



18.068

**Messaggio**  
**concernente la modifica della legge sull'asilo**  
**(Competenza del Consiglio federale di concludere trattati**  
**internazionali sul versamento di sussidi ad alcuni**  
**Stati membri dell'UE o a organizzazioni internazionali)**

del 28 settembre 2018

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di modifica della legge sull'asilo.

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

28 settembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione, Alain Berset  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*La presente revisione della legge sull'asilo ha lo scopo di conferire al Consiglio federale la facoltà di concludere trattati internazionali sulla concessione di contributi ad alcuni Stati membri dell'UE o a organizzazioni internazionali ai fini dell'attuazione del credito quadro per la migrazione. Questa delega di competenze interviene contestualmente al credito quadro per la migrazione del secondo contributo della Svizzera a favore di alcuni Stati membri dell'UE (cfr. messaggio di finanziamento del 28 settembre 2018).*

### **Situazione iniziale**

Con il messaggio di finanziamento del 28 settembre 2018 il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, per approvazione, un secondo contributo svizzero alla riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata e a sostegno di misure nel settore della migrazione in favore di alcuni Stati membri dell'UE per un importo complessivo di 1302 milioni di franchi. Tale importo consta di un credito quadro per la coesione, di un credito quadro per la migrazione e di spese proprie dell'Amministrazione federale. Con il credito quadro per la migrazione ci si propone di rafforzare la gestione della migrazione in alcuni Stati membri dell'UE. Gli obiettivi concreti consistono in procedure d'asilo più efficienti e miglioramenti procedurali per quanto riguarda l'accoglienza delle persone bisognose di protezione e il ritorno. Le basi legali determinanti del credito quadro per la migrazione sotto il profilo del diritto finanziario sono fornite dalla legge sull'asilo (LAsi).

Le basi legali inerenti il credito quadro per la coesione sono stabilite nella legge federale sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est. Essa prevede all'articolo 12 una delega delle competenze che abilita il Consiglio federale a concludere accordi internazionali sull'attuazione del credito quadro per la coesione. La LAsi non prevede per contro un siffatto disciplinamento delle competenze. Gli accordi per l'attuazione del credito quadro per la migrazione dovrebbero dunque sottostare all'approvazione dell'Assemblea federale.

### **Contenuto del progetto**

In virtù del nuovo articolo 114 LAsi proposto, al Consiglio federale è attribuita la competenza, nei limiti del credito quadro per la migrazione approvato dall'Assemblea federale, di concludere trattati internazionali sul versamento di sussidi ad alcuni Stati membri dell'UE o a organizzazioni internazionali.

---

# Messaggio

## 1 Punti essenziali della modifica

### 1.1 Situazione iniziale

Con il messaggio di finanziamento del 28 settembre 2018 il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale, sotto forma di due decreti di stanziamento, un secondo contributo svizzero in favore di alcuni Stati membri dell'UE per un importo complessivo di 1236,9 milioni di franchi sull'arco di dieci anni. Il contributo consta di un nuovo credito quadro per la coesione (1046,9 mio di franchi) e di un primo credito quadro per la migrazione (190 mio di franchi). A ciò si aggiungono spese proprie dell'Amministrazione federale pari a 65,1 milioni di franchi, sottoposte di volta in volta al Parlamento per approvazione unitamente al messaggio sul preventivo. Il contributo complessivo corrisponde all'entità del contributo all'allargamento (1302 mio di franchi).

Lo scopo del credito quadro per la migrazione è contribuire a rafforzare la gestione dell'immigrazione negli Stati membri dell'UE. L'aumento dei movimenti migratori verso l'Europa ha messo a dura prova il sistema di Schengen/Dublinko. I massicci movimenti migratori del 2015 hanno evidenziato i limiti dei sistemi di gestione delle ondate migratorie e hanno messo radicalmente in discussione le politiche migratorie europee. Molti Stati europei hanno dovuto far fronte, in taluni casi per la prima volta, a sfide considerevoli nella gestione del fenomeno. Con i fondi del credito quadro per la migrazione si sosterranno gli Stati particolarmente interessati nei loro sforzi di potenziare le strutture e le procedure di accoglienza delle persone bisognose di protezione e di istituire o perfezionare procedure di asilo più efficaci e procedure di ritorno più efficienti. Il credito quadro per la migrazione è attuato mediante programmi svolti in alcuni Stati membri dell'UE.

Il Consiglio federale intende di intervenire soprattutto nei settori in cui, con una combinazione di investimenti nell'infrastruttura (p. es. centri di accoglienza o di consulenza), il trasferimento di know-how e la formazione di personale, si può puntare a ottenere un miglioramento qualitativo durevole dei sistemi di asilo e rimpatrio. Questo impegno mira in particolare a prevenire la migrazione (secondaria) irregolare.

