

Il Consiglio di Stato

Segreteria di Stato della migrazione (SEM)
Stato maggiore Diritto
Sandrine Favre e Alexandre Diener
Quellenweg 6
3003 Berna - Wabern

Procedura di consultazione concernente le modifiche della Legge federale sugli stranieri (LStr) inerenti le norme procedurali e i sistemi d'informazione

Gentili signore,
Egredi signori,

in relazione alla lettera del giugno scorso della Consigliera federale Simonetta Sommaruga in merito alla summenzionata procedura di consultazione, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Si prende innanzitutto atto della necessità di aggiornare alcune disposizioni vigenti della legislazione federale in materia di stranieri, in particolare della legge federale sugli stranieri (LStr – RS 142.20) a seguito di recenti novelle giurisprudenziali e dell'evoluzione degli Accordi internazionali. In effetti per quanto attiene la procedura d'approvazione, a seguito di una decisione di principio del Tribunale federale, con la nuova formulazione dell'art. 99 AP LStr, si garantisce che in caso di decisione di un'Autorità di ricorso cantonale la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) fruisca della possibilità di scelta tra la procedura di approvazione e l'usuale iter ricorsuale. Ciò affinché la SEM possa anche in futuro rifiutare l'approvazione o contenere l'effetto di una decisione non solo dell'Autorità cantonale preposta ma anche dell'Autorità cantonale di ricorso. Inoltre, considerato che il Consiglio federale in data 22 ottobre 2014 ha deciso di abolire lo statuto di *artista di cabaret*, al fine di garantire un'adeguata protezione alle persone attive nell'ambito della prostituzione che sono vittime di violenza, appare opportuno, in determinate fattispecie e a precise condizioni, permettere loro di ottenere un permesso di soggiorno (art. 30 cpv. 1 lett. e) bis AP-LStr) e di accedere all'aiuto al ritorno (art. 60 cpv. 2 lett. b) AP-LStr). Parimenti si rende necessario ampliare la cerchia dei beneficiari dell'aiuto al ritorno a tutte le persone ammesse provvisoriamente, sia del settore dell'asilo sia nel settore degli stranieri, proprio per evitare che questi ultimi depositino a posteriori una domanda d'asilo esclusivamente per beneficiare dell'aiuto al ritorno (art. 60 cpv. 2 lett. c) AP-LStr). La modifica della LStr concretizza poi, con l'introduzione dell'art. 57a AP-LStr, le disposizioni della Legge federale sulla formazione continua di prossima introduzione (1. gennaio 2017) relativamente ai criteri necessari

per garantire e sviluppare la qualità delle misure d'integrazione degli stranieri. È pure necessario ancorare a livello legislativo l'obbligo dei datori di lavoro con domicilio o sede all'estero di assumere le spese occorse ai loro lavoratori distaccati in Svizzera e di riflesso attribuire al Consiglio federale la competenza decisionale circa la durata di tale obbligo nei casi di distaccamenti di lungo termine (art. 22 titolo, cpv. 2-4 AP-LStr). In aggiunta, considerato che l'attuale legge vieta già ai rifugiati riconosciuti di recarsi nel loro paese d'origine o di provenienza, occorre prevedere, sia nella LStr (art. 59a cpv. 1-2 AP-LStr) sia nella Legge sull'asilo (LAsi – RS 142.31) (art. 63 cpv. 1bis-2 AP LAsi), ulteriori strumenti per evitare il raggio di questo divieto. Parimenti bisogna procedere a diversi adattamenti al fine di migliorare la recezione nel diritto interno della direttiva europea sul rimpatrio e in considerazione della relativa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e del Tribunale amministrativo federale (TAF). In quest'ambito, per snellire le procedure di rifiuto d'entrata e di allontanamento alle frontiere esterne Schengen (aeroporti svizzeri) in ossequio al codice frontiere Schengen si deve delegare alle Autorità di controllo alle frontiere (Polizie cantonali e Corpo delle guardie di confine) la competenza ad emettere decisioni per conto della SEM. Sempre in questo contesto, nell'ambito del riassetto del settore asilo, si prevede l'estensione della competenza ad emettere una carcerazione amministrativa nel contesto della procedura Dublino, finora riservata esclusivamente ai cantoni di ubicazione dei centri della Confederazione, anche a quei cantoni che sono responsabili per l'esecuzione dell'allontanamento. Per contro, nel settore dei sistemi d'informazione e della comunicazione dei dati, considerato che si rende necessaria la creazione di un nuovo sistema d'informazione per supportare le procedure inerenti il ritorno e ottimizzare l'efficienza del lavoro dei cantoni e della SEM, si rende necessario inserire nella LStr la relativa base legale. Inoltre, ritenuto che in determinate fattispecie le Polizie comunali necessitano dell'accesso diretto al sistema centrale d'informazione visti Schengen (C-VIS) e al sistema nazionale visti (ORBIS), occorre inserire nella LStr la pertinente base legale. Parimenti, appurato che nell'espletazione dei compiti inerenti la verifica dei documenti di viaggio, l'Ufficio SIRENE dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) deve vedersi garantito l'accesso diretto al sistema sui documenti di viaggio per stranieri (ISR), bisogna ancorare nella LStr l'apposita base legale. Considerato poi che per lottare contro il crimine internazionale organizzato e il terrorismo, fedpol deve disporre dell'accesso diretto al sistema API (Advanced Passenger Information), si rende necessario adattare la relativa base legale nella LStr. Al riguardo si osserva che il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) riceve già questi dati per via elettronica, onde prevenire le minacce alla sicurezza interna o esterna provenienti dal terrorismo, dal proliferare delle armi e dallo spionaggio. Pertanto allo scopo della certezza del diritto va creata all'interno della LStr una base legale chiara che regolamenti la menzionata trasmissione di dati. Relativamente alla LAsi, si è ritenuto necessario inserire una base legale che permetta l'utilizzo come mezzi di prova delle immagini audiovisive registrate dai sistemi di videosorveglianza situati all'interno e all'esterno degli edifici in gestione alla SEM. Inoltre l'inserimento di nuovi dati particolarmente degni di protezioni nel Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) comporta un adeguamento della Legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA - RS 142.51). Infine si è riscontrata la necessità di ottimizzare nella LStr e nella Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS – RS 831.10) la comunicazione dei dati alle Autorità competenti in materia di migrazione.

