



Commento relativo alla revisione totale dell'ordinanza del 20 gennaio 2010 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri

1. Introduzione

Il regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio del 13 dicembre 2004¹ relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (regolamento [CE] n. 2252/2004) è stato recepito dalla Svizzera quale sviluppo dell'acquis di Schengen. Prevede l'introduzione di dati biometrici nel passaporto e nei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri dell'Unione europea o dello spazio Schengen. L'elemento centrale del regolamento è l'obbligo di registrare l'immagine del volto e due impronte digitali nel passaporto e nel documento di viaggio la cui durata di validità supera dodici mesi. La Svizzera ha così dovuto introdurre sistematicamente il passaporto nazionale biometrico. Questa regola vale altresì per i documenti di viaggio per stranieri. L'introduzione di documenti di viaggio biometrici ha necessitato un adeguamento parziale della procedura per l'ottenimento di documenti di viaggio per stranieri. Questo adeguamento è all'origine della revisione totale dell'ordinanza del 20 gennaio 2010² concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV), entrata in vigore il 1° marzo 2010.

La nuova prassi instaurata dalla predetta revisione ha suscitato svariate critiche, in particolare per quanto concerne la possibilità concessa alle persone ammesse provvisoriamente, ossia ai titolari di un permesso F, di viaggiare senza restrizioni di sorta. I maggiori interrogativi sono sorti in merito alla possibilità per queste persone di viaggiare nel loro Paese d'origine. Il diritto al rilascio di un documento di viaggio concesso dal 1° marzo 2010 alle persone ammesse provvisoriamente senza che debbano indicare i motivi del loro viaggio ha provocato, da un lato, l'abbandono dei controlli preventivi da parte dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), e dall'altro, un aumento del numero di potenziali abusi (p. es. soggiorni di parecchi mesi nello Stato d'origine pur continuando a percepire le prestazioni dell'aiuto sociale; sospetti di casi di eccisione di ragazze praticata all'estero). La soppressione dell'obbligo di indicare i motivi del viaggio era tesa a eliminare le restrizioni alla libertà di movimento delle persone ammesse provvisoriamente (cfr. commento all'art. 8, pag. 7 segg). Secondo la vecchia legislazione, i viaggi all'estero erano effettivamente autorizzati solo in via eccezionale. Un gruppo di lavoro dell'UFM³ ha eseguito un esame circostanziato dell'ODV, in particolare nel quadro della risposta al postulato Haller Vannini⁴

¹ GU L 385 del 29.12.2004, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 444/2009, GU L 142 del 6.6.2009, pag. 1.

² RS 143.5

³ Composto di rappresentanti dell'UFM (collaboratori specializzati nei settori dei documenti di viaggio, dei visti, dell'integrazione, del diritto, dell'asilo e del ritorno nonché dei sussidi) e dei Cantoni (rappresentanti dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione provenienti da Argovia e Vallese e rappresentante dell'Associazione dei servizi cantonali dei passaporti proveniente da Soletta).

⁴ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20113047.

(Persone ammesse provvisoriamente: viaggi nel Paese d'origine; 11.3047) e alla mozione Flückiger-Bäni⁵ (Niente viaggi di vacanza per i rifugiati con permesso F; 11.3383). Ne è emersa la necessità di una disciplina più chiara e restrittiva dei motivi di viaggio per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone al beneficio di una protezione provvisoria.

L'esame svolto dal gruppo di lavoro ha peraltro evidenziato la necessità, segnatamente per maggior chiarezza, di introdurre determinati complementi e adeguamenti per quanto riguarda l'introduzione della biometria nei documenti di viaggio per stranieri. Le modifiche degli articoli 59 e 111 della legge federale del 16 dicembre 2005⁶ sugli stranieri (LStr) legate all'introduzione della biometria sono entrate in vigore il 1° ottobre 2011. Nel contesto di tale messa in vigore sono state completate alcune disposizioni dell'ODV. È altresì stato deciso, in linea di principio, di rilasciare un passaporto biometrico per stranieri alle persone straniere prive di documenti di viaggio autorizzate dall'UFM a compiere un viaggio. Il rilascio di un certificato d'identità è ormai limitato a determinati casi ben precisi.

D'altro canto l'11 ottobre 2011 è stato posto in servizio il sistema centrale d'informazione visti Schengen dell'Unione europea (C-VIS), contenente i dati relativi ai richiedenti il visto registrati dagli Stati Schengen. Ciascun sistema nazionale visti è allacciato al sistema centrale mediante un'interfaccia. I dati rilevati da ogni Stato, in particolare le impronte delle dieci dita e l'immagine del volto, sono trasmessi al sistema centrale. Il C-VIS mira in particolare a migliorare la cooperazione nel quadro del rilascio dei visti Schengen e a evitare le richieste di visto reiterate.

Dall'11 ottobre 2011 i dati biometrici (impronte digitali e fotografia del volto) e personali dei richiedenti il visto sono registrati in maniera centralizzata nel C-VIS. Le registrazioni hanno preso il via in Africa settentrionale e saranno introdotte gradualmente negli altri Paesi. Sul territorio svizzero per il momento le autorità rilevano i dati personali ma non i dati biometrici. L'UFM rilascia delle autorizzazioni a un nuovo ingresso (d'ora in poi visti di ritorno) sotto forma di visto Schengen della categoria C (valevole per un soggiorno di al massimo tre mesi nello spazio Schengen) a validità territoriale limitata. Le regole procedurali per il rilascio di questi documenti speciali (visti di ritorno) vanno stabilite con chiarezza. In particolare occorre considerare che a medio termine anche il rilevamento biometrico per il rilascio di un visto C Schengen dovrà essere eseguito sul territorio svizzero (cfr. commento all'art. 14, pag. 13 seg.).

Infine è proposto un nuovo emolumento per l'emanazione di una decisione impugnabile di rifiuto del documento di viaggio o dell'autorizzazione di viaggio.

⁵ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20113383.

⁶ DF del 13 giugno 2008 che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen, vigente dal 1° marzo 2010 (RU **2009** 5521 5528 ; FF **2007** 4731), RS **142.20**).

2. Commenti alle singole disposizioni

Art. 1 Documenti di viaggio e autorizzazione a un nuovo ingresso

L'articolo 1 dev'essere parzialmente adeguato.

Cpv. 1

Lett. a

La lettera a dell'articolo 1 resta immutata.

Lett. b

La formulazione della lettera b del capoverso 1 resta invariata. D'ora in poi si prevede tuttavia di rilasciare un passaporto per stranieri non solo alle persone prive di documenti di viaggio che sono titolari di un permesso di dimora o di domicilio in Svizzera (permesso B o C), ma in certi casi anche a richiedenti l'asilo, persone che beneficiano di una protezione provvisoria o persone ammesse provvisoriamente in Svizzera privi/e di documenti che l'UFM ha autorizzato a viaggiare in virtù del nuovo articolo 8 della presente ordinanza. Questa novità è introdotta all'articolo 4 capoverso 4 ODV.

Secondo l'articolo 1 paragrafo 3 del regolamento (CE) n. 2252/2004, solo i documenti di viaggio valevoli oltre un anno soggiacciono all'obbligo biometrico. Non occorre pertanto rilevare i dati biometrici per i documenti di viaggio temporanei o sostitutivi. Ciò nonostante, l'UFM può decidere di utilizzare la biometria anche per i passaporti per stranieri destinati a persone rientranti nel settore dell'asilo e ammesse provvisoriamente che sono autorizzate a viaggiare durante un periodo limitato.

I richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione o ammesse provvisoriamente, privi/e di documenti e che vanno valere particolari motivi per intraprendere un viaggio (cfr. art. 8) devono ottenere un documento conforme alle norme di sicurezza attuali (biometria), munito delle più recenti caratteristiche di sicurezza e recante una designazione chiara. Affinché il documento biometrico concorra ad accrescere la trasparenza in seno allo spazio Schengen rispetto all'attuale certificato d'identità, d'ora in poi anche in questi casi, conformemente all'articolo 4 ODV, dovrebbe essere consegnato, come in altri Stati Schengen (p. es. in Finlandia), il passaporto per stranieri già rilasciato. Questo documento dotato di caratteristiche di sicurezza è atto a garantire che solo la persona autorizzata a viaggiare possa lasciare la Svizzera e farvi ritorno.

