



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. 2252/2004¹ 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 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 precedente revisione ha altresì introdotto un diritto al rilascio di un documento di viaggio per le persone ammesse provvisoriamente. Su semplice domanda, queste persone possono ottenere un documento di viaggio o un visto di ritorno che le autorizza a tornare in Svizzera a prescindere dalla durata o dal motivo del viaggio e dal Paese di destinazione. La soppressione dell'obbligo di indicare i motivi di viaggio mirava a eliminare le limitazioni della libertà di movimento delle persone ammesse a titolo provvisorio e a favorirne l'integrazione. Secondo la vecchia legislazione, i viaggi all'estero erano possibili soltanto in via eccezionale.

La nuova prassi instaurata dalla predetta revisione ha suscitato svariate critiche, in particolare per quanto concerne la possibilità concessa ai titolari di un permesso F di viaggiare senza restrizioni di sorta. I maggiori interrogativi sono sorti in merito alla possibilità per queste persone, visto il loro status, di recarsi nel loro Paese d'origine. Il cambiamento di prassi dal 1° marzo 2010 ha indotto, da un lato, l'abbandono dei controlli preventivi da parte dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), e dall'altro, un aumento del numero di casi indesiderati (p. es. soggiorni di parecchi mesi nello Stato d'origine pur continuando a percepire le prestazioni dell'aiuto sociale; sospetti di casi di escissione di ragazze praticata all'estero).

Nel corso del 2011, un gruppo di lavoro dell'UFM³ ha eseguito un esame circostanziato dell'ODV, in particolare nel quadro della risposta al postulato Haller Vannini⁴ (Persone

¹ Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dic. 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, 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 di Argovia e Vallese e rappresentanti dell'Associazione dei servizi cantonali dei passaporti di Soletta).

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 determinati complementi 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 2011⁷. 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 propri. 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.

L'11 ottobre 2011 le registrazioni hanno preso il via in Africa settentrionale e il 10 maggio 2012 nel Vicino Oriente; in seguito saranno introdotte gradualmente nelle altre regioni definite dalla Commissione europea. 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. 15, pag. 16 seg.).

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

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

⁶ RS 142.20

⁷ DF del 13 giu. 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° mar. 2010 (RU 2009 5521 5528; FF 2007 4731), RS 142.20.

2. Parte speciale

2.1 Soluzione adottata in risposta agli interventi parlamentari

Nel quadro del postulato Haller Vannini, il Consiglio federale è stato invitato a esaminare l'opportunità di vietare qualsiasi viaggio nel Paese di provenienza alle persone che a causa del carattere illecito o inesigibile del loro allontanamento nel Paese di provenienza, sono state ammesse provvisoriamente in Svizzera. Al tempo stesso occorre verificare l'opportunità o meno di ripristinare la disciplina previgente che ammetteva il rilascio di documenti di viaggio unicamente per motivi gravi (p. es. decesso di un familiare), da un lato, e di revocare l'ammissione provvisoria qualora l'interessato torni al proprio Paese di provenienza, dall'altro. Il postulato è stato accolto dal Consiglio nazionale il 17 giugno 2011.

La mozione Flückiger-Bäni invitava il Consiglio federale a esaminare l'opportunità di ripristinare la disciplina applicabile alle persone ammesse provvisoriamente, che consentiva loro di svolgere viaggi all'estero unicamente in determinate circostanze particolari. La problematica concerne in primis i viaggi a destinazione del Paese d'origine. La mozione chiedeva altresì la revoca dello status delle persone ammesse provvisoriamente che, senza esservi autorizzate o mosse da motivi diversi da quelli invocati, si sono recate all'estero. Il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, giacché le richieste formulate dall'autore erano già state prese in considerazione e si prevedeva di colmare le lacune dell'ODV. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno accolto la mozione.

Il Consiglio federale ha preso in considerazione il postulato Haller Vannini e la mozione Flückiger-Bäni nel quadro della revisione dell'ODV. Ambedue gli interventi chiedono in primis il ripristino di una disciplina più restrittiva e la soppressione del diritto al rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno per le persone ammesse provvisoriamente. Infatti, il rilascio automatico di documenti di viaggio ha originato spostamenti incontrollati di persone ammesse a titolo provvisorio a destinazione dei rispettivi Paesi d'origine.

Nell'intento di rispondere al problema sollevato, la presente revisione persegue in primis la soppressione dell'automatismo vigente e il ripristino, per le persone ammesse provvisoriamente, dei motivi di viaggio quale condizione per poter intraprendere un viaggio all'estero (cfr. art. 9 cpv. 1 e cpv. 4 ODV). Introduce, pertanto, la possibilità di svolgere un controllo preventivo prima che l'UFM rilasci il documento di viaggio. In casi eccezionali e debitamente motivati è possibile autorizzare un viaggio a destinazione del Paese d'origine come previsto dalla legislazione precedente (cfr. art. 9 cpv. 6 ODV).

