



Berna, [Datum]

Modifica delle ordinanze d'esecuzione relative alle limitazioni per i viaggi all'estero (ODV, OASA, OEV, OEAE e OAsi 1)

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione



Compendio

Per la completa entrata in vigore della modifica della legge federale del 17 dicembre 2021 sugli stranieri e la loro integrazione, occorre adeguare le ordinanze d'esecuzione relative ai viaggi all'estero dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione. Le modifiche proposte riguardano in particolare l'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri.

Situazione iniziale

Il 17 dicembre 2021 il Parlamento ha approvato una modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl), la quale comporta anche una modifica della legge sull'asilo (LAsi). Le modifiche prevedono limitazioni per i viaggi all'estero e adeguamenti in materia di ammissione provvisoria (20.063, nLStrl, FF 2021 2999). Il progetto mira a favorire l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente nel mercato del lavoro, in particolare facilitando il cambiamento di Cantone. Inoltre sono state create disposizioni relative ai viaggi all'estero delle persone ammesse provvisoriamente, delle persone con protezione provvisoria e dei richiedenti l'asilo.

In seguito, l'11 marzo 2022, il Consiglio federale ha deciso di applicare per la prima volta lo statuto di protezione S alle persone fuggite in Svizzera a causa dei combattimenti in Ucraina. Oggi le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S possono viaggiare all'estero e tornare in Svizzera senza autorizzazione di viaggio. Ciò corrisponde anche alla normativa vigente nell'UE per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina. La modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 prevede invece che le persone alle quali è stata concessa la protezione provvisoria non possano, in linea di principio, viaggiare nel loro Stato d'origine o di provenienza né in un altro Stato. Le eccezioni sono possibili solo a determinate condizioni.

A causa di questa contraddizione, il 1° maggio 2024 il Consiglio federale ha posto in vigore la modifica di legge del 17 dicembre 2021, con effetto dal 1° giugno 2024, escludendo in un primo tempo le disposizioni relative ai viaggi all'estero. Allo stesso tempo ha deciso di sottoporre al Parlamento una modifica della LStrl con cui viene instaurata una regolamentazione speciale per le persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina, in vista della successiva entrata in vigore anche delle disposizioni sui viaggi all'estero. Su questa proposta di legge viene svolta una consultazione separata.

Il presente progetto posto in consultazione contiene le disposizioni d'esecuzione necessarie per la modifica della legge del 17 dicembre 2021, che si applicheranno agli altri gruppi di persone interessati per i viaggi all'estero.

Contenuto del progetto

Il progetto posto in consultazione contiene le modifiche di ordinanze necessarie per l'entrata in vigore delle nuove disposizioni della LStrl e della LAsi relative ai viaggi all'estero. In particolare, nell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV) devono essere specificati i motivi personali particolari per i quali è lecito autorizzare un viaggio in uno Stato che non sia lo Stato d'origine o di provenienza (art. 59e cpv. 3 nLStrl). Inoltre, a seguito delle modifiche di legge, sono necessari adeguamenti redazionali a diverse ordinanze in materia di asilo e stranieri.

Rapporto esplicativo

1 Necessità di intervento e obiettivi

Il 17 dicembre 2021 il Parlamento ha approvato una modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione¹ (LStrl²), la quale comporta anche una modifica della legge sull'asilo (LAsi³). D'ora in poi la legge vieta in generale ai richiedenti l'asilo, agli stranieri ammessi provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d cpv. 1 nLStrl). A uno straniero ammesso provvisoriamente o a una persona bisognosa di protezione può essere concessa individualmente l'autorizzazione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza solo se necessario per preparare la sua partenza autonoma e definitiva (art. 59d cpv. 2 nLStrl). Inoltre, le precedenti disposizioni a livello di ordinanza relative ai viaggi in uno Stato diverso dallo Stato di origine o di provenienza per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione saranno disciplinate a livello di legge (art. 59e nLStrl). Vigé un divieto generale di viaggio, con possibilità di deroghe: pertanto la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può eccezionalmente autorizzare una persona ammessa provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a effettuare un tale viaggio in presenza di particolari motivi personali (art. 59e cpv. 3 nLStrl). Le persone che viaggiano senza autorizzazione nel proprio Stato d'origine o di provenienza o in un altro Stato possono essere perseguite per tali violazioni (art. 84 cpv. 4, 84a, 120 cpv. 1 lett. h, 122d nLStrl; 53 lett. d, 79 lett. e nLAsi).

