate e in settori economicamente meno forti. Tuttavia, i vantaggi in termini di innovazione per la piazza economica svizzera meritano una ponderazione maggiore. In caso di rinuncia all'attuazione delle modifiche dell'articolo 38 LStrl, la categoria di lavoratori altamente qualificati ammessi sul mercato del lavoro svizzero continuerebbe a essere soggetta all'obbligo di autorizzazione in caso di passaggio da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente. Questa disparità sul piano giuridico non è giustificata, in particolare perché contraddice l'auspicata integrazione positiva e durevole nel mercato svizzero del lavoro e nel contesto sociopolitico (art. 23 cpv. 2 LStrl). Pertanto, per ragioni economiche, la mobilità professionale di questo gruppo di persone dovrebbe essere limitata solo in casi eccezionali.

Nel contesto del rinnovo del permesso di soggiorno occorre tuttavia prestare particolare attenzione al rischio di un possibile abuso durante il passaggio a un'attività indipendente.

Inoltre queste persone rientrano nella categoria dei lavoratori indigeni (art. 21 cpv. 2 LStrl) che sul mercato del lavoro hanno la precedenza rispetto ai cittadini di Stati terzi di nuova entrata in Svizzera. La possibilità di passare a un'attività lucrativa indipendente senza un'autorizzazione migliorerà ulteriormente le loro opportunità di integrazione economica.

In occasione di una revisione della LStrl²⁰ (in vigore dal 1° gennaio 2019), l'obbligo di autorizzazione per l'inizio e la fine di un'attività lucrativa dipendente o indipendente per rifugiati (art. 61 cpv. 1 e 2 della legge del 26 giugno 1998²¹ sull'asilo [LAsi] in combinato disposto con l'art. 85a cpv. 2–6 LStrl) e persone ammesse provvisoriamente (art. 85a LStrl) è stato sostituito da un semplice obbligo di notifica. Anche i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente fanno parte della categoria dei lavoratori indigeni (art. 21 cpv. 2 LStrl). Pertanto queste due categorie incontrano meno ostacoli per l'avvio di un'attività lucrativa indipendente rispetto ai titolari di un permesso di dimora, il cui passaggio a tale tipo di attività è attualmente soggetto all'obbligo di autorizzazione (art. 38 cpv. 3 LStrl). Di conseguenza, soprattutto le persone qualificate devono affrontare ulteriori ostacoli amministrativi quando intendono realizzare idee imprenditoriali innovative; infatti, nell'ambito della procedura di autorizzazione, deve essere dimostrato in prospettiva futura l'interesse per l'economia svizzera dell'attività indipendente prevista (art. 19 lett. a LStrl).

Secondo il diritto vigente, il coniuge e i figli di una persona che ha ottenuto un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa possono avviare senza autorizzazione sia un'attività dipendente che indipendente (cfr. art. 46 LStrl in combinato disposto con l'art. 27 dell'ordinanza del 24 ottobre 2006²² sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA]). Essi godono pertanto di un trattamento migliore rispetto a quello riservato alla persona che hanno raggiunto in Svizzera. Una tale disparità di trattamento non è giustificata.

Menzionando esplicitamente la possibilità di impedire per un determinato periodo di tempo il cambio dell'attività lucrativa, si vuole eliminare l'incertezza circa la possibilità di limitare il cambio d'impiego ai sensi dell'articolo 33 capoverso 2 LStrl.

Disposizioni transitorie

Nel quadro di questa modifica non sono necessarie disposizioni transitorie. Dall'entrata in vigore della nuova disposizione le domande pendenti potranno essere stralciate e i richiedenti potranno avviare la propria attività lucrativa indipendente. I permessi concessi per l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, che già secondo le precedenti disposizioni non erano soggetti a ulteriori limitazioni relative alla mobilità professionale, manterranno la loro validità. Non sarà più necessario presentare nuove domande vista l'esenzione dall'obbligo di autorizzazione.

¹⁹ Accordo del 25 febbraio 2019 tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone.
RS 0.142.113.672

²⁰ FF 2013 2045 (messaggio); FF 2016 2471(messaggio aggiuntivo).

²¹ RS 142.31

²² RS 142.201

3.1.2 Centro degli interessi in Svizzera

La mozione 21.4076 Marchesi «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi» incarica il Consiglio federale di introdurre modifiche di legge affinché il principio del centro degli interessi sia ripristinato e applicato chiaramente. Le sentenze del Tribunale federale²³ citate nella mozione 21.4076 Marchesi riguardano cittadini italiani che hanno ottenuto un permesso di dimora UE/AELS in virtù dell'esercizio di un'attività lucrativa o per aver provato di possedere mezzi finanziari sufficienti. In tutti e quattro i casi, l'autorità cantonale ha «revocato» il permesso di dimora UE/AELS delle persone in questione perché non avevano il centro dei loro interessi in Svizzera. Nelle sue sentenze il Tribunale federale ha stabilito che il trasferimento del domicilio o del centro degli interessi non comporta di per sé la decadenza del permesso; in questi casi il permesso è revocato solo se contemporaneamente sono soddisfatte le condizioni legali, ossia se la persona ha lasciato la Svizzera per almeno sei mesi oppure ha notificato la propria partenza dalla Svizzera. Tali sentenze non stabiliscono se alle persone che esercitano un'attività lucrativa avrebbe potuto essere rilasciato un permesso per frontalieri UE/AELS.

Già in una precedente sentenza²⁴ del maggio 2019 il Tribunale federale si è esplicitamente pronunciato in merito al centro degli interessi e al domicilio all'estero in relazione ai motivi di decadenza dei permessi. In particolare aveva rilevato che le precedenti sentenze del Tribunale federale erano imprecise quando non si riferivano più alla decorrenza dei termini determinanti ai sensi della legge e ai motivi di interruzione temporanea (soggiorni a scopo di visita, turismo o affari; art. 79 OASA), bensì esclusivamente al trasferimento del domicilio all'estero. Nel caso concreto ciò non ha fatto decadere il permesso di domicilio di uno straniero che svolgeva un'attività lucrativa in Svizzera ma trascorrevano la fine settimana con la sua famiglia in un Paese confinante.

Il 2 dicembre 2021 – circa tre mesi dopo la presentazione della mozione 21.4076 Marchesi – il Tribunale federale ha pubblicato un'altra sentenza²⁵ che specifica i requisiti per il rilascio di un permesso di dimora UE/AELS e di un permesso per frontalieri UE/AELS. Il Tribunale federale ha stabilito che per il rilascio o la proroga di un permesso di dimora UE/AELS, una persona che esercita un'attività lucrativa deve essere disposta a stabilirsi in Svizzera. Se invece la persona lavora come frontaliere secondo la definizione dell'ALC, non sussiste la volontà necessaria per stabilirsi in Svizzera e un eventuale permesso di dimora UE/AELS esistente deve essere revocato e sostituito con un permesso per frontalieri UE/AELS (art. 23 dell'ordinanza del 22 maggio 2002²⁶ sulla libera circolazione delle persone [OLCP]). Con questa successiva precisazione della giurisprudenza del Tribunale federale è stata fatta chiarezza nell'ambito dell'ALC. Pertanto non sussiste più una necessità assoluta di regolamentazione in relazione al principio secondo cui il rilascio di un permesso di dimora UE/AELS o di un permesso di domicilio UE/AELS presuppone che il centro degli interessi sia in Svizzera.

Tuttavia, il Tribunale federale non ha ancora deciso se i principi della sentenza del 2 dicembre 2021 vadano applicati anche ai cittadini di Stati terzi, per la cui ammissione si applica la legge sugli stranieri e non l'ALC. Inoltre, la questione non riguarda solo le persone il cui centro degli interessi si trova all'estero e che lavorano in Svizzera come frontalieri. Nel campo di applicazione della LStrl, il Tribunale federale finora ha inequivocabilmente affermato che la verifica del centro degli interessi come condizione per il rilascio del permesso non può essere effettuata senza tenere conto anche dei motivi legali di decadenza disciplinati in modo definitivo nella LStrl. In adempimento della mozione 21.4076 Marchesi, è pertanto opportuno prevedere espressamente nella LStrl che per il rilascio e il mantenimento di un permesso di dimora o di domicilio il centro degli interessi debba essere in Svizzera.

Modifica proposta

Già oggi, per il rilascio e la proroga di un permesso di dimora ai sensi della LStrl si presuppone che il centro degli interessi sia effettivamente in Svizzera (cfr. art. 86 cpv. 2 lett. c n. 1 OASA). Questa condizione non è tuttavia sancita per legge.

Nella LStrl occorre stabilire espressamente che, ai fini del rilascio e della proroga di un permesso di dimora, il centro degli interessi del richiedente debba essere in Svizzera (v. capitolo 4, art. 33 cpv. 1^{bis} e 2 AP-LStrl). Questa condizione non deve essere soddisfatta nel caso di soggiorni temporanei in Svizzera, in particolare, per esempio, per formazioni e formazioni continue, tirocini e trattamenti medici.

Il permesso di domicilio non è espressamente menzionato nella mozione 21.4076 Marchesi. Tuttavia, già oggi il rilascio di un permesso di domicilio presuppone che il centro degli interessi del richiedente si trovi in Svizzera. Ciò deve essere sancito per legge (v. capitolo 4, art. 34 cpv. 1 e 2 frase introduttiva e lett. a-d AP-LStrl).

Il permesso di soggiorno di breve durata e il permesso per frontalieri non sono interessati dalla norma proposta. Per loro natura questi permessi non presuppongono che le persone in questione abbiano il proprio centro degli interessi in Svizzera.