A prescindere dalla presente revisione, resta altresì possibile revocare lo status della persona ammessa provvisoriamente qualora non siano più soddisfatte le condizioni per il riconoscimento dello status in applicazione dell'articolo 84 capoverso 2 della legge federale sugli stranieri⁸. Peraltro, l'ammissione provvisoria si estingue se lo straniero si reca nello Stato d'origine senza visto di ritorno (art. 26a lett. d dell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁹ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri).

Nel contesto della mozione Flückiger-Bäni, che si interroga parimenti sui viaggi di persone aventi qualità di rifugiato, va altresì precisato che queste persone sono autorizzate a viaggiare in virtù della Convenzione del 28 luglio 1951¹⁰ sullo statuto dei rifugiati. La qualità di rifugiato è disconosciuta qualora l'interessato torni a stabilirsi nel Paese di provenienza (art. 63 cpv. 1 lett. b della legge sull'asilo¹¹).

⁸ RS 142.20

⁹ RS 142.281

¹⁰ RS 0.142.30

¹¹ RS 142.31

2.2 Commento 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 nazionali e desiderosi/e di viaggiare in virtù del nuovo articolo 9 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 tornare in Svizzera dopo un viaggio di durata limitata.

I richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione o ammesse provvisoriamente, privi/e di documenti di viaggio e che fanno valere particolari motivi per intraprendere un viaggio (cfr. art. 9) 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 rilasciato il passaporto per stranieri, come in altri Stati Schengen (p. es. in Finlandia). Questo documento dotato di caratteristiche di sicurezza è altresì 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, 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: 125 franchi per il certificato e 60 euro per il visto, ossia complessivi 200 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 uno o due giorni soltanto. Da questo punto di vista, i richiedenti l'asilo,

le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente privi/e di documenti di viaggio 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 status del titolare (persona ammessa provvisoriamente, richiedente l'asilo o persona bisognosa di protezione) figurano sul documento (cfr. art. 4 cpv. 5).

Lett. c

Il contenuto della lettera c del capoverso 1 è nuovo. In linea di principio, il certificato d'identità è 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 9 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 soltanto 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, 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. Peraltro, 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.

Lett. 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 muniti di un microchip

Il nuovo articolo 2 è dedicato ai documenti di viaggio biometrici muniti di un supporto elettronico.

Cpv. 1

Il capoverso 1 dell'articolo 2 riprende il contenuto dell'attuale capoverso 2 dell'articolo 1. Stabilisce quali documenti di viaggio sono muniti di un microchip. 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 LStr¹². 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

Il microchip è reso sicuro mediante firma elettronica.

Cpv. 4

Al capoverso 4 è inserito un riferimento al regolamento (CE) n. 2252/2004¹³. Direttamente applicabile, il regolamento è citato per scrupolo di chiarezza e trasparenza. Fissa le specifiche tecniche per i documenti muniti di un microchip.

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 2007¹⁴ sullo Stato ospite, 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.

¹³ Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dic. 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri 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.

¹⁴ 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 9 (per le persone bisognose di protezione rinviamo al commento all'art. 9 cpv. 7). La durata di un viaggio ai sensi dell'articolo 4 capoverso 4, in combinazione con l'articolo 9, 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 status 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 durante la procedura 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; altri casi: art. 5 cpv. 2 e art. 6). Il certificato può pertanto essere rilasciato a richiedenti l'asilo in vista di preparare la partenza definitiva dalla Svizzera. Questa disciplina è già contemplata all'articolo 4 capoverso 1 lettera e vigente.

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 di viaggio ai sensi dell'articolo 6 vigente, ovvero del nuovo articolo 10 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 soltanto se autorizza un viaggio ai sensi dell'articolo 9 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 Agevolazioni per scolari

Gli scolari cittadini di Stati terzi che soggiornano legalmente in Svizzera e viaggiano con la loro classe nello spazio Schengen non sono tenuti a procurarsi un documento di viaggio o un visto di ritorno. La normativa Schengen consente l'iscrizione degli scolari su una lista che vale come documento di viaggio e/o come visto. Questa lista vale tuttavia unicamente per la scuola dell'obbligo e l'iter scolastico tradizionale fino alla maggiore età dell'allievo.

Gli allievi o studenti maggiorenni possono tuttavia svolgere altri viaggi previsti nel quadro della formazione scolastica o in seno all'impresa. Inoltre, i minorenni possono viaggiare nel quadro di una formazione in seno all'impresa e non soltanto nel quadro della scuola regolare. Questi casi sono retti dall'articolo 9 capoverso 1 lettera c ODV.