Circa tre mesi dopo questa decisione del Parlamento, l'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di applicare per la prima volta lo statuto di protezione S alle persone fuggite in Svizzera a causa dei combattimenti in Ucraina. Le persone titolari di un passaporto biometrico ucraino possono soggiornare nello spazio Schengen senza visto per 90 giorni in un periodo di 180 giorni. Il Consiglio federale ha pertanto deciso, nell'ambito di una modifica dell'ordinanza del 14 novembre 2012⁴ concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV), che le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S possono recarsi all'estero e tornare in Svizzera senza autorizzazione di viaggio (art. 9 cpv. 8 ODV). Ciò corrisponde anche alla normativa vigente nell'UE per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina⁵. La modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 prevede invece che le persone alle quali è stata concessa la protezione provvisoria non possano, in linea di principio, viaggiare nel loro Stato d'origine o di provenienza né in un altro Stato. Pertanto, sussiste una contraddizione tra la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 e la normativa vigente per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina. Questa situazione particolare non era prevedibile al momento dell'approvazione della modifica di legge nel dicembre 2021.

Le attuali possibilità di viaggio per le persone provenienti dall'Ucraina che beneficiano di protezione provvisoria dovrebbero essere mantenute fino a nuovo ordine, grazie all'esenzione dal visto per i titolari di un passaporto biometrico ucraino. Per questo motivo, il 1° maggio 2024 il Consiglio federale ha deciso di presentare al Parlamento una modifica di legge con cui è introdotta una regolamentazione speciale per le persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina, in vista dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni relative ai viaggi all'estero. Per queste persone devono rimanere invariate le possibilità di viaggio attualmente previste dall'articolo 9 capoverso 8

¹ FF 2021 2999

² RS 142.20

³ RS 142.31

⁴ RS 143.5

⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

ODV. A tal fine è necessaria una modifica della LStrl, per la quale viene svolta una consultazione separata.

Nel dicembre 2024 l'Assemblea federale ha approvato le mozioni di tenore identico Würth 24.3022 e Paganini 24.3035 «Per essere accettato, lo statuto di protezione S deve essere adeguato», che chiedono tra l'altro che lo statuto di protezione S venga revocato e non possa essere riottenuto se una persona lascia il Paese per un determinato periodo (p. es. 14 giorni). Tuttavia, gli autori delle mozioni non richiedono un divieto generale di viaggio verso lo Stato d'origine per le persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina.

Nella sua presa di posizione su queste mozioni, il Consiglio federale ha affermato che le disposizioni legislative attualmente in vigore tengono già adeguatamente conto delle richieste contenute nelle mozioni relative alla lotta contro gli abusi.

Il 25 giugno 2025 il Consiglio federale ha deciso come procedere per attuare queste due mozioni: la SEM adeguerà la propria prassi nell'ambito del diritto vigente tenendo conto delle richieste contenute nelle mozioni. A partire dall'inizio di novembre 2025, le persone con statuto di protezione S potranno soggiornare in Ucraina per 15 giorni ogni sei mesi invece che per 15 giorni ogni trimestre come finora. Questa misura può essere attuata in conformità con la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 e con la regolamentazione speciale prevista per le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S, poiché non richiede alcuna modifica delle basi giuridiche.

Il presente progetto di consultazione, in vista dell'entrata in vigore della modifica di legge del 17 dicembre 2021 sui viaggi all'estero, riguarda le modifiche necessarie a livello di ordinanza nell'ODV, nell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁶ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), nell'ordinanza del 15 agosto 2018⁷ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV), dell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁸ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE) e nell'ordinanza 1 sull'asilo dell'11 agosto 1999⁹ (OAsi 1).

2 Confronto giuridico, in particolare con il diritto europeo

Come già riportato nel messaggio¹⁰ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 17 dicembre 2021 (cifra 3.2 Limitazioni per i viaggi all'estero), né la Direttiva Qualifiche dell'UE¹¹ né la Direttiva sull'afflusso massiccio dell'UE¹² contengono disposizioni che vietino o limitino i viaggi all'estero di persone beneficiarie di protezione sussidiaria o provvisoria.

Ai sensi della Direttiva Qualifiche, gli Stati membri devono rilasciare alle persone beneficiarie di protezione sussidiaria che si trovino nell'impossibilità di ottenere un passaporto nazionale, documenti che consentano loro di viaggiare al di fuori del loro territorio, purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (art. 25 par. 2 della Direttiva Qualifiche). La Direttiva sull'afflusso massiccio dell'UE non contiene disposizioni relative ai viaggi all'estero delle persone cui è stata concessa protezione provvisoria.

Tuttavia, alcuni Stati, come per esempio la Germania, la Svezia o l'Austria, prevedono determinate sanzioni in caso di viaggio nel Paese d'origine o di provenienza. I viaggi in

⁶ RS 142.201

⁷ RS 142.204

⁸ RS 142.281

⁹ RS 142.311

¹⁰ FF 2020 6543

¹¹ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

¹² Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12.

Paesi diversi dal Paese d'origine o di provenienza delle persone che beneficiano di protezione sussidiaria o provvisoria sono generalmente consentiti in Germania, Svezia e Austria. Tuttavia, le persone oggetto di una procedura d'asilo in Germania, Svezia e Austria non possono recarsi in un altro Stato.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Le modifiche concernono principalmente l'ODV e in singoli punti anche l'OASA, l'OEV, l'OEAE e l'OAsi 1.

