



Berna, giugno 2023

Modifica d'ordinanza (OEAE) concernente il fermo di breve durata e l'aiuto finanziario da parte della Confederazione ai Cantoni che ge- stiscono centri cantonali di partenza

**Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**



Compendio

Il 16 dicembre 2022 il Parlamento ha approvato una modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl).

La modifica di legge prevede la possibilità per la Confederazione di sostenere finanziariamente per un periodo limitato i Cantoni di frontiera che in presenza di un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine e di controlli delle persone gestiscono centri cantonali di partenza (alloggi temporanei) per accogliere persone straniere che, in virtù di un accordo di riammissione, possono essere consegnate a uno Stato limitrofo. È stata inoltre creata una base legale per il fermo di breve durata di stranieri all'interno di tali centri di partenza.

L'attuazione di questa modifica richiede disposizioni esecutive nell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE). In caso di fermo in un centro cantonale di partenza deve poter essere corrisposto un importo forfettario convenuto contrattualmente di massimo 100 franchi per giorno. Inoltre occorre precisare quando si è in presenza di un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine.

Rapporto esplicativo

1. Situazione di partenza

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 alloggi temporanei destinati agli stranieri allontanati senza formalità possano essere sostenuti finanziariamente.

In adempimento a questa mozione il 18 maggio 2022 il Consiglio federale ha approvato il 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)¹.

Il 16 dicembre 2022 il Parlamento ha approvato la modifica della legge del 16 dicembre 2005² sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (FF 2022 3208). Il termine di referendum è scaduto inutilizzato l'8 aprile 2023.

La modifica di legge prevede la possibilità per la Confederazione di sostenere finanziariamente per un periodo limitato i Cantoni di frontiera che in presenza di un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine e di controlli delle persone gestiscono centri cantonali di partenza (alloggi temporanei) per accogliere persone straniere che, in virtù di un accordo di riammissione, possono essere consegnate a uno Stato limitrofo (art. 82 cpv. 3 nLStrI). È stata inoltre creata una base legale per il fermo di breve durata di stranieri all'interno di tali centri cantonali di partenza (art. 73 cpv. 1 lett. c e 2 nLStrI).

La modifica proposta riguarda l'ordinanza dell'11 agosto 1999³ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE).

2. Punti essenziali del progetto

La Confederazione può, per un periodo determinato, partecipare con una somma forfettaria giornaliera alle spese d'esercizio per il fermo di breve durata di persone all'interno di un centro cantonale di partenza. Tale partecipazione finanziaria presuppone, tra le altre cose, che nell'area di confine in questione si osservi un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine e di controlli delle persone (art. 82 cpv. 3 lett. b nLStrI). Questa condizione deve essere specificata nella OEAE. Inoltre è necessario fissare un tetto massimo a questo importo forfettario pari a 100 franchi per giorno per ogni persona alloggiata. L'importo esatto deve essere convenuto contrattualmente con il Cantone interessato.

L'importo forfettario versato in caso di fermo secondo l'articolo 73 LStrI o se è ordinata la carcerazione secondo gli articoli 75–78 LStrI è attualmente disciplinato nell'articolo 15 OEAE. È necessaria una modifica, poiché l'importo forfettario versato in

¹ FF 2022 1312

² RS 142.20

³ RS 142.281

caso di fermo in un centro cantonale di partenza deve essere disciplinato ora nell'articolo 15a AP-OEAE (art. 73 cpv. 1 lett. c nLStrl; v. punto 3).

3. Commenti ai singoli articoli

Art. 15 cpv. 1

Attualmente, per quanto riguarda l'importo forfettario versato in caso di fermo il capoverso 1 rimanda in generale all'articolo 73 LStrl. L'importo forfettario versato in caso di fermo secondo l'articolo 73 capoverso 1 lettera c nLStrl deve essere disciplinato nell'articolo 15a AP-OEAE. Per questo motivo occorre precisare che l'importo forfettario di cui al capoverso 1 è versato unicamente nei casi previsti dall'articolo 73 capoverso 1 lettere a e b LStrl.

Art. 15a cpv. 1–2 Partecipazione alle spese d'esercizio dei centri cantonali di partenza

Capoverso 1: è necessario specificare quando si è in presenza di un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine (art. 82 cpv. 3 lett. b nLStrl). Si presuppone il sussistere di tale condizione quando per un periodo protratto non è più possibile consegnare le persone interessate alle autorità di uno Stato limitrofo il giorno in cui vengono fermate (lett. a). Ciò può avvenire, ad esempio, per ragioni amministrative, quando, data l'ora tarda non è possibile il respingimento immediato della persona interessata in uno Stato limitrofo e pertanto tale persona deve essere trasferita nel centro di partenza. Il numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine deve essere registrato già da tempo. Inoltre si presuppone che tale situazione non possa prevedibilmente cambiare a medio termine.

Un'ulteriore condizione è che la sistemazione delle persone interessate in altri alloggi cantonali non può essere garantita e deve quindi avvenire in un centro cantonale di partenza nell'area di confine (lett. b). Attraverso l'alloggio in un centro cantonale di partenza si vuole evitare che le persone interessate soggiornino di notte in spazi pubblici – per esempio all'aperto in un parco oppure nei pressi di una stazione – mettendo in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici.