Art. 9 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. Pertanto, 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 i casi indesiderati (p. es. soggiorni di parecchi mesi nello Stato d'origine pur continuando a percepire l'aiuto sociale, sospetti di escissioni praticate all'estero). I Cantoni hanno altresì 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 il ripristino 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 tuttora le persone ammesse provvisoriamente non ha dato buone prove. Pertanto, conviene tornare a una disciplina più restrittiva.

Cpv. 1

Secondo il nuovo capoverso 1, soltanto in determinati casi *i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente* possono ottenere un documento di viaggio o un visto di ritorno che li autorizzi a tornare in Svizzera. L'articolo 4 capoverso 1 vigente è riformulato in chiave potestativa, giacché è inopportuno accordare a questo gruppo di persone (analogicamente all'art. 59 cpv. 1 LStr) un diritto a ottenere un documento di viaggio. Le lettere a-d del capoverso 1 corrispondono ai motivi di viaggio tuttora previsti per i richiedenti l'asilo (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. a-d).

Le lettere a e b concernono casi particolarmente urgenti o gravi che giustificano un'assenza e, in casi isolati, addirittura un viaggio a destinazione del Paese d'origine. La lettera b verte sui casi di eredità o di testimonianza che obbligano l'interessato a recarsi all'estero. La lettera c concerne gli allievi o studenti che effettuano viaggi transfrontalieri. Questi giovani

possono recarsi all'estero e tornare in Svizzera purché lo spostamento sia dettato da motivi inerenti alla loro formazione. La lettera d concerne la partecipazione attiva a un evento sportivo o culturale nel quadro di un'associazione. Originariamente questa disposizione è stata introdotta in risposta alla mozione Rennwald (Visto di ritorno; 05.3297), la quale si riferiva esclusivamente a persone ammesse provvisoriamente. La mozione menzionava un calciatore minorenne 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, per esempio, 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.

In seguito alle osservazioni formulate in sede di indagine conoscitiva, è stato deciso di mantenere questa possibilità di viaggiare, non solo per le persone ammesse a titolo provvisorio ma anche per i richiedenti l'asilo.

Cpv. 2

D'ora in poi l'UFM decide in merito alla durata dei viaggi autorizzati. Secondo il diritto vigente sono possibili viaggi lunghi, il che è in contrasto con una buona integrazione dell'interessato in Svizzera.

I viaggi nello Stato d'origine non devono essere esclusi a priori, bensì dev'essere possibile ottenerne l'autorizzazione, segnatamente in caso d'urgenza o per soggiorni brevi giustificati. Tuttavia, è importante che i viaggi delle persone ammesse provvisoriamente siano soggetti a controllo in modo da essere compatibili con lo status degli interessati. Occorre, peraltro, 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 9 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 soltanto durante la 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. 9 cpv. 1 e concernenti le persone bisognose di protezione, ad art. 9 cpv. 7). Per non limitare indebitamente la libertà personale delle persone ammesse

provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione sono introdotti 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. 9 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 si estingue non già a causa della partenza definitiva del beneficiario, bensì grazie al rilascio di un permesso di dimora a suo favore.

Solo le persone ammesse a titolo provvisorio possono invocare motivi umanitari. Possono essere costatati motivi umanitari qualora il mancato rilascio del visto di ritorno o del documento di viaggio comporterebbe per la persona interessata l'impossibilità vita natural durante di compiere qualsiasi viaggio all'estero. Ciò può limitare in maniera inammissibile il diritto fondamentale della libertà personale ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 della Costituzione federale¹⁵, in particolare qualora l'interessato faccia valere un *interesse particolare e/o dimori da lunghissimo tempo in Svizzera*. È il caso di una persona anziana desiderosa di visitare una famiglia molto numerosa stabilitasi in Canada. La lunga permanenza in Svizzera della persona ammessa provvisoriamente, il suo stato di salute e i motivi familiari invocati (uno spostamento dell'intera famiglia in Svizzera sarebbe difficile e costoso) parlano a favore del rilascio di un documento di viaggio o di un visto di ritorno (Decisione del DFGP del 18 novembre 2002, rec. B2-0120558).

La possibilità di viaggiare per motivi umanitari si basa pertanto 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

In seguito alle osservazioni formulate in sede di indagine conoscitiva è stata aggiunta una nuova lettera b. Diversi partecipanti all'indagine hanno rilevato che le persone ammesse provvisoriamente dovrebbero poter viaggiare anche per motivi che non siano motivi umanitari. Tenendo conto delle critiche formulate, è qui proposto di consentire alle persone ammesse provvisoriamente da almeno tre anni di effettuare un viaggio di massimo

¹⁵ RS 101

trenta giorni all'anno anche per motivi che non siano motivi umanitari (motivi privati, visita a familiari). La condizione è che gli interessati non dipendano dall'aiuto sociale in Svizzera e dimostrino di essere integrati nel nostro Paese. Il capoverso 5 è completato in tal senso.

