Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

22.044

Messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera)

del 18 maggio 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2018 M 17.3857 Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera (S 13.12.17, Abate; N 19.9.18)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 maggio 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Con la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) proposta s'intende attuare la mozione Abate 17.3857 «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera». Al bisogno e in situazioni straordinarie la Confederazione deve avere la possibilità, per un periodo limitato, di sostenere finanziariamente alloggi cantonali destinati ad accogliere temporaneamente stranieri che possono essere consegnati alle autorità degli Stati limitrofi.

Situazione iniziale

La mozione Abate 17.3857 «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera» incarica il Consiglio federale di modificare le basi legali in modo da creare i presupposti affinché possano essere sostenuti finanziariamente i Cantoni che gestiscono alloggi temporanei destinati agli stranieri allontanati senza formalità. Questo sebbene la competenza per il settore degli stranieri incomba, di principio, ai Cantoni.

La mozione è motivata con il numero elevato i passaggi illegali del confine registrati nel Cantone del Ticino dalla metà del 2016. La gestione di un alloggio temporaneo a Rancate ha permesso di attuare la riconsegna all'Italia in modo sollecito. Il Cantone del Ticino ha coperto i costi di alloggio e di sicurezza conformemente alla propria competenza sebbene la gestione del centro di Rancate fosse nell'interesse di tutti i Cantoni e della Confederazione. Frattanto l'alloggio è stato chiuso perché al momento non ce n'è più bisogno.

Contenuto del progetto

L'attuazione della mozione permetterà alla Confederazione di sostenere finanziariamente i Cantoni che gestiscono centri di partenza che esulano dal settore dell'asilo se vi sarà nuovamente bisogno di strutture di questo tipo. È inoltre creata una base legale per il fermo di breve durata di stranieri all'interno di tali centri cantonali di partenza.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

Il 28 settembre 2017 l'allora consigliere agli Stati Fabio Abate ha presentato la mozione 17.3857 «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera». Il 22 novembre 2017 il nostro Collegio ha proposto di accogliere la mozione, che successivamente è stata approvata dal Consiglio degli Stati il 13 dicembre 2017 e dal Consiglio nazionale il 19 settembre 2018. L'autore della mozione incarica il Consiglio federale di adottare la base legale, affinché possano essere sostenuti finanziariamente i Cantoni che gestiscono alloggi temporanei (centri di partenza) che ospitano persone straniere, le quali in virtù di un accordo di riammissione devono essere consegnate ad uno Stato limitrofo.

All'origine della mozione summenzionata vi era il forte aumento della migrazione irregolare osservato alla frontiera sud della Svizzera nel 2016 e nel 2017. La situazione di quegli anni ha indotto il Cantone del Ticino ad aprire un centro di partenza a Rancate. Situato sulla rotta migratoria verso l'Europa settentrionale, il Cantone del Ticino era particolarmente toccato dal fenomeno. Grazie alla gestione del centro di partenza, il Cantone ha fornito prestazioni anche nell'interesse di altri Cantoni. La riconsegna di migranti all'Italia ha consentito di limitare in particolar modo la migrazione di transito illegale attraverso la Svizzera.

Nel centro di partenza di Rancate venivano sistemati gli stranieri fermati e allontanati senza formalità alla frontiera meridionale del Paese che non avevano presentato una domanda d'asilo in Svizzera. Di norma queste persone venivano riconsegnate l'indomani stesso alle autorità di frontiera italiane secondo una procedura semplificata (cfr. art. 6 par. 4 dell'accordo del 10 settembre 1998[1] tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana sulla riammissione delle persone in situazione irregolare). A fronte di questa situazione eccezionale, il Dipartimento federale delle finanze (DFF; Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini [UDSC[2]]) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) si sono detti disposti, su richiesta del Cantone del Ticino, a partecipare temporaneamente ai costi gestionali nel quadro di accordi di prestazione di durata determinata. In previsione delle situazioni straordinarie che si presenteranno in futuro, il progetto del nostro Collegio propone ora una base legale chiara per una partecipazione finanziaria di durata determinata della Confederazione, intesa a sgravare i Cantoni di confine.