Attualmente la notificazione della partenza dalla Svizzera (art. 61 cpv. 1 lett. a LStrl) e un soggiorno di sei mesi all'estero (art. 61 cpv. 2 LStrl) costituiscono già motivi di decadenza del permesso. Inoltre, il permesso decade anche in caso di trasferimento all'estero del centro dei propri interessi. Fanno eccezione i permessi per soggiorni temporanei (v. capitolo 4, art. 61 cpv. 1 lett. a^{bis} AP-LStrl).

Per uniformarlo con la LStrl, il termine utilizzato nella LAsi «centro della sua vita» deve essere sostituito da «centro degli interessi». Si tratta semplicemente di una modifica linguistica senza alcun effetto materiale (art. 79 lett. a AP-LAsi).

Cittadini UE/AELS

La norma generale dell'ALC non prevede l'obbligo di avere il centro dei propri interessi nello Stato ospitante (in questo caso la Svizzera). Le condizioni di soggiorno (cfr. art. 2 par. 1 e 2 allegato I ALC e art. 6, 12 e 24 allegato I ALC) e i documenti che le parti contraenti possono esigere per il rilascio del documento di soggiorno (art. 6 par. 3, 12 par. 3 e 24 par. 1 allegato I ALC) sono indicati in maniera esaustiva nell'Accordo. Non è pertanto possibile subordinare tale diritto a condizioni supplementari. Inoltre, in linea di principio, il permesso di dimora è valido fintantoché sussiste il diritto di soggiorno. Il permesso di dimora ha altresì un valore puramente dichiarativo e non costitutivo: constata unicamente l'adempimento delle condizioni stabilite nell'ALC (cfr. art. 2 par. 1 allegato I ALC).

²³ Sentenze del Tribunale federale 2C_103/2019 del 3 settembre 2021; 2C_47/2019 del 3 settembre 2021; 2C_1041/2019 del 10 novembre 2020; 2C_505/2020 del 10 novembre 2020.

²⁴ Sentenza del Tribunale federale 2C_124/2018 del 17 maggio 2019.

²⁵ Sentenza del Tribunale federale 2C_5/2021 del 2 dicembre 2021.

²⁶ RS 142.203

La modifica proposta relativa al rilascio e alla proroga di un permesso di dimora non vale pertanto per i cittadini dell'UE, poiché in questo caso il rilascio è disciplinato dall'ALC e dall'ordinanza emanata per la sua attuazione (OLCP) (art. 33 cpv. 1^{bis} AP-LStrl).

L'articolo 24 OLCP, applicabile ai cittadini degli Stati membri dell'UE/AELS, si riferisce alle misure di allontanamento o respingimento che possono essere disposte dalle autorità competenti ai sensi degli articoli 60–68 LStrl. Pertanto l'articolo 61 LStrl, tenuto conto dell'articolo 5 allegato I ALC, è applicabile anche ai cittadini UE/AELS (art. 61 cpv. 1 lett. a^{bis} AP-LStrl). L'articolo 5 allegato I stabilisce che, in base alla valutazione di ogni singolo caso, i diritti conferiti dalle disposizioni dell'ALC possono essere limitati soltanto da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o pubblica sanità.

Ciò vale anche in relazione alla convenzione AELS, e quindi per i cittadini degli Stati AELS, e all'Accordo del 25 febbraio 2019²⁷ tra la Confederazione Svizzera e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sui diritti dei cittadini in seguito al recesso del Regno Unito dall'Unione europea e dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone, e i cittadini del Regno Unito interessati.

Disposizioni transitorie

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, i principi sanciti dall'articolo 126 LStrl si applicano a tutte le modifiche della LStrl dopo la sua entrata in vigore; pertanto non occorre tenere conto dei principi generali del diritto intertemporale.²⁸ Il diritto vigente rimane pertanto applicabile a tutti i procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore di una revisione parziale della LStrl, indipendentemente dal fatto che siano stati avviati d'ufficio o su richiesta.

3.1.3 Estensione dell'obbligo di assistenza e pubblicazione di sanzioni nei confronti delle imprese di trasporto aereo

Obbligo di rimpatrio di passeggeri con documenti falsi

Secondo il diritto vigente, nell'ambito del proprio obbligo di assistenza le imprese di trasporto aereo sono tenute al trasporto immediato delle persone trasportate cui è rifiutata l'entrata nello spazio Schengen dalla Svizzera al Paese di provenienza o allo Stato che ha rilasciato i documenti di viaggio o a un altro Stato che ne garantisce l'ammissione (art. 93 cpv. 2 lett. a LStrl). Tuttavia, questo obbligo di assistenza delle imprese di trasporto aereo non vale per i passeggeri a cui è negata la prosecuzione del viaggio attraverso le zone di transito internazionali degli aeroporti. Si tratta di persone che intendono solamente attraversare le zone di transito internazionali degli aeroporti, senza entrare nello spazio Schengen (p. es. su un volo Londra-Zurigo-Johannesburg). L'articolo 93 capoverso 1 AP-LStrl proposto intende colmare questa lacuna nell'obbligo di assistenza (v. capitolo 4, art. 93 cpv. 1 AP-LStrl).

Disposizioni transitorie

La modifica proposta non riguarda una fattispecie di durata e pertanto non è necessaria una disposizione transitoria. L'estensione dell'obbligo di assistenza vale a partire dall'entrata in vigore della nuova norma.

Pubblicazione di decisioni inerenti sanzioni amministrative

Le sanzioni nei confronti delle imprese di trasporto aereo che violano gli obblighi di diligenza e di comunicazione secondo gli articoli 122a e 122b LStrl vanno considerate sanzioni amministrative pecuniarie. Nel suo rapporto sulle sanzioni amministrative pecuniarie²⁹ il Consiglio federale ha auspicato la creazione di una base legale nella LStrl per la pubblicazione di decisioni nei confronti delle imprese di trasporto aereo. La pubblicazione delle decisioni mira a informare circa la prassi sanzionatoria l'opinione pubblica, la quale, inoltre, conoscendo i comportamenti e i motivi che possono portare a sanzioni per le imprese di trasporto aereo può esercitare un controllo sulle attività amministrative. Il presente avamprogetto crea una corrispondente base legale (v. capitolo 4, art. 122c cpv. 4 AP-LStrl).

Disposizioni transitorie

La modifica proposta non riguarda una fattispecie di durata e pertanto non è necessaria una disposizione transitoria. A partire dall'entrata in vigore della nuova norma possono essere pubblicate decisioni passate in giudicato.

3.1.4 Obbligo di presenza e modifica della carcerazione Dublino

Obbligo di presenza nell'alloggio assegnato

La disposizione dell'obbligo di presenza garantisce l'esecuzione di un allontanamento, un'espulsione o un'espulsione in virtù del diritto penale (espulsione giudiziaria) passati in giudicato. La persona interessata da tale misura non ha adempiuto all'obbligo di partenza e non ha lasciato il Paese entro il termine fissato. La presenza nell'alloggio assegnato per un determinato periodo è necessaria affinché la persona rimanga a disposizione delle competenti autorità esecutive per l'accertamento dell'identità o della nazionalità, l'acquisizione dei documenti di viaggio necessari o l'organizzazione della partenza. Spesso accade che le persone allontanate non siano in possesso di documenti d'identità o nascondano la propria identità alle autorità per rendere più difficile l'esecuzione dell'allontanamento. In questo caso i Cantoni possono chiedere alla SEM di accertarne l'identità e di procurarsi i necessari documenti di viaggio. L'identificazione delle persone allontanate è un mandato legale della SEM (art. 71 cpv. 1 lett. a LStrl in combinato disposto con l'art. 3 OEAE). La presenza della persona allontanata è quindi necessaria, per esempio, per accompagnamenti all'ambasciata, audizioni presso la centrale della SEM da parte di delegazioni estere, audizioni da parte delle autorità esecutive e infine anche per l'organizzazione della partenza.

²⁷ RS 0.142.113.672

²⁸ Sentenze del Tribunale federale 2D_10/2020 del 9 luglio 2020 consid. 2.2 seg.; 2C_9/2020 del 29 giugno 2020 consid. 4.1; 2C_911/2019 del 6 febbraio 2020 consid. 4.1; 2C_549/2019 del 9 dicembre 2019 consid. 4.1; 2C_496/2019 del 13 novembre 2019 consid. 4 e 2C_212/2019 del 12 settembre 2019 consid. 4.1.

²⁹ Rapporto del Consiglio federale del 23 febbraio 2022 in adempimento del postulato 18.4100 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale del 1° novembre 2018, FF 2022 776, qui pag. 101–102.

La disposizione dell'obbligo di presenza rappresenta una misura meno severa rispetto alle altre misure coercitive di cui all'articolo 73 segg. LStrl. Tale misura può essere ordinata solo per un determinato numero di ore al giorno (al massimo sei ore) e per una durata massima di un mese. La misura dell'obbligo di presenza, tuttavia, è più lieve o meno incisiva rispetto agli arresti domiciliari, previsti in alcuni Stati europei come alternativa alla carcerazione, che limitano totalmente la libertà di movimento della persona interessata per l'intera durata della misura. In linea di principio l'obbligo di presenza può essere ordinato in qualsiasi struttura di alloggio (appartamento, centro di soccorso d'emergenza ecc.). Pertanto la persona può rimanere nell'ambiente in cui già si trova (v. capitolo 4, art. 73a, 76 cpv. 1 lett. b n. 6 e 76a cpv. 2 lett. k AP-LStrl).

Carcerazione Dublino

L'articolo 76a capoverso 4 LStrl prevede che si possa ordinare una cosiddetta «carcerazione per comportamento non cooperativo nel quadro di una procedura di Dublino» di massimo tre mesi. Questa carcerazione è stata introdotta nella LStrl a seguito dei risultati della procedura di consultazione per il recepimento e la trasposizione del decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (Sviluppo dell'acquis di Dublino/Eurodac)³⁰.