Infine le procedure di consegna allo Stato limitrofo vengono semplificate grazie alla sistemazione in un centro cantonale di partenza nell'area di confine (lett. c). Per esempio nel caso in cui, dato l'elevato numero di persone interessate, non sia più possibile ricorrere a impianti della protezione civile, ubicati spesso in zone residenziali, e quando un singolo centro di partenza nei pressi del confine semplifichi le necessarie fasi procedurali (logistiche).

Capoverso 2: in caso di fermo secondo l'articolo 73 capoverso 1 lettera c nLStrl viene corrisposto al Cantone un importo forfettario convenuto contrattualmente di massimo 100 franchi per giorno. L'importo esatto è stabilito d'intesa con il Cantone e comprende i costi per l'alloggio e l'assistenza delle persone interessate fino al momento della consegna alle autorità straniere. Dall'articolo 82 capoverso 3 nLStrl risulta che tale importo forfettario non copre la totalità delle spese, bensì costituisce una partecipazione alle spese da parte della Confederazione sotto forma di contributo. Inoltre, la competenza per il settore degli stranieri incombe, di principio, ai Cantoni. L'importo massimo

proposto di 100 franchi per giorno è inteso, appunto, come partecipazione alle spese. Il messaggio del 18 maggio 2022 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera)⁴ prevedeva un importo massimo situato ben al di sotto dell'importo forfettario per le spese di carcerazione, attualmente di 200 franchi per giorno per una carcerazione nel quadro dei provvedimenti coercitivi della LStrl. Ciò in ragione del fatto che, non essendo stabilimenti carcerari con requisiti tecnici di sicurezza elevati né pensati per soggiorni di lunga durata, i centri cantonali di partenza hanno spese d'esercizio di molto inferiori. Con l'importo forfettario giornaliero proposto di 100 franchi la Confederazione si assume quindi gran parte delle spese. In tal modo si tiene conto del fatto che il Cantone in questione fornisce una prestazione che è anche nell'interesse degli altri Cantoni. Inoltre, in caso di consegna della persona interessata allo Stato limitrofo, il Cantone ha la possibilità di ottenere un sostegno da parte dell'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC).

L'importo forfettario della Confederazione è versato unicamente se, per quanto riguarda l'alloggio, il centro cantonale di partenza rispetta i requisiti posti a un centro della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo (cfr. art. 5 cpv. 1–3 dell'ordinanza del DFGP del 4 dicembre 2018⁵ sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti). Le persone interessate devono essere alloggiate in camere separate a seconda del sesso. Occorre altresì tenere conto delle particolari esigenze delle famiglie, dei minorenni non accompagnati e di altre persone vulnerabili. Pertanto i minorenni non accompagnati devono essere alloggiati separatamente dagli adulti.

Art. 15a^{bis} *Rubrica*

In questo articolo è modificata la numerazione. Con l'aggiunta del nuovo articolo 15a l'attuale articolo 15a diventa l'articolo 15a^{bis}. Inoltre è abrogata la rubrica, poiché la sezione 1a è costituita da un unico articolo.

4 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione e dei Cantoni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni sul personale della Confederazione.

A lungo termine, la possibilità di partecipare alle spese d'esercizio dei centri cantonali di partenza genererà costi supplementari per la Confederazione la cui entità è difficilmente stimabile.

Al momento si sta nuovamente registrando un numero straordinariamente elevato di passaggi illegali del confine e di controlli delle persone. Tra le altre misure, il Cantone Ticino ha messo in servizio un centro cantonale di partenza a Stabio. Una volta entrate in vigore le disposizioni di legge, la Confederazione potrebbe sostenere finanziariamente questo centro di partenza, sempreché siano soddisfatti i necessari requisiti.

⁴ FF 2022 1312

⁵ RS 142.311.23

Per contro, la nuova norma sugli importi forfettari della Confederazione potrebbe non essere applicabile nel caso dell'attuale numero elevato di ingressi illegali al confine con l'Austria, in quanto l'interpretazione austriaca dell'accordo di riammissione non consente l'allontanamento in tale Paese. La maggior parte dei casi alla frontiera orientale riguarda persone che hanno già presentato domanda di asilo in Austria o in un altro Stato Dublino.

Nel 2017, in base a un accordo sulle prestazioni, la Confederazione (DFGP e DFF) aveva partecipato alle spese d'esercizio 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 della Confederazione alle spese d'esercizio 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». Questo significa che la Confederazione potrà astenersi dal partecipare alle spese d'esercizio 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 intervento rafforzato del personale dell'UDSC, se del caso nell'ambito dei compiti originari dell'UDSC e/o di una delegazione del Cantone frontaliere interessato (eventualmente dietro indennizzo economico) ai sensi dell'articolo 97 della legge del 18 marzo 2005⁶ sulle dogane. Tale impiego di personale, tuttavia, 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 limitate a livello di personale.

4.2 Ripercussioni sui Cantoni

Qualora la Confederazione partecipi alle spese d'esercizio dei centri cantonali di partenza («disposizione potestativa»), l'onere finanziario dei Cantoni di confine si riduce nel quadro della partecipazione della Confederazione.

5 Aspetti giuridici

La modifica d'ordinanza proposta è compatibile con la Costituzione federale e rispetta gli impegni internazionali della Svizzera.

⁶ RS 631.0