Un centro cantonale di partenza garantisce, in virtù di accordi bilaterali di riammissione, il rinvio celere degli stranieri allontanati senza formalità alla frontiera. Finora il Ticino è l'unico Cantone ad avere gestito un centro di partenza. Rispetto al 2016 e al 2017 la situazione alla frontiera meridionale si è placata e l'occupazione del centro è andata progressivamente diminuendo, per cui la Confederazione non ha prorogato

1 RS **0.142.114.549**
2 Fino al 31 dicembre 2021: Amministrazione federale delle dogane (AFD).

la propria partecipazione ai costi di gestione oltre il 2019. Vista la scarsa occupazione del centro di partenza provvisorio, il Cantone del Ticino ha quindi cercato alternative più economiche. Il 15 gennaio 2020 il Governo ticinese ha deciso di sostituire il centro di partenza di Rancate con la struttura della protezione civile di Stabio con effetto al 1° settembre 2020. Per ora si prevede di gestire la struttura fino alla fine del 2023. Attualmente non si assiste a un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine o di controlli delle persone che rendono necessario aprire nuovi centri cantonali di partenza.

L'attuazione della mozione Abate 17.3857 richiede inoltre un complemento alla disposizione sul fermo (art. 73 della legge federale del 16 dicembre 2005[3] sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI]) che consenta alle autorità federali o cantonali di fermare persone sprovviste di permesso di soggiorno di breve durata, di permesso di dimora o di permesso di domicilio per assicurarne la consegna alle autorità di uno Stato limitrofo in virtù di un accordo di riammissione. Si tratta quasi esclusivamente di persone rientranti nel settore degli stranieri e non in quello dell'asilo. Conformemente al diritto sugli stranieri, la disposizione e l'esecuzione di questi allontanamenti competono ai Cantoni. I Cantoni di frontiera sono maggiormente confrontati con questo tipo di consegna agli Stati limitrofi di quanto non lo siano gli altri Cantoni. Pertanto, in presenza di un numero straordinariamente elevato di entrate irregolari come quello osservato a tratti durante gli anni 2016 e 2017, la Confederazione deve poter partecipare ai costi gestionali occasionati dal fermo di queste persone in centri cantonali nell'area di confine, corrispondendo al Cantone in questione un pertinente importo forfettario. Si tratta di centri in cui vengono alloggiate temporaneamente persone fermate in prossimità della frontiera al momento di varcare illegalmente il confine e allontanate senza formalità (art. 64*c* cpv. 1 lett. a LStrI). Occorre dunque completare di conseguenza l'articolo 82 LStrI.

La partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi gestionali di un centro cantonale di partenza a ridosso del confine deve essere di durata determinata e circoscritta alle situazioni straordinarie.

Inizialmente la presente attuazione della mozione Abate 17.3857 era parte integrante del progetto «Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione: attuazione del ‹Piano d'azione Gestione integrata delle frontiere› e aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera». La consultazione in merito a questo progetto si è svolta dal 13 dicembre 2019 al 19 aprile 2020[4] . Il progetto era composto da quattro sotto-settori:

1. Attuazione del Piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere»: si trattava di codificare per la prima volta, nella LStrI, gli obblighi dei gerenti degli aerodromi per quanto riguarda la costruzione e la gestione di aerodromi che costituiscono una frontiera esterna dello spazio Schengen.
2. Adeguamenti redazionali nel settore dei controlli di frontiera.

3 RS **142.20**
4 La documentazione relativa alla consultazione è disponibile su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019 > DFGP.

3. Modifica della rubrica della disposizione penale sulla facilitazione dell'entrata, della partenza e del soggiorno illegali (art. 116 LStrI).
4. Aiuto finanziario ai centri cantonali di partenza alla frontiera e base legale per il fermo di stranieri nei centri di partenza (attuazione della mozione Abate 17.3857).

A causa della crisi connessa al coronavirus e delle difficoltà dell'industria aeronautica, nella primavera del 2021 il progetto è stato rinviato per quanto riguarda i sotto-settori 1–3. Questo non influisce sull'attuazione della mozione che pertanto è portata avanti quale progetto a sé stante.