Il passaporto per stranieri autorizza il titolare a tornare in Svizzera. Si tratta di una soluzione più economica in termini di tempo, dato che sinora occorreva rilasciare all'uopo un certificato d'identità e un visto di ritorno. Questa soluzione non solo può essere attuata in maniera celere, ma non causa alla Confederazione oneri supplementari in termini di materiale, visto che il documento esiste già. È più conveniente anche per lo straniero interessato, visto che il passaporto è meno caro di un certificato d'identità con visto di ritorno (costo di un passaporto per stranieri: 140 franchi / costo di un certificato d'identità con visto di ritorno: 100 franchi per il certificato e 60 euro per il visto, ossia complessivi 174 franchi circa). È altresì ridotta la durata di trattamento della domanda da parte dell'UFM, dato che la produzione del passaporto per stranieri è compito dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Per il resto, occorrerà abituarsi a che questo documento non possa più essere rilasciato dall'UFM in soli due o tre giorni. Da questo punto di vista, i richiedenti l'asilo, le

persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente privi/e di documenti sono equiparati/e ai rifugiati riconosciuti e agli apolidi autorizzati a soggiornare in Svizzera.

Per questo nuovo gruppo di persone ammesse a beneficiare di un passaporto per stranieri, la durata del viaggio e lo statuto del titolare (persona ammessa provvisoriamente, richiedente l'asilo o persona bisognosa di protezione) figurano sul documento (cfr. art. 4 cpv. 5).

Let. c

Il contenuto della lettera c del capoverso 1 è nuovo. Di norma, il certificato d'identità è ormai utilizzato solo per i richiedenti l'asilo tenuti a lasciare la Svizzera (deroga: art. 5 cpv. 2 e art. 6). Questo documento sarà ormai rilasciato, in determinati casi, esclusivamente ai richiedenti l'asilo che lasciano la Svizzera alla volta di uno Stato terzo o del loro Stato d'origine durante la procedura d'asilo o dopo il passaggio in giudicato della decisione di allontanamento disposta nei loro confronti.

Il certificato d'identità non si addice a tutti i gruppi di persone che attualmente possono ottenerlo. Secondo l'articolo 8 capoverso 1 ODV vigente, i documenti di viaggio di cui fa parte anche il certificato d'identità costituiscono documenti di legittimazione di polizia degli stranieri con cui non si può provare né l'identità né la cittadinanza dello straniero. Il termine di certificato d'identità dà pertanto adito a confusione. Il gruppo di lavoro istituito dall'UFM ha costatato la necessità di modificare questa designazione in caso di viaggio ordinario. Va altresì rilevato che la maggior parte degli Stati Schengen non rilasciano un siffatto documento. Di per sé, il certificato d'identità non autorizza il titolare a tornare in Svizzera, il che rende necessario il rilascio di un visto di ritorno (cfr. art. 7).

Come detto, il certificato d'identità va pertanto rilasciato solo ai richiedenti l'asilo che lasciano definitivamente la Svizzera. Se la meta del trasferimento definitivo è lo *Stato d'origine*, quest'ultimo rilascia di norma un lasciapassare ai sensi dell'articolo 6, sempreché riconosca l'interessato come un proprio cittadino. In caso di partenza a destinazione di uno *Stato terzo* ciò non è possibile. In questo caso l'UFM rilascia all'interessato un certificato d'identità. Nella fattispecie la denominazione certificato d'identità non è problematica visto che il Paese ha accettato di lasciar entrare i titolari sul proprio territorio. Il documento non è qui utilizzato quale documento di viaggio di portata generale, ma è limitato a un unico viaggio. In situazioni di questo tipo occorre solitamente agire rapidamente, il che giustifica il rilascio di un documento da parte dell'UFM.

Nell'ottica della nuova prassi rinunciamo a ribattezzare il documento. L'UFCL dispone peraltro di una riserva di certificati d'identità che è ragionevole esaurire.

Let. d

La lettera d del capoverso 1 resta immutata.

Cpv. 2

L'autorizzazione a un nuovo ingresso è rilasciata sotto forma di visto di ritorno. Prima dell'ultima revisione la nozione di visto di ritorno esisteva già, per cui riprendiamo qui una nozione già nota.

Il capoverso 2 precisa che l'UFM può emanare un visto di ritorno attestante la possibilità per il titolare di rientrare in Svizzera. Il visto di ritorno dell'UFM è rilasciato sotto forma di visto Schengen di categoria C con durata di validità limitata e con validità territoriale limitata alla sola Svizzera. Il detentore è autorizzato a entrare in Svizzera durante un periodo definito.

D'ora in poi nell'ordinanza e nel presente commento è utilizzato solo il termine «visto di ritorno».

Art. 2 Documenti di viaggio biometrici

Il nuovo articolo 2 è dedicato ai documenti di viaggio biometrici.

Cpv. 1

Il capoverso 1 dell'articolo 2 riprende il contenuto dell'attuale capoverso 2 dell'articolo 1. Stabilisce quali documenti di viaggio sono biometrici. Si tratta come sinora del passaporto per stranieri e dei titoli di viaggio per rifugiati (art. 1 cpv. 1 lett. a e b).

Cpv. 2

Il nuovo capoverso 2 precisa i dati registrati nel microchip dei documenti di cui all'articolo 1 capoverso 1 lettere a e b. È qui concretizzato l'articolo 59 capoverso 6 LStr⁷. Sul microchip dei documenti di viaggio biometrici sono registrate le impronte di due dita e la fotografia del titolare. Il microchip reca anche in forma elettronica tutti i dati figuranti nella zona a lettura ottica (in particolare determinati dati menzionati all'articolo 111 capoverso 2 lettere a e c LStr). Tutti questi dati sono memorizzati nel sistema d'informazione sui documenti di viaggio (ISR) per un periodo di 20 anni. Tuttavia i dati biometrici non possono essere riutilizzati e vanno pertanto rilevati ex novo ogni volta che è rilasciato un nuovo documento di viaggio (passaporto per stranieri o titolo di viaggio per rifugiati).

Cpv. 3

Al capoverso 3 è inserito un riferimento al regolamento (CE) n. 2252/2004⁸ del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri. Direttamente applicabile, il regolamento è citato per scrupolo di chiarezza e trasparenza. In questo modo sono fissate le specifiche tecniche per i documenti biometrici.

Art. 3 Titolo di viaggio per rifugiati

L'articolo 3 corrisponde all'articolo 2 vigente.

Art. 4 Passaporto per stranieri

I capoversi 1-3 dell'articolo 4 corrispondono all'articolo 3 vigente. Tuttavia il capoverso 2 contiene una precisazione. Riferendosi ai titolari di una carta di legittimazione rilasciata dal Dipartimento federale degli affari esteri alle persone che soggiornano in Svizzera in virtù dell'ordinanza del 7 dicembre 2007⁹ relativa alla legge federale sui privilegi, le immunità e le facilitazioni, nonché sugli aiuti finanziari accordati dalla Svizzera quale Stato ospite (Ordinanza sullo Stato ospite, OSOSP), precisa che queste persone possono ottenere un passaporto per stranieri se sprovviste di un documento di viaggio nazionale. Fondata sulla prassi attuale, la modifica si riferisce a casi rari.

⁷ RS 142. 20

⁸ GU L 385 del 29.12.2004, pag. 1 ; modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 444/2009, GU L 142 del 6.6.2009, pag. 1.

⁹ RS 192 121

Cpv. 4 e 5

Il nuovo capoverso 4 autorizza il rilascio di un passaporto per stranieri a un richiedente l'asilo, a una persona ammessa provvisoriamente o a una persona bisognosa di protezione. I motivi di viaggio e le condizioni per l'ottenimento di questo passaporto sono definiti nel nuovo articolo 8 (per le persone bisognose di protezione rinviamo al commento all'art. 8 cpv. 7). La durata di un viaggio ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4, in combinazione con l'articolo 8, è menzionata nel documento di viaggio (cpv. 5). In tal modo si evita che il documento di viaggio possa essere utilizzato nel quadro di un viaggio non autorizzato. Lo statuto del titolare (richiedente l'asilo, persona bisognosa di protezione o persona ammessa provvisoriamente) figura altresì sul passaporto biometrico, accanto alla durata del viaggio autorizzata. L'UFM ha peraltro la possibilità di iscrivere nel passaporto per stranieri la meta e i motivi del viaggio.