Pertanto, entro il quadro definito dalle disposizioni della vigente legge sull'asilo in materia di finanziamento (cfr. art. 91 cpv. 7, 93 cpv. 1 lett. c e 2 nonché 113 della legge del 26 giugno 1998<sup>1</sup> sull'asilo [LAsi]), il credito quadro per la migrazione dovrà essere impiegato prioritariamente nei settori seguenti:

#### *Procedure d'asilo:*

I settori di cooperazione sono in particolare la registrazione dei richiedenti l'asilo e l'espletamento delle procedure d'asilo.

<sup>1</sup> RS 142.31

*Infrastrutture:*

La predisposizione di infrastrutture adeguate concorre a migliorare l'assistenza ai richiedenti l'asilo e ai rifugiati riconosciuti. Occorre intervenire in particolare per quanto riguarda l'assistenza alle persone particolarmente bisognose di protezione come per esempio i bambini.

*Ritorno volontario e reintegrazione:*

In Svizzera questo settore funziona bene. Esso è pure parte integrante della politica migratoria di numerosi Paesi europei. Gli obiettivi perseguiti sono pertanto uno scambio di esperienze e il finanziamento di programmi volti a incoraggiare il ritorno volontario, in stretta collaborazione con le autorità nazionali e le organizzazioni internazionali competenti.

Il credito quadro per la migrazione dovrà essere impiegato con la debita flessibilità nei settori caratterizzati dalle maggiori sfide. Sarà quindi a disposizione, in linea di massima, di tutti gli Stati dell'UE. Tuttavia non è previsto di distribuire i crediti in maniera uniforme su tutti gli Stati, bensì di svolgere, sull'arco del periodo d'attuazione di dieci anni, tre programmi, ciascuno della durata di tre o quattro anni. Per ogni programma pluriennale saranno selezionati da due a quattro Paesi partner. La selezione si fonderà sui criteri quali, in particolare, l'entità della pressione migratoria, i deficit strutturali per quanto riguarda la gestione delle sfide in ambito migratorio e gli interessi della Svizzera.

Come per l'attuazione del credito quadro per la coesione, anche per l'attuazione del credito quadro per la migrazione la Svizzera concluderà con ogni Paese partner un accordo quadro bilaterale in cui saranno definiti gli ambiti tematici della collaborazione, l'entità dei contributi nonché le basi e modalità della cooperazione.

Le disposizioni del diritto finanziario determinanti per il credito quadro per la migrazione sono stabilite nella LAsi (cfr. art. 91 cpv. 7 in combinato disposto con l'art. 113 LAsi e art. 93 cpv. 1 lett. c e 2 LAsi nonché n. 5.1.2). Il nuovo articolo 114 P-LAsi non aumenta i sussidi in essere né ne crea di nuovi. La nuova disposizione è esclusivamente finalizzata alla delega di competenze al Consiglio federale.

La legge federale del 30 settembre 2016<sup>2</sup> sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa dell'Est contiene le basi legali riguardanti il credito quadro per la coesione. In virtù di tale legge il Consiglio federale ha inoltre competenza di concludere accordi sull'attuazione del credito quadro per la coesione (cfr. art. 12 cpv. 1).

La LAsi non prevede invece una delega al Consiglio federale della competenza di concludere trattati internazionali per quanto riguarda l'attuazione del credito quadro per la migrazione. Non trova applicazione nel presente contesto nemmeno l'articolo 100 capoverso 2 della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>3</sup> sugli stranieri, che in diversi settori abilita il Consiglio federale a concludere trattati di moto proprio. Infine, i pertinenti accordi quadro non possono neppure essere qualificati come trattati internazionali di portata limitata conformemente all'articolo 7a capoverso 2

<sup>2</sup> RS 974.1

<sup>3</sup> RS 142.20

della legge del 21 marzo 1997<sup>4</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, trattati che il Consiglio federale sarebbe abilitato a concludere autonomamente. L'Assemblea federale dovrebbe pertanto approvare gli accordi quadro (cfr. art. 166 cpv. 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera<sup>5</sup> [Cost.]). Con la proposta modifica della LAsi ci si propone di uniformare la competenza per la conclusione di trattati per quanto riguarda l'attuazione di entrambi i crediti quadro.

## 1.2 Normativa proposta

È proposto un nuovo articolo 114 LAsi in virtù del quale, nel quadro dell'attuazione del credito quadro per la migrazione approvato dall'Assemblea federale, il Consiglio federale può concludere trattati internazionali sul versamento di sussidi ad alcuni Stati membri dell'UE o a organizzazioni internazionali. La disposizione è funzionale all'attuazione del credito quadro per la migrazione contestualmente al secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE (cfr. messaggio di finanziamento del 28 settembre 2018).