Le modifiche alle ordinanze mirano in particolare a concretizzare le nuove disposizioni relative ai viaggi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d nLStrl) o in uno Stato diverso dallo Stato d'origine o di provenienza (art. 59e nLStrl). Nello specifico, l'ODV deve concretizzare i particolari motivi personali che devono sussistere nel caso di persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione affinché sia loro concesso di recarsi in uno Stato diverso dal loro Stato d'origine o di provenienza (art. 9 cpv. 1 P-ODV). Sempre a livello di ordinanza occorre inoltre specificare in quali casi una persona ammessa provvisoriamente o bisognosa di protezione può eccezionalmente recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza (art. 8a P-ODV) e che cosa si considera necessario per preparare la partenza autonoma e definitiva. Poiché alcune disposizioni dell'attuale ODV sono ora incluse nella LStrl, sono inoltre necessari diversi adeguamenti formali e redazionali nell'ODV (p. es. ingresso, art. 2a, 4, 7, 9, 13 P-ODV).

A causa delle modifiche delle sanzioni previste dalla LStrl in caso di viaggi all'estero non autorizzati, sono necessari anche adeguamenti nell'OAsi 1 (cfr. art. 51 P-OAsi 1).

Poiché la partenza definitiva delle persone ammesse provvisoriamente è ora disciplinata in modo esaustivo nella LStrl, la corrispondente disposizione esecutiva dell'OEAE può essere abrogata (art. 26a P-OEAE).

Infine, a seguito delle modifiche alla LStrl e agli adeguamenti proposti per l'ODV, occorre adeguare anche diversi riferimenti contenuti nell'OEV (art. 21 cpv. 2 lett. c P-OEV) e nell'OASA (art. 8 e 31 P-OASA).

4 Commenti ai singoli articoli

4.1 Modifica dell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)

Ingresso

L'attuale ingresso rimanda agli articoli 59a capoverso 2, 59b capoverso 3 e 111 capoverso 6 LStrl. Poiché le disposizioni relative ai viaggi sono ora contenute negli articoli 59–59e nLStrl, l'ingresso dev'essere adeguato e si deve far riferimento alle disposizioni corrispondenti della LStrl. L'articolo 111 capoverso 6 LStrl è stato abrogato a causa della soppressione del sistema d'informazione per il rilascio a stranieri di documenti di viaggio svizzeri e permessi di ritorno (ISR), con effetto dal 15 ottobre 2023.

Art. 2a

Poiché ora anche nell'articolo 16 viene menzionato il Dipartimento federale di giustizia e polizia, va introdotta la relativa sigla DFGP.

Art. 4 cpv. 2 e 4

Ad cpv. 2

Le disposizioni relative al rilascio di un documento di viaggio a persone straniere prive di documenti e che non vi hanno diritto sono ora disciplinate a livello di legge (art. 59 cpv. 4 nLStrl). Di conseguenza, occorre adeguare la regolamentazione attuale di cui all'articolo 4 capoverso 2 ODV: la norma riveduta deve stabilire solo a livello generale che a determinate categorie di persone può essere rilasciato un passaporto per stranieri. Deve altresì rimandare alle nuove disposizioni della LStrl.

Ad cpv. 4

Anche qui va adeguato il riferimento alla base giuridica (cfr. cpv. 2).

Secondo la prassi attuale, nel passaporto di uno straniero non vengono indicati dati concreti relativi alla durata del viaggio, poiché questi possono subire modifiche con preavviso breve, come per esempio se la persona in questione non riceve in tempo il visto per entrare in un Paese. Per questo motivo, oggi il passaporto indica solo che la durata massima del viaggio è di 30 giorni. In vista di una soluzione praticabile, ora a livello di ordinanza si stabilisce che la durata del viaggio o le date specifiche del viaggio non devono più necessariamente essere indicate sul passaporto di una persona straniera («disposizione potestativa»).

Art. 7 Autorizzazione al ritorno

Se le persone straniere sono in possesso di documenti di viaggio validi del loro Stato d'origine o di provenienza, quando si recano all'estero hanno bisogno di un'autorizzazione per il ritorno sotto forma di visto di ritorno; non è necessario un documento di viaggio svizzero aggiuntivo. I principi e le condizioni per la concessione di tali visti di ritorno, precedentemente oggetto dell'articolo 7 ODV, sono ora disciplinati in linea di principio nella LStrl (art. 59 cpv. 5 LStrl). Pertanto, nella presente disposizione si deve fare riferimento ovunque all'articolo 59 capoverso 5 LStrl e non più all'articolo 9 ODV. Inoltre, la precedente disposizione del capoverso 3, con i nuovi riferimenti alla LStrl, è ora riportata nel capoverso 2. I precedenti capoversi 1 e 2 vengono riuniti in un unico capoverso con alcune modifiche redazionali (cfr. cpv. 1).