Art. 5 Certificato d'identità

Il certificato d'identità e il visto di ritorno (sinora «autorizzazione a un nuovo ingresso») sono oggetto di articoli separati. Le rispettive procedure di rilascio sono, infatti, distinte. L'articolo 5 è quindi interamente dedicato al certificato d'identità.

Cpv. 1

Di norma è previsto di rilasciare un certificato d'identità esclusivamente ai richiedenti l'asilo che lasciano definitivamente la Svizzera a destinazione di uno Stato terzo in cui raggiungono eventualmente dei familiari, o, in casi eccezionali, alla volta dello Stato d'origine o di provenienza (cfr. commento all'art. 1 cpv. 1 lett. c; deroga: art. 5 cpv. 2 e art. 6). Il certificato può altresì essere rilasciato in vista di preparare la partenza definitiva. Questa disciplina è già contemplata all'articolo 4 capoverso 1 lettera e.

Cpv. 2

I richiedenti l'asilo con decisione di allontanamento passata in giudicato possono parimenti ottenere un certificato d'identità in vista del ritorno al Paese d'origine o provenienza, a condizione che il documento consenta di accelerare o agevolare la partenza. Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 4 capoverso 3 vigente.

Art. 6 Documento di viaggio sostitutivo

L'articolo 6 riprende l'articolo 5 vigente. Per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione può essere rilasciato allo straniero un documento di viaggio sostitutivo se tale documento rende possibile l'allontanamento nello Stato d'origine o di provenienza e se entro il termine di partenza stabilito non può o non può più essere ottenuto un altro documento di viaggio. Secondo il caso, il documento sostitutivo può essere rilasciato sotto forma di lasciapassare o di certificato d'identità.

Art. 7 Visto di ritorno

L'articolo 7 è interamente dedicato al visto di ritorno quale definito all'articolo 1 capoverso 2 della presente revisione. Riprende parzialmente la disciplina dell'attuale articolo 4 in materia di autorizzazione a un nuovo ingresso.

Cpv. 1

Il capoverso 1 precisa che il visto di ritorno è rilasciato esclusivamente a persone bisognose di protezione e a persone ammesse provvisoriamente che sono in possesso di un documento di viaggio nazionale valido e riconosciuto dalla Svizzera. Questa disposizione modifica parzialmente la disciplina dell'attuale articolo 4 capoverso 4, che prevede il rilascio di un certificato d'identità e di un visto di ritorno alle persone bisognose di protezione o ammesse provvisoriamente prive di documento di viaggio. La disciplina proposta dalla presente revisione non prevede il rilascio del certificato d'identità alle persone bisognose di protezione o ammesse provvisoriamente (cfr. commento all'art. 1 cpv. 1 lett. c e art. 5). Queste persone ottengono un passaporto per stranieri, sempreché siano considerate prive di documenti ai sensi dell'articolo 6 vigente, ovvero del nuovo articolo 9 ODV e sempreché i motivi del viaggio siano attestati.

Cpv. 2

Secondo il capoverso 2, l'UFM rilascia un visto di ritorno alle persone di cui al capoverso 1 solo se autorizza un viaggio ai sensi dell'articolo 8 capoversi 1 e 4.

Cpv. 3

Il presente capoverso definisce chiaramente i casi in cui un richiedente l'asilo o un richiedente l'asilo respinto dalla Svizzera ottiene un visto di ritorno dall'UFM. Sovente gli Stati che accettano di riammettere sul proprio territorio un richiedente l'asilo o una persona allontanata dalla Svizzera esigono il rilascio di un visto di ritorno. È un modo di garantire che se del caso l'interessato possa tornare senza problemi in Svizzera.

Cpv. 4

Le persone che hanno ottenuto un passaporto per stranieri in virtù dell'articolo 4 capoverso 4 non sono tenute a sollecitare un visto di ritorno per intraprendere un viaggio. Il passaporto per stranieri autorizza il titolare a rientrare in Svizzera per tutta la durata di validità del passaporto, ovvero del viaggio autorizzato.

Le persone ammesse provvisoriamente che desiderano recarsi in un altro Stato Schengen devono sollecitare il rispettivo visto Schengen, sempreché soggiacciano all'obbligo del visto. Lo devono fare a prescindere dall'ottenimento o meno di un passaporto per stranieri o dal possesso o meno di un documento di viaggio nazionale munito di un visto di ritorno.

Art. 8 Motivi del viaggio

In virtù dell'ultima revisione dell'ODV le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione, che in precedenza erano autorizzate a viaggiare solo in casi eccezionali, sono esentate dall'obbligo di motivare il loro viaggio. Queste persone (per le persone bisognose di protezione cfr. cpv. 7) ottengono oggi un visto di ritorno senza dover fornire indicazioni in merito alla meta o all'obiettivo del viaggio. L'esenzione dall'obbligo di indicare i motivi di viaggio mirava a favorire la libertà di movimento delle persone ammesse provvisoriamente. In virtù della LStr, in vigore dal 1° gennaio 2008, queste persone beneficiano parimenti delle misure di promozione dell'integrazione e di un accesso illimitato al mercato del lavoro svizzero. Questi cambiamenti sono risultati dal fatto che gran parte delle persone ammesse provvisoriamente permangono a lungo termine sul territorio svizzero.

In pratica però la decisione di concedere una libertà di movimento totale alle persone ammesse provvisoriamente si è rivelata insoddisfacente. Infatti, con il cessare dei controlli

preventivi da parte dell'UFM, si sono moltiplicati gli abusi (p. es. soggiorni di parecchi mesi nello Stato d'origine pur continuando a percepire l'aiuto sociale, sospetti di eccisioni praticate all'estero). I Cantoni hanno manifestato a più riprese nei confronti dell'UFM il loro scontento a fronte del numero troppo cospicuo di beneficiari dell'aiuto sociale che soggiornano per lunghi periodi all'estero. Parecchi Stati Schengen si sono peraltro informati presso l'UFM circa gli effetti giuridici del certificato d'identità (art. 4 ODV nella sua versione attuale). Infatti, gli Stati dell'UE e gli altri Stati associati a Schengen non conoscono un documento del genere e limitano, se addirittura non azzerano, la libertà di movimento delle persone al beneficio di uno status analogo sotto il profilo del diritto degli stranieri. Inoltre, due interventi parlamentari chiedono la reintroduzione delle abolite restrizioni alla libertà di viaggiare delle persone ammesse provvisoriamente. Il postulato Haller Vannini (Persone ammesse provvisoriamente: viaggi nel Paese d'origine; 11.3047) è stato accolto sia dal Consiglio federale sia dal Consiglio nazionale. La mozione Flückiger-Bäni (Niente viaggi di vacanza per i rifugiati con permesso F; 11.3383) è stata respinta dal Consiglio federale (a causa della formulazione poco trasparente) ma è stata accolta dal Consiglio nazionale (con 114 voti contro 68). In ambito politico pertanto è stato posto un segnale chiaro.

Peraltro, la libertà di viaggiare di cui godono attualmente le persone ammesse provvisoriamente non ha dato buone prove. Pertanto conviene tornare a una disciplina più restrittiva.

Cpv. 1

Secondo il nuovo capoverso 1, i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente non sono autorizzati a viaggiare all'estero; tuttavia, a determinate condizioni, l'UFM può autorizzare un richiedente l'asilo o una persona ammessa provvisoriamente a viaggiare. L'articolo 4 capoverso 1 vigente assume pertanto la forma di una disposizione potestativa, giacché sarebbe inopportuno accordare a questo gruppo di persone un diritto a ottenere un documento di viaggio (e con ciò anche un diritto a ottenere l'autorizzazione di un viaggio all'estero; analogamente all'art. 59 cpv. 1 LStr). Le lettere a-c del capoverso 1 corrispondono ai motivi di viaggio tuttora previsti per i richiedenti l'asilo (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. a-c). La lettera d vigente è ripresa nel nuovo capoverso 4 e applicata alle persone ammesse provvisoriamente o bisognose di protezione (cfr. commento al cpv. 4).

Cpv. 2

D'ora in poi l'UFM decide in merito alla durata dei viaggi autorizzati. Secondo il diritto vigente sono possibili viaggi lunghi. Ora, ciò è in contrasto sia con l'integrazione dell'interessato sia con il suo statuto di soggiorno in Svizzera.

