



22.xxx

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e
la loro integrazione
(aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di par-
tenza alla frontiera svizzera)**

del ...

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 par-
tenza alla frontiera svizzera (S 13.12.17, Abate; N 19.9.18)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considera-
zione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

Con la proposta modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) ci si propone di 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 i Cantoni che gestiscono degli alloggi temporanei destinati agli stranieri allontanati senza formalità possano essere sostenuti finanziariamente. Questo sebbene la competenza per il settore degli stranieri incomba, di principio, ai Cantoni.

La mozione è motivata con il numero elevato di attraversamenti illegali della frontiera registrati nel Cantone 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 Canton Ticino ha coperto i costi di alloggio e di sicurezza conformemente alla propria competenza. Tuttavia, la gestione di questo centro a Rancate era 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

Grazie all'attuazione della mozione, la Confederazione potrà sostenere finanziariamente i Cantoni che gestiscono centri di partenza esulanti dal settore dell'asilo, qualora vi sia 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

1.1 Situazione iniziale

1.2 Necessità di agire 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 Consiglio federale 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 necessaria per sostenere finanziariamente i Cantoni che gestiscono alloggi temporanei (centri di partenza) per accogliere persone straniere che, in virtù di un accordo di riammissione, devono essere consegnate a uno Stato limitrofo.

All'origine della mozione Abate «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera» (17.3857) vi è 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 Ticino ad aprire un centro di partenza a Rancate. Situato sulla rotta migratoria verso l'Europa occidentale, il Cantone 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.

Nell'alloggio di Rancate venivano sistemati gli stranieri fermati ed 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 1998¹ 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 [UDSC²]) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) si sono detti disposti, su richiesta del Cantone 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 Consiglio federale propone ora una base legale chiara per una partecipazione finanziaria di durata determinata della Confederazione, tesa 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

¹ RS 0.142.114.549

² Fino al 31 dicembre 2021: Amministrazione federale delle dogane (AFD)

al 2017, la situazione alla frontiera meridionale si è successivamente placata e l'occupazione del centro è andata progressivamente diminuendo, per cui la Confederazione non ha prorogato la propria partecipazione ai costi di gestione oltre il 2019. Vista la scarsa occupazione del centro di partenza provvisorio, il Cantone 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. In un primo tempo era previsto di gestire la struttura fino alla fine del 2021. Attualmente non si assiste a un numero straordinariamente elevato di attraversamenti illegali del confine o di controlli sulle persone, pertanto non vi è la necessità di 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 2005³ sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI]). Occorre infatti una base legale 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 nella zona di frontiera, corrispondendo al Cantone in questione un pertinente importo forfettario. Si tratta di centri in cui vengono alloggiati temporaneamente le persone fermate in prossimità della frontiera al momento di varcare illegalmente il confine e allontanate senza formalità (art. 64c cpv. 1 lett. a LStrI). Occorre dunque completare conseguentemente l'articolo 82 LStrI.

La partecipazione finanziaria ai costi gestionali di un centro cantonale di partenza a ridosso della frontiera 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 comportava 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 frontiera esterna Schengen.

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.

2. Adeguamenti redazionali nel settore dei controlli di frontiera.
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 di partenza cantonali alla frontiera e base legale per il fermo di stranieri nei centri di partenza (attuazione della mozione Abate 17.3857).

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

1.3 Alternative esaminate e soluzione scelta

1.3.1 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 di partenza cantonale sulla base della legge sull'asilo del 26 giugno 1998.⁵

1.3.2 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 di partenza cantonali.

1.3.3 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 sulle dogane del 18 marzo 2005⁶ [LD]). In virtù dell'articolo 97 LD, il DFF ha concluso con il Cantone Ticino un accordo sulla base del 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

⁵ RS 142.31

⁶ RS 631.0

Cantone Ticino in virtù di quest'ultimo non costituiscono una base sufficiente affinché la Confederazione contribuisca ai costi del centro di partenza di Rancate.

1.3.4 Conclusioni

Non esiste quindi una base giuridica esplicita per il sostegno finanziario al Cantone 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 di finanziamento legale per un sostegno temporaneo in situazioni straordinarie.

1.4 Relazione con la pianificazione legislativa e finanziaria e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁸ sul programma di legislatura 2019–2023. Tuttavia, appare opportuno modificare l'LSrI per quanto riguarda il sostegno finanziario dei Cantoni che gestiscono centri di partenza esulanti dal settore dell'asilo creando la relativa base legale per il fermo di breve durata di stranieri all'interno di tali centri cantonali di partenza, affinché il mandato del Parlamento al Consiglio federale oggetto della mozione possa essere eseguito.

1.5 Stralcio di interventi parlamentari

Il presente messaggio adempie le richieste della mozione Abate 17.3857 pendente. Il Consiglio federale propone quindi di stralciare dal ruolo detta mozione parlamentare in quanto da ritenersi adempiuta.