È altresì escluso qualsiasi viaggio a destinazione del Paese d'origine.

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 negli interventi parlamentari. Il termine di trenta giorni vale solo per il nuovo capoverso 4.

Cpv. 5

Nell'esaminare una domanda per l'ottenimento di un documento 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 del 24 ottobre 2007¹⁶ sull'integrazione degli stranieri. 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.

Qualora siano invocati motivi umanitari, tuttavia, l'esame dell'integrazione dev'essere ponderato. La dipendenza dall'aiuto sociale non può giustificare di per sé il rifiuto del documento di viaggio.

Per quel che concerne i viaggi ai sensi del capoverso 4 lettera b, occorre limitare i viaggi di piacere delle persone a carico dell'assistenza pubblica. Con tale provvedimento ci si propone di impedire viaggi di piacere annuali finanziati dall'aiuto sociale. Rammentiamo che, in base all'articolo 62 lettera e LStr, l'autorità può revocare il permesso di uno straniero a carico dell'aiuto sociale. Nel caso in narrativa la situazione è diversa: l'interessato non possiede un permesso ai sensi dell'articolo 32 o 33 LStr, bensì è stato ammesso a titolo provvisorio e soggiace a una limitazione dei soli viaggi di piacere. Pertanto, l'autorità dev'essere abilitata a rifiutare il rilascio di un documento di viaggio a una persona dipendente dall'aiuto sociale. In questo contesto sono parimenti applicabili i principi generali del diritto, segnatamente il principio della proporzionalità.

Pertanto, per i viaggi ai sensi del capoverso 4 lettera b - ossia i viaggi di piacere -, contrariamente a quanto valevole per i viaggi dettati da motivi umanitari occorre esaminare in maniera particolarmente critica il grado d'integrazione ai sensi dell'articolo 9 capoverso 5 ODV, con particolare attenzione alla dipendenza dall'aiuto sociale quale criterio indicativo in termini di volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione in Svizzera.

I Cantoni sono peraltro sentiti in merito all'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente. Sono altresì chiamati a svolgere le misure istruttorie richieste per il conto dell'UFM.

¹⁶ RS 142.205

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. A titolo di esempio rinviamo al commento al capoverso 4 lettera a (decisione del DFGP del 24 settembre 2004, rec. B2-0361235).

Sono peraltro esclusi i viaggi ai sensi del capoverso 4 lettera b a destinazione del Paese d'origine. È inconcepibile quanto indesiderabile che persone ammesse provvisoriamente, che perlopiù sono minacciate nel loro Paese d'origine (guerra civile, malattie gravi che necessitano trattamenti non disponibili sul posto, assenza di una rete sociale, minacce personali gravi), si rechino ivi per delle vacanze o per altri motivi voluttuari. Pertanto è stato deciso di vietare qualsiasi viaggio di piacere a destinazione del Paese d'origine alle persone ammesse a titolo provvisorio.

Qualora apprenda che una persona si è recata nel proprio Paese di origine o di provenienza senza un documento di viaggio adeguato, l'UFM è libero di rifiutare nuovamente il rilascio di un documento di viaggio la prossima volta che l'interessato ne farà domanda. Una persona ammessa a titolo provvisorio non ha diritto al rilascio di un documento di viaggio (art. 59 cpv. 1 LStr). Se ha violato il principio della buona fede fornendo informazioni inesatte o incomplete all'autorità, quest'ultima è libera di rifiutare l'erogazione di un documento di viaggio la prossima volta che l'interessato ne fa domanda. L'autorità ha diritto di prevenire che l'interessato commetta un abuso di diritto servendosi di una facoltà conferita per legge all'autorità per perseguire scopi diversi da quelli perseguiti dalla legge. In tal caso l'interessato, pur non violando la legge, se ne avvale per uno scopo non degno di protezione (Knapp, Précis de droit administratif, 4^a edizione, pag. 107).

Cpv. 7

Lo status giuridico delle persone che beneficiano di una protezione provvisoria in applicazione dell'articolo 4 della legge del 26 giugno 1998¹⁷ sull'asilo (LAsi) 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 1999¹⁸ sull'asilo [OAsi 1] per le persone degne di protezione e art. 30 OAsi 1 per i richiedenti l'asilo). Dall'altro, 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 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 viaggiare per i motivi elencati all'articolo 9 capoverso 1 o capoverso 4 della presente revisione. Va rilevato che la Svizzera non ha mai accordato protezione provvisoria in applicazione dell'articolo 4 LAsi.

