

Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo

Rapporto finale

Versione aggiornata al 18 febbraio 2014

Gruppo di lavoro per il riassetto

Colophon

Modalità di citazione consigliate

Autore: Gruppo di lavoro per il riassetto
Titolo: Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo
Sottotitolo: Rapporto finale
Committente: DFGP, CDDGP e CDOS
Luogo: Berna
Data: 18 febbraio 2014

Gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell'asilo

Hans-Jürg Käser, Consigliere di Stato del Cantone di Berna e Presidente CDDGP, Condirettore
Mario Gattiker, Direttore UFM, Condirettore
Pius Betschart*, Vicedirettore UFM, Ambito direzionale asilo
Urs Betschart*, Ufficio della migrazione del Cantone di Zurigo (ASM)
Barbara Büschi, Vicedirettrice UFM
Albrecht Dieffenbacher, Capo sezione affari giuridici UFM
Fredy Fässler, Consigliere di Stato del Cantone di San Gallo (CDDGP)
Renata Gäumann*, Coordinatrice per l'asilo del Cantone di Basilea Città
Peter Gomm, Consigliere di Stato del Cantone di Soletta e Presidente CDOS
Margrith Hanselmann*, Segretaria generale CDOS
Ruedi Hofstetter*, Ufficio sociale del Cantone di Zurigo
David Keller*, Ufficio della migrazione del Cantone di Svitto, dal 12 settembre 2013 Marcel Suter, Ufficio della migrazione e diritto civile del Cantone dei Grigioni (ASM)
Pierre Maudet, Consigliere di Stato del Cantone di Ginevra (CDDGP)
Sybille Oetliker*, Unione delle città svizzere
Roger Schneeberger*, Segretario generale CDDGP
Beat Tinner, Presidente della Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten (Unione dei presidenti comunali del Cantone di San Gallo)
Beat Villiger, Consigliere di Stato del Cantone di Zugo (CDDGP)
Esther Waeber-Kalbermatten, Consigliera di Stato del Cantone Vallese (CDOS)
Martin Waser, Consigliere comunale di Zurigo
Maria Luisa Zürcher*, Vicedirettrice dell'Associazione dei comuni svizzeri

Esperti

Attilio Cometta*, Ufficio della migrazione del Canton Ticino (ASM)
Urs von Daeniken*, Capo sezione Centri della Confederazione UFM
Florian Düblin*, Segretario generale supplente CDDGP
Sylvia Koller, Capo divisione sussidi UFM
Loranne Mérillat*, Responsabile del settore migrazione CDOS
Nadine Mudry*, Coordinatrice per l'asilo del Cantone di Ginevra

**Membro del comitato del gruppo di lavoro*

Ufficio centrale UFM

Barbara Loos
Christoph Curchod
Philippe Feliser
Pascale Probst
Andreas Wymann

Team di progetto Ecoplan

Heini Sommer
Christof Rissi
Corinne Spillmann

Indice generale

NB

La bozza del rapporto finale include anche gli allegati A-E che sono riportati in un documento separato.

	Management Summary	2
	Indice	3
	Lista delle abbreviazioni	6
	Sintesi.....	7
1	Introduzione	13
2	Obiettivi ed elementi principali del riassetto	19
3	Effetti del riassetto sul fabbisogno di alloggi	26
4	Conseguenze finanziarie del riassetto	36
5	Regioni e sedi di ubicazione dei centri della Confederazione	46
6	Ripartizione dei richiedenti l’asilo e modello di compensazione.....	54
7	Questioni di carattere organizzativo	84
8	Stato degli altri progetti compresi nel riassetto	92
	Basi legali / Bibliografia.....	100

Management Summary

In virtù del mandato successivo della prima Conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013, il gruppo di lavoro era stato incaricato di elaborare la pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo e di proporre le relative misure d'attuazione.

Nel presente rapporto sono documentati i lavori svolti a partire dalla prima Conferenza sull'asilo. Sulla base di questi presupposti il gruppo di lavoro ha raccomandato, all'indirizzo della seconda Conferenza sull'asilo, di adottare i seguenti criteri:

- **regioni:** i compiti e le funzioni delle regioni devono essere definiti in base alla variante 1 (cfr. figura 5-2 a pag. 49) e vanno create 6 regioni figura 5-3 (pag. 51);
- **sedi di ubicazione:** l'UFM, coinvolgendo le regioni e/o i Cantoni e i Comuni interessati, deve proseguire la pianificazione dei luoghi di ubicazione con 6 centri di procedura e circa 10 centri di rimpatrio, tenendo in considerazione i principi di economicità e rapidità e una congrua ripartizione dei compiti in seno alle regioni;
- **chiave di ripartizione e nuovo modello di compensazione:** i casi trattati in procedura ampliata vanno ripartiti tra tutti i Cantoni in proporzione alla loro popolazione, riconoscendo le seguenti detrazioni della quota proporzionale alla popolazione ai Cantoni che forniscono prestazioni speciali:
 - detrazione del 20% (ovvero 0,2 casi) per ciascun posto in un centro di procedura e rimpatrio;
 - detrazione del 40% (ovvero 0,4 casi) per ciascun posto in un centro speciale;
 - detrazione del 15% (ovvero 0,15 casi) per ciascun richiedente l'asilo affidato a un centro di rimpatrio;
 - detrazione del 10% (ovvero 0,15 casi) per ciascuna partenza controllata attraverso un aeroporto;

Il nuovo modello di compensazione ha validità a partire dell'entrata in vigore del riassetto. Vanno chiariti i termini per il passaggio dal modello di compensazione attuale a quello nuovo;

- **monitoraggio:** va predisposta una periodica attività di monitoraggio degli ambiti più importanti del settore dell'asilo per poter individuare tempestivamente eventuali sviluppi indesiderati. Qualora si evidenzia l'esigenza di adeguare il modello di compensazione o il sistema di indennizzo, i Cantoni e la Confederazione si dichiarano disposti ad affrontare la situazione insieme alle città e ai comuni e a intervenire in tempi brevi;
- **assistenza nei successivi lavori di attuazione:** per assicurare l'assistenza nella realizzazione di ulteriori lavori, occorre impartire un secondo mandato successivo al gruppo di lavoro.

Indice

Management Summary	2
Indice	3
Lista delle abbreviazioni	6
Sintesi	7
1 Introduzione	13
1.1 Situazione iniziale	13
1.2 Mandato	13
1.2.1 Risultati della Conferenza sull'asilo	13
1.2.2 Nuovo mandato al gruppo di lavoro per il riassetto	14
1.3 Organizzazione del progetto ed elaborazione del rapporto	15
1.4 Delimitazione	17
1.5 Struttura del rapporto	17
2 Obiettivi ed elementi principali del riassetto	19
2.1 Obiettivi strategici	19
2.2 Iter procedurale	19
2.3 Accoglienza nei centri della Confederazione	22
2.4 Ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni	23
3 Effetti del riassetto sul fabbisogno di alloggi	26
3.1 Griglia quantitativa: numero di domande d'asilo, durata delle fasi procedurali ed esiti delle procedure dopo il riassetto	26
3.2 Effetti sul numero effettivo di persone nel settore dell'asilo	28
3.2.1 Numero effettivo di persone ad oggi	28
3.2.2 Evoluzione del numero di persone dopo il riassetto	30
3.3 Effetti sul fabbisogno di alloggi	33
4 Conseguenze finanziarie del riassetto	36
4.1 Costi d'investimento una tantum	36
4.1.1 Predisposizione di posti d'alloggio nei centri della Confederazione	36
4.1.2 Creazione di posti di carcerazione amministrativa	37
4.2 Costi annui nel settore dell'asilo - A livello di Confederazione	37
4.3 Costi annui nel settore dell'asilo - A livello di Cantoni e Comuni	38
4.3.1 Elementi di costo considerati per la determinazione delle spese annue nel settore dell'asilo	38
4.3.2 Ipotesi centrali di modello	40