L'Esecutivo cantonale, dopo aver passato in rassegna puntualmente ed esaminato le modifiche legislative proposte così come elencate nella lettera introduttiva inviata ai Governi cantonali dalla Consigliera federale signora Simonetta Sommaruga, fatta eccezione per le considerazioni che verranno indicate in seguito sui singoli aspetti, concorda con l'Autorità federale sulla necessità delle stesse.

2. Considerazioni su singoli aspetti

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

L'Esecutivo cantonale prende atto della volontà del Legislatore federale di estendere l'aiuto al ritorno anche alle persone ammesse provvisoriamente provenienti da una procedura nell'ambito degli stranieri. In effetti, attualmente la maggior parte degli ammessi provvisoriamente in Svizzera provengono da una procedura d'asilo ed hanno quindi già diritto a postulare l'aiuto al ritorno. Per contro a coloro che non hanno depositato una domanda d'asilo e si vedono revocare l'ammissione provvisoria ex art. 84 cpv. 2 o 3 LStr oppure che intendono lasciare volontariamente il nostro paese, questo aiuto è precluso. Pertanto si accoglie favorevolmente la novella legislativa proposta che, oltre a costituire un ulteriore incentivo alla partenza volontaria, permette anche di evitare inutili costi e lungaggini procedurali causate da coloro che in un secondo tempo inoltrano una domanda d'asilo al mero scopo di beneficiare dell'aiuto al ritorno. Infine tale adeguamento permette la trattazione uniforme di casi analoghi indipendentemente dal fatto che provengano dal settore dell'asilo o meno.

2.2 Qualità delle misure d'integrazione (art. 57a AP-LStr)

Il nuovo articolo proposto non è condiviso per due motivi principali, e meglio:

la definizione di criteri nazionali di qualità delle misure non appare necessaria e comporterebbe un importante carico amministrativo e finanziario per la Confederazione, il Cantone e i comuni interessati. In un periodo in cui la stessa Confederazione intende ridurre del 10% i sussidi per l'integrazione nell'ambito del programma di stabilizzazione 2017-2019, mal si comprende questa nuova priorità che genera un ulteriore aggravio delle spese di gestione dei progetti.

Inoltre, questi criteri non tengono conto delle realtà locali. Già oggi, diversi comuni e prestatori di corsi di lingua riconosciuti, non posso ancora beneficiare del riconoscimento formativo Fide a causa del numero ridotto di partecipanti o della mancanza di qualifiche specifiche dei formatori. L'introduzione di criteri di qualità escluderebbe inoltre la fascia sempre più importante di volontari che operano nell'apprendimento anche della lingua italiana.