I viaggi nello Stato d'origine non devono essere esclusi a priori. Dev'essere possibile ottenerne l'autorizzazione, segnatamente in caso d'urgenza o per soggiorni brevi che si giustificano. Tuttavia è importante che i viaggi delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione siano soggetti a controllo in modo da essere compatibili con lo statuto dell'interessato. Occorre provvedere alla proporzionalità di qualsiasi restrizione alla libertà personale. Più a lungo una persona ammessa provvisoriamente ha dimorato in Svizzera e meglio vi è integrata, meno è giustificato limitarne la libertà personale.

Cpv. 3

Il capoverso 3 dell'articolo 8 corrisponde all'articolo 4 capoverso 2 vigente.

Cpv. 4

Oltre ai motivi di viaggio definiti al capoverso 1, per le persone ammesse provvisoriamente e per le persone bisognose di protezione sono introdotti due ulteriori motivi di viaggio. Contrariamente ai richiedenti l'asilo, ammessi a permanere in Svizzera in virtù della procedura d'asilo in corso, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione godono di un diritto di soggiorno un po' più stabile e sono autorizzate a esercitare un'attività lucrativa (vedi i considerandi concernenti le persone ammesse provvisoriamente in introduzione all'art. 8, primo paragrafo, e concernenti le persone bisognose di protezione, ad art. 8 cpv. 7). Per non limitare indebitamente la libertà personale delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione sono introdotti, ovvero mantenuti nei loro confronti, i due motivi di viaggio qui di seguito.

Let. a

Conformemente al capoverso 4 lettera a, le persone ammesse provvisoriamente possono essere autorizzate a viaggiare anche per motivi umanitari. Incontestabilmente esistono casi in cui, considerati determinati aspetti quali il grado d'integrazione e la durata del soggiorno in Svizzera, persone ammesse provvisoriamente devono poter compiere viaggi che non siano dettati da motivi urgenti (art. 8 cpv. 1 lett. a e b della nuova ODV).

Di norma, una volta pronunciata, l'ammissione provvisoria resta valevole per parecchi anni e nella maggior parte dei casi è revocata non già a causa della partenza definitiva del beneficiario, bensì grazie al rilascio di un permesso di dimora a suo favore. La proposta possibilità di viaggiare per motivi umanitari si basa sulla giurisprudenza dell'Ufficio dei ricorsi del DFGP (attuale Tribunale amministrativo federale), il quale ha ritenuto a più riprese che il rifiuto di rilasciare documenti di viaggio (ovvero la mancata autorizzazione di un viaggio all'estero) costituisce una restrizione sproporzionata delle libertà personali di una persona ammessa provvisoriamente e residente da parecchi anni in Svizzera. Fra gli esempi a sostegno vi è una donna di 75 anni originaria del Kosovo che risiedeva in Svizzera da oltre cinque anni e i cui figli, residenti in Svizzera, prendevano a carico l'integralità delle spese. La donna desiderava fare un breve viaggio nel Paese d'origine per visitare le tombe di alcuni familiari e incontrare il fratello ancora in vita. Considerata l'età avanzata e lo stato di salute dell'interessata, l'Ufficio dei ricorsi del DFGP aveva ritenuto che vi era una certa urgenza. Spiegava in generale che dopo un soggiorno protratto in Svizzera e in presenza di motivi obiettivi e pertinenti a favore, era d'uopo rilasciare il documento di viaggio desiderato, a condizione che la richiesta non mirasse a scopi puramente egoistici e non costituisse un abuso di diritto (decisione del DFGP del 24 settembre 2004, rec. B2-0361235).

Let. b

L'articolo 4 capoverso 1 lettera d vigente sarà applicabile alle sole persone ammesse provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione, ma non più ai richiedenti l'asilo. Originariamente questa disposizione è stata introdotta in risposta alla mozione Rennwald (05.3297, Visto di ritorno), la quale si riferiva esclusivamente a persone ammesse provvisoriamente. Essa menzionava un calciatore minorenni ammesso a titolo provvisorio e desideroso di partecipare con la sua squadra a un torneo all'estero. In virtù del diritto allora vigente, non aveva ottenuto un documento di viaggio. Nell'ottica di una protezione più completa degli interessi dei minori, il Consiglio federale aveva considerato difendibile il fatto di rilasciare un visto di ritorno a un minore ammesso provvisoriamente, anche qualora la partecipazione a un evento sportivo o culturale esulasse dal quadro scolastico o formativo e s'iscrivesse nel quadro dell'appartenenza a un sodalizio sportivo o a un'orchestra di giovani. Il Consiglio federale aveva altresì ritenuto che gli sforzi d'integrazione prodigati a favore delle

persone ammesse provvisoriamente debbano parimenti permettere, in casi specifici, di rilasciare un visto di ritorno a persone maggiori di 18 anni purché siano iscritte a una federazione e debbano recarsi all'estero per partecipare a una manifestazione sportiva o culturale.

La nozione di «partecipazione a una manifestazione culturale» può includere il fatto di esibirsi in un concerto di un coro o di un'orchestra all'estero. Il fatto di assistere a concerti di musica pop o rock o di partecipare a pellegrinaggi non rientra invece in questa nozione.

Durata del viaggio

La durata dei viaggi ai sensi del capoverso 4 è ora limitata a trenta giorni. Equivale pressappoco al diritto di quattro settimane di vacanze concesso a un salariato. Si evita così che persone ammesse provvisoriamente soggiornino per più mesi all'estero. In questo modo è tenuto conto delle critiche emesse dal mondo politico. Il termine di 30 giorni vale solo per il nuovo capoverso 4.

Cpv. 5

Nell'esaminare una domanda di viaggio ai sensi del capoverso 4 occorre considerare il grado d'integrazione della persona ammessa provvisoriamente. La valutazione del grado d'integrazione si fonda sull'articolo 4 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)¹⁰. Questi i criteri formulati dalla predetta disposizione: a) rispettare i principi dello Stato di diritto e i valori della Costituzione federale; b) apprendere la lingua nazionale parlata nel luogo di residenza; c) confrontarsi con le condizioni di vita in Svizzera; d) manifestare la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione. È di centrale importanza che il richiedente non dipenda durevolmente dall'aiuto sociale e non abbia commesso reati. Più a lungo la persona ammessa provvisoriamente ha dimorato in Svizzera, più elevate saranno nei suoi confronti le esigenze relative al grado d'integrazione.

Cpv. 6

I viaggi nel Paese d'origine o di provenienza in virtù del capoverso 4 lettera a sono autorizzati solo in casi debitamente giustificati. Quale esempio di caso debitamente giustificato rinviamo al commento al capoverso 4 lettera a (decisione del DFGP del 24 settembre 2004, rec. B2-0361235).

Cpv. 7

Lo statuto giuridico delle persone che beneficiano di una protezione provvisoria in applicazione dell'articolo 4 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)¹¹ si distingue da quello dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente. Da un lato, il libretto S, come il libretto N per richiedenti l'asilo, non abilita le persone degne di protezione a varcare la frontiera ed è ritirato al momento in cui l'interessato deve lasciare la Svizzera o al momento in cui lascia la Svizzera senza autorizzazione della competente autorità (art. 45 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali [ordinanza 1 sull'asilo, OAsi 1]¹² per le persone degne di protezione e art. 30 OAsi 1 per i richiedenti l'asilo). D'altro lato, contrariamente ai richiedenti l'asilo e alle persone ammesse provvisoriamente, dopo cinque anni di protezione provvisoria le persone degne di protezione ottengono un permesso di dimora la cui durata di validità cessa con la revoca della

¹⁰ RS 142.205

¹¹ RS 142.31

¹² RS 142.311

protezione provvisoria (art. 74 cpv. 2 LAsi). La protezione provvisoria non è revocata se la persona protetta si reca nel suo Stato d'origine o di provenienza con l'accordo delle autorità competenti (art. 78 cpv. 2 LAsi). Una persona degna di protezione può pertanto essere autorizzata a viaggiare per i motivi elencati all'articolo 8 capoverso 1 o capoverso 4 ODV della presente revisione. Va rilevato che la Svizzera non ha mai accordato protezione provvisoria in applicazione dell'articolo 4 LAsi.

Art. 9 Assenza di documenti

L'articolo 9 riprende il contenuto dell'articolo 6 vigente.

Art. 10 Deposito di documenti di viaggio esteri

L'articolo 10 corrisponde essenzialmente all'articolo 8 vigente.

Cpv. 1

Il capoverso 1 corrisponde all'articolo 8 capoverso 1 vigente.