Art. 8

Questa disposizione viene modificata dal punto di vista redazionale (nella versione tedesca): l'espressione «Schengenraum» utilizzata finora non corrisponde alla grafia utilizzata nella legge («Schengen-Raum», cfr. p. es. art. 68c cpv. 1 LStrl) e pertanto dev'essere adattata. (Nella versione italiana era già utilizzata la dicitura corretta «spazio Schengen».) Inoltre, il riferimento nella nota a piè di pagina deve essere adattato per motivi redazionali.

Art. 8a Viaggio nello Stato d'origine o di provenienza

Ad cpv. 1

In futuro, alle persone ammesse provvisoriamente, alle persone bisognose di protezione e alle persone richiedenti l'asilo sarà generalmente vietato recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza (art. 59d cpv. 1 nLStrl). Tuttavia, in casi particolari la SEM può autorizzare un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza, se ciò è necessario per preparare la partenza autonoma e definitiva (art. 59d cpv. 2 nLStrl). Il Consiglio federale stabilisce le condizioni (art. 59 cpv. 5 nLStrl).

Il viaggio nello Stato d'origine o di provenienza viene ora subordinato alla condizione che la persona preveda concretamente il ritorno autonomo e che la sua presenza

sul posto sia necessaria per farsi un'idea della situazione e prendere le disposizioni in vista del trasferimento. Pertanto un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza può essere autorizzato in particolare se, in vista del ritorno, sono necessari chiarimenti su rivendicazioni patrimoniali, diritti di proprietà, questioni scolastiche, possibilità di intraprendere un'attività lucrativa e questioni di stato civile.

Secondo il diritto vigente, gli affiliati richiedenti l'asilo o ammessi provvisoriamente possono ottenere dalla SEM un documento di viaggio o un visto di ritorno per recarsi all'estero purché viaggino accompagnati (art. 9 cpv. 3^{bis} ODV). Ora questa norma speciale per gli affiliati si applica solo per i viaggi in uno Stato diverso da quello di origine o di provenienza (vedi le spiegazioni sull'art. 9 cpv. 7 P-ODV). Quando si recano nel loro Stato d'origine o di provenienza, agli affiliati devono essere applicate le stesse condizioni valevoli per tutte le altre persone.

Ad cpv. 2 e 3

La domanda di autorizzazione per un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza dev'essere depositata presso l'autorità cantonale competente, debitamente motivata e con le relative prove. L'autorità cantonale inoltra la domanda alla SEM.

Ad cpv. 4

Analogamente al viaggio in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza, anche un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza è autorizzato per un massimo di 30 giorni (all'anno).

Art. 9 Viaggio in un altro Stato

Poiché l'articolo 9 contiene ora solo le disposizioni d'esecuzione relative ai viaggi in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza (art. 59e cpv. 3 nLStrI), la rubrica dev'essere modificata di conseguenza. Per disciplinare i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza si propone un nuovo articolo (art. 8a P-ODV).

Ad cpv. 1

La legge vieta in generale ai richiedenti l'asilo, agli stranieri ammessi provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione di recarsi in Stati diversi da quello d'origine o di provenienza (art. 59d cpv. 1 nLStrI). Tuttavia, eccezionalmente la SEM può autorizzare persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione a recarsi in un tale Stato se sussistono particolari motivi personali. Il Consiglio federale precisa tali motivi a livello di ordinanza (art. 59d cpv. 3 nLStrI).

La definizione dei particolari motivi personali si basa sugli attuali motivi di viaggio (art. 9 ODV).¹³ Pertanto sostanzialmente gli attuali motivi di viaggio devono essere mantenuti (lettere a, b, c, d, g). Le modifiche proposte riguardano l'esercizio di un'attività lucrativa all'estero (lett. e), l'esercizio del diritto di custodia o di visita nel caso di figli minorenni (lett. f) e le condizioni per viaggi per altri motivi (lett. h).

Lett. e

Le persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione ora potranno recarsi in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza per svolgere un'attività lucrativa. Ciò vale per esempio, se la persona in questione lavora in un Cantone di frontiera

¹³ Al proposito si veda il parere della consigliera federale Karin Keller-Sutter: Boll. uff. 2021 pag. 824.

e quindi deve svolgere lavori anche nello Stato confinante. Oggi questi viaggi sono autorizzati solo in casi eccezionali.

Lett. f

Deve essere possibile anche autorizzare un viaggio per esercitare il diritto di custodia o di visita nei riguardi di figli minorenni all'estero. Questo vale in genere per i casi in cui un genitore vive in Svizzera e i figli in un altro Stato europeo. Oggi tali viaggi sono autorizzati per motivi umanitari (art. 9 cpv. 4 lett. a ODV). Questo motivo di viaggio deve essere ora elencato esplicitamente.