2.3 Adeguamenti in seguito alle direttive sul rimpatrio (art. 64d cpv. 3, 81 cpv. 2 e 115 cpv. 4 AP-LStr)

Il Governo ticinese concorda con l'Esecutivo federale sulla necessità di adeguare, secondo i dettami delle direttive sul rimpatrio e la relativa giurisprudenza, l'art. 81 cpv. 2 AP-LStr al fine di garantire un'infrastruttura separata dedicata esclusivamente alla detenzione amministrativa e quindi permettere l'effettiva separazione tra i detenuti amministrativi e quelli penali, in particolare per la carcerazione in vista di rinvio coatto o d'espulsione. Su questo aspetto si rileva con piacere che il Canton Ticino ossequia già attualmente questi dettami, ritenuto che il medesimo dispone di spazi riservati per l'esecuzione della carcerazione amministrativa in una struttura apposita esclusivamente dedicata ai detenuti amministrativi, ovvero l'Administrativhaftanstalt Realta a Cazis nel Canton Grigioni.

Parimenti si esprime il consenso sulla modifica di cui all'art. 115 cpv. 4 AP-LStr secondo il quale, se è prevista o pendente una procedura d'allontanamento, l'Autorità competente può esimersi dal perseguimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione di uno straniero entrato o uscito dalla Svizzera illegalmente o che vi soggiorna illegalmente. Tale disposto non ha solo il pregio di adeguare il diritto interno alla giurisprudenza della CGUE e del TAF, le quali in ossequio alla direttiva sul rimpatrio hanno stabilito la priorità della procedura d'allontanamento sul menzionato perseguimento penale, bensì ha anche il vantaggio di facilitare il compito delle Autorità cantionali

della migrazione durante la fase di allontanamento dello straniero. Infatti sovente una parallela procedura penale pendente per infrazione alla legislazione sugli stranieri, non fa altro che essere d'intralcio e procrastinare l'esecuzione dell'allontanamento e ciò a fronte dell'esiguità della pena prevista per questa tipologia di reato.

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

Il Consiglio di Stato saluta favorevolmente il fatto che l'obbligo di rimborso delle spese proposto distingue le componenti del salario da quelle versate a titolo di rimborso, creando così chiarezza sotto l'aspetto della sicurezza del diritto. Vi è inoltre da sostenere la proposta di conferire al Consiglio federale la competenza decisionale sulla fissazione della durata dell'obbligo di presa a carico delle spese in caso di distaccamento a lungo termine. Tale disposto considera che la persona distaccata in Svizzera per un lungo lasso di tempo trasferisca il centro dei suoi interessi nel nostro Paese. In effetti, in questo contesto è necessario tener conto dell'insieme delle circostanze e non limitarsi alla durata del soggiorno, come giustamente indicato nel rapporto esplicativo.

Per quanto attiene la LDist, contrariamente a quanto indicato nel rapporto esplicativo, non si ritiene opportuno rinunciare ad un adeguamento in parallelo dell'art. 9 LDist, che tra l'altro prevede al cpv. 2 lett. a e b delle sanzioni in caso di infrazione dell'art. 2 LDist (condizioni minime di salario). In effetti, qualora la disparità fosse da ricondurre esclusivamente ad un indennizzo insufficiente delle spese di distacco, si corre il rischio che venga contestata la base legale della sanzione cantonale fondata sull'art. 9 cpv. 2 LDist, che con il suo attuale tenore copre solo l'infrazione di cui all'art. 2 e non al nuovo art. 2a. Pertanto, al fine di disporre di una base legale chiara ed efficace, il Governo ticinese ritiene necessario menzionare esplicitamente il nuovo art. 2a LDist all'interno dell'art. 9 LDist.

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

Il governo ticinese è favorevole alla creazione di una base legale, nel nuovo capitolo 14a della LStr, dedicato ai sistemi d'informazione, che permette di introdurre un sistema d'informazione unificato (ADEYA) a sostegno di tutti i compiti inerenti alla procedura di ritorno in sostituzione dell'attuale sistema AURORA, concepito per l'organizzazione della partenza e del sistema "Aiuto al ritorno individuale", usato per i dati necessari per l'aiuto al ritorno. L'introduzione di questo nuovo sistema presenta l'indubbio vantaggio di semplificare il flusso informativo tra la SEM e i suoi interlocutori tra cui le Autorità cantonali della migrazione, di ridurre l'onere amministrativo e di permettere di seguire in tempo reale i casi sospesi. Ciò nell'ottica di incrementare la qualità della collaborazione tra i Cantoni e l'Autorità federale, soprattutto con l'applicazione di un iter di lavoro informatizzato in luogo dell'attuale procedura ancora parzialmente manuale e basata su supporto cartaceo. Inoltre, il nuovo sistema ha il pregio di permettere alla SEM e agli Uffici cantonali di disporre in maniera centralizzata e sempre aggiornata di dati statistici dettagliati e affidabili in quest'ambito. Pertanto si osserva che il nuovo sistema agevolerà indubbiamente il lavoro della Confederazione e dei Cantoni.