Cpv. 2

La disposizione prevista al capoverso 2 è più elastica di quella del vigente capoverso 2 dell'articolo 8. Consente all'UFM, in determinati casi, di restituire il documento di viaggio depositato ma non costituisce un obbligo in tal senso. In occasione di determinati cambiamenti di statuto di una persona è tuttavia obbligatorio restituirle i documenti. In caso di revoca dell'asilo, per esempio, l'UFM restituisce all'interessato i suoi vecchi documenti di viaggio nazionali. Nel contesto di una domanda di documenti di viaggio, l'UFM può altresì restituire a una persona i documenti di viaggio nazionali affinché possa procedere al rinnovo o alla proroga. Non è invece possibile restituire i documenti di viaggio nazionali a un richiedente l'asilo giacché, durante la procedura d'asilo, sono versati agli atti dell'UFM (art. 10 cpv. 1 LAsi).

Art. 11 Effetti giuridici

L'articolo 11 corrisponde all'articolo 8 vigente, salvo un adeguamento del capoverso 4.

Cpv. 4

D'ora in poi il certificato d'identità è rilasciato solo in vista della partenza definitiva. Il capoverso 4 dell'articolo 11 deve pertanto limitarsi alle persone rientranti nel settore dell'asilo. Questo gruppo di persone può ottenere un certificato d'identità con visto di ritorno se lo Stato che accetta di riammettere un richiedente l'asilo lo esige espressamente (cfr. art. 7 cpv. 4). Sebbene poco frequente, il ritorno in Svizzera è possibile solo in questi casi.

Art. 12 Durata di validità

L'articolo 12 corrisponde essenzialmente all'articolo 9 vigente, con tuttavia diversi adeguamenti relativi alla durata di validità dei documenti rilasciati dall'UFM.

Cpv. 1

La lettera b del capoverso 1 dev'essere adeguata. Occorre precisare che solo i passaporti per stranieri rilasciati alle persone titolari di un permesso di dimora o di domicilio hanno una durata di validità di cinque anni.

È inserita una nuova lettera c vertente sui passaporti per stranieri rilasciati ai richiedenti l'asilo, alle persone bisognose di protezione e alle persone ammesse provvisoriamente privi/e di documenti che sono autorizzati/e a viaggiare ai sensi dell'articolo 8. Secondo l'articolo 4 capoverso 4 proposto nel quadro della revisione, questo gruppo di persone può ottenere un passaporto biometrico per stranieri. In questo caso la durata di validità del passaporto per stranieri è di sette mesi. Trattasi della durata minima richiesta, poiché numerosi Stati esigono che i documenti di viaggio abbiano una certa durata di validità (sei mesi) dopo l'entrata sul loro territorio. Se non è adempita questa condizione non è rilasciato il visto.

La lettera c vigente del capoverso 1 diventa la lettera d e subisce un adeguamento: d'ora in poi il certificato d'identità ha una durata di sette mesi e non più di un anno, analogamente alla durata del visto di ritorno (cfr. commento al cpv. 2) e del passaporto per stranieri rilasciato alle persone prive di documento di viaggio nazionale (cfr. commento al cpv. 1 lett. c).

Le altre lettere del capoverso 1 restano immutate rispetto al diritto vigente, ad eccezione della lettera d che diventa lettera e.

Soppressione del capoverso 2 dell'articolo 9 vigente

Dal 1° marzo 2010 i passaporti e le carte d'identità svizzeri rilasciati ai bambini sin dalla nascita hanno una durata di validità di cinque anni. Sarebbe auspicabile riprendere questa disciplina anche per i documenti di viaggio per stranieri e i titoli di viaggio per rifugiati. Pertanto il capoverso 2 è abrogato. La disciplina attuale, secondo cui la durata di validità del documento rilasciato a un bambino minore di tre anni al momento del rilascio è di tre anni, diventa caduca. La durata di validità generale di cinque anni prevista al capoverso 1 lettere a e b è applicabile anche ai bambini.

Cpv. 2

Il capoverso 2 riprende la disciplina del capoverso 3 dell'articolo 9 vigente, adeguandola. D'ora in poi il visto di ritorno ha una durata di validità di massimo sette mesi e non più di un anno. Questa riduzione si spiega con il fatto che di norma il visto di ritorno è valido per un solo viaggio. La durata di viaggio massima autorizzata dall'UFM oltrepassa raramente il mese. Va rilevato che la maggior parte degli Stati rilasciano un visto solo se all'entrata sul loro territorio l'interessato possiede un documento di viaggio valido almeno sei mesi. Pertanto è sensato rilasciare visti di ritorno validi sette mesi.

Cpv. 3 e 4

I capoversi 3 e 4 riprendono il contenuto dei capoversi 4 e 5 dell'articolo 9 vigente.

Cpv. 5

Il capoverso 5 corrisponde al capoverso 6 dell'articolo 9 vigente.

Art. 13 Procedura per l'ottenimento di un documento di viaggio

Quest'articolo riprende in larga misura la procedura definita all'articolo 10. Il termine tedesco «Antrag» è sostituito con «Gesuch» così da armonizzare la terminologia dell'ordinanza.

Cpv. 1

Il capoverso 1 corrisponde al capoverso 1 dell'articolo 10 vigente.

Cpv. 2

Il capoverso 2 corrisponde al capoverso 2 dell'articolo 10 vigente.

Cpv. 3-5

I capoversi 3-5 corrispondono ai capoversi 3-5 dell'articolo 10 vigente.

Cpv. 6

Come secondo il capoverso 6 dell'articolo 10 vigente, il proposto capoverso 6 prevede che, previo versamento di un emolumento, il richiedente sia invitato a far rilevare i propri dati biometrici dalla competente autorità nel luogo di domicilio. L'unica modifica è il rimando, che non porta più sull'articolo 1 lettere a e b vigente, bensì sull'articolo 2 vertente sui documenti di viaggio biometrici.

Cpv. 7

Questo nuovo capoverso mira a precisare l'autorità incaricata di far pervenire il documento di viaggio al titolare. È ripreso per analogia l'articolo 27 dell'ordinanza del 20 settembre 2002¹³ sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (Ordinanza sui documenti d'identità, ODI). Il servizio preposto alla stesura consegna il documento d'identità direttamente all'indirizzo di consegna indicato dalla persona richiedente. I documenti d'identità non consegnabili o non ritirati sono rimessi all'UFM. Esso li conserva per dodici mesi dalla data di rilascio dopo di che li distrugge.

Cpv. 8

Il capoverso 8 prevede il versamento di un'indennità al Cantone per l'onere occasionato dal rilevamento biometrico. L'indennità è di 20 franchi (cfr. allegato 3).

Art. 14 Procedura per l'ottenimento di un visto di ritorno

I principali destinatari del visto di ritorno sono i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione al beneficio di un documento di viaggio nazionale, sempreché il viaggio sia stato autorizzato dall'UFM. La procedura di rilascio diverge parzialmente da quella concernente i documenti di viaggio.

Prima del 5 aprile 2010 l'UFM rilasciava prevalentemente visti di ritorno sotto forma di visto D Schengen. L'articolo 18 della Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen (CAS)¹⁴ definisce i visti rilasciati in vista di un soggiorno di oltre tre mesi (visti D) conformemente alla legislazione nazionale. Un siffatto visto consente altresì al titolare di transitare dal territorio delle altre parti contraenti per recarsi nello Stato emittente.

¹³ RS 143.11

¹⁴ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni; GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19; convenzione modificata da ultimo dal regolamento (UE) n. 265/2010, GU L 85 del 31.3.2010, pag. 1.