¹⁷ RS 142.31

¹⁸ RS 142.311

Art. 10 Assenza di documenti di viaggio

Il nuovo articolo 10 riprende il contenuto dell'articolo 6 vigente. La nozione di «sans papiers», utilizzata nella versione francese, è fortemente connotata: si riferisce alle persone che soggiornano illegalmente in Svizzera. È pertanto proposto di sostituirla con il termine «dépourvus de documents de voyage».

Art. 11 Deposito di documenti di viaggio esteri

L'articolo 11 corrisponde essenzialmente all'articolo 8 vigente.

Cpv. 1

Il capoverso 1 corrisponde esattamente 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 determinate modifiche dello status 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. 12 Effetti giuridici

L'articolo 12 corrisponde all'articolo 8 vigente, salvo un adeguamento del capoverso 4.

Cpv. 4

D'ora in poi il certificato d'identità è rilasciato soltanto in vista della partenza definitiva. 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 non si verifichi mai, il ritorno in Svizzera è possibile soltanto in questi casi.

Art. 13 Durata di validità

L'articolo 13 corrisponde essenzialmente all'articolo 9 vigente. Occorre adeguare la durata di validità di taluni documenti rilasciati dall'UFM.

Cpv. 1

La lettera b del capoverso 1 dev'essere adeguata. Occorre precisare che soltanto 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 di viaggio che sono autorizzati/e a tornare in Svizzera dopo un viaggio ai sensi dell'articolo 9. 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 dieci mesi. Trattasi di una durata

appropriata, poiché numerosi Stati esigono che i documenti di viaggio abbiano una durata di validità di 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.

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 massima di dieci 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 oltrepassa raramente il mese. Va rilevato che la maggior parte degli Stati rilasciano un visto soltanto se all'entrata sul loro territorio l'interessato possiede un documento di viaggio valido almeno sei mesi. Pertanto è sensato rilasciare visti di ritorno con una durata di validità conseguente e identica a quella di un passaporto per stranieri rilasciato a una persona ammessa provvisoriamente.

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. 14 Procedura per l'ottenimento di un documento di viaggio

Questo articolo riprende in larga misura la procedura definita all'articolo 10 vigente. 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 ripresa per analogia la formulazione dell'articolo 27 dell'ordinanza del 20 settembre 2002¹⁹ sui documenti d'identità. Il servizio preposto alla stesura consegna il documento d'identità direttamente all'indirizzo di consegna indicato dal 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. 15 Procedura per l'ottenimento di un visto di ritorno

I destinatari del visto di ritorno sono le persone ammesse provvisoriamente al beneficio di un documento di viaggio nazionale, sempreché il ritorno in Svizzera legato al viaggio allegato 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)²⁰ 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.

Dal 5 aprile 2010, in base a uno sviluppo dell'acquis di Schengen²¹, 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 un altro 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 CE dei visti²², 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 par. 2 lett. a codice dei visti). Tuttavia, il visto di ritorno autorizza unicamente il

¹⁹ RS 143.11

²⁰ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, del 14 giu. 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

²¹ 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.

²² Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 lug. 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti); GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

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 Schengen²³, 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 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 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.

Siccome il visto di ritorno è erogato sotto forma di un visto Schengen di tipo C, sono applicabili, in linea di principio, le prescrizioni del regolamento VIS CE²⁴. Dall'11 ottobre 2011, se una persona chiede un visto in Svizzera sono rilevati soltanto i dati previsti dal regolamento VIS CE, senza i dati biometrici. In tre regioni geografiche (Africa settentrionale, Vicino Oriente e, dal 2 ottobre 2012, la regione del Golfo) le rappresentanze svizzere sono invece tenute a rilevare tutti i dati dei richiedenti il visto, compresa la fotografia e le impronte delle dieci dita.

Il presente articolo disciplina la situazione giuridica prima del rilevamento biometrico sul territorio svizzero. A suo tempo, il Consiglio federale dovrà decidere l'entrata in vigore di un nuovo articolo dedicato alla procedura in caso di rilevamento biometrico.

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 possibilmente 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 9 (cfr. commento all'art. 14 cpv. 2).

Cpv. 3

Il capoverso 3 precisa che i capoversi 3 e 4 dell'articolo 14 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.

Cpv. 4

Secondo il capoverso 4, se l'UFM rilascia un documento di viaggio ai sensi del nuovo articolo 9 ODV, può emanare direttamente il visto di ritorno e inserirlo nel documento di viaggio dell'interessato. Se non sono registrate la fotografia e le impronte digitali del richiedente, l'UFM può erogare direttamente il documento e farlo pervenire al richiedente. Soltanto in una tappa ulteriore, quando tutte le autorità di rilascio dei visti in Svizzera dovranno rilevare i dati biometrici (verosimilmente dal 2013), il richiedente dovrà presentarsi personalmente alle autorità cantonali per la registrazione biometrica.