2.6 Videosorveglianza (art. 102f AP-LASI)

L'Esecutivo cantonale riconosce l'utilità dell'introduzione dell'art. 102f AP-LStr poiché con il medesimo diviene possibile la registrazione e l'uso di materiale audiovisivo a fini probatori, inerente l'interno e l'esterno degli edifici che la SEM gestisce nell'ambito della procedura d'asilo. In effetti, con l'attuale sistema di sorveglianza, le videoregistrazioni non possono essere conservate, trasmesse o rielaborate per mancanza di una base legale. Di conseguenza finora la

SEM, nei casi in cui le varie Autorità di polizia richiedevano le registrazioni audiovisive all'interno delle sue sedi a fini di inchiesta, non era in grado fornirle. Pertanto con la novella legislativa in parola, grazie alla possibilità di utilizzare queste registrazioni a scopo probatorio, sarà possibile accertare eventuali reati all'interno dei sedimi della SEM in maniera oggettiva e più precisa, facilitando così il lavoro degli organi di polizia e giudiziari. Per il nostro Cantone questo aspetto riveste una particolare importanza, ritenuto che lo stesso ospita un Centro federale di registrazione e procedura (CRP) in quel di Chiasso. In caso di eventuali problemi di ordine pubblico che dovessero verificarsi all'interno del CRP di Chiasso, la nostra Polizia Cantonale potrà in futuro accedere a questi ulteriori elementi probatori per le sue inchieste.

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

Il Consiglio di Stato accoglie favorevolmente la proposta di modificare i menzionati disposti legali inerenti la comunicazione di dati relativi alle misure di protezione dei minori e degli adulti nonché inerenti le assicurazioni sociali, allo scopo di garantire alle competenti Autorità della migrazione l'accesso a tutte le informazioni di cui necessitano.

In particolare, relativamente alla comunicazione su richiesta di dati relativi alle assicurazioni sociali di cui al nuovo art. 50a cpv. 1 lett. e) n. 8 AP-LAVS, si osserva che nell'ambito della prassi attuale le competenti Autorità in materia di assicurazioni sociali non forniscono dati agli organi in materia di stranieri per il fatto che nella maggior parte delle fattispecie viene meno il consenso dell'interessato richiesto dall'attuale art. 50a cpv. 4 lett. b LAVS. Questa problematica è già stata portata più volte all'attenzione del legislatore federale da parte delle varie Autorità cantonali della migrazione, attraverso l'Associazione dei servizi cantonali della migrazione (ASM), la quale deplora tale situazione. Di conseguenza si sostiene la necessità di adeguare l'art. 50a cpv. 1 lett. e) LAVS onde permettere di trasmettere alle Autorità competenti in materia di stranieri, in casi specifici e su richiesta scritta e motivata, i dati inerenti alle rendite dell'AVS e dell'AI nonché quelli relativi alle prestazioni complementari. In effetti queste informazioni sono di fondamentale importanza per le Autorità cantonali della migrazione poiché permettono la verifica della presenza dei mezzi finanziari sufficienti, condizione necessaria per il rilascio di determinate tipologie di permessi di soggiorno, in particolare per quelli senza attività lucrativa. Pertanto con la modifica legislativa in parola si viene a colmare un'importante lacuna e l'accesso a questi dati contribuirà indubbiamente a facilitare l'attività dei vari servizi cantonali della migrazione per l'esame di queste casistiche.

3. Considerazioni finali

Come affermato in premessa, gli adattamenti della legge sottoposti in consultazione si rivelano necessari e, fatta eccezione per le obiezioni sollevate nell'esame di singoli aspetti, vengono salutati positivamente dal Canton Ticino.

Vogliate gradire i sensi della nostra stima.

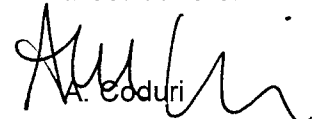
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere:



A. Coduri

Copia per conoscenza a:

- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Delegato cantonale integrazione (di-sis@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.