4.3.3	Costi lordi.....	40
4.3.4	Costi netti.....	42
4.3.5	Punto di vista dei Comuni.....	45
5	Regioni e sedi di ubicazione dei centri della Confederazione	46
5.1	Iter e fasi di lavorazione	46
5.2	Funzioni delle regioni	48
5.3	Definizione delle regioni	50
5.4	Pianificazione dei luoghi di ubicazione.....	52
6	Ripartizione dei richiedenti l'asilo e modello di compensazione.....	54
6.1	Necessità di adeguamento della chiave di ripartizione e del modello di compensazione.....	54
6.1.1	Modello di compensazione finora adottato.....	54
6.1.2	Modifiche a seguito del riassetto.....	56
6.2	Riflessioni di fondo e indirizzo degli adeguamenti.....	58
6.2.1	Indennizzo economico e/o compensazione nell'ambito della chiave di ripartizione.....	58
6.2.2	Principi generali per la compensazione di prestazioni speciali.....	58
6.2.3	Spunti per la compensazione mediante la chiave di ripartizione.....	59
6.3	Nuovo modello di compensazione	60
6.4	Risultati relativi al nuovo modello di compensazione.....	63
6.4.1	Panoramica complessiva.....	63
6.4.2	Valutazione e interpretazione dei risultati.....	66
6.4.3	Conclusioni	76
6.5	Alcuni aspetti particolari	76
6.5.1	Beneficiari di lunga durata del soccorso d'emergenza	76
6.5.2	Compensazione dei Cantoni dotati di aeroporto per i rimpatri controllati	79
6.5.3	Effetti del contingente base sui casi in procedura ampliata	81
6.6	Sistema di indennizzo dei Cantoni da parte della Confederazione	82
6.7	Monitoraggio e disponibilità all'adeguamento.....	82
7	Questioni di carattere organizzativo	84
7.1	Organizzazione e necessità di adeguamento dell'UFM.....	84
7.2	Capacità del sistema di fare fronte alle fluttuazioni.....	84
7.2.1	Analisi degli scenari di fluttuazione sulla base del modello dei costi	84
7.2.2	Misure specifiche tese a garantire la capacità del sistema di far fronte alle fluttuazioni.....	86
7.3	Necessità di cooperazione tra Cantoni	87
7.3.1	Esecuzione degli allontanamenti	88
7.3.2	Pianificazione e gestione dei posti di carcerazione amministrativa.....	89
7.3.3	Sicurezza pubblica.....	89
7.3.4	Sedi di ubicazione dei centri della Confederazione e modello di compensazione	89
7.4	Coinvolgimento dei Comuni.....	90
7.4.1	Effetti del riassetto.....	90

7.4.2	Suggerimenti per un adeguato coinvolgimento dei Comuni.....	91
8	Stato degli altri progetti compresi nel riassetto	92
8.1	Fase di test	92
8.2	Organizzazione della procedura ampliata	93
8.3	Adeguamento della procedura di approvazione dei piani	93
8.4	Costi di gestione e d'investimento	95
8.5	Convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni dotati di aeroporto	95
8.6	Pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa	96
8.6.1	Disponibilità e fabbisogno di posti di carcerazione amministrativa.....	96
8.6.2	Partecipazione finanziaria della Confederazione alla realizzazione di posti di carcerazione amministrativa.....	97
8.6.3	Pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa.....	98
8.7	Settore dell'integrazione.....	98
	Basi legali / Bibliografia.....	100

Lista delle abbreviazioni

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
AP	Ammissione provvisoria / persona ammessa provvisoriamente
ASM	Associazione dei servizi cantonali della migrazione
AT	Alloggi temporanei
CC	Centri della Confederazione
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CRP	Centro di registrazione e procedura
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEPA	Deportee Accompanied – Persona rimpatriata sotto scorta
DEPU	Deportee Unaccompanied – Persona rimpatriata senza scorta
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
GL Riassetto	Gruppo di lavoro “Riassetto del settore dell’asilo”
GLRA	Gruppo di lavoro per il riassetto del settore dell’asilo
LAsi	Legge sull’asilo
MIDES	Centri di registrazione e procedura e per gli alloggi negli aeroporti (sistema d’informazione)
NEM	Decisione di non entrata nel merito
OAsi	Ordinanza sull’asilo
SIMIC	Sistema d’informazione centrale sulla migrazione
TAF	Tribunale amministrativo federale
UCS	Unione delle città svizzere
UFG	Ufficio federale della giustizia
UFM	Ufficio federale della migrazione

Sintesi

a) **Situazione iniziale, mandato e organizzazione del progetto** (cfr. capitolo 1)

La Conferenza sull'asilo ha concordato il 21 gennaio 2013 i dati di riferimento per il riassetto del settore dell'asilo e adottato una dichiarazione congiunta in merito. In virtù del successivo mandato del 26 febbraio 2013, il gruppo di lavoro è stato incaricato di elaborare, sulla base del rapporto del gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni del 21 novembre 2012, la pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo e di presentare le relative misure d'attuazione. I risultati dovranno essere sintetizzati in uno specifico rapporto, che sarà discusso e quindi adottato in occasione di una successiva Conferenza sull'asilo.