²³ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 mar. 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen); GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 265/2010; GU L 85 del 31.3.2010, pag. 1.

²⁴ Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 lug. 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS), GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60; modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 810/2009, GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

Art. 16 Registrazione della fotografia e delle impronte digitali

L'articolo 16 riprende in linea di principio il contenuto dell'articolo 11 vigente, fatte salve modifiche nel titolo e ai capoversi 1 e 4.

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 2002²⁵ sui documenti d'identità (ODI) e dell'ordinanza, del 24 ottobre 2007²⁶, sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), è stato deciso di riprendere il termine «fotografia» (in tedesco «Fotografie»). Il nuovo articolo 16 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 2010²⁷ sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri.

Cpv. 4

Il capoverso 4 dev'essere leggermente adeguato a causa della nuova durata di validità dei documenti di viaggio, che può spaziare tra 10 mesi e 5 anni. Pertanto, il documento di viaggio provvisorio privo di dati biometrici deve poter avere una durata di validità inferiore a 12 mesi ma non superiore a 12 mesi.

Art. 17 Restituzione e annullamento di documenti di viaggio

L'articolo 12 vigente è completato e diventa l'articolo 17. 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 lo desidera o è deceduto, ai congiunti il documento reso inservibile.

Art. 18 Trattamento

L'articolo 18 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.

²⁵ RS 143.11

²⁶ RS 143.201

²⁷ RS 143.111

Art. 19 Rifiuto

Il nuovo articolo 19 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, nel quadro del rifiuto di rilasciare il documento di viaggio, 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. 20 Perdita

L'articolo 20 riprende il contenuto dell'articolo 14 vigente. I capoversi 1-5 sono ripresi tali e quali. È introdotto un nuovo periodo al capoverso 4.

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. 21 Sostituzione

L'articolo 21 riprende l'articolo 15 vigente.

Art. 22 Revoca

L'articolo 22 riprende l'articolo 16 vigente.

Art. 23 Emolumenti

L'articolo 23 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 50 franchi per minore e 100 franchi per adulto. Oggigiorno 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. Tuttavia è completato mediante un motivo di prelievo dell'emolumento, ossia il deterioramento per negligenza del documento. Con questo motivo supplementare ci si propone di incoraggiare l'osservanza dell'articolo 18 ODV.

Cpv. 3

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

Cpv. 4

Il capoverso 4 rimanda ora non più soltanto all'articolo 14 capoverso 3, per quel che concerne l'emolumento relativo alla ricezione della domanda di un documento di viaggio, ma anche al nuovo articolo 15 capoverso 3 relativo al visto di ritorno. L'UFM preleva gli emolumenti relativi al rilevamento biometrico e alla copertura delle spese materiali e di produzione. I Cantoni sono altresì autorizzati a prelevare un emolumento di 25 franchi per la ricezione della domanda del visto di ritorno (cfr. allegato 3).

Art. 24 Emolumento speciale

Secondo l'articolo 19 capoverso 2, se risulta che lo straniero ha utilizzato il documento di viaggio in modo abusivo, lo ha falsificato o contraffatto, l'UFM rifiuta il rilascio di un nuovo documento di viaggio o di un visto di ritorno. 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 19 capoverso 2. Il 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. 25 Accertamenti all'estero

L'articolo 25 corrisponde all'articolo 18 vigente.

Art. 26 Riscossione degli emolumenti e delle spese

L'articolo 19 vigente è ripreso all'articolo 26 con una leggera modifica nella formulazione. È mantenuta la regola di base secondo cui gli emolumenti sono riscossi solo dopo 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. 27 Applicabilità dell'ordinanza generale sugli emolumenti

L'articolo 27 riprende l'articolo 20 vigente. Secondo l'ordinanza generale dell'8 settembre 2004²⁸ 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).

Inoltre, l'articolo 2 OgeEm prevede che se più persone hanno congiuntamente occasionato una decisione o domandato una prestazione esse rispondono solidalmente dell'emolumento. È possibile rinunciare alla riscossione degli emolumenti in virtù dell'articolo 3 capoverso 2 OgeEm se vi è un interesse pubblico preponderante per la decisione o la prestazione o se si tratta di decisioni o prestazioni che comportano un dispendio irrilevante, segnatamente di semplici informazioni. Nel caso in narrativa, nessuna delle condizioni dell'articolo 3 capoverso 2 è soddisfatta per quel che concerne una decisione di rifiuto del documento di viaggio. Pertanto, qualora l'UFM emani una decisione formale di rifiuto, può essere prelevato un emolumento in base alla OgeEm. Questo emolumento figura nell'allegato 2 della presente ordinanza.