Lett. h

Secondo l'attuale regolamentazione, tre anni dopo la decisione di ammissione provvisoria e se la persona è ben integrata, i viaggi in Stati diversi dallo Stato d'origine o di provenienza possono essere autorizzati anche per altri motivi (p. es. per visitare familiari o per vacanza) (art. 9 cpv. 4 lett. b ODV). A tale proposito si tiene conto del grado d'integrazione; il viaggio può essere negato se l'interessato dipende dall'aiuto sociale (art. 9 cpv. 5 ODV).

Il periodo di attesa di tre anni si orienta al periodo di tre anni previsto per il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente (art. 85c cpv. 1 LStrl). Tuttavia, secondo la più recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁴, confermata dal Tribunale amministrativo federale¹⁵, il periodo di attesa per il ricongiungimento familiare non può superare i due anni. Si sta lavorando per modificare di conseguenza la LStrl.

Per creare un ulteriore incentivo all'integrazione, anche il limite di tempo per la richiesta di viaggio «per altri motivi» viene ridotto ora a due anni, ma a condizione che vengano soddisfatti chiari criteri d'integrazione. Non devono essere state percepite prestazioni dell'aiuto sociale per almeno sei mesi prima della richiesta e non devono essere stati commessi reati significativi contro la sicurezza e l'ordine pubblici. Questo include, per esempio, anche l'accumulo di debiti elevati. La disposizione proposta mira a garantire che la persona richiedente sia sufficientemente integrata in Svizzera per essere economicamente indipendente.

Viene effettuato un esame caso per caso. Inoltre, i Cantoni saranno sentiti come lo sono già oggi (art. 9 cpv. 6 P-ODV, vedi sotto).

Ad cpv. 2 e 3

La domanda di autorizzazione per un viaggio nello Stato d'origine o di provenienza dev'essere depositata presso l'autorità cantonale competente, debitamente motivata e con le relative prove. L'autorità cantonale inoltra la domanda alla SEM.

Ad cpv. 4

La SEM decide la durata di un viaggio in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza. Secondo la prassi attuale, tali viaggi sono generalmente autorizzati per un massimo di 30 giorni. Questo deve ora essere esplicitamente disciplinato a livello di ordinanza. In casi motivati, tuttavia, la SEM può discostarsene e autorizzare una durata maggiore del viaggio. Per esempio, per atleti di successo che partecipano a diverse competizioni in vari Stati all'estero o per i figli minorenni che desiderano visitare regolarmente un genitore all'estero. Tuttavia, tale eccezione non è prevista in caso di viaggi nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. sopra art. 8a P-ODV). Il viaggio nello Stato

¹⁴ Corte EDU, sentenza del 9 luglio 2021 nella causa M.A. c. Danimarca, n. 6697/18

¹⁵ Sentenza del TAF F-2739/2022 del 24 novembre 2022 (ne è prevista la pubblicazione)

d'origine o di provenienza deve servire solo a preparare il ritorno in tale Stato. Perciò vanno stabiliti limiti chiari per la durata del viaggio.

Ad cpv. 5

Il capoverso 5 deve continuare a contenere la precedente disposizione sulla definizione di congiunti.

Ad cpv. 6

Poiché i motivi di viaggio dell'attuale capoverso 4 devono essere integrati nel capoverso 1 lettere g e h, è necessario adattare i corrispondenti riferimenti a tali disposizioni. Inoltre, l'attuale termine «grado di integrazione» dev'essere precisato. Ora nell'esame delle domande per motivi umanitari e per altri motivi, si tiene conto in modo specifico del soddisfacimento dei criteri di integrazione di cui all'articolo 58a LStrl (cfr. le considerazioni ad cpv. 1 lett. h).

Ad cpv. 7

Oltre ai motivi di cui al capoverso 1 della presente disposizione, gli affiliati bisognosi di protezione o ammessi provvisoriamente possono essere autorizzati a recarsi in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza, purché accompagnati. L'obiettivo è quello di tener conto delle circostanze particolari degli affiliati. Solo così possono andare in vacanza con i genitori affidatari, per esempio. Pertanto anche questo è un motivo personale speciale che può essere applicato solo agli affiliati. Spetta alla SEM decidere se autorizzare tale viaggio e per quale durata.

La legge vigente contiene già un regolamento corrispondente per gli affiliati richiedenti l'asilo, ammessi provvisoriamente e bisognosi di protezione che viaggiano all'estero. Ora questo non deve più essere possibile per i richiedenti l'asilo in quanto, giusta l'articolo 59e capoverso 2 nLAsi, tali viaggi possono essere autorizzati solo se necessari per l'esecuzione della procedura d'asilo o d'allontanamento.

Non dev'essere previsto un regime specifico per gli affiliati nemmeno per i viaggi verso lo Stato d'origine o di provenienza, poiché i viaggi verso lo Stato d'origine o di provenienza possono essere autorizzati solo in preparazione di una partenza autonoma e definitiva. Per gli affiliati valgono le stesse condizioni applicabili a tutte le altre persone per viaggi di questo tipo.