## 1.3 Procedura di consultazione

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge del 18 marzo 2005<sup>6</sup> sulla consultazione (LCo), i progetti di legge ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. sono sottoposti a consultazione. Si può rinunciare a una procedura di consultazione se il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali (art. 3a cpv. 1 lett. a LCo). Si può inoltre rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto (art. 3a cpv. 1 lett. b LCo). La rinuncia alla procedura di consultazione dev'essere motivata indicando le ragioni oggettive che la giustificano (art. 3a cpv. 2 LCo).

La proposta delega di competenze al Consiglio federale riguarda in prevalenza la ripartizione delle competenze tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale (cfr. art. 3a cpv. 1 lett. a LCo). Si è pertanto rinunciato a indire una procedura di consultazione sulla presente modifica della LAsi. Dal 28 marzo 2018 al 4 luglio 2018 è stata svolta una procedura di consultazione sul secondo contributo svizzero a favore di alcuni Stati membri dell'UE. Le posizioni degli ambienti interessati sono pertanto note e comprovate (cfr. art. 3a cpv. 1 lett. b LCo; vedasi anche il n. 1.2 del messaggio sul finanziamento del 28 settembre 2018).

4 RS 172.010

5 RS 101

6 RS 172.061

## 2 **Commento alle singole disposizioni**

*Art. 113* Rubrica

### *Principi*

Con l'introduzione di un nuovo articolo 114, l'articolo 113 non è più l'unica disposizione del capitolo 9 della LAsi e necessita pertanto di una rubrica. L'articolo 113 stabilisce i principi della cooperazione internazionale nel settore dei rifugiati.

*Art. 114* Trattati internazionali

I trattati internazionali sono conclusi secondo la procedura ordinaria o secondo una procedura semplificata (art. 166 cpv. 2 Cost.). In base alla procedura ordinaria, prima della ratifica da parte del Consiglio federale i trattati negoziati e firmati dal Consiglio federale devono essere approvati dall'Assemblea federale. Nella procedura semplificata, invece, non si svolge una procedura di approvazione parlamentare poiché la competenza per la conclusione dei trattati spetta al Consiglio federale. La procedura semplificata è prevista espressamente dall'articolo 166 capoverso 2 Cost., in virtù del quale l'Assemblea federale può, in una legge, abilitare espressamente il Consiglio federale a concludere un trattato internazionale.

La presente disposizione contiene una siffatta delega di competenze. Nei limiti del credito quadro per la migrazione approvato dall'Assemblea federale, il Consiglio federale può concludere trattati internazionali sul versamento di sussidi ad alcuni Stati membri dell'UE o a organizzazioni internazionali. Le basi legali per tale credito sono fornite dalla Lasi. Questo è il motivo per cui la disposizione fa riferimento all'articolo pertinente.

L'articolo 91 capoverso 7 LAsi in combinato disposto con l'articolo 113 LAsi e l'articolo 51 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999<sup>7</sup> sull'asilo pongono le basi giuridiche per il versamento di sussidi a «organizzazioni internazionali» (p. es. Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ACNUR, Organizzazione internazionale per le migrazioni OIM, Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie ICMPD) o a «organismi che attuano progetti di portata internazionale» (p. es. organizzazioni caritatevoli o altre ONG, fondazioni, istituzioni scientifiche). Le organizzazioni internazionali e le ONG svolgono un ruolo chiave nelle situazioni di crisi, poiché si fanno carico di compiti in ambito migratorio che le strutture statali non possono adempiere perché troppo deboli o sovraccariche. Anche il finanziamento di progetti nell'ambito della riserva del credito quadro per la migrazione destinata alle emergenze può fondarsi sulle basi giuridiche menzionate.

Da base giuridica per il finanziamento funge inoltre l'articolo 93 capoversi 1 lettera c e 2 LAsi. Queste disposizioni consentono alla Confederazione di finanziare integralmente o parzialmente programmi nel Paese d'origine, di provenienza o in uno Stato terzo per facilitare ed eseguire il ritorno, il rinvio e la reintegrazione. Su queste basi possono anche essere sostenuti progetti volti a promuovere il rimpatrio di persone che dimorano illegalmente in uno degli Stati membri dell'UE destinatari