Se non è stato possibile eseguire il trasferimento unicamente a causa del suo comportamento, ai sensi di questa disposizione la persona interessata poteva essere trattenuta per un massimo di sei settimane (prorogabili fino a un massimo di tre mesi), a condizione che la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76a cpv. 3 lett. c) non fosse stata possibile e una misura più lieve non avrebbe permesso di raggiungere l'obiettivo. Tale carcerazione poteva essere ordinata anche una volta raggiunta la durata massima della carcerazione in vista di rinvio coatto, al fine di garantire un'esecuzione efficace della decisione di allontanamento Dublino.

Nella sentenza dell'11 marzo 2022³¹ il Tribunale federale ha stabilito che questa disposizione relativa alla «carcerazione per comportamento non cooperativo nel quadro di una procedura di Dublino» deve essere interpretata conformemente ai requisiti del regolamento Dublino III (art. 28) e alla prassi della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Di conseguenza l'articolo 76a capoverso 4 LStrl non trova applicazione nella misura in cui è incompatibile con le disposizioni dell'articolo 28 del regolamento Dublino III alla luce della giurisprudenza della CGUE nella sentenza Amayr³²; in questo senso l'articolo 28 del regolamento Dublino III prevale sulla normativa nazionale dell'articolo 76a capoverso 4 LStrl (DTF 148 II 169, consid. 5.3.4). Secondo la CGUE la detenzione deve terminare al più tardi sei settimane dopo la data in cui la decisione di trasferimento è esecutiva (o in cui l'effetto sospensivo per l'esecuzione decade).

In base alla sentenza del Tribunale federale, l'articolo 76a capoverso 4 LStrl non è più applicabile se la durata massima della detenzione di sei settimane è già terminata con la carcerazione Dublino ordinaria in vista di rinvio coatto ai sensi dell'articolo 76a capoverso 3 lettera c LStrl. L'applicazione di tale disposizione può, tuttavia, essere ordinata se una persona non si è precedentemente trovata in carcerazione preliminare o in carcerazione in vista di rinvio coatto oppure se si rifiuta di salire a bordo di un mezzo di trasporto in vista di un'esecuzione volontaria del rinvio o ancora se si è resa irreperibile per un lungo periodo di tempo. Se si rifiuta di salire a bordo del mezzo di trasporto oppure se è nuovamente reperibile, la persona può essere trattenuta per un massimo di sei settimane fino al momento dell'esecuzione. L'articolo 76a capoverso 4 LStrl deve quindi essere modificato (v. capitolo 4, art. 76a cpv. 4 AP-LStrl).

3.1.5 Estensione dei diritti di accesso al SIMIC e al sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour)

Nuovo accesso al SIMIC per le autorità di esecuzione delle pene

I Cantoni eseguono le sentenze pronunciate dai loro tribunali penali in applicazione del Codice penale del 21 dicembre 1937³³ (CP). Inoltre sono obbligati a eseguire, mediante rifusione delle spese, le sentenze delle autorità penali della Confederazione (art. 372 cpv. 1 CP). Queste sentenze sono parificate alle decisioni in materia penale delle autorità di polizia o di altre autorità competenti e i decreti delle autorità di accusa (art. 372 cpv. 2 CP). La Confederazione e i Cantoni designano le autorità competenti per l'esecuzione delle pene e delle misure e stabiliscono la relativa procedura (art. 439 cpv. 1 del codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007³⁴; CPP).

Per l'adempimento dei compiti di esecuzione delle pene esiste in tutti i Cantoni un'autorità competente, di regola un servizio di esecuzione delle pene. Per adempiere i suoi compiti legali, questa autorità necessita anche dei dati inerenti al diritto in materia di migrazione presenti nel SIMIC, per esempio, per l'esecuzione delle sentenze e delle relative condizioni, la concessione di un regime aperto, i trasferimenti o la gestione dei casi di assistenza riabilitativa, la consulenza sociale in carcere e al momento d'informare le autorità in merito all'incarcerazione.

All'inizio del 2023 la Conferenza dei direttori dei servizi penitenziari cantonali (CDSPC) ha presentato una richiesta di consultazione dei dati di base del SIMIC da parte delle autorità di esecuzione delle pene. Poiché non si tratta di dati personali degni di particolare protezione, è sufficiente disciplinare tale consultazione a livello di ordinanza. Una corrispondente modifica dell'ordinanza del 12 aprile 2006³⁵ concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC) è entrata in vigore il 15 giugno 2023. In questo modo le autorità di esecuzione delle pene (compresa l'assistenza riabilitativa) possono effettuare una ricerca dati semplice, efficace e centralizzata. Nel contempo si sgravano le autorità cantonali in materia di migrazione, che oggi rispondono alle numerose richieste delle autorità giudiziarie di esecuzione delle pene nell'ambito dell'assistenza amministrativa. Stando alle stime, attualmente le richieste di consultazione del SIMIC da parte delle autorità di esecuzione delle pene sono oltre 7000 al mese.

La modifica dell'ordinanza SIMIC menzionata non consente tuttavia alle autorità di esecuzione delle pene di consultare nel SIMIC i dati degni di particolare protezione; attraverso una modifica della LSISA si concede a queste autorità (inclusa

³⁰ RU 2015 1841

³¹ DTF 148 II 169

³² Sentenza Amayr della CGUE del 13 settembre 2017 nella causa C-60/16.

³³ RS 311.0

³⁴ RS 312.0

³⁵ RS 142.513

l'assistenza riabilitativa), per l'adempimento dei loro compiti legali, l'accesso ai dati degni di particolare protezione contenuti nel SIMIC (v. capitolo 4, art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. m AP-LSISA).

Nuovo accesso al sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) della SEM per il personale della SEM, del Tribunale amministrativo federale e delle rappresentanze e missioni svizzere all'estero

In futuro potranno accedere a determinati dati personali nel sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) altri collaboratori delle unità competenti dell'ambito direzionale Asilo (AD AS) e dell'ambito direzionale Centri federali d'asilo (AD CFA) nonché della divisione Ammissione Dimora dell'ambito direzionale Immigrazione e integrazione (AD II) della SEM, i collaboratori delle corti competenti del Tribunale amministrativo federale (TAF; corti IV–VI) nonché i collaboratori competenti delle rappresentanze e missioni svizzere all'estero. Le unità organizzative autorizzate devono essere definite più dettagliatamente nell'ordinanza (v. capitolo 4, art. 109h lett. a n. 3 nonché h e i AP-LStrl).

3.1.6 Altre modifiche di legge

Modifica della competenza per l'assoggettamento all'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti

Secondo l'articolo 21a capoverso 7 LStrl un Cantone può chiedere al Consiglio federale l'introduzione dell'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti nel proprio territorio cantonale se, in presenza di un tasso di disoccupazione superiore alla media, in determinati gruppi professionali, settori di attività o regioni economiche vanno adottate misure temporanee per favorire le persone in cerca d'impiego registrate presso il servizio pubblico di collocamento.

Nel quadro della revisione del 2021 degli articoli 53a, 53e capoversi 1 e 2 nonché 53f OC (entrata in vigore il 1° ottobre 2021), la competenza per l'elaborazione delle richieste dei Cantoni e per la definizione dei settori e delle professioni assoggettati all'obbligo di annuncio dei posti vacanti è stata trasferita al Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). Ciò indipendentemente dal fatto che si tratti del tasso di disoccupazione nazionale o cantonale. Questa modifica di ordinanza riguarda esclusivamente una delega di competenze (attribuite al DEFR anziché al Consiglio federale); il diritto di richiesta dei Cantoni rimane invariato.

A seguito di questa modifica dell'OC già entrata in vigore, occorre modificare anche la LStrl, per evitare contraddizioni tra i due testi (v. capitolo 4, art. 21a cpv. 7 AP-LStrl).

Trasmissione di dati medici

Il 1° maggio 2022 sono entrate in vigore le disposizioni della OEAE riguardanti la valutazione dell'idoneità al trasporto di persone per le quali deve essere eseguito l'allontanamento o l'espulsione (cfr. art. 15p–15s OEAE). L'applicazione di queste disposizioni anche al settore dell'esecuzione delle espulsioni in virtù del diritto penale (espulsioni giudiziarie) va oltre il campo di applicazione dell'articolo 71b LStrl, che disciplina la trasmissione di dati medici per valutare l'idoneità al trasporto soltanto nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti e delle espulsioni. Poiché non vi è alcun motivo evidente per cui nell'ambito dell'espulsione giudiziaria debbano valere regole diverse rispetto a quelle previste per l'espulsione o l'allontanamento, si può ipotizzare che si tratti di una vera e propria lacuna legislativa. Inoltre, tutte le altre disposizioni rilevanti della LStrl in materia di esecuzione si applicano sia al settore degli allontanamenti e delle espulsioni sia a quello dell'esecuzione delle espulsioni giudiziarie (cfr. p. es. le misure coercitive). In occasione dell'approvazione delle relative modifiche d'ordinanza, il Consiglio federale ha deciso di mantenere nell'OEAE il campo d'applicazione dell'espulsione giudiziaria e, alla successiva occasione, di adeguare il testo dell'articolo 71b LStrl. Fino a quel momento le relative disposizioni per la valutazione dell'idoneità al trasporto devono essere applicate nella prassi per analogia anche nell'ambito dell'esecuzione delle espulsioni giudiziarie. Questa precisazione a livello di legge viene effettuata con il presente avamprogetto.