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

1.2.1 Partecipazione ai costi in base alla legge sull'asilo

Nel centro di partenza di Rancate venivano sistemati unicamente gli stranieri controllati dall'UDSC alla frontiera meridionale del Paese mentre passavano illegalmente il confine e che non avevano presentato una domanda d'asilo in Svizzera. La Confederazione non può quindi partecipare ai costi di un centro cantonale di partenza sulla base della legge del 26 giugno 1998[5] sull'asilo.

1.2.2 Sostegno all'esecuzione dell'allontanamento in virtù del diritto in materia di stranieri

La sistemazione nel centro di partenza di Rancate degli stranieri presenti illegalmente sul territorio ha assicurato l'esecuzione degli allontanamenti. L'esecuzione dell'allontanamento di stranieri è di competenza dei Cantoni. Ai sensi dell'articolo 71 LStrI, la Confederazione assiste i Cantoni incaricati dell'esecuzione in particolare collaborando all'ottenimento dei documenti di viaggio, organizzando il viaggio e assicurando la collaborazione tra i Cantoni interessati e il Dipartimento federale degli affari esteri. Nondimeno, questa disposizione non fornisce una base giuridica per l'introduzione di un aiuto finanziario della Confederazione ai centri cantonali di partenza.

1.2.3 Sostegno all'adempimento di compiti di sicurezza nell'area di confine

I Cantoni eseguono il controllo delle persone sul loro territorio sovrano (art. 9 LStrI). Nel quadro dei propri compiti di natura doganale e non doganale, nell'area di confine l'UDSC svolge anche compiti di sicurezza per contribuire alla sicurezza interna del Paese (art. 96 della legge del 18 marzo 2005[6] sulle dogane [LD]). In virtù dell'articolo 97 LD, il DFF ha concluso con il Cantone del Ticino un accordo amministrativo

5 RS **142.31**
6 RS **631.0**

in base al quale l'UDSC è autorizzato ad adempiere compiti di polizia di competenza del Cantone; l'accordo disciplina in particolare l'area d'impiego, la portata dei compiti delegati e lo scambio di informazioni. Tuttavia, l'articolo 97 LD e l'accordo concluso con il Cantone del Ticino in virtù di quest'ultimo non costituiscono una base sufficiente affinché la Confederazione contribuisca ai costi del centro di partenza di Rancate.

1.2.4 Conclusione

Non esiste quindi una base giuridica esplicita per il sostegno finanziario al Cantone del Ticino o ad altri Cantoni particolarmente colpiti dal fenomeno della migrazione di transito. La proposta di attuazione della mozione ha lo scopo di creare la relativa base legale di finanziamento per un sostegno temporaneo in situazioni straordinarie.

1.3 Relazione con il programma di legislatura e la pianificazione finanziaria nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020[7] sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020[8] sul programma di legislatura 2019–2023. Tuttavia, appare opportuno modificare la LStrI per quanto riguarda il sostegno finanziario dei centri di partenza gestiti dai Cantoni che esulano dal settore dell'asilo creando la relativa base legale per il fermo di breve durata di stranieri affinché il mandato del Parlamento al nostro Collegio, oggetto della mozione, possa essere adempiuto.

1.4 Interventi parlamentari

Il presente messaggio adempie le richieste della mozione Abate 17.3857 pendente. Proponiamo quindi di stralciarla dal ruolo in quanto da ritenersi adempiuta.

2 Procedura di consultazione

Il 13 dicembre 2019 abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di svolgere una procedura di consultazione. Il termine del 27 marzo 2020 stabilito inizialmente per l'inoltro dei pareri è stato prolungato fino al 19 aprile 2020 a causa della pandemia di COVID-19.

24 Cantoni, quattro partiti politici, due associazioni mantello dell'economia e 18 cerchie interessate hanno espresso un parere sull'attuazione della mozione Abate

7 FF **2020** 1565
8 FF **2020** 7365

17.3857. Complessivamente sono pervenuti 48 pareri. 11 partecipanti alla consultazione hanno esplicitamente rinunciato ad esprimersi.

20 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), tre partiti (Alleanza del Centro, PLR e UDC), la Fédération des Entreprises Romandes, GastroSuisse, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e la Federazione svizzera del turismo approvano le modifiche di legge proposte.