<sup>7</sup> RS 142.312

di aiuti. I programmi all'estero possono anche, per esplicita disposizione di legge, perseguire l'obiettivo di contribuire alla prevenzione della migrazione irregolare primaria o secondaria verso la Svizzera (art. 93 cpv. 2 LAsi). Un'importante ragione del movimento secondario irregolare all'interno dell'Europa è rappresentata dalle carenze qualitative e quantitative dei sistemi di accoglienza. La decisione di andare altrove può anche essere innescata da procedure di asilo sproporzionatamente lunghe, inefficienti o qualitativamente carenti. La promozione di procedure di asilo efficienti e corrette (p. es. assistenza nell'identificazione e nella registrazione dei richiedenti l'asilo, negli interrogatori e nella traduzione nonché nell'elaborazione di basi decisionali), coniugata alla disponibilità garantita di capacità di accoglienza sufficienti e adeguate, contribuiscono pertanto alla riduzione dei movimenti secondari irregolari dei richiedenti.

Questa delega di competenza è funzionale, in prima linea, all'attuazione del credito quadro per la migrazione (n. 1.2).

In virtù della nuova delega di competenze, il Consiglio federale concluderà con alcuni Paesi partner degli accordi quadro per l'attuazione del credito quadro per la migrazione. Questi accordi stabiliranno l'importo versato a favore del Paese in questione, il periodo di tempo in cui sarà versato, le modalità per la gestione dei crediti, gli obiettivi di questo sostegno e gli indicatori per le necessarie verifiche. Saranno sostenuti gli Stati membri dell'UE particolarmente toccati dalla migrazione. A fronte della situazione volatile nel settore della migrazione occorre identificare celermente i Paesi partner prioritari per quanto riguarda le misure di sostegno della Svizzera e attuare senza indugio pertinenti programmi. La prevista delega di competenze al Consiglio federale vi contribuisce in modo sostanziale.

Sull'arco di dieci anni saranno conclusi fra sei e dodici accordi quadro con Stati membri dell'UE (da due a quattro Paesi partner per ciascuno dei tre programmi pluriennali). Gli accordi quadro divergeranno tra loro soltanto in pochi punti, in particolare per quanto riguarda le priorità per i settori da sostenere nonché l'entità dei crediti. Il tetto massimo di 190 milioni di franchi costituisce comunque il quadro globale.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Per la Confederazione**

##### **3.1.1 Ripercussioni sulle finanze e sull'effettivo del personale**

L'attuazione della modifica di legge non comporta ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione. In virtù dell'articolo 114 LAsi, al Consiglio federale è attribuita la competenza di concludere trattati internazionali che consentano di svolgere programmi all'estero nel quadro delle disposizioni vigenti in materia di sussidi. Questo, per principio, entro i limiti del credito quadro per la migrazione di 190 milioni di franchi. Tale importo è parte integrante del secondo contributo svizzero in favore di alcuni Stati membri dell'UE, che ammonta complessivamente a 1236,9 milioni di franchi. Al massimo 10 dei 65,1 milioni di franchi di

spese proprie dell'Amministrazione potranno essere utilizzati per l'attuazione del credito quadro per la migrazione.

### **3.2 Per i Cantoni e i Comuni**

L'attuazione delle modifiche di legge proposte non ha alcuna ripercussione sui Cantoni e sui Comuni.

## **4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale**

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>8</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>9</sup> sul programma di legislatura 2015–2019.

Armonizzando il disciplinamento delle competenze relative al credito quadro per la migrazione con quello previsto per il credito quadro per la coesione si agevola tuttavia un'attuazione tempestiva ed efficiente del credito quadro per la migrazione del secondo contributo svizzero. La decisione di principio sul secondo contributo svizzero a favore di alcuni Stati membri dell'UE e tutte le decisioni successive sono tuttavia state annunciate nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019. Il secondo contributo svizzero è incluso nelle grandi linee del programma di legislatura per il raggiungimento dell'obiettivo 4 del messaggio sul programma di legislatura 2015-2019, in virtù del quale la Svizzera dovrà rinnovare e sviluppare le proprie relazioni politiche ed economiche con l'UE. La decisione sul secondo contributo è stata annunciata in quanto misura 26 nell'articolo 6 del decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019.

Il messaggio per un secondo contributo a favore di alcuni Stati membri dell'UE figura tra gli obiettivi del Consiglio federale per il 2018.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Il progetto di modifica della LAsi si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo, nonché la dimora e il domicilio degli stranieri). È pertanto conforme alla Costituzione.

<sup>8</sup> FF 2016 909

<sup>9</sup> FF 2016 4605



## **5.2                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La presente modifica è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

## **5.3                   Subordinazione al freno alle spese**

Il disegno non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. poiché non implica l'erogazione di un nuovo sussidio né istituisce un nuovo credito d'impegno o un limite di spesa.

I decreti federali sui crediti quadro (decisioni di finanziamento) soggiacciono tuttavia al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