Secondo gli articoli 15p–15s OEAE, la decisione circa l'idoneità al trasporto nel quadro dell'esecuzione di un allontanamento o di un'espulsione spetta esclusivamente a un medico. L'articolo 71b LStrl, che disciplina a livello di legge la trasmissione di dati medici per valutare l'idoneità al trasporto, contiene il termine generale «specialista per l'esame medico» che pertanto deve essere modificato. Inoltre, tutti i servizi che partecipano all'esecuzione continuano a essere informati sullo stato di salute della persona oggetto di rimpatrio, ma la trasmissione dei dati medici necessari avviene esclusivamente da medico a medico (cfr. art. 15q cpv. 4 OEAE). Anche questo aspetto deve essere specificato nella legge.

Come già indicato nel messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo (Riassetto del settore dell'asilo)³⁶, la presente disposizione prevede l'obbligo dei medici curanti di dare informazioni alle autorità citate oppure ai medici competenti per la valutazione dell'idoneità al trasporto. Pertanto, quando trasmettono il fascicolo medico, i medici curanti non devono chiedere lo svincolo dall'obbligo del segreto e, sulla base dell'articolo 321 capoverso 3 CP, non si rendono punibili per questa trasmissione. Per chiarire questo aspetto a livello di legge e nell'ottica della trasparenza, deve essere esplicitamente inserito il rimando all'articolo 321 capoverso 3 CP (v. capitolo 4, art. 71b AP-LStrl).

Divieto d'entrata

Nel quadro del recepimento e della trasposizione del pacchetto di riforme concernente il Sistema d'informazione Schengen (SIS), è stato modificato l'articolo 67 LStrl. Questo sancisce il carattere tassativo di un divieto d'entrata per la persona che ha violato l'ordine o la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero o li espone a pericolo. Secondo il nuovo regolamento (UE) 2018/1861³⁷, se per motivi di ordine o di sicurezza pubblici viene disposto un divieto d'entrata ai sensi del diritto nazionale, deve anche essere effettuata una segnalazione nel SIS.

Il nuovo articolo 67 LStrl è entrato in vigore il 22 novembre 2022³⁸. Il pacchetto di riforme SIS è entrato in vigore integralmente il 7 marzo 2023.

³⁶ FF 2014 6917

³⁷ Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006, modificato da ultimo dal regolamento [UE] 2019/817, GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27.

³⁸ RU 2021 365; e FF 2020 3117, RU 2022 636

La nuova formulazione grammaticale dell'articolo 67 capoverso 1 LStrl recita: «La SEM vieta l'entrata in Svizzera a uno straniero allontanato», mentre la versione francese parla di «étranger frappé d'une décision de renvoi». Con ciò il provvedimento di divieto d'entrata secondo l'articolo 67 capoverso 1 lettera c si limiterebbe alle persone che sono state allontanate dalla Svizzera («allontanato» in italiano e «frappé d'une décision de renvoi» in francese). Questa interpretazione letterale non corrisponde tuttavia alla prassi. Infatti, l'intenzione del legislatore era unicamente quella di rendere obbligatoria la pronuncia di tali divieti d'entrata indipendentemente da una decisione formale di allontanamento, in particolare per consentire la loro segnalazione nel SIS. Il motivo della decisione di un divieto d'entrata, precedentemente menzionato nel capoverso 2 dell'articolo 67, è ora indicato nel capoverso 1. Questa limitazione deve essere eliminata nella frase introduttiva del capoverso 1 (v. capitolo 4, art. 67 cpv. 1 AP-LStrl).

Modifica di un rimando

In occasione di una revisione della LStrl³⁹ è stato introdotto il nuovo articolo 85a LStrl; è necessario quindi aggiornare anche il relativo rimando nell'articolo 30 capoverso 1 lettera l LStrl (v. capitolo 4, art. 30 cpv. 1 lett. l AP-LStrl).

Stralcio di un riferimento al contributo speciale prelevato sul reddito da attività lucrativa e valutazione statistica

Il 1° gennaio 2018 è stato abolito il contributo speciale prelevato sul reddito da attività lucrativa per determinate persone del settore dell'asilo. Pertanto deve essere abrogata una norma erroneamente ancora presente nella LAVS in questo contesto.

Nel quadro dell'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera a gennaio 2023 è stato riorganizzato il sistema di sussidi federali per le spese di aiuto sociale alle persone del settore dell'asilo sostenute dai Cantoni. Oltre al numero delle persone che esercitano un'attività lucrativa è in parte considerato anche l'ammontare dei redditi percepiti. Affinché la SEM possa considerare parzialmente i redditi percepiti, è necessaria un'ulteriore modifica della LAVS (v. capitolo 4, art. 93^{bis} cpv. 2 e 2^{bis} AP-LAVS).

3.2 Compatibilità tra compiti e finanze

Le modifiche proposte relative alle facilitazioni riguardanti l'attività lucrativa (art. 38 cpv. 2 e 3 AP-LStrl) comporteranno una moderata riduzione dell'onere amministrativo a livello cantonale, poiché non sarà più necessaria un'autorizzazione per i titolari di un permesso di dimora che intendono passare da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente, a meno che il permesso sia vincolato a condizioni particolari. A livello federale non ci saranno ripercussioni finanziarie o in termini di personale, poiché le modifiche proposte riguardano esclusivamente attività operative di competenza dei Cantoni.

Anche la proposta di accesso per le autorità di esecuzione delle pene ai dati degni di particolare protezione nel SIMIC ridurrà l'onere amministrativo a livello cantonale. Questo dovrebbe essere notevolmente ridotto anche grazie alla procedura di richiamo introdotta con la modifica del regolamento SIMIC (entrata in vigore il 15 giugno 2023) con la quale le autorità di esecuzione delle pene possono accedere solo ai dati di base contenuti nel SIMIC. Questa modifica non produrrà ripercussioni a livello federale. La proposta di concedere l'accesso al sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) ad altri collaboratori delle unità competenti della SEM, al personale di determinate corti del Tribunale amministrativo federale nonché alle rappresentanze e missioni svizzere all'estero semplifica ulteriormente i processi di lavoro.

Le restanti parti dell'avamprogetto non creano in linea di principio nuovi compiti per la Confederazione e i Cantoni. Si presuppone inoltre che le nuove norme non implicheranno risorse finanziarie e di personale per la Confederazione e i Cantoni.

3.3 Attuazione

L'avamprogetto non prevede nuovi compiti per le autorità esecutive federali e cantonali. Le spiegazioni relative alle necessarie modifiche a livello di ordinanza sono riportate nel capitolo 4.

4 Commenti ai singoli articoli

Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

Art. 21a cpv. 7

Al fine di ripristinare la corrispondenza tra la legge (LStrl) e l'ordinanza (OC), si rinuncia a disciplinare la competenza in questa disposizione. Il fatto che un Cantone possa presentare al DEFR e non al Consiglio federale la domanda relativa all'assoggettamento di una categoria professionale all'obbligo di annuncio dei posti vacanti è già disciplinato nell'articolo 53e capoverso 1 OC.

Art. 30 cpv. 1 lett. c

Secondo l'articolo 30 capoverso 1 lettera l LStrl è possibile derogare alle condizioni d'ammissione al fine di disciplinare l'attività lucrativa e la partecipazione a programmi occupazionali da parte di richiedenti l'asilo (art. 43 LAsi), stranieri ammessi provvisoriamente (art. 85 LStrl) e persone bisognose di protezione (art. 75 LAsi). Per quanto riguarda le persone ammesse provvisoriamente la disposizione rimanda all'articolo 85 LStrl. Questo articolo disciplina l'ammissione provvisoria e nel capoverso 6 della versione della LStrl valida fino al 31 dicembre 2018 stabilisce che le autorità cantonali possono rilasciare alle persone ammesse provvisoriamente un permesso per esercitare un'attività lucrativa indipendentemente dalla situazione economica e del mercato del lavoro. Gli altri capoversi dell'articolo 85 disciplinavano le carte di soggiorno, la ripartizione, il cambiamento di Cantone e il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente.

³⁹ FF 2013 2045 (messaggio); 2016 2471 (messaggio aggiuntivo).

In occasione di una revisione della LStrl⁴⁰ è stato abrogato il capoverso 6 dell'articolo 85 e creato il nuovo articolo 85a LStrl, interamente dedicato all'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente. Pertanto occorre modificare l'articolo 30 capoverso 1 lettera l LStrl: il rimando non è più all'articolo 85 LStrl, bensì al nuovo articolo 85a LStrl.

Art. 33 cpv. 1^{bis} e 2

In questo ambito è necessaria una nuova norma: per il rilascio e la proroga di un permesso di dimora, il centro degli interessi del richiedente deve trovarsi in Svizzera. Questa condizione non si applica alle persone che soggiornano in Svizzera in via temporanea, nello specifico per seguire una formazione o una formazione continua, svolgere uno stage o sottoporsi a cure mediche (v. anche punto 3.1.2). Tali soggiorni non presuppongono necessariamente che il centro degli interessi si trovi in Svizzera.

In occasione del primo rilascio di un permesso di dimora i requisiti volti a dimostrare che il centro degli interessi sia in Svizzera non possono, giocoforza, essere molto severi. In quel momento, infatti, un contratto di locazione o di lavoro, il trasferimento nell'ambito del ricongiungimento familiare nonché la presenza di documenti o configurazioni simili dimostrano in modo sufficiente che il centro degli interessi della persona si trova in Svizzera. Al momento della verifica per la proroga del permesso di dimora, in assenza di indicazioni o indizi che il centro degli interessi della persona non si trovi più in Svizzera, il permesso può essere prolungato, con riserva di eventuali ulteriori requisiti da soddisfare (cpv. 1^{bis}; v. anche art. 61 cpv. 1 lett. a^{bis} AP-LStrl).

Questa nuova norma non riguarda i cittadini UE/AELS (cfr. punto 3.1.2).

Il nuovo capoverso 1^{bis} comporta una modifica grammaticale del capoverso 2.