Dal 5 aprile 2010, in base allo sviluppo dell'acquis di Schengen n. 105¹⁵, i visti nazionali Schengen (visti D) hanno valore di titolo di soggiorno (nuovo art. 21 par. 2a CAS). Pertanto, durante tutta la durata di validità del visto, il detentore può soggiornare per tre mesi nell'arco di sei mesi in un altro Stato Schengen senza dover sollecitare un altro visto. Ciò complica il controllo della durata del soggiorno di persone ammesse provvisoriamente in uno Stato Schengen. L'UFM ha pertanto modificato la propria prassi e rilascia ormai il visto di ritorno sotto forma di visto C (della durata di tre mesi), ma con validità territoriale limitata alla Svizzera. Secondo il codice dei visti dell'UE¹⁶, il visto C è rilasciato in vista del transito o di un soggiorno previsto nel territorio degli Stati Schengen, la cui durata non sia superiore a tre mesi (art. 2 n. 2 lett. a codice dei visti). Tuttavia, il visto di ritorno autorizza unicamente il ritorno in Svizzera, dopo un viaggio all'estero, in vista di una permanenza che di norma si estende al di là di tre mesi in virtù dell'ammissione provvisoria. In virtù dell'articolo 5 paragrafo 4 lettera a del codice frontiere Schengen¹⁷, che prevede il rilascio di un visto di ritorno per consentire l'entrata nello spazio Schengen ai fini del transito attraverso lo Stato che ha rilasciato il visto di ritorno, si può ritenere che detto visto possa essere rilasciato sotto forma di un visto C, poiché il visto A (transito in aeroporto) non fa al caso e che il visto nazionale D non può più entrare in linea di conto per i motivi suindicati.

Con la messa in funzione del sistema centrale d'informazione visti (C-VIS), a medio termine occorrerà tuttavia rilevare anche i dati biometrici dei titolari del visto di ritorno. Nei prossimi due anni il rilevamento biometrico diventerà verosimilmente obbligatorio anche sul territorio svizzero. Il presente articolo disciplina la situazione giuridica applicabile dal momento in cui sarà richiesto il rilevamento biometrico nel C-VIS per i titolari del predetto visto.

Cpv. 1

Secondo il capoverso 1, l'interessato si presenta di persona davanti al servizio cantonale di migrazione per ottenere un visto di ritorno.

Cpv. 2

La domanda deve essere presentata sei settimane prima dell'inizio del viaggio previsto, così da garantire all'UFM il tempo necessario per esaminare la domanda e statuire in base al nuovo articolo 8 (cfr. commento all'art. 13 cpv. 2).

Cpv. 3

Il capoverso 3 precisa che i capoversi 3 e 4 dell'articolo 13 si applicano per analogia anche alla procedura per l'ottenimento del visto di ritorno. Le autorità cantonali sono pertanto tenute a registrare i dati del richiedente nell'ISR in base all'articolo 111 LStr e a trasmettere la domanda all'UFM. Apponendo la propria firma, il richiedente deve altresì confermare formalmente l'esattezza dei dati rilevati. A questo stadio procedurale non sono registrati dati biometrici.

Cpv. 4

Se il viaggio è autorizzato ai sensi dell'articolo 8, l'UFM decide in merito al rilascio del visto di ritorno e informa il richiedente.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 265/2010 che modifica la convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e il Codice frontiere Schengen per quanto riguarda la circolazione dei titolari di visto per soggiorni di lunga durata; GU L 85 del 31.3.2010, pag. 1.

¹⁶ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti); GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

¹⁷ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen); GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 265/2010; GU L 85 del 31.3.2010, pag. 1.

Cpv. 5

Non appena il viaggio è autorizzato, il richiedente si presenta di persona davanti all'autorità cantonale competente per far rilevare i propri dati biometrici sul sistema nazionale visti. La registrazione dei dati è retta dall'articolo 8a capoverso 1 della legge federale del 20 giugno 2003¹⁸ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA), dall'articolo 6 dell'ordinanza del 6 luglio 2011¹⁹ sul sistema centrale d'informazione visti (OVIS) e dal regolamento VIS CE²⁰. Si è optato per questa procedura in quanto il rilevamento biometrico presso l'UFM avrebbe poco senso e comporterebbe una perdita di tempo per il richiedente, che ha la possibilità di rivolgersi alle autorità competenti nel luogo di domicilio. Va detto che queste autorità sono peraltro abituate a eseguire i rilevamenti biometrici, nel quadro del trattamento delle domande sia di un passaporto svizzero, sia di un documento di viaggio per stranieri o di titoli di soggiorno biometrici.

L'attuale sistema nazionale visti sarà sostituito da un nuovo sistema, verosimilmente nel 2013.

Cpv. 6

L'UFM è informato senza indugio dell'avvenuto rilevamento dei dati biometrici, ossia l'impronta delle dieci dita e la fotografia. Emanava il visto di ritorno e invia al richiedente il documento di viaggio munito del visto di ritorno o, in casi rari, il certificato d'identità munito del visto di ritorno.

Cpv. 7

L'UFM preleva un emolumento secondo l'allegato 2 per il rilascio del visto di ritorno. Trattasi come già tuttora dell'emolumento previsto all'articolo 12 capoverso 1 lettera c dell'ordinanza sugli emolumenti della legge federale sugli stranieri (Ordinanza sugli emolumenti LStr, OEmol-LStr)²¹. L'UFM versa al Cantone un'indennità per il lavoro di rilevamento eseguito. I 60 euro riscossi per adulto sono ripartiti secondo l'articolo 22 capoverso 4, modificato conseguentemente, ovvero secondo l'allegato 3, adeguato conseguentemente. Il Cantone ottiene un'indennità di 20 franchi, per analogia con la tassa biometrica prevista nel quadro del rilascio del passaporto svizzero e del documento di viaggio biometrici. Per la ricezione della domanda il Cantone preleva direttamente presso il richiedente una tassa di 25 franchi in virtù dell'articolo 22 capoverso 4.

Art. 15 Registrazione della fotografia e delle impronte digitali

L'articolo 15 riprende in linea di principio il contenuto dell'articolo 11 vigente, fatte salve modifiche nel titolo e al capoverso 1.

¹⁸ RS 142.51

¹⁹ RS 142.512

²⁰ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata; GU L 218 del 13 agosto 2008, pag. 60, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 810/2009; GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

²¹ RS 142.209

Titolo

Il titolo dell'articolo 11 è modificato. La modifica concerne solo le versioni italiana e tedesca. Il testo francese parla già di «photographie», mentre l'italiano recita «immagine del volto» e il tedesco «Gesichtsbild». Analogamente agli articoli corrispondenti dell'ordinanza del 20 settembre 2002²² sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (Ordinanza sui documenti d'identità, ODI) e dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)²³, è stato deciso di riprendere il termine «fotografia». Il nuovo articolo 15 tiene così conto della formulazione degli articoli 13 ODI e 71 e OASA vigenti.

Cpv. 1

Il capoverso 1 dell'articolo 11 vigente è leggermente modificato. La frase secondo cui il Dipartimento fissa i requisiti concernenti la fotografia è stralciata e sostituita mediante un rimando per analogia all'articolo 9 capoverso 2 ODI concernente la qualità della fotografia. Pertanto le disposizioni adottate dal DFGP in base all'articolo 9 capoverso 2 ODI si applicano per analogia alle fotografie nel settore dei documenti di viaggio per stranieri. Trattasi più precisamente degli articoli 12, 13 e 37 dell'ordinanza del DFGP del 6 febbraio 2010²⁴ sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri.

Art. 16 Restituzione e annullamento di documenti di viaggio

L'articolo 12 vigente è completato e diventa l'articolo 16. Il capoverso 1 contiene la regola generale secondo cui i documenti di viaggio restituiti in seguito a revoca o scadenza sono resi inservibili dall'UFM. Il capoverso 2 mantiene la regola attuale che consente di consegnare al titolare o, se questi è deceduto, ai congiunti il documento reso inservibile.

Art. 17 Trattamento

L'articolo 17 è nuovo. Capita spesso che un documento di viaggio sia danneggiato dall'acqua (in lavatrice), strappato o danneggiato in altro modo. È viepiù frequente che il timbro d'entrata apposto sul titolo di viaggio sia reso illeggibile. Di qui la necessità di trattare i documenti con cura.

Art. 18 Rifiuto

Il nuovo articolo 18 corrisponde all'articolo 13 vigente. L'unica modifica è la sostituzione della nozione di «autorizzazione a un nuovo ingresso» con «visto di ritorno».

Va rilevato che l'articolo 96 LStr relativo al potere d'apprezzamento delle autorità si applica in ogni momento e che, nel quadro dell'esame di una domanda di rilascio di un documento di viaggio, occorre considerare in particolare gli interessi pubblici, la situazione personale dello straniero e il suo grado d'integrazione.

Art. 19 Perdita

L'articolo 19 riprende il contenuto dell'articolo 14 vigente. I capoversi 1-5 sono ripresi tali e quali. È introdotto un nuovo periodo al capoverso 4.