Alcuni partecipanti alla consultazione approvano in linea di principio le modifiche chiedendo tuttavia complementi, adeguamenti o precisazioni per quanto riguarda il fermo di breve durata in un centro cantonale di partenza (GE e ZH, AsyLex, Commissione nazionale per la prevenzione della tortura [CNPT] e Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSAR]) e l'aiuto finanziario della Confederazione ai centri cantonali di partenza (NE e VS, PSS e Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM]).

L'Unione sindacale svizzera (USS) approva la disposizione sull'aiuto finanziario della Confederazione ai centri di partenza, ma respinge il complemento proposto riguardante il fermo di breve durata.

2.1 Base legale per il fermo di stranieri in centri di partenza (art. 73 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 D-LStrI)

AsyLex e OSAR si oppongono all'ulteriore riesame del fermo a cura di un'autorità giudiziaria. L'OSAR considera inoltre sproporzionatamente elevata la durata massima di tre giorni prevista per il fermo e ritiene che il fermo debba essere fondamentalmente escluso nei riguardi di minorenni. Chiede un adeguamento in tal senso dell'articolo 80 capoverso 4 LStrI. Secondo il Cantone GE, il fermo proposto genererebbe maggiori oneri finanziari per i tribunali cantonali.

AsyLex, CNPT e OSAR chiedono che il fermo debba essere disposto per iscritto. Sono inoltre avanzate richieste per quanto riguarda l'alloggio nel quadro di un fermo. Viene chiesto in particolare che sia garantito un alloggio separato per uomini, donne e famiglie. Anche il PS chiede che siano garantite condizioni adeguate.

Il Cantone ZH chiede, a prescindere dall'attuazione della mozione, un'integrazione secondo cui per il fermo di stranieri per accertarne l'identità o la cittadinanza si aggiunga il presupposto che sinora non vi abbiano essi stessi contribuito attivamente (art. 73 cpv. 1 lett. b LStrI).

Posizione del Consiglio federale

Lo strumento del fermo di breve durata esiste già oggi ed è regolato in modo esaustivo nell'LStrI. Questo vale anche per i presupposti, l'ordine e il suo riesame da parte dell'autorità giudiziaria (art. 73 e art. 80 LStrI). L'attuazione della mozione crea unicamente una nuova fattispecie per ordinare questa misura. Ciò consente di assicurare la consegna della persona alle autorità dello Stato limitrofo.

Non occorre modificare i presupposti, la procedura e il riesame da parte dell'autorità giudiziaria, giacché la regolamentazione esistente si è dimostrata valida. Per i tribunali

sorgono oneri finanziari solamente in situazioni eccezionali, quando è effettivamente necessaria la gestione di centri di partenza.

Durante il fermo di breve durata lo straniero alloggia in un centro cantonale di partenza e non in un centro di detenzione amministrativa e la permanenza è limitata a un massimo di tre giorni. Le condizioni di alloggio nei centri di partenza possono essere verificate dalla CNPT sulla base del suo mandato legale (art. 2 della legge federale del 20 marzo 2009[9] sulla Commissione per la prevenzione della tortura). Nella costruzione e nella gestione di tali centri, i Cantoni devono rispettare i principi derivanti in particolare dall'articolo 10 della Costituzione federale (Cost.)[10] e dagli obblighi internazionali che incombono alla Svizzera (in particolare l'art. 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966[11] sui diritti civili e politici e l'art. 3 della Convenzione del 4 novembre 1950[12] per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). Una sistemazione corretta è quindi garantita.

2.2 Aiuto finanziario della Confederazione ai centri cantonali di partenza situati nell'area di confine (art. 82 cpv. 3 D-LStrI)

Il Cantone VS chiede che il tenore della disposizione sia modificato in modo da consentire a un Cantone di gestire più centri di partenza. Chiede inoltre che si rinunci al requisito del «numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine e di controlli delle persone» quale condizione per una partecipazione finanziaria della Confederazione ai centri cantonali di partenza.

Il Cantone NE e l'ASM chiedono che in circostanze straordinarie e in caso di grave emergenza l'aiuto finanziario della Confederazione sia obbligatorio.