Art. 34 cpv. 1 e 2 frase introduttiva e lett. a-d

I capoversi 1 e 2 frase introduttiva e lettere a-c riguardano solo la versione francese allo scopo di apportare modifiche redazionali.

Capoverso 2 lettera d: è necessario disciplinare che il centro degli interessi di una persona che richiede un permesso di domicilio deve trovarsi in Svizzera (v. anche le considerazioni sull'art. 33 cpv. 1^{bis} e 2 AP-LStrl).

Art. 38 cpv. 2-4

Capoverso 2: l'articolo 38 capoverso 2 LStrl è modificato affinché, in linea di principio, i titolari di un permesso di dimora ammessi in Svizzera per esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente godano della piena mobilità geografica e professionale. In determinati casi, possono essere disposte, come finora, condizioni a tempo determinato di cui all'articolo 33 capoverso 2 LStrl che limitano la mobilità geografica e professionale (v. punto 3.1.1). Ora questo aspetto viene disciplinato espressamente. A prescindere che sia stato rilasciato per l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente o dipendente, il permesso di dimora può essere vincolato alla condizione che lo straniero per un determinato periodo non cambi attività lucrativa (passaggio da un'attività lucrativa dipendente a un'altra attività lucrativa dipendente, passaggio da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente oppure da un'attività lucrativa indipendente a una dipendente). Questa modifica non riguarda i cittadini UE/AELS (v. punto 3.1.1).

La prima frase riguarda i titolari di un permesso di dimora e riprende interamente nei contenuti il capoverso 4, concernente i titolari di un permesso di domicilio. Per evitare due capoversi distinti con lo stesso contenuto per le due tipologie di permesso, la prima frase deve riguardare i titolari di un permesso di dimora o di domicilio.

Il diritto vigente non fissa una durata per le condizioni relative al permesso di dimora che limiti la mobilità professionale e geografica delle persone aventi diritto di soggiorno; il presente avamprogetto la introduce esplicitamente. La definizione di un determinato termine per la limitazione della mobilità professionale e geografica è, tra l'altro, nell'interesse dell'economia svizzera, giacché non si deve limitare inutilmente la dinamica del mercato del lavoro; d'altro canto, occorre consentire agli stranieri che soggiornano in Svizzera per un periodo prolungato di partecipare senza restrizioni alla vita economica, sociale e culturale del Paese. Il limite temporale concreto sarà definito nella OASA, in base ai termini esistenti in materia di diritto degli stranieri. Gli articoli 34, 35, 39, 42 e 84 LStrl disciplinano, tra le altre cose, ulteriori diritti che gli stranieri possono fare valere trascorso il termine di cinque anni. Si tratta per esempio del rilascio anticipato di un permesso di domicilio (art. 34 cpv. 4 LStrl) o dell'esame approfondito per il rilascio di un permesso di dimora alle persone ammesse provvisoriamente (art. 84 cpv. 5 LStrl). Il termine di cinque anni è un lasso di tempo molto diffuso nel diritto degli stranieri per la concessione di ulteriori diritti. In linea di principio, trascorso tale termine ci si può attendere un'integrazione duratura nel mercato svizzero del lavoro e nel contesto sociale anche da parte delle persone la cui mobilità professionale è stata limitata in fase di ammissione. Pertanto, al fine di garantire una politica coerente in materia di immigrazione, è utile e opportuno prevedere un'analoga regolamentazione dei termini per la mobilità professionale. La limitazione riguardante il cambiamento di posto di lavoro può essere stabilita nel rispetto del principio di proporzionalità e ponderando gli interessi pubblici. Essa si applicherà agli stranieri che esercitano un'attività lucrativa originariamente ammessi al mercato del lavoro svizzero nell'ambito di un impiego locale (assunzione di un impiego presso un datore di lavoro svizzero) per un'attività particolare in deroga alle condizioni generali d'ammissione per un soggiorno con attività lucrativa (art. 18-26a LStrl) (v. punto 3.1.1).

Allo scadere del termine, da definire a livello di ordinanza, le condizioni che limitano la mobilità professionale legate al permesso di dimora di regola decadono automaticamente. Nel caso delle persone ammesse a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera in virtù delle loro conoscenze o attitudini professionali specifiche (art. 23 cpv. 3 lett. c LStrl) e che non sono considerate lavoratori altamente qualificati conformemente alle condizioni di ammissione regolari per i cittadini di Stati terzi (art. 23 cpv. 1 LStrl), può talvolta accadere che l'apprendimento della lingua non progredisca in misura sufficiente, il che può ripercuotersi negativamente sulla loro capacità di adattamento al mercato del lavoro svizzero e all'interno della società. In casi eccezionali, al momento della proroga del permesso di dimora, l'autorità cantonale competente può disporre una proroga del termine se, a causa di una mancata integrazione, per la persona è ancora in essere un accordo d'integrazione (art. 58b LStrl) comprendente degli obiettivi da raggiungere. Al momento del rilascio e della proroga di un permesso di dimora per uno straniero che non soddisfa i criteri per l'integrazione secondo l'articolo 58a LStrl, le autorità cantonali possono stipulare un accordo d'integrazione.

⁴⁰ FF 2013 2045 (messaggio); 2016 2471 (messaggio aggiuntivo).

Per i titolari di un permesso di dimora, ammessi a esercitare un'attività dipendente per prestare servizi transfrontalieri temporanei secondo l'articolo 26 LStrl (nessuna assunzione d'impiego presso un datore di lavoro svizzero), il permesso di dimora sarà sempre subordinato al divieto di cambiamento dell'attività lucrativa. I corrispondenti permessi di dimora sono sempre rilasciati a tempo determinato e in riferimento a un progetto specifico. Gli impieghi prestati in Svizzera ai sensi dell'articolo 26 LStrl sono sempre di natura temporanea, poiché nell'ambito dei servizi transfrontalieri l'attenzione non è rivolta al desiderio soggettivo dello straniero di trasferirsi in modo duraturo in Svizzera, bensì all'adempimento di un mandato o di un progetto tra due parti o imprese. Considerate le altre caratteristiche specifiche di un servizio transfrontaliero (ammissione temporanea senza verifica della priorità dei lavoratori indigeni, datore di lavoro straniero e quindi nessuna assunzione d'impiego in Svizzera) non si può presumere un diritto di soggiorno soggettivo, che conferisca al titolare del permesso di dimora tutti i diritti connessi. La durata massima dei distacchi dipende quindi dai termini stabiliti nelle convenzioni di sicurezza sociale e in linea di principio è di cinque anni. Anche nel caso dei lavoratori distaccati di Paesi privi di convenzioni di assicurazione sociale, la durata massima del distacco è solitamente di cinque anni, conformemente alle disposizioni delle convenzioni esistenti. Il riferimento ai termini previsti dalle convenzioni di assicurazione sociale si basa sul principio dell'assoggettamento dei lavoratori distaccati al diritto estero in materia di assicurazioni sociali. È quindi esclusa la soppressione automatica della limitazione della mobilità professionale dopo un determinato termine; pertanto ai sensi dell'articolo 26 LStrl il termine da definire nell'OASA non trova applicazione per le attività lucrative. In caso di soggiorno per l'esercizio di un'attività lucrativa avente per oggetto un servizio transfrontaliero temporaneo ai sensi dell'articolo 26 LStrl, il cambiamento dell'attività lucrativa presuppone sempre il rilascio di un nuovo permesso e la verifica delle condizioni di cui agli articoli 18–25 LStrl⁴¹. La durata massima della limitazione della mobilità professionale deve essere disciplinata nell'OASA. Per quanto riguarda i fornitori di servizi, la limitazione della mobilità professionale è disciplinata in linea di principio dalle relative convenzioni di assicurazione sociale.

Nel quadro di una revisione in corso della OASA sono già previste facilitazioni relative all'attività lucrativa indipendente o dipendente per i titolari di un permesso per casi personali particolarmente gravi (art. 31 cpv. 3 e 4 OASA). La procedura di consultazione si è svolta dal 22 febbraio 2023 al 29 maggio 2023.⁴²

Dopo la prevista modifica dell'articolo 38 LStrl sarà necessario modificare anche l'articolo 83 OASA, riguardante la decisione preliminare delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro.

Capoverso 3: al fine di attuare la misura decisa dal Consiglio federale per il passaggio, senza necessità di autorizzazione, da un'attività lucrativa dipendente a una indipendente, deve essere abolito l'obbligo di autorizzazione ai sensi dell'articolo 38 capoverso 3 LStrl (v. considerazioni ad cpv. 2).

Capoverso 4: questa norma viene integrata nella nuova prima frase del capoverso 2 (v. considerazioni ad cpv. 2).

Art. 61 cpv. 1 lett. a^{bis} (nuovo)

La disposizione proposta introduce un nuovo motivo di decadenza dei permessi. Oltre ai motivi già esistenti, un permesso decade anche nel caso in cui il centro degli interessi è trasferito all'estero. Il rilascio e il mantenimento di un permesso di dimora o di domicilio presuppone che la persona intenda anche stabilirsi effettivamente in Svizzera.

Il motivo di decadenza proposto non si applica nei casi di cui all'articolo 61 capoverso 1 lettera a (notificazione della partenza dalla Svizzera) e capoverso 2 LStrl (soggiorno all'estero di sei mesi). Ciò è il caso solo se la persona interessata ha trasferito il centro dei suoi interessi personali all'estero, ma soggiorna comunque regolarmente in Svizzera e quindi non si tratta di un soggiorno all'estero di sei mesi. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, in questi casi non decade il permesso secondo il diritto vigente (DTF 145 II 322 consid. 2.3 con riferimenti; 120 Ib 369 consid. 2).