²⁸ RS 172.041.1

Art. 28 Sistema d'informazione per il rilascio di documenti di viaggio

L'articolo 28 corrisponde all'articolo 21 vigente.

Art. 29 Archiviazione dei dati

L'articolo 29 corrisponde all'articolo 22 vigente.

Art. 30 Protezione dei dati

Le regole riguardanti la protezione dei dati restano immutate. L'articolo 30 corrisponde all'articolo 23 vigente.

Art. 31 Diritto previgente: modifica e abrogazione

Cpv. 1

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

Cpv. 2

La modifica del diritto previgente è retta dall'allegato 4.

Occorre modificare l'ordinanza del 24 ottobre 2007²⁹ 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 1999³⁰ 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 ODV). Secondo l'articolo 26a OEAE, l'ammissione provvisoria *si estingue* al momento della partenza definitiva dalla Svizzera; la partenza è considerata definitiva segnatamente qualora lo straniero ammesso provvisoriamente sia tornato al Paese d'origine o di provenienza senza essere in possesso di un visto di ritorno o di un passaporto per stranieri oppure permanga all'estero oltre la durata di validità del visto di ritorno o del passaporto per stranieri. Questa concretizzazione dell'articolo 84 capoverso 4 LStr contempla già tuttora l'estinzione dell'ammissione provvisoria in determinati casi. L'articolo 84 capoverso 2 LStr consente, al canto suo, di *revocare* l'ammissione provvisoria se le condizioni per la sua concessione non sono più adempite e di procedere indi all'esecuzione dell'allontanamento. Pertanto, fatti rivelatisi contrari allo status della persona in Svizzera possono sfociare nella revoca dell'ammissione provvisoria da parte dell'UFM.

Art. 32 Disposizione transitoria

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.

²⁹RS 142.201

³⁰RS 142.281

Art. 33 Entrata in vigore

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

Allegato 1

L'allegato 1 disciplina gli accessi al sistema d'informazione per il rilascio di documenti di viaggio svizzeri (ISR) in virtù dell'articolo 111 capoverso 6 LStr. Taluni accessi dell'allegato 1 sono stati riveduti previo minuzioso esame. È segnatamente previsto un accesso per l'UFCL affinché possa inserire determinate informazioni nel sistema, come il numero del documento di viaggio e la data di rilascio.

Peraltro, è stato constatato che gli uffici cantonali di polizia che trattano la perdita di documenti di viaggio non hanno accesso ai dati biometrici. Gli accessi sono stati adeguati conseguentemente.

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.

In virtù dell'allegato, paragrafo 3, della Convenzione del 28 luglio 1951³¹ sullo statuto dei rifugiati, le tasse riscosse per il rilascio del titolo di viaggio non devono essere superiori alla tassa minima prevista per il passaporto svizzero. La stessa regola è valevole anche per gli apolidi in virtù della Convenzione del 28 settembre³² sullo statuto degli apolidi. Pertanto, l'importo totale degli emolumenti per un titolo per rifugiato o un passaporto biometrico non può superare 140 franchi più 5 franchi di spese di porto per adulto e 60 franchi più 5 franchi di spese di porto per minore. L'importo di 140 franchi corrisponde a 115 franchi prelevati dalla Confederazione più 25 franchi prelevati direttamente dal Cantone. Il costo dei certificati d'identità ammonta a complessivi 125 franchi per adulto, ossia 100 franchi prelevati dalla Confederazione e 25 franchi prelevati direttamente dal Cantone.

Il rilascio di un'autorizzazione di nuovo ingresso sotto forma di visto Schengen di tipo C costa 60 euro. Per i minori di 6 anni è gratuito. A prescindere dal codice CE dei visti³³, in particolare dall'articolo 16 paragrafo 2, e in conformità con il diritto vigente, per i bambini dai 6 ai 12 anni è prelevato un emolumento di 60 euro se non viaggiano per motivi di studio o di formazione (cfr. art. 13 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007³⁴ sugli emolumenti LStr).

Peraltro, in caso di decisione di rifiuto del rilascio dei documenti di viaggio è prelevato un emolumento di 150 franchi conformemente all'articolo 2 OgeEm.

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

³¹ RS 0.142.30

³² RS 0.142.40

³³ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 lug. 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti), GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

³⁴ RS 0.142.209

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 23 capoverso 4.

Infine, la tabella che disciplina la ripartizione degli emolumenti è corretta in funzione delle entrate supplementari nel quadro del certificato d'identità.

Alleagto 4

Vedi commento all'articolo 31 capoverso 2.