²² RS 143.11

²³ RS 142.201

²⁴ RS 143.111

Capoverso 4 secondo periodo

Il nuovo periodo precisa che i documenti di viaggio ritrovati non sono restituiti al titolare, bensì consegnati all'UFM che li rende inservibili.

Art. 20 Sostituzione

L'articolo 20 riprende l'articolo 15 vigente.

Art. 21 Revoca

L'articolo 21 riprende l'articolo 16 vigente.

Art. 22 Emolumenti

L'articolo 22 riprende l'articolo 17 vigente.

Cpv. 1

In linea di principio il rilascio di un certificato d'identità è ormai soggetto a emolumento: l'UFM preleva 25 franchi per minore e 75 franchi per adulto. Attualmente i documenti di viaggio rilasciati in vista della preparazione della partenza nello Stato d'origine o di provenienza o in vista della partenza definitiva in uno Stato terzo sono esentati dal principio dell'emolumento obbligatorio. D'ora in poi tal esenzione sarà applicabile ai soli casi in cui il prelievo dell'emolumento, ovvero la procedura di riscossione ritarderebbe sproporzionatamente la partenza.

Cpv. 2

Il capoverso 2 corrisponde al capoverso 2 dell'articolo 17 vigente.

Cpv. 3

Il capoverso 3 corrisponde al capoverso 3 dell'articolo 17 vigente.

Cpv. 4

Il capoverso 4 rimanda ora non solo all'articolo 13 capoverso 3, per quel che concerne l'emolumento relativo alla ricezione della domanda di un documento di viaggio, ma anche al nuovo articolo 14 capoverso 3 relativo al visto di ritorno. I Cantoni sono altresì autorizzati a prelevare un emolumento di 25 franchi per la ricezione della domanda di visto di ritorno (cfr. allegato 3).

Cpv. 5

D'ora in poi sarà prelevato un emolumento per il rilascio da parte dell'UFM di una decisione formale di rifiuto del documento di viaggio. Trattasi in particolare dei casi di rifiuto dovuto all'inadempienza delle condizioni ai sensi dell'articolo 8 ODV. L'emolumento di 150 franchi è retto dall'allegato 2. L'importo dell'emolumento è identico a quello riscosso secondo l'articolo 6 LStr per una decisione di rifiuto del visto.

Gli importi riscossi servono in parte a compensare l'assenza d'introiti per la Confederazione in occasione del rilascio di documenti di viaggio biometrici, in particolare a minori (cfr. allegato 2). Questi importi servono altresì a coprire parzialmente le spese amministrative legate all'emissione di una decisione negativa da parte dell'UFM. Il principio di base del

prelievo di un emolumento in caso di decisione emanata in applicazione della LStr è previsto dall'OEmol-LStr²⁵, più precisamente dall'articolo 3 (Assoggettamento) capoverso 1. Per maggior chiarezza l'emolumento è ripreso nell'ODV.

Art. 23 Emolumento speciale

Secondo l'articolo 18 capoverso 2, se risulta che lo straniero ha danneggiato il documento di viaggio in un'intenzione illecita, l'UFM rifiuta il rilascio di un nuovo documento di viaggio o di un nuovo visto di ritorno. Capita spesso, infatti, che un documento di viaggio sia danneggiato dall'acqua (in lavatrice), strappato o danneggiato in altro modo. È introdotta la possibilità di prelevare un emolumento di 300 franchi volto a coprire le spese legate a perizie o altri accertamenti nel quadro dell'applicazione dell'articolo 18 capoverso 2. Il suo prelievo è dovuto al necessario esame per constatare che lo straniero ha contraffatto, alterato o lasciato per uso a terzi non autorizzati il suo vecchio documento di viaggio.

Art. 24 Accertamenti all'estero

L'articolo 24 corrisponde all'articolo 18 vigente.

Art. 25 Riscossione degli emolumenti e delle spese

L'articolo 19 vigente è ripreso all'articolo 25 con una leggera modifica nella formulazione. È mantenuta la regola di base secondo cui gli emolumenti e le spese sono riscossi solo dopo l'accettazione della domanda di viaggio o la decisione di rilasciare un documento di viaggio da parte dell'UFM. È però precisato che l'emolumento prelevato dal Cantone per la ricezione della domanda del documento di viaggio o del visto di ritorno è l'unico emolumento prelevato all'inizio della procedura, a prescindere dall'esito positivo o negativo della domanda.

Art. 26 Applicabilità dell'ordinanza generale sugli emolumenti

L'articolo 26 riprende l'articolo 20 vigente. Secondo l'ordinanza generale dell'8 settembre 2004²⁶ sugli emolumenti (OgeEm), l'unità amministrativa può differire, ridurre o condonare l'emolumento per indigenza della persona tenuta a pagare l'emolumento o per altri motivi importanti (art. 13).

Art. 27 Sistema d'informazione per il rilascio di documenti di viaggio

L'articolo 27 corrisponde all'articolo 21 vigente.

Art. 28 Archiviazione dei dati

L'articolo 28 corrisponde all'articolo 22 vigente.

Art. 29 Protezione dei dati

Le regole riguardanti la protezione dei dati restano immutate. L'articolo 29 corrisponde all'articolo 23 vigente.

Art. 30 Diritto previgente: abrogazione

L'ordinanza del 20 gennaio 2010 concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri è abrogata e sostituita mediante la presente ordinanza.

²⁵ RS 142.209

²⁶ RS 172.041.1

Art. 31 Diritto previgente: modifica

Occorre modificare l'ordinanza del 24 ottobre 2007²⁷ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA). Si tratta esclusivamente del rimando dell'articolo 8 «Documenti di legittimazione esteri» alla riveduta ODV (art. 8 cpv. 2 lett. c OASA).

Occorre altresì modificare l'ordinanza dell'11 agosto 1999²⁸ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE). L'articolo dedicato all'estinzione dell'ammissione provvisoria (art. 26a) deve considerare che d'ora in poi alle persone ammesse provvisoriamente potrà essere rilasciato un passaporto per stranieri (cfr. art. 4 cpv. 4).

Art. 32 Disposizione transitoria per il visto di ritorno

In una prima fase saranno rilasciati visti di ritorno senza rilevamento biometrico nel C-VIS. Tuttavia nei prossimi due anni sarà introdotto il rilevamento biometrico. Di qui la necessità di una disposizione transitoria.

Siccome il visto di ritorno è rilasciato sotto forma di un visto Schengen di tipo C, in linea di principio sono applicabili le prescrizioni del regolamento VIS CE²⁹. Dall'11 ottobre 2011, se una persona presenta una domanda di visto in Svizzera sono rilevati tutti i dati previsti dal regolamento VIS CE, tranne i dati biometrici. Tuttavia in una prima regione, ossia l'Africa settentrionale, le rappresentanze svizzere sono tenute a rilevare tutti i dati dei richiedenti il visto, comprese la fotografia e le impronte delle dieci dita.

L'articolo 14 quale previsto dalla presente revisione (cfr. commento all'art. 14) entrerà in vigore solo in una fase successiva. Durante una fase transitoria in cui non saranno rilevati i dati biometrici occorre applicare una versione dell'articolo 14 che tenga conto di questa particolarità. Quest'articolo transitorio è commentato qui di seguito.

²⁷ RS 142.201

²⁸ RS 142.281

²⁹ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata; GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60, modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 810/2009; GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

Art. 14 Procedura per l'ottenimento di un visto di ritorno (disposizione transitoria)

Cpv. 1-3

I capoversi 1-3 corrispondono a quelli previsti più sopra. Disciplinano la procedura generale del deposito di una domanda di visto di ritorno nel quadro di un viaggio. Il fatto che non siano ancora rilevati i dati biometrici non influisce sul contenuto dei primi tre capoversi.

Cpv. 4

Secondo il capoverso 4, se ha approvato il viaggio ai sensi del nuovo articolo 8, l'UFM può rilasciare direttamente il visto e far pervenire al titolare il documento di viaggio munito del visto di ritorno. Nel caso in cui non sono rilevate né la fotografia del volto né le impronte digitali del richiedente, l'UFM può provvedere direttamente al rilascio del documento e farlo pervenire al richiedente. Solo in una successiva tappa (probabilmente nel 2012 o 2013), quando tutte le autorità di rilascio in Svizzera dovranno rilevare i dati biometrici, il richiedente dovrà presentarsi personalmente dinanzi alle autorità cantonali per il rilevamento biometrico.