Art. 9a, rubrica, cpv. 1 e 5

Rubrica

Ai rifugiati è vietato recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza. Se vi è il fondato sospetto che questo divieto non sia rispettato, la SEM può disporre nei confronti di tutti i rifugiati originari o provenienti da un determinato Stato d'origine o di provenienza un divieto esteso, vietando loro di recarsi in altri Stati, in particolare negli Stati limitrofi al loro Stato d'origine o di provenienza (art. 59c cpv. 1 LStrl). L'obiettivo è quello di impedire ai rifugiati di raggiungere indebitamente il proprio Stato d'origine o di provenienza attraverso altri Stati, per esempio via terra. Se la SEM ha disposto un tale divieto di viaggio per i rifugiati provenienti da un determinato Stato d'origine o di provenienza, ora questo si applicherà non solo ai rifugiati, ma in linea di principio anche a tutte le persone ammesse provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione provenienti dallo stesso Stato (art. 59e cpv. 3 nLStrl). L'obiettivo è quello di impedire anche alle persone ammesse provvisoriamente e bisognose di protezione di recarsi indebitamente nel proprio Stato d'origine o di provenienza attraverso un altro Stato. Se esiste un divieto di viaggio esteso, la persona interessata non sarà autorizzata a viaggiare,

neppure in presenza di particolari motivi personali (art. 9 cpv. 1 P-ODV). Tali viaggi possono essere autorizzati solo se giustificati da motivi gravi (art. 59c cpv. 2 LStrl). Questa nuova disposizione stabilisce che le precedenti norme per i rifugiati si applicano in futuro anche alle persone ammesse provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione. Di conseguenza, la rubrica dev'essere debitamente adattata e precisata.

Ad cpv. 1

Poiché in futuro un divieto di viaggio esteso per i rifugiati emesso dalla SEM sulla base dell'articolo 59c LStrl si applicherà anche alle persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione provenienti dallo stesso Stato d'origine o di provenienza (art. 59e cpv. 3 nLStrl), il testo di questo capoverso deve essere adattato. Pertanto le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione possono recarsi nello Stato in questione solo in caso di malattia grave, infortunio grave o decesso di un congiunto. La presenza di particolari motivi personali ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 P-ODV non è invece sufficiente. Dunque si tratta di un'ulteriore restrizione al viaggio in un altro Stato, la quale viene applicata in caso di sospetto di viaggi indebiti verso lo Stato d'origine o di provenienza.

La procedura per ottenere un'autorizzazione di viaggio nonostante un divieto di viaggio esteso si basa sui capoversi 2-4 vigenti, che si applicano anche ai rifugiati.

Ad cpv. 5

Questo capoverso specifica quali persone sono considerate «congiunti» in base al capoverso 1. Questa norma non è attualmente conforme a quella dell'articolo 9 capoverso 3 ODV, che contiene anch'essa una definizione del termine «congiunti». La differenza dev'essere rettificata adattando la presente disposizione all'articolo 9 capoverso 3 ODV. D'ora in poi sono considerati «congiunti» i genitori, i nonni, i fratelli e le sorelle, il coniuge, i figli e gli abbiatici del richiedente o del suo coniuge. Inoltre, sono equiparati ai coniugi i partner registrati e le persone che vivono in un'unione duratura simile quella coniugale.

Art. 13 cpv. 1 lett. b^{bis}–d e cpv. 2

Ad cpv. 1 lett. b^{bis}–d

Poiché in futuro il rilascio di un passaporto per una persona straniera sarà disciplinato a livello di legge e non più di ordinanza (nell'art. 59 cpv. 4 lett. a–c nLStrl e non più nell'art. 4 cpv. 2 lett. a–c ODV), i riferimenti devono essere adeguati. Inoltre, nella lettera b deve essere inserito un nuovo riferimento all'articolo 8a P-ODV, che contiene le disposizioni esecutive sui viaggi verso lo Stato d'origine o di provenienza. Infine, la lettera d, analogamente alla lettera c, deve stabilire che il passaporto corrispondente per i richiedenti l'asilo e le persone la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato (art. 59 cpv. 4 lett. c nLStrl) è valido per dieci mesi. Questo corrisponde già alla prassi attuale e ora dev'essere esplicitamente fissato a livello di ordinanza.

Ad cpv. 2

Poiché in futuro le norme per il rilascio di un visto di ritorno sono stabilite dalla legge (art. 59 cpv. 5 nLStrl), occorre fare riferimento alla base legale corrispondente.

Art. 16 Registrazione della fotografia per i documenti di viaggio

Per ragioni sistematiche, le disposizioni esistenti dell'articolo 16 ODV sulla registrazione della fotografia e delle impronte digitali per il rilascio di documenti di viaggio devono essere oggetto di due disposizioni separate (art. 16 e 16a P-ODV). Il presente articolo contiene le disposizioni per la registrazione della fotografia.

Ad cpv. 1

La disposizione corrisponde senza modifiche all'attuale capoverso 1 dell'articolo 16 ODV.