Il PS si aspetta che i Cantoni impieghino i contributi versati loro conformemente allo scopo previsto e chiede che la Confederazione se ne sinceri.

Posizione del Consiglio federale

I Cantoni hanno la possibilità di gestire più centri, dato che l'importo forfettario viene versato per persona. Le persone ospitate nei centri di partenza sono soggette al diritto in materia di stranieri e non al diritto in materia di asilo. L'applicazione del diritto in materia di stranieri compete ai Cantoni. In virtù della nuova regolamentazione, nelle situazioni particolari previste la Confederazione può sostenere i Cantoni in questo compito, senza tuttavia esservi obbligata. Nemmeno la mozione Abate 17.3857 prevede un obbligo da parte della Confederazione. Inoltre, la partecipazione della Confederazione può anche essere di natura non finanziaria, per esempio attraverso un maggiore impiego di personale dell'UDSC. Una grande maggioranza dei partecipanti

9 RS **150.1**
10 RS **101**
11 RS **0.103.2**
12 RS **0.101**

alla consultazione approva le modifiche proposte. Non riteniamo, per le ragioni indicate, che le modifiche proposte siano necessarie e rimaniamo pertanto aderenti al disegno posto in consultazione.

3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

A livello europeo, la direttiva sul rimpatrio[13] disciplina le procedure applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. L'obiettivo principale è stabilire procedure chiare, trasparenti ed eque per l'espulsione dall'area Schengen di cittadini di Paesi terzi che vi soggiornano illegalmente. Si tratta di uno sviluppo della normativa Schengen che è stato adottato dalla Svizzera nel 2011.

L'allestimento e la gestione di alloggi temporanei per gli stranieri il cui soggiorno sul territorio è irregolare e che, sulla base di un accordo di riammissione, verranno rimpatriati in uno Stato limitrofo all'interno dell'area Schengen non rientra, tuttavia, nel campo di applicazione della direttiva europea sul rimpatrio, la quale si applica unicamente ai cittadini di Paesi terzi nei cui confronti è in corso una procedura di riammissione. Questo non è il caso per gli stranieri allontanati senza formalità alla frontiera in virtù dell'articolo 64*c* capoverso 1 lettera a LStrI e successivamente consegnati sulla base di un accordo di riammissione. Si tratta, nel caso specifico, di un'eccezione ai sensi dell'articolo 6 paragrafo 3 della direttiva sul rimpatrio, secondo cui uno Stato membro può astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno nel proprio territorio è irregolare, qualora il cittadino in questione sia ripreso da un altro Stato membro in virtù di accordi o intese bilaterali vigenti. Solamente lo Stato membro che riprende il cittadino in questione dovrà poi applicare la direttiva sul rimpatrio.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La nuova regolamentazione proposta

Per attuare la mozione Abate 17.3857 viene proposta una modifica dell'articolo 82 LStrI, affinché la Confederazione possa fornire un aiuto finanziario di durata limitata ai Cantoni di confine che, in caso di numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine e di controlli delle persone, gestiscono centri cantonali di partenza (alloggi temporanei) per ospitare gli stranieri che possono essere allontanati in uno Stato limitrofo sulla base di un accordo di riammissione. Inoltre, nell'articolo 73 LStrI si prevede di creare una base giuridica per il fermo di breve durata di stranieri all'interno di questi centri (cfr. n. 1.1).

13 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24 dicembre 2018, pag. 98.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

L'obiettivo del progetto è di attuare la mozione Abate 17.3857, che è stata adottata dal Parlamento. La Confederazione potrà partecipare finanziariamente ai costi di gestione di un centro cantonale di partenza. Non vi saranno altri compiti per la Confederazione e i Cantoni. Le implicazioni finanziarie dettagliate del progetto sono esposte al numero 6. L'importanza dei compiti e l'onere conseguente sono in proporzione giustificabile tra loro.