Cpv. 5

Secondo il capoverso 5, solo l'UFM preleva l'emolumento di 60 euro per i visti rilasciati ad adulti. Il Cantone potrà tuttavia riscuotere un emolumento di 25 franchi per la ricezione della domanda e l'inoltro dell'incarto all'UFM. Questa possibilità è prevista nel quadro dell'articolo 22 capoverso 4.

Art. 33 Disposizioni transitorie

Alle procedure riguardanti il rilascio di un documento di viaggio, pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente ordinanza, è applicato il nuovo diritto.

Art. 34 Entrata in vigore

L'entrata in vigore della presente ordinanza sarà decisa dal Consiglio federale.

Allegato 1

L'allegato 1 resta immutato.

Allegato 2

L'allegato 2 elenca gli emolumenti prelevati per il rilascio dei documenti di viaggio e dei visti di ritorno. Gli importi figuranti nella tabella possono essere riscossi in aggiunta dei 25 franchi per persona prelevati dai Cantoni per la ricezione della domanda di un documento di viaggio o di un visto di ritorno (cfr. allegato 3). Pertanto, l'emolumento cantonale di 25 franchi è sommato agli emolumenti prelevati dall'UFM per il rilascio di un documento di viaggio biometrico, di un certificato d'identità o di un visto di ritorno. D'ora in poi l'allegato 2 indica inoltre l'emolumento di 150 franchi per la decisione formale e impugnabile di rifiuto del documento. Questo nuovo emolumento è prelevato per ogni decisione. Una decisione può concernere più membri di una famiglia.

Allegato 3

L'allegato 3 presenta la nuova ripartizione degli emolumenti prelevati per il rilascio di un visto di ritorno. Sull'importo di 60 euro prelevato dall'UFM saranno dedotti 20 franchi destinati alla copertura delle spese sostenute dai Cantoni per il rilevamento biometrico nel quadro del rilascio del visto di ritorno biometrico. I Cantoni prelevano peraltro direttamente l'emolumento di 25 franchi per la ricezione della domanda di visto di ritorno, conformemente all'articolo 22 capoverso 4.

Probabili ripercussioni della revisione sul numero di documenti rilasciati o rifiutati

Cifre attuali

Effettivo delle persone ammesse provvisoriamente al 31.05.2011 :

Totale	23 494 persone
--------	----------------

Numero di documenti di viaggio rilasciati negli ultimi anni:

Anno	Certificati d'identità	Passaporti per stranieri	Titoli di viaggio per rifugiati	Autorizzazioni a un nuovo ingresso (visti di ritorno)
2009	236	446	3745	452
2010	1668	450	7819	310 + 2537 (nuove)
2011 (estrapolazione)	2000	450	8000	400 + 3000 (nuove)

Titoli di viaggio per rifugiati

Il numero di rifugiati riconosciuti influisce direttamente sul numero di domande, a prescindere dalla presente revisione. Negli ultimi anni il numero di domande di titoli di viaggio presentate da rifugiati riconosciuti è rimasto piuttosto costante. Tuttavia si riscontrano variazioni dovute al riconoscimento di nuovi rifugiati o allo scadere di titoli di viaggio per rifugiati. Pertanto non si prevedono cambiamenti dovuti alla revisione dell'ODV.

Passaporti per stranieri

Il numero di domande di passaporti per stranieri destinati ad apolidi e «sans-papiers» (persone prive di documenti di viaggio nazionali) titolari di un permesso di dimora o di domicilio non è influenzato dalla presente revisione.

Per quanto riguarda le persone ammesse provvisoriamente, in un primo si osserverà un numero di domande abbastanza vicino alle cifre riscontrate prima della revisione. Col tempo si deve tuttavia prevedere che le domande depositate da persone ammesse provvisoriamente diminuirà poiché esse non avranno più diritto all'ottenimento di un passaporto per stranieri (attualmente di un certificato d'identità) o di un visto di ritorno. D'altro canto, il trattamento di queste domande richiederà più tempo giacché occorrerà procedere a un esame più approfondito a causa della reintroduzione dell'obbligo d'indicare i motivi del viaggio e giacché vi sarà un numero maggiore di domande respinte. Il numero di domande presentate da richiedenti l'asilo non sarà influenzato dalla presente revisione giacché queste persone devono motivare già tuttora le loro domande di viaggio.

Certificati d'identità

L'onere lavorativo, e quindi i tempi d'esecuzione, per la produzione dei certificati d'identità diminuiranno giacché occorrerà produrne un numero minore. I richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente prive di documenti nazionali, che fanno valere motivi di viaggio pertinenti, otterranno d'ora in poi un passaporto per stranieri. Il certificato d'identità sarà rilasciato solo in caso di partenza definitiva.

Visti di ritorno

Otengono un visto di ritorno solo le persone ammesse provvisoriamente che fanno valere motivi di viaggio validi e possiedono un documento di viaggio nazionale. I richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente sprovviste di un documento nazionale, che fanno valere validi motivi di viaggio, otterranno d'ora in poi un passaporto per stranieri che autorizza il detentore a tornare in Svizzera senza visto di ritorno.

Domande respinte

Negli anni 2010 e 2011 sono state respinte in media 4000 domande di rilascio di un documento di viaggio per stranieri l'anno. Con la presente revisione si prevede un aumento delle domande respinte fino a circa 7000 l'anno.

Ripercussioni sul personale e sul piano finanziario

Le ripercussioni sul personale e sul piano finanziario sono legate al numero di casi, al prelievo di emolumenti e all'onere di tempo necessario per l'esame delle domande. Un numero chiaramente preponderante di domande concernono i titoli di viaggio per rifugiati. La presente revisione dell'ODV non influisce sul numero di domande presentate da rifugiati riconosciuti.

Nella scia dell'ultima revisione totale del 20 gennaio 2010, entrata in vigore il 1° marzo 2010, il numero di domande è nettamente aumentato. Ciò concerne soprattutto i certificati d'identità per stranieri e i visti di ritorno.

Con le modifiche proposte si prospetta a lungo termine un calo graduale del numero di domande giacché le persone ammesse provvisoriamente non avranno più diritto al rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno. Le domande di rilascio di un certificato d'identità o di un visto di ritorno dovrebbero pertanto diminuire. Se invocano motivi di viaggio validi, d'ora in poi queste persone potranno ottenere un visto di ritorno o, se sono prive di documenti, un passaporto per stranieri. La reintroduzione dei motivi di viaggio potrebbe tuttavia ridurre a lungo termine il numero di domande presentate da persone ammesse provvisoriamente, sgravio che sarebbe percepito a livello cantonale. A livello federale, la reintroduzione dei motivi di viaggio necessiterà maggior accuratezza nell'esame delle domande. Meno domande, dunque, ma maggior onere in termini di tempo per esaminare ciascuna domanda. La Confederazione assisterà pertanto a un trasferimento degli oneri lavorativi, non però a cambiamenti diretti in termini di organico.

Tra due anni circa (prescrizione dettata dalla normativa Schengen) il rilascio del visto di ritorno comporterà il rilevamento biometrico. I Cantoni praticano già tuttora questo tipo di rilevamento, tuttavia a medio termine subiranno un onere lavorativo maggiore dovuto alla necessità di tale rilevamento non solo per i titoli di viaggio per rifugiati e per i passaporti per stranieri, come sinora, ma anche per i visti di ritorno. L'introduzione dei motivi di viaggio per persone ammesse provvisoriamente farà calare drasticamente il numero di visti di ritorno rispetto alle cifre attuali (2847 nel 2010).

Le aliquote degli emolumenti restano immutate, tuttavia è introdotto un nuovo emolumento di 150 franchi per il rilascio di una decisione impugnabile di rifiuto del documento di viaggio o dell'autorizzazione di viaggio (vedi commento all'art. 22 cpv. 5).

In sintesi, non prevediamo che la revisione dell'ODV avrà conseguenze di sorta in termini di finanze o di personale. Le minori entrate indotte dalla revisione a causa del calo del numero di domande di un certificato d'identità o di un visto di ritorno saranno compensate, da un lato, grazie al nuovo emolumento per il rilascio di una decisione impugnabile di rifiuto del

documento di viaggio o dell'autorizzazione di viaggio e, dall'altro, dal rilascio di passaporti per stranieri. Per il personale ci sarà un onere lavorativo maggiore dovuto alla maggior accuratezza richiesta per l'esame delle domande, compensato però dal calo delle domande.