Ad cpv. 2

Se, a causa di circostanze particolari (p. es. età o menomazione), l'autorità competente per il luogo di residenza di un richiedente non è in grado di scattargli una fotografia in loco, in via eccezionale può essere ammessa anche la presentazione di una propria fotografia digitale per il rilascio di documenti di viaggio. Un'eccezione di questo tipo è possibile per esempio nel caso di neonati o di persone disabili. Il presupposto è che le persone in questione non possano farsi fotografare in una stazione fotografica delle autorità cantonali competenti. Questa possibilità esiste già oggi per il passaporto svizzero e dovrebbe rappresentare un alleggerimento per i Cantoni (p. es. nel caso dei neonati).

Ad cpv.3

Le autorità cantonali competenti sono responsabili di verificare che le fotografie presentate soddisfino i requisiti necessari per il rilascio di un documento di viaggio. Si applicano per analogia i requisiti del DFGP per il rilascio di un documento d'identità per cittadini svizzeri. Se necessario, le fotografie presentate possono essere rielaborate dalle autorità cantonali. Non è garantito un diritto a che venga utilizzata la fotografia presentata dal richiedente qualora non soddisfi i requisiti applicabili.

Ad cpv. 4

Il rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno è soggetto a emolumento (art. 23 cpv. 1 ODV). La SEM fattura al richiedente l'emolumento per la registrazione della fotografia (art. 23 cpv. 4 ODV). Il fatto che una persona presenti una fotografia digitale che soddisfa i requisiti necessari non comporta una riduzione degli emolumenti. Inoltre non è previsto alcun rimborso delle spese relative alla predisposizione di una tale fotografia digitale.

Art. 16a Registrazione delle impronte digitali per i documenti di viaggio

Per ragioni sistematiche, le previgenti disposizioni sulla registrazione delle impronte digitali per il rilascio di documenti di viaggio di cui all'articolo 16 capoversi 2–4 ODV devono essere disciplinate in questo articolo separato, tuttavia senza modifiche a livello di contenuto.

Art. 19 cpv. 1 lett. g e h

Per motivi di economia procedurale, il rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno va rifiutato se esistono motivi per la fine dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 4 nLStrl) o della protezione provvisoria (art. 79 LAsi). Questo vale anche se ci sono motivi per revocare la protezione provvisoria (art. 78 LAsi). Quindi per un rifiuto è sufficiente l'avvio di una procedura corrispondente e non è necessaria una decisione passata in giudicato.

Art. 25

Questa disposizione si riferisce a un'ordinanza non più in vigore. Ora pertanto occorre rimandare alla vigente ordinanza del 7 ottobre 2015 sugli emolumenti del Dipartimento federale degli affari esteri.

Art. 32 Disposizione transitoria della modifica del ...

Analogamente alla disposizione transitoria della modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 contenuta nella LStrl (art. 126f LStrl) dev'essere creata anche nell'ODV una disposizione transitoria corrispondente. Di conseguenza, per le procedure di rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno pendenti al momento dell'entrata in vigore della modifica dell'ODV dev'essere possibile applicare la normativa previgente. La disposizione transitoria contenuta finora nel presente articolo può invece essere abrogata, poiché non vi sono più casi di applicazione.

4.2 Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Art. 8 cpv. 2 lett. c

La disposizione secondo cui alle persone straniere prive di documenti e in possesso di un permesso di dimora o di una carta di legittimazione rilasciata dal DFAE può essere rilasciato un passaporto per persone straniere viene ora disciplinata a livello di legge (nell'art. 59 cpv. 4 lett. a nLStrl e non più nell'art. 4 cpv. 2 lett. a ODV). Secondo il diritto vigente, ai fini della notificazione queste persone non sono tenute a presentare un documento d'identità straniero valido. Questa norma sarà mantenuta anche in futuro. Di conseguenza, il corrispondente riferimento all'ODV deve essere adattato e deve ora riferirsi alla normativa della LStrl. Inoltre, l'attuale riferimento all'articolo 4 capoverso 1 ODV viene modificato, in quanto tale disposizione è già disciplinata dalla legge (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. b e c LStrl). Ora si fa riferimento direttamente a questo disciplinamento della legge e non più all'ordinanza.

Art. 31 rubrica e cpv. 6

Per ragioni sistematiche, la previgente disposizione sul rilascio di un permesso di dimora a persone straniere ammesse provvisoriamente di cui all'articolo 84 capoverso 5 LStrl viene ora integrata in un nuovo articolo 84a nLStrl. Pertanto i riferimenti di questa disposizione devono essere adattati.

4.3 Modifica dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV)

Art. 21 cpv. 2 lett. c

L'articolo 21 capoverso 2 OEV stabilisce quando viene rilasciato un visto di ritorno. Secondo il diritto vigente, ciò avviene in particolare se sono soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 7 e 9 ODV (lett. c). Queste disposizioni dell'ODV sono ora contenute nell'articolo 59 capoverso 5 nLStrl. Di conseguenza, non si deve più fare riferimento all'ODV, ma alla corrispondente disposizione della LStrl.