2 Procedura di consultazione

Il 13 dicembre 2019, il Consiglio federale ha 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, due associazioni mantello dell'economia e 18 cerchie interessate hanno espresso un parere sulla mozione Abate 17.3857. Complessivamente sono pervenuti 48 pareri. Undici istituzioni 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

⁷ FF 2020 1565

⁸ FF 2020 7365

dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e la Federazione svizzera del turismo approvano le modifiche di legge proposte.

Alcuni partecipanti alla consultazione approvano il principio delle modifiche, chiedendo tuttavia complementi, adeguamenti o precisazioni per quanto riguarda il fermo di breve durata in un centro di partenza cantonale (GE e ZH, AsyLex, Commissione nazionale per la prevenzione della tortura [CNPT] e Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSAR]) e per quanto riguarda 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 proposto complemento 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 P-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 fundamentalmente 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 PSS 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 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 lo straniero alloggia in un centro di partenza cantonale e non in un centro di detenzione amministrativa e il fermo è limitato a un massimo di tre giorni. Le condizioni di alloggio nei centri di partenza possono essere esaminate dalla CNPT

sulla base del suo mandato legale (art. 2 della legge federale del 20 marzo 2009⁹ 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'articolo 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966¹¹ sui diritti civili e politici e l'articolo 3 della Convenzione del 4 novembre 1950¹² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). Una sistemazione adeguata è quindi garantita.

2.2 Aiuto finanziario della Confederazione ai centri di partenza cantonali alla frontiera (art. 82 cpv. 3 P-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 attraversamenti illegali della frontiera e di verifiche sulle persone» quale condizione per la 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 PSS 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.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva le modifiche proposte. Il Consiglio federale non ritiene, per le ragioni indicate, che le modifiche proposte siano necessarie e rimane pertanto aderente al disegno posto in consultazione.

⁹ RS 150.1

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 0.103.2

¹² RS 0.101

3 Diritto comparato, in primis con il diritto europeo

A livello europeo, la direttiva sul rimpatrio¹³ disciplina le procedure applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. L'obiettivo principale è di 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 64c 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 loro 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 richiesta

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 attraversamenti illegali della frontiera e di verifiche sulle 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, occorre creare all'articolo 73 LStrI una base giuridica per il fermo di breve durata di stranieri all'interno di un centro di partenza cantonale adeguato (cfr. n. 1.1).

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

L'obiettivo del progetto è di attuare la mozione Abate 17.3857, la quale è stata adottata dal Parlamento. La Confederazione deve partecipare finanziariamente ai costi di gestione di un centro di partenza cantonale. Non vi sono altre mansioni per la Confederazione e i Cantoni. Le implicazioni finanziarie dettagliate del progetto sono esposte

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

al numero 6. L'importanza dei compiti e l'onere conseguente sono in proporzione giustificabile tra loro.

4.3 Questioni riguardanti l'applicazione

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

5 Commenti alle singole disposizioni

Art. 73 cpv. 1 lett. c e 2

Nel quadro della messa in funzione del centro di partenza del Cantone Ticino a Rancate, ci si è interrogati in merito alle basi legali per l'alloggiamento temporaneo di stranieri in questo centro in vista di consegnarli alle autorità italiane. L'integrazione dell'articolo 73 crea una base legale chiara. In questi casi occorre dunque disporre il fermo. 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 attraversamenti illegali della frontiera» 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 attraversano illegalmente la frontiera svizzera e che sono allontanate senza formalità, senza dovere alloggiare temporaneamente queste persone 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 fintantoché 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 Consiglio federale 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 esecutivo. 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 ammonta attualmente 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 attraversamenti illegali della frontiera, l'allestimento e l'esercizio di un centro di partenza in un Cantone di confine risponde all'interesse dell'intera Svizzera.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della 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 stimare l'entità di questi costi supplementari.

Attualmente non si assiste a un numero straordinariamente elevato di attraversamenti illegali del confine o di controlli sulle persone che renderebbe necessaria l'apertura nuovi centri di partenza cantonali particolari. Nel 2017, in base al precitato accordo

¹⁴ RS 142.281

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 di partenza 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.

La 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 nella zona di confine. Inoltre, la disposizione che prevede questa partecipazione è una «disposizione potestativa». Questo significa che la Confederazione potrà astenersi dal partecipare ai costi gestionali ove, pur essendo soddisfatti i requisiti necessari, sia in grado di offrire al Cantone in questione un altro tipo di sostegno, per esempio grazie a un intervento 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 a seconda del Cantone e delle risorse umane limitate. L'entità massima della somma forfettaria specifica con cui la Confederazione potrà partecipare ai costi gestionali, da definire a livello esecutivo, sarà nettamente inferiore all'importo forfettario per le spese di carcerazione previsto dall'articolo 15 OEAE (cfr. n. 5).

6.2 Ripercussioni su 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 un impatto specifico su Comuni, centri urbani, agglomerazioni e regioni di montagna. Si è quindi rinunciato a ulteriori chiarimenti.

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

Non si prevede un impatto significativo delle regolamentazioni proposte sull'economia, la società o 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 dell'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 dell'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 2002¹⁵ 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.

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.

¹⁵ RS 171.10