4.3 Questioni riguardanti l'applicazione

Il disegno posto in consultazione non prevede nuovi compiti per le autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni. La proposta attuazione della mozione Abate 17.3857 prevede una nuova fattispecie per il fermo di breve durata nei centri cantonali di partenza e, a determinate condizioni, un aiuto finanziario della Confederazione a queste strutture. Le modifiche di legge proposte offrono un maggior margine di manovra, sono garanti di trasparenza e assicurano così un'esecuzione più efficace.

5 Commento ai singoli articoli

Art. 73 cpv. 1 lett. c e 2

Nel quadro della messa in funzione del centro di partenza del Cantone del Ticino a Rancate ci si era chiesti su quali basi legali fondarsi per giustificare l'alloggio temporaneo di stranieri nella prospettiva di consegnarli alle autorità italiane. L'integrazione dell'articolo 73 crea una base legale chiara: in simili casi si ordina un fermo di breve durata. In virtù di questa modifica di legge, le prescrizioni riguardanti in particolare la durata massima del fermo fino alla riconsegna alle autorità estere competenti e la possibilità di un ulteriore riesame a cura di un'autorità giudiziaria si applicano anche al fermo in un centro di partenza.

Art. 82 cpv. 3

Si può parlare di un «numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine» ai sensi dell'articolo 82 capoverso 3 lettera b LStrI laddove, per un periodo protratto, non sia più possibile riconsegnare direttamente alle autorità di uno Stato limitrofo la maggior parte delle persone che passano illegalmente il confine svizzero e che sono allontanate senza formalità, senza doverle ospitare temporaneamente in un alloggio cantonale (centro di partenza), e questo nonostante l'adozione di misure organizzative e un aumento dell'effettivo di personale dell'UDSC o delle autorità cantonali. La partecipazione finanziaria a tempo determinato della Confederazione può essere mantenuta finché la situazione non sia di nuovo migliorata. A titolo di esempio, i mesi di maggiore afflusso di migranti alla frontiera sud della Svizzera durante gli anni 2016 e 2017 hanno rappresentato una situazione straordinaria. Il nostro Collegio stabilirà in maniera dettagliata, a livello di ordinanza, in quali situazioni straordinarie

la Confederazione potrà corrispondere degli aiuti. Nella decisione terrà conto del particolare onere che, in situazioni straordinarie, grava sui Cantoni di frontiera. Quella secondo cui, in presenza di una situazione straordinaria alla frontiera, la Confederazione potrà partecipare, a tempo determinato, alle spese gestionali, è una disposizione «potestativa». Ciò significa che, anche laddove siano riuniti tutti i presupposti per un sostegno, la Confederazione potrà astenersi da qualsiasi partecipazione finanziaria qualora abbia altre possibilità di sostenere il Cantone, per esempio rafforzando la presenza di personale dell'UDSC.

La Confederazione parteciperà finanziariamente ai costi gestionali dei Cantoni interessati corrispondendo degli importi forfettari giornalieri. Questa prassi si fonda per analogia sugli importi forfettari giornalieri per le spese di carcerazione corrisposti conformemente all'articolo 82 capoverso 2 LStrI in combinato disposto con l'articolo 15 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)[14] . Con questo modo di procedere, che negli ultimi anni ha dato buoni risultati nel settore della carcerazione amministrativa, la Confederazione dovrà assumersi i pertinenti costi unicamente ove un centro di partenza sia effettivamente impiegato per alloggiare stranieri allontanati alla frontiera. Dunque, se in via temporanea un centro di partenza non viene utilizzato, la Confederazione non partecipa ai costi gestionali. Un ulteriore vantaggio della somma forfettaria calcolata in base al numero di casi specifici è quello di offrire alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) un quadro più attendibile dell'utilizzo effettivo del centro di partenza in questione.

L'importo forfettario giornaliero è concesso per persona alloggiata. La sua aliquota dovrà essere definita a livello di ordinanza. L'importo forfettario sarà stabilito contrattualmente, caso per caso, in funzione dei costi di alloggio e assistenza per uno straniero nel centro di partenza in questione fino alla riconsegna alle autorità dello Stato limitrofo, tuttavia si situerà ben al di sotto dell'importo forfettario per le spese di carcerazione, che attualmente ammonta a 200 franchi al giorno. La ragione per quest'aliquota massima più bassa rispetto all'importo forfettario per le spese di carcerazione risiede nel fatto che i requisiti tecnici di sicurezza per l'alloggiamento in un centro di partenza sono inferiori che non in uno stabilimento carcerario. Inoltre, la possibilità di fermare stranieri alla frontiera toccherà quasi esclusivamente persone rientranti nel settore degli stranieri. In periodi caratterizzati da un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine, l'allestimento e l'esercizio di un centro di partenza in un Cantone di confine risponde all'interesse dell'intera Svizzera.