Probabili ripercussioni della revisione sul numero di documenti rilasciati o rifiutati

Cifre attuali

Effettivo delle persone ammesse provvisoriamente al 31.12.2011 :

Totale	23 310 persone
--------	----------------

Numero di documenti di viaggio rilasciati negli ultimi anni e stime per il 2013:

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	1382	524	9257	38 + 2838 (nuove)
Dopo la revisione 2013 (stima)	50	950	5000	1000

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 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 tempo 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 diminuiranno, a lungo termine, poiché queste persone non avranno più diritto all'ottenimento di un documento. Il numero di domande presentate da richiedenti l'asilo non sarà influenzato dalla presente revisione.

Dopo la revisione, il numero di passaporti per stranieri aumenterà certamente.

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 raramente, in caso di partenza definitiva dalla Svizzera.

Visti di ritorno

Otengono un visto di ritorno solo le persone ammesse provvisoriamente che fanno valere motivi di viaggio rilevanti e possiedono un documento di viaggio nazionale. I richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente sprovvisti di un documento nazionale, che fanno valere motivi di viaggio rilevanti, otterranno d'ora in poi un passaporto per stranieri che autorizza il detentore a tornare in Svizzera senza visto di ritorno. Dopo la presente revisione, il numero di visti di ritorno rilasciati diminuirà nettamente.

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 sulle finanze

Per la Confederazione

La revisione in corso comporterà un calo notevole delle entrate finanziarie e si ripercuoterà certamente sulle risorse di personale.

Con le modifiche proposte si prospetta un calo 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. In caso di decisione positiva, d'ora in poi queste persone potranno ottenere unicamente un visto di ritorno o, se sono prive di documenti di viaggio nazionali, un passaporto per stranieri.

Si stima tuttavia che i documenti rilasciati alle persone ammesse provvisoriamente caleranno complessivamente in ragione di 2/3. La diminuzione del numero di certificati d'identità e di visti di ritorno rilasciati comporterà un conseguente calo delle entrate finanziarie per la Confederazione. Non saranno praticamente più rilasciati certificati d'identità (cifre odierne: 1500 certificati rilasciati ogni anno a minori e adulti per un totale di ca. 112 000 franchi di entrate). I visti di ritorno, dal canto loro, saranno rilasciati praticamente soltanto a persone in possesso di un titolo di viaggio nazionale valido (cifre odierne: 3000 visti di ritorno rilasciati annualmente a minori e adulti per un totale di ca. 180 000 franchi di entrate). Stimiamo che dopo la revisione saranno rilasciati ogni anno circa 950 passaporti per stranieri (anziché 500), il che genererà per la Confederazione entrate nette pari a circa 70 000 franchi.

La reintroduzione dei motivi di viaggio necessiterà maggior accuratezza nell'esame delle domande. Occorrerà esaminare il grado d'integrazione dei richiedenti, segnatamente per i viaggi di piacere (art. 9 cpv. 5 ODV). Peraltro, è difficile prevedere in che misura le domande diminuiranno. In ogni caso, si assisterà certamente a un aumento delle decisioni negative. La presente revisione renderà verosimilmente necessario un posto supplementare (80-100%). A prescindere dal presente progetto sarà presentata una domanda di risorse personali supplementari.

Per i Cantoni

Siccome la reintroduzione dei motivi di viaggio comporterà, a lungo termine, una riduzione del numero di domande depositate da persone ammesse provvisoriamente, i Cantoni assisteranno a un calo del loro onere lavorativo.

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. Ciò avrà certamente un impatto in termini di personale. Il previsto rilascio di passaporti per stranieri farà calare drasticamente il numero di visti di ritorno rispetto alle cifre attuali. La Confederazione verserà 20 franchi ai Cantoni per ogni rilevamento biometrico effettuato.

Copertura delle spese grazie agli emolumenti

Gli emolumenti prelevati dall'UFM non basteranno a coprire le spese. Va rilevato, in primis, che gli obblighi internazionali della Svizzera limitano l'entità degli emolumenti. In virtù dell'allegato, paragrafo 3, della Convenzione del 28 luglio 1951³⁵ sullo statuto dei rifugiati, le tasse riscosse per il rilascio dei titoli di viaggio non devono essere superiori alla tassa minima prevista per il passaporto svizzero. Lo stesso vale per gli apolidi in virtù della Convenzione del 28 settembre 1954³⁶ sullo statuto degli apolidi. Inoltre, il fatto che i documenti biometrici per stranieri siano prodotti in quantità ridotta comporta entrate finanziarie minori rispetto al passaporto svizzero, per fare un esempio.

In caso di rifiuto del rilascio di un documento di viaggio può essere prelevato un emolumento in virtù dell'articolo 2 OgeEm. L'aliquota è fissata a 150 franchi.

³⁵ RS 0.142.30

³⁶ RS 0.142.40