4.4 Modifica dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)

Art. 26a (soppresso)

Per motivi di certezza del diritto e di trasparenza, in futuro anche le sanzioni per i viaggi non autorizzati all'estero e gli altri motivi di estinzione dell'ammissione provvisoria vengono fissati esaustivamente nella legge (art. 84 cpv. 4 nLStrl). Secondo il diritto vi-

gente, anche la partenza definitiva comporta l'estinzione dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 4 nLStrl). Cosa si intenda esattamente con il termine «partenza definitiva» è precisato oggi nell'articolo 26a OEAE. Poiché in futuro questa precisazione sarà codificata a livello di legge (cfr. art. 84 cpv. 4 nLStrl), questo articolo può essere abrogato.

4.5 Modifica dell'ordinanza 1 sull'asilo (OAsi 1)

Art. 51

In base al diritto vigente, la SEM può in linea di principio revocare la protezione provvisoria se la persona bisognosa di protezione ha soggiornato a lungo o ripetutamente nello Stato d'origine o di provenienza senza il consenso delle autorità, dopo che le è stata accordata la protezione provvisoria (art. 78 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 LAsi). L'articolo 51 OAsi 1 definisce l'espressione «a lungo». Un periodo lungo significa di norma 15 giorni. Poiché l'articolo 78 capoverso 1 lettera c e capoverso 2 LAsi viene abrogato e la protezione provvisoria termina automaticamente in caso di viaggio non autorizzato verso lo Stato d'origine o di provenienza, indipendentemente dalla durata del soggiorno nello Stato d'origine o di provenienza (art. 79 lett. e nLAsi), la disposizione di cui all'articolo 51 OAsi 1 è diventata obsoleta e può quindi essere abrogata.

Le opzioni di viaggio esistenti per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina devono essere mantenute fino a nuova disposizione. Per questo motivo, il Consiglio federale propone una modifica della LAsi con una corrispondente disposizione derogatoria (cfr. cpv. 1). Affinché le misure sanzionatorie vigenti e quindi anche la disposizione relativa alla revoca in caso di soggiorno ripetuto o prolungato in Ucraina continuino a essere applicabili, è necessario introdurre una deroga corrispondente anche nell'OAsi 1 per il mantenimento della regolamentazione relativa alle persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina. Tuttavia, tale modifica dell'OAsi 1 avverrà solo dopo che il Parlamento avrà deliberato in merito al disegno di legge relativo a una nuova disposizione derogatoria.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

5.1 Ripercussioni delle modifiche di legge sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni

Secondo il messaggio¹⁶ concernente la modifica della LStrl (cifre 6.1 e 6.2 relative alle limitazioni per i viaggi all'estero), le modifiche alla legge relative ai viaggi all'estero (art. 59d e 59e nLStrl) non dovrebbero avere ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni. Si prevede che anche le sanzioni proposte (art. 84 cpv. 4, 84a cpv. 2 e 3, 120 cpv. 1 lett. h e 122d nLStrl nonché art. 53 lett. d e 79 lett. e nLAsi) possano essere attuate dalla Confederazione e dai Cantoni senza costi supplementari in termini finanziari e di personale, in quanto si basano fondamentalmente su misure esistenti nel settore dell'asilo e degli stranieri.

5.2 Ripercussioni delle modifiche delle ordinanze sulle finanze e sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni

Il progetto di modifica dell'ODV propone in particolare una riduzione da tre a due anni del periodo d'attesa per poter viaggiare per altri motivi in uno Stato che non sia quello d'origine o di provenienza in caso di buona integrazione (art. 9 cpv. 1 lett. h P-ODV). In un primo tempo questa riduzione potrebbe comportare un aumento temporaneo delle richieste di viaggio, poiché un numero maggiore di persone potrebbe usufruirne e di

¹⁶ FF 2020 6543

conseguenza ne risulterebbero temporaneamente oneri aggiuntivi per la Confederazione e i Cantoni. A medio termine si può presumere che il numero di domande si stabilizzi di nuovo.

Le modifiche previste ai possibili motivi di viaggio in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza comporteranno probabilmente un leggero aumento delle domande e quindi un certo carico di lavoro supplementare per la SEM e i Cantoni (art. 9 cpv. 1 lett. e ed f P-ODV). Questo lavoro supplementare può essere compensato all'interno della SEM.

Le altre modifiche delle ordinanze non comportano oneri aggiuntivi.

6 Aspetti giuridici

Il progetto si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost.¹⁷ il quale conferisce alla Confederazione la competenza per la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo. La presente proposta riguarda le disposizioni esecutive necessarie per la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021.

Per il resto si rimanda alle spiegazioni contenute nel messaggio¹⁸ concernente la modifica della LStrl (n. 7 sulle limitazioni per i viaggi all'estero).

¹⁷ RS 101

¹⁸ FF 2020 6543