14 RS **142.281**

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni sul personale della Confederazione.

A lungo termine la possibilità di partecipare ai costi gestionali dei centri cantonali di partenza genererà costi supplementari per la Confederazione. È difficile stimarne l'entità.

Attualmente non si assiste a un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine o di controlli delle persone che renderebbe necessaria l'apertura nuovi centri cantonali di partenza particolari. Nel 2017, in base al precitato accordo di prestazione (cfr. n. 1.1), la Confederazione (DFGP e DFF) aveva partecipato ai costi gestionali del centro di partenza di Rancate con un importo complessivo di 900 000 franchi. Il centro aveva accolto 5926 persone. Il contributo federale per il 2018 e il 2019 corrispondeva all'importo minimo di 240 000 franchi fissato contrattualmente. Alla fine del 2019 la Confederazione ha posto fine a questo contributo finanziario.

Una futura partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi gestionali di un centro di partenza dipenderà da diversi fattori, in particolare dall'insorgere di una situazione di emergenza nell'area di confine. Inoltre, la disposizione che prevede questa partecipazione è una «disposizione potestativa». Ciò significa che la Confederazione potrà astenersi dal partecipare ai costi gestionali ove, pur essendo soddisfatti i prerequisiti necessari, sia in grado di offrire al Cantone in questione un altro tipo di sostegno, per esempio grazie a un impiego rafforzato del personale dell'UDSC. Quest'ultimo, nondimeno, non rappresenta un prerequisito per una partecipazione finanziaria della Confederazione. Va notato che l'UDSC non può fornire tale sostegno in tutti i casi, a causa delle competenze limitate di cui dispone in alcuni Cantoni e delle sue risorse umane ridotte. L'entità massima della somma forfettaria specifica con cui la Confederazione potrà partecipare ai costi gestionali, da definire a livello di ordinanza, sarà nettamente inferiore all'importo forfettario per le spese di carcerazione previsto dall'articolo 15 OEAE (cfr. n. 5).

6.2 Ripercussioni per Cantoni e Comuni, centri urbani, agglomerazioni e regioni di montagna

Qualora la Confederazione partecipi ai costi gestionali dei centri cantonali di partenza («disposizione potestativa», si veda il n. 5), l'onere finanziario dei Cantoni di frontiera si riduce nel quadro della partecipazione della Confederazione.

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per Comuni, centri urbani, agglomerazioni e regioni di montagna. Si è quindi rinunciato a ulteriori chiarimenti.

6.3 Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente

Non si prevedono ripercussioni significative delle regolamentazioni proposte per l'economia, la società e l'ambiente. In particolare, l'aiuto finanziario agli alloggi cantonali utili a garantire la partenza rafforza la sicurezza in Svizzera. Ciò risponde all'interesse dell'intero Paese. Si è rinunciato a ulteriori chiarimenti.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto di modifica della LStrI si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo nonché in materia di soggiorno degli stranieri). Esso è compatibile con la Costituzione federale.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche della LStrI proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Forma dell'atto

In virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. e dell'articolo 22 capoverso 1 della legge federale del 13 dicembre 2002[15] sull'Assemblea federale, tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Ciò si applica anche alla presente revisione.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene nuove disposizioni in materia di sussidi e non richiede un credito d'impegno o una dotazione finanziaria.

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equivalenza fiscale

Il progetto non influisce sulla ripartizione dei compiti o sull'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

15 RS **171.10**

7.6 Delega di competenze legislative

Il progetto non delega alcuna competenza legislativa al Consiglio federale.

7.7 Protezione dei dati

Il progetto non influisce su alcuna disposizione legale in materia di protezione dei dati.