La disposizione proposta mira in particolare a evitare che uno straniero il quale ha trasferito il centro dei propri interessi all'estero e svolge un'attività lucrativa regolare possa continuare a possedere un permesso di dimora o di domicilio. Il Tribunale federale ha deciso che in una configurazione del genere le disposizioni di legge vigenti non possono comportare la decadenza del permesso di domicilio.⁴³ Tuttavia, anche con la nuova norma proposta i Cantoni hanno la possibilità di rilasciare agli stranieri un permesso per frontalieri se i relativi requisiti sono soddisfatti (v. art. 25 LStrl).

Per la definizione di «centro di interessi in Svizzera» si può tenere conto della giurisprudenza del Tribunale federale. Da un lato, l'autorità che decide deve accertare, nell'ambito del principio inquisitorio, se la persona in questione ha spostato il centro dei propri interessi all'estero. Vi sono indizi in tal senso, per esempio, quando il nucleo familiare della persona interessata si trova all'estero ed è eventualmente finanziato con prestazioni complementari tramite l'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità oppure quando la persona è raramente reperibile al suo domicilio. Tali indizi possono inoltre emergere sulla base di informazioni fornite dal servizio sociale o dal Comune politico, di attività su Facebook, di controlli della polizia presso il domicilio della persona interessata e di dichiarazioni di un vicino o del locatore.⁴⁴ In una fase successiva è possibile porre domande anche alle persone in grado di fornire informazioni sui fatti o alla persona interessata e ai suoi familiari.⁴⁵

La persona interessata è inoltre vincolata dall'obbligo di cooperazione in base sia alla norma generale dell'articolo 13 della legge federale del 20 dicembre 1968⁴⁶ sulla procedura amministrativa (PA) sia alla disposizione di diritto speciale dell'articolo 90 LStrl. Nell'ambito dell'obbligo di cooperazione spetta alla persona interessata dimostrare di essere rimasta in Svizzera e di non aver trasferito all'estero il centro dei propri interessi. Indizi in tal senso sono, per esempio, un contratto di locazione, una conferma da parte di terzi, fatture telefoniche, ricevute di pagamento o timbri di ingresso e uscita sul passaporto, se il possibile centro degli interessi si trova al di fuori dello spazio Schengen.

L'analisi dei timbri di ingresso e di uscita sul passaporto è spesso difficoltosa nella pratica, poiché sovente questi sono di difficile lettura e in alcuni casi vengono apposti nello stesso punto. In tale contesto, il previsto sistema di ingressi/uscite (EES) comporterà una semplificazione. L'EES è utilizzato per registrare elettronicamente gli ingressi e le uscite di cittadini

⁴¹ Sentenza del Tribunale amministrativo federale F_488/2021 del 27 giugno 2022 consid. 8.1.

⁴² www.fedlex.admin.ch > Pagina iniziale > Procedure di consultazione > in corso > DFGP > Procedura di consultazione 2022/84

⁴³ DTF 145 II 322.

⁴⁴ Sentenze del Tribunale federale 2C_502/2014 del 30 maggio 2014 consid. 2.2; 2C_381/2018 del 29 novembre 2018 consid. 4.3.

⁴⁵ Sentenza del Tribunale federale 2C_866/2017 del 7 marzo 2018, consid. 3.1.2.

⁴⁶ RS 172.021

di Stati terzi. L'attuale timbro manuale dei documenti di viaggio sarà sostituito da una registrazione nell'EES. L'EES dovrebbe entrare in funzione in tutto lo spazio Schengen alla fine del 2023.

Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale in materia di diritto degli stranieri, per la determinazione del centro degli interessi ci si può basare anche sul domicilio secondo il diritto civile. Nel caso delle persone coniugate, il centro delle relazioni di vita si trova di solito nel luogo di domicilio della famiglia e non nel luogo di lavoro. Ciò vale anche per le persone che pernottano nel luogo di lavoro e tornano a casa solo nel fine settimana, nonché per chi viaggia per affari e trascorre all'estero la maggior parte dell'anno. Il luogo di lavoro e di soggiorno settimanale diventa domicilio quando si visita la famiglia a intervalli lunghi e irregolari. Se l'orario di lavoro non consente visite più frequenti, un rientro al mese è sufficiente per mantenere il domicilio presso il domicilio della famiglia.⁴⁷

In base alla prassi attuale delle autorità cantonali di migrazione, il periodo di raccolta degli indizi sufficienti per presumere che il centro degli interessi della persona in questione non si trovi (più) in Svizzera è generalmente di due–tre anni.⁴⁸

Diversamente dalla revoca del permesso, normalmente non è necessario verificare la proporzionalità della decadenza come misura che pone fine al soggiorno, poiché il permesso decade per legge.⁴⁹ Le autorità cantonali di migrazione possono emanare una decisione di accertamento dopo che un permesso è decaduto per legge. Tale decisione, tuttavia, può solo constatare o negare l'esistenza di diritti o obblighi. Pertanto, in caso di trasferimento del centro degli interessi all'estero, qualora sia emanata una decisione di accertamento sulla base degli indizi esistenti occorre indicare quando (al più tardi) un permesso è estinto per legge.

La disposizione proposta è applicabile anche ai cittadini di Stati UE/AELS (v. punto 3.1.2), fatti salvi motivi di ordine pubblico ai sensi dell'articolo 5 allegato 1 ALC e dell'articolo 5 allegato K appendice 1 della Convenzione AELS.

Art. 67 cpv. 1

Il nuovo capoverso 1 dell'articolo 67 LStrl non contiene più l'aggettivo «allontanato». La condizione secondo cui l'emanazione di un divieto d'entrata presuppone in tutti i casi l'allontanamento dalla Svizzera è stata inserita involontariamente in occasione dell'ultima revisione di questa disposizione e ora deve essere corretta. Questa condizione è soddisfatta nella maggior parte dei casi secondo l'articolo 67 LStrl. Tuttavia, la SEM deve poter pronunciare un divieto d'entrata nei confronti di persone che hanno violato l'ordine o la sicurezza pubblici o li espongono a pericolo, anche se non hanno soggiornato in Svizzera o se non sono state formalmente allontanate dalla Svizzera. Questa situazione può verificarsi in particolare se una persona che intende entrare nello spazio Schengen ha presentato documenti falsi a una rappresentanza svizzera. L'eliminazione di questo termine apporta un chiarimento che corrisponde alla volontà del legislatore e all'interpretazione teleologica di tale disposizione.

Art. 71b

Capoverso 1: la disposizione deve essere modificata per consentire ai medici curanti di trasmettere i dati medici necessari ai medici che su incarico della SEM assicurano il monitoraggio medico sull'esecuzione anche delle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato. Inoltre, va stabilito espressamente che i dati medici possono essere comunicati solo tra i medici curanti e i medici che assicurano il monitoraggio medico sull'esecuzione su incarico della SEM. Per motivi di trasparenza va inoltre specificato che decade l'obbligo del segreto medico ai sensi dell'articolo 321 capoverso 3 CP. Inoltre, a livello redazionale, il termine «specialista competente per l'esame medico» è sostituito da «i medici curanti» (v. punto 3.1.6).

Capoverso 2 lettere a-c: deve essere aggiunto un nuovo capoverso, il cui contenuto è attualmente disciplinato nel capoverso 1. Le lettere a e b corrispondono alla disposizione vigente. Alla lettera c è sostituito il termine «personale medico specializzato» (v. cpv. 1) e si precisano i compiti svolti dai medici incaricati dalla SEM.

Capoverso 3: questo nuovo capoverso riprende il contenuto del capoverso 2. Si precisa che, oltre alla conservazione e alla cancellazione dei dati, il Consiglio federale ne disciplina la trasmissione.

Art. 73a Obbligo di presenza (nuovo)

Capoversi 1–3: l'obbligo va imposto alla persona interessata soltanto se la sua presenza è necessaria per un determinato periodo, stabilito dalle autorità, al fine di proseguire l'iter di esecuzione. Tale obbligo può essere disposto solo per il tempo necessario all'esecuzione, sia per quanto riguarda la sua durata complessiva che per la durata della presenza giornaliera richiesta. L'obbligo deve cessare se la presenza della persona interessata non è più necessaria. In caso di mancato rispetto dell'obbligo di presenza deve essere inoltre possibile ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto o la carcerazione Dublino (v. punti 3.1.4 e 4, art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6 e art. 76a cpv. 2 lett. k AP-LStrl).

Capoverso 4: contro la disposizione dell'obbligo di presenza la persona interessata può presentare ricorso presso il tribunale cantonale competente. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

Art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6 (nuovo)

La carcerazione in vista di rinvio coatto mira a creare una nuova fattispecie oggettiva di carcerazione. Una persona che ha violato l'obbligo di presenza ai sensi dell'articolo 73a AP-LStrl, che non era reperibile per le autorità e quindi non ha ottemperato alla partenza organizzata dalla Confederazione e dai Cantoni, in futuro a causa di tale comportamento potrà essere sottoposta a carcerazione in vista di rinvio coatto. In questo modo si garantisce che l'organizzazione della partenza successiva possa avere esito positivo.

⁴⁷ Sentenza del Tribunale federale 2C_400/2015 del 31 maggio 2016 consid. 5.

⁴⁸ Sentenza 2C_424/2020 del 18 agosto 2020 consid. 4.2 (due anni e mezzo), 2C_381/2018 del 29 novembre 2018 fattispecie A (un anno e due terzi), 2C_1035/2017 del 20 luglio 2018 consid. 4.1 (tre anni), 2C_405/2015 del 23 ottobre 2015 fattispecie A e B (sette anni e mezzo), 2C_327/2013 del 23 ottobre 2013 consid. 2.2.1 (tre anni), 2C_540/2011 del 19 dicembre 2011 fattispecie B (due anni), 2A.31/2006 dell'8 maggio 2006 (diversi anni).

⁴⁹ Sentenza del Tribunale federale 2C_691/2017 del 18 gennaio 2018 consid. 3.1.

Art. 76a cpv. 2 lett. k e 4

Capoverso 2 lettera k: il nuovo motivo di carcerazione in vista di rinvio coatto (cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6 AP-LStrl) deve di conseguenza essere indicato anche come motivo di irreperibilità nell'ambito della carcerazione Dublino. In presenza di un motivo di carcerazione ai sensi dell'articolo 76a capoverso 2 lettera k AP-LStrl, in futuro sarà possibile ordinare una carcerazione in vista di rinvio coatto Dublino secondo l'articolo 76a lettera c LStrl.

Capoverso 4: la «carcerazione per comportamento non cooperativo nel quadro di una procedura di Dublino» deve continuare a poter essere ordinata nei casi in cui una persona si renda irreperibile per un lungo periodo e quindi l'esecuzione del trasferimento possa avvenire solo molto più tardi e nei casi in cui, nonostante il precedente consenso al rimpatrio, la persona rifiuti di salire a bordo di un mezzo di trasporto in vista dell'esecuzione dell'allontanamento. Può essere ordinata però a una condizione: che la persona non si sia precedentemente trovata in carcerazione preliminare o in carcerazione in vista di rinvio coatto. Come per la carcerazione in vista di rinvio coatto Dublino, la carcerazione può durare al massimo sei settimane a contare dall'ordine di carcerazione; conformemente alla prassi attuale, non è più possibile una sua proroga. La SEM ha adeguato le istruzioni in base alla decisione del Tribunale federale⁵⁰ il 1° luglio 2022⁵¹ (v. punto 3.1.4).

Art. 93 cpv. 1

Le imprese di trasporto aereo sono tenute a riportare all'estero, oltre ai passeggeri cui è rifiutata l'entrata nello spazio Schengen, anche quelli cui è rifiutato il transito nella zona di transito internazionale degli aeroporti.

Art. 109h lett. a n. 3 nonché h e i (nuovo)

L'accesso è limitato ai dati necessari per ottenere informazioni sullo stato d'attuazione di una procedura di rimpatrio e per comunicare tali informazioni all'interno del sistema. In questo modo, tutte le misure e le attività in preparazione di un rimpatrio volontario o coatto, comprese le interazioni con gli attori coinvolti, sono documentate nella stessa applicazione. Si evita così sia la discontinuità del supporto che l'utilizzo di altri sistemi. I diritti di accesso dettagliati sono stabiliti a livello di ordinanza.

Lettera a numero 3: i collaboratori dell'AD AS e dell'AD CFA non direttamente coinvolti nei preparativi di un allontanamento dalla Svizzera devono conoscere, in particolare nel caso di domande di riesame (art. 111b LAsi), lo stato di una procedura di rimpatrio oppure sapere se la persona si trova in carcere. Le relative informazioni sono fondamentali, per esempio, allo scopo di valutare se ordinare misure precauzionali. Se l'esecuzione deve essere sospesa, è importante che i collaboratori della divisione Ritorno della SEM e le autorità cantonali competenti ne siano immediatamente informati nel sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour), al fine, per esempio, di poter annullare per tempo la prenotazione del volo. L'accesso ai dati sulla carcerazione ordinata, in particolare il tipo e la durata, consente ai collaboratori dell'AD AS e dell'AD CFA di valutare l'urgenza dell'elaborazione della domanda di riesame al fine di non compromettere le misure di rimpatrio coatto avviate. Se rifugiati riconosciuti, persone ammesse provvisoriamente o persone bisognose di protezione scelgono la partenza volontaria, questa informazione deve essere trasmessa dalla divisione Ritorno agli uffici competenti del settore procedura d'asilo della SEM, affinché dopo la partenza sia registrata la fine dello statuto S o dell'ammissione provvisoria o l'estinzione della qualità di rifugiato.

Per i collaboratori della divisione Ammissione Dimora dell'AD II è importante disporre delle corrispondenti informazioni su eventuali procedure di rimpatrio quando si tratta di pronunciare divieti d'entrata secondo l'articolo 67 LStrl. Da quando è stata introdotta la nuova applicazione di e-Gov «eMAP» (misure amministrative e penali) il 7 marzo 2023, il personale della divisione Ammissione Dimora dell'AD II verifica e dispone i divieti di entrata nei confronti di stranieri allontanati solamente in eGov. In eMap vengono registrate anche le partenze dalla Svizzera avvenute in seguito a una decisione di allontanamento disposta a livello federale o cantonale o a una decisione di espulsione giudiziaria. In alcuni di questi casi le formalità in vista della partenza sono svolte nell'applicazione eRetour. È quindi particolarmente importante che i collaboratori della divisione Ammissione Dimora possano accedere all'applicazione di e-Gov «eRetour». Questo accesso permette di consultare i dati disponibili sul processo di allontanamento, in particolare le misure coercitive registrate, senza l'ulteriore consultazione del SIMIC. Se la partenza dalla Svizzera avviene con il sostegno della SEM, ma non è ancora stata comunicata in eMAP, i dati possono essere rettificati. Ciò migliora la qualità delle statistiche sui rimpatri e rende più efficienti i processi di lavoro.

Lettera h: anche per i collaboratori delle corti competenti del Tribunale amministrativo federale (TAF) è importante poter visualizzare le informazioni relative al settore dei rimpatri necessarie nel quadro delle procedure di revisione, riesame e ricorso. Attraverso l'accesso diretto a eRetour e ai documenti ivi contenuti non sarà più necessario l'inoltro al TAF dei corrispondenti documenti da eRetour da parte dei collaboratori della SEM. Il TAF sarà inoltre in grado di comunicare direttamente alla divisione Ritorno, tramite l'applicazione, eventuali decisioni incidentali che comportano l'interruzione delle misure in vista di un allontanamento. Ciò semplificherà i processi di lavoro e contribuirà a velocizzare le procedure di ricorso. I dati degni di particolare protezione come i dati biometrici (art. 109g cpv. 2 lett. b LStrl) e i dati medici necessari a valutare l'idoneità al trasporto di una persona (art. 109g cpv. 2 lett. h LStrl) sono esclusi dal previsto accesso online.

Lettera i: ai collaboratori delle rappresentanze e missioni svizzere all'estero l'accesso a eRetour serve per poter trasmettere in modo sicuro i mandati conferiti dalla SEM in particolare agli Immigration Liaison Officer (ILO). La divisione Ritorno della SEM chiede alle rappresentanze e missioni svizzere nei Paesi d'origine, di provenienza o terzi di collaborare alle indagini volte a identificare una persona, chiarire le condizioni mediche nel Paese di provenienza, preparare un rimpatrio coatto accompagnato con volo di linea o speciale o erogare un aiuto al ritorno. Questo nuovo accesso sostituisce gli strumenti di comunicazione gestiti parallelamente in eRetour. L'accesso all'applicazione consente il monitoraggio dei mandati in corso, una comunicazione diretta e trasparente e una collaborazione semplificata tra la divisione Ritorno e gli ILO distaccati dalla SEM. I dati degni di particolare protezione come i dati biometrici (art. 109g cpv. 2 lett. b LStrl), i dati medici necessari per valutare l'idoneità al trasporto di una persona (art. 109g cpv. 2 lett. h LStrl) nonché i dati relativi al luogo, alla durata e al tipo di carcerazione (art. 109g cpv. 2 lett. j LStrl) sono esclusi dal previsto accesso online. Nel quadro della procedura d'asilo le rappresentanze e missioni svizzere all'estero possono già accedere all'applicazione eAsyl.

⁵⁰ Sentenza del Tribunale federale 2C_610/2021 dell'11 marzo 2022.

⁵¹ www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari > Istruzioni I. Settore degli stranieri.

Art. 122c cpv. 4 (nuovo)

La nuova norma si orienta essenzialmente alla pubblicazione delle sentenze, che avviene solitamente in forma anonimizzata (p. es. art. 27 cpv. 2 della legge federale del 17 giugno 2005⁵² sul Tribunale federale [LTF]). L'oggetto della pubblicazione riguarda solamente le decisioni finali passate in giudicato, mentre le decisioni parziali e incidentali non devono essere pubblicate. La formulazione potestativa chiarisce che la SEM decide in merito alla necessità di una pubblicazione. Vi possono essere casi in cui, date le circostanze concrete, lo scopo della pubblicazione non è raggiunto, per esempio nel caso delle decisioni di non entrata nel merito o di stralcio.

Modifica della legge sull'asilo

Art. 79 lett. a

Al fine di garantire coerenza con la LStrI, il termine «centro della vita» è sostituito da «centro degli interessi». Si tratta di una modifica puramente linguistica che non ha alcun effetto materiale (cfr. art. 33 cpv. 1^{bis}, 34 cpv. 1 e 2 lett. a-d e 61 cpv. 1 lett. a^{bis} AP-LStrI). A livello di ordinanza devono essere apportate le necessarie modifiche linguistiche nell'OASA (art. 16 cpv. 1, 67 cpv. 1 e 86 cpv. 2 lett. c n. 1 OASA).

Modifica della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo

Art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. m (nuovo)

L'avamprogetto concede alle autorità cantonali di esecuzione delle pene (compresa l'assistenza riabilitativa), per l'adempimento dei loro compiti legali (nell'ambito dell'esecuzione delle sentenze penali dei tribunali penali cantonali e delle autorità penali della Confederazione), l'accesso in sola lettura ai dati degni di particolare protezione contenuti nel SIMIC. Si tratta, in particolare, dei dati del settore delle misure coercitive⁵³ e dei dati relativi alle misure di allontanamento e respingimento.⁵⁴ Inoltre le autorità di esecuzione delle pene devono essere a conoscenza di un eventuale caso medico⁵⁵.

I nuovi diritti di accesso previsti dalla legge comportano una modifica dell'allegato 1 dell'ordinanza SIMIC (v. note a piè di pagina 25–27). È possibile consultare il SIMIC per esaminare i dati rilevanti nelle situazioni seguenti: apertura di un nuovo caso; prima di ogni seduta di pianificazione dell'esecuzione; a ogni concessione di un regime aperto (congedo, passaggio a un altro regime, scarcerazione condizionale nel quadro dell'esame annuale); in casi di portata internazionale; in caso di trasferimento e durante l'assistenza riabilitativa. Per la gestione e l'assistenza alle persone collocate le autorità di esecuzione delle pene – in particolare i servizi sociali presso le carceri durante la carcerazione preventiva – necessitano di dati inerenti al diritto in materia di migrazione nelle situazioni seguenti: all'arrivo nell'istituto di esecuzione delle pene (carcerazione preventiva); in occasione di ogni consulenza sociale in carcere; al momento d'informare le autorità in merito all'incarcerazione; per rispondere a domande dei clienti in merito al sostegno secondo il diritto in materia di aiuto sociale; nel quadro dell'assistenza in caso di richiesta dell'assicurazione invalidità o di prestazioni complementari; nel quadro dell'assistenza nella ricerca di un appartamento o di un lavoro; nel quadro dell'assistenza volta a strutturare le giornate nonché per le segnalazioni all'Autorità di protezione dei minori e degli adulti.

Il SIMIC deve poter essere consultato ogniqualvolta per una persona debba essere eseguita una sentenza od ogniqualvolta una persona debba adempiere a un obbligo oppure venga trasferita in un istituto di esecuzione delle pene. Per garantire una base di dati sicura e aggiornata, in alcuni casi tali consultazioni devono poter essere effettuate più volte, in particolare se cambia la situazione della persona sul piano del diritto migratorio.

Modifica della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti

Art. 93^{bis} rubrica e cpv. 2 e 2^{bis}

Capoverso 2: il 1° gennaio 2018 è stato abolito il contributo speciale prelevato sul reddito da attività lucrativa di determinate persone del settore dell'asilo. Di conseguenza la SEM non necessita più dei dati sul reddito trasmessi dall'Ufficio centrale di compensazione (UCC) al fine di verificare il conteggio del contributo speciale. Pertanto, il relativo passaggio nel capoverso 2 deve essere eliminato.

Capoverso 2^{bis}: nel quadro dell'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera, a gennaio 2023 è stato riorganizzato il sistema di sussidi federali per le spese di aiuto sociale alle persone del settore dell'asilo sostenute dai Cantoni (cfr. art. 20 segg. dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999⁵⁶ [OAsi 2]). Per il calcolo dei sussidi federali non è più determinante soltanto il numero delle persone con attività lucrativa. D'ora in poi, in generale sarà parzialmente incluso e quindi considerato ai fini del calcolo del numero di importi forfettari globali da versare anche l'ammontare dei redditi conseguiti. Per poter considerare parzialmente i redditi percepiti, la SEM può effettuare una valutazione statistica dei dati reddituali trasmessi dall'UCC anche in forma anonimizzata (per ragioni legate alla protezione dei dati) e utilizzare gli indicatori ricavati al fine di quantificare i sussidi federali per le spese di aiuto sociale sostenute dai Cantoni.

Questa valutazione statistica dei dati reddituali anonimizzati viene svolta anche nell'ambito della verifica del raggiungimento degli obiettivi d'integrazione nel quadro dell'attuazione dell'Agenda Integrazione Svizzera. Gli indicatori che se ne ricavano devono essere riportati nel monitoraggio annuale relativo all'Agenda Integrazione Svizzera.

Con il nuovo capoverso 2^{bis} viene creata una base legale formale a tal fine.

⁵² RS 173.110

⁵³ Allegato 1, VII. Altri campi di dati SIMIC, 2. Settore degli stranieri, e. Misure coercitive dell'ordinanza SIMIC.

⁵⁴ Allegato 1, VII. Altri campi di dati SIMIC, 2. Settore degli stranieri, I. Misure d'allontanamento e respingimento [decisioni di rimpatrio secondo l'art. 68a cpv. 1 lett. a, c e d LStrI e divieto d'entrata secondo l'art. 67 LStrI] eMAP dell'ordinanza SIMIC.

⁵⁵ Allegato 1, VII. Altri campi di dati SIMIC 3. Settore dell'asilo c. Procedura dell'ordinanza SIMIC.

⁵⁶ RS 142.312

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Le modifiche di legge proposte non hanno ripercussioni finanziarie o di personale per la Confederazione o i Cantoni (v. punto 3.2).

5.2 Ripercussioni in altri settori

Poiché non si prevedono ripercussioni in altri settori, si è rinunciato a ulteriori chiarimenti.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Per quanto riguarda le modifiche della LStrl, della LAsi e della LSISA, l'avamprogetto si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost.⁵⁷ (competenza della Confederazione per la legislazione sulla concessione dell'asilo nonché sulla dimora degli stranieri). Le modifiche della LAVS proposte poggiano sull'articolo 112 capoverso 1 Cost. L'avamprogetto pertanto è conforme alla Costituzione federale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La misura prevista nell'articolo 73a AP-LStrl costituisce una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione del 4 novembre 1950⁵⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Pertanto le garanzie di cui all'articolo 5 CEDU devono applicarsi anche alla misura prevista dall'articolo 73a AP-LStrl. Di conseguenza contro la disposizione di questa misura una persona può presentare ricorso all'autorità giudiziaria cantonale (art. 73a cpv. 4 AP-LStrl).

L'articolo 15 paragrafo 1 della direttiva rimpatri⁵⁹ prevede che, per effettuare la procedura di allontanamento o garantire l'esecuzione, può essere ordinata la carcerazione, salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive. Ciò implica che gli Stati Schengen devono prevedere nella loro legislazione alternative alla carcerazione amministrativa meno restrittive della carcerazione.

Il nuovo articolo 76a capoverso 4 AP-LStrl è stato allineato all'Accordo di Dublino e in particolare alla giurisprudenza della CGUE relativa all'articolo 28 paragrafo 3 dell'Accordo.

La presente modifica di legge è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera che derivano dall'ALC, dalla Convenzione AELS e dall'accordo con la Gran Bretagna sui diritti acquisiti dei cittadini dopo la Brexit (v. punti 3.1.1 e 3.1.2).

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. e all'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002⁶⁰ sul Parlamento, le disposizioni importanti contenenti norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Ciò vale anche per la presente revisione.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

L'avamprogetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né le basi per costituire un credito d'impegno o un limite di spesa dell'importo necessario.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

L'avamprogetto non incide sulla ripartizione o sull'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

6.6 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non prevede alcuna delega di competenze legislative al Consiglio federale.

6.7 Protezione dei dati

I collaboratori delle unità competenti della SEM, delle corti competenti del Tribunale amministrativo federale e delle rappresentanze e missioni svizzere all'estero devono ottenere l'accesso a determinati dati personali contenuti nel sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) della SEM (art. 109h lett. a n. 3 e lett. h e i AP-LStrl). Inoltre le autorità cantonali di esecuzione delle pene, nell'ambito dell'adempimento dei propri compiti legali, devono poter accedere ai dati degni di

⁵⁷ RS 101

⁵⁸ RS 0.101

⁵⁹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 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.

⁶⁰ RS 171.10

particolare protezione nel SIMIC (art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. m AP-LSISA). Questi accessi devono rispettare le condizioni poste dalla nuova legge federale del 25 settembre 2020⁶¹ sulla protezione dei dati (LPD) entrata in vigore il 1° settembre 2023.

Il trattamento dei dati personali (tipo di comunicazione dei dati) deve essere conforme al principio della proporzionalità (art. 6 cpv. 2 LPD)

La comunicazione dei dati su richiesta (a discrezione dell'autorità interpellata) deve essere sostituita con un accesso online (secondo il principio del self-service). L'accesso online è una forma di comunicazione che deve continuare a figurare in una legge formale nella misura in cui i diritti fondamentali della persona interessata possano subirne grave pregiudizio (art. 34 cpv. 2 lett. b LPD), vale a dire segnatamente, per definizione, ogniqualvolta si tratti di dati degni di particolare protezione. Nel capitolo 4 (art. 109h lett. a n. 3 e lett. h-i AP-LStrI nonché art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. m AP-LSISA) è spiegato per quale motivo è necessario modificare il tipo di comunicazione dei dati.

L'accesso online deve essere limitato ai dati necessari per l'adempimento di un compito (art. 6 cpv. 3 LPD)

Al fine di garantire il principio di legalità e la trasparenza del trattamento dei dati nei confronti della persona interessata, la legge deve elencare formalmente le categorie di dati degni di particolare protezione trattati. Per quanto riguarda la densità normativa vale quanto segue: quanto maggiore è il rischio di violazione della personalità o dei diritti fondamentali, tanto maggiore deve essere il grado di precisione della disposizione di legge e tanto più lo scopo del trattamento deve essere definito in modo preciso e riconoscibile per la persona interessata. Nel capitolo 4 (art. 109h lett. a n. 3 e lett. h-i nonché all'art. 9 cpv. 1 lett. q e 2 lett. m AP-LSISA) è spiegato che tutti i dati sono necessari alle autorità menzionate per l'adempimento dei loro compiti.

Deve essere indicato lo scopo della comunicazione dei dati (art. 6 cpv. 3 LPD)

Dall'articolo 109h lettera a numero 3 e lettere h e i AP-LStrI e dall'articolo 9 capoversi 1 lettera q e 2 lettera m AP-LSISA si evince chiaramente lo scopo per il quale oppure il contesto nel quale le autorità necessitano delle informazioni.

L'avamprogetto quindi tiene conto della protezione dei dati.

⁶¹ RS 235.1