Per l'elaborazione del piano d'attuazione e per i relativi chiarimenti, il gruppo di lavoro ha costituito un comitato di larghe intese composto da 14 membri, comprendente i rappresentanti dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), dei coordinatori cantonali in materia d'asilo, dell'Associazione dei servizi cantonali della migrazione (ASM), dell'Unione delle città svizzere (UCS) e dell'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS). Il comitato ha inoltre ricevuto il sostegno di un ufficio gestito dall'UFM e di un project office esterno (Ecoplan).

b) **Obiettivi ed elementi del riassetto** (cfr. capitolo 2)

Il riassetto del settore dell'asilo punta a raggiungere i seguenti obiettivi:

- le procedure d'asilo devono essere eseguite rapidamente e nel rispetto dei principi dello stato di diritto;
- le persone vulnerabili devono continuare a disporre della protezione necessaria e devono essere integrate in Svizzera al più presto possibile;
- l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate deve essere ridotto;
- la credibilità del settore dell'asilo deve essere durevolmente rafforzata;
- le decisioni di allontanamento devono essere eseguite con coerenza;
- le strutture di accoglienza devono essere spaziose e organizzate in maniera efficiente.

Per velocizzare le procedure d'asilo, come prospettato, è stata ora introdotta una differenziazione tra procedura Dublino, procedura celere e procedura ampliata¹. Dopo la fase di smistamento, le persone la cui domanda va trattata nel quadro di una procedura ampliata saranno attribuite ai Cantoni. Le persone trattate nell'ambito della procedura Dublino o della

¹ La procedura Dublino si applica ai richiedenti l'asilo che hanno già presentato domanda d'asilo in uno Stato aderente all'accordo Dublino e quindi sono soggetti alla competenza di quello Stato. Nella procedura celere vengono trattate le domande d'asilo che non richiedono chiarimenti successivi all'audizione. La procedura ampliata è applicata invece alle domande d'asilo che dopo l'audizione o nel quadro della procedura di ricorso richiedono ulteriori chiarimenti affinché possa essere presa una decisione.

procedura celere saranno in futuro alloggiate nei centri della Confederazione per l'intera durata della procedura d'asilo e, in caso di decisione negativa, fino all'esecuzione dell'allontanamento. La semplificazione delle procedure presuppone che gli attori principali si trovino nello stesso luogo. Nelle regioni che devono ancora essere formate, dovranno essere creati a tale scopo dei centri della Confederazione, ciascuno dotato di circa 250-450 posti, che svolgeranno funzioni diverse (centri di procedura e centri di rimpatrio, ma anche centri speciali per i richiedenti l'asilo renitenti). I centri idonei devono potersi assumere differenti funzioni per contribuire così a gestire in maniera flessibile i carichi di lavoro critici.

L'attuale ripartizione verticale dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni sarà sostanzialmente mantenuta, ma sono previsti i seguenti adeguamenti: con la realizzazione dei centri federali la Confederazione avrà un ruolo più significativo in relazione all'accoglienza delle persone durante lo svolgimento delle procedure. I Cantoni verranno opportunamente sollevati dalle responsabilità in questo ambito ma in contropartita dovranno contribuire a una più rapida esecuzione delle decisioni di allontanamento in particolare mediante l'aumento dei posti di carcerazione amministrativa. La Confederazione contribuirà altresì finanziariamente alla realizzazione e all'allestimento di istituti carcerari cantonali funzionali all'esecuzione della detenzione amministrativa ordinata sulla base del diritto in materia di stranieri.

c) Conseguenze del riassetto sul fabbisogno di alloggi (cfr. capitolo 3)

Per valutare gli effetti del riassetto sul fabbisogno di alloggi per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, è stata elaborata una griglia quantitativa che, partendo da una base di 24.000 domande d'asilo l'anno (cfr. figura 3-1 a pag. 27), indica le fasi e le durate delle procedure ma anche le ipotesi relative alla composizione delle domande d'asilo e ai risultati delle procedure d'asilo. Queste ipotesi, basate nei limiti del possibile sull'esperienza dell'UFM, sono state ampiamente discusse. Avvalendosi della griglia quantitativa è possibile ricavare il numero effettivo di persone e di conseguenza definire la capacità di alloggio necessaria per le persone con procedura in corso, per i beneficiari del soccorso di emergenza², per i rifugiati riconosciuti e per le persone ammesse provvisoriamente.

Gli effetti del riassetto sulla capacità di alloggio rientrano nel seguente ordine di grandezza:

- la Confederazione deve incrementare le proprie capacità, passando dagli attuali 1.600 posti circa (inclusi gli alloggi temporanei) a circa 5.000 posti;
- i Cantoni e i Comuni hanno bisogno di un numero di posti nettamente inferiore per alloggiare le persone con procedura d'asilo in corso e i beneficiari del soccorso di emergenza. In effetti, invece dei circa 24.500 posti previsti dal sistema attuale, con il nuovo sistema saranno necessari solo circa 9.900 posti. Una parte delle strutture d'accoglienza centrali che si liberano potrebbe essere utilizzata per potenziare la capacità di alloggio della Confederazione;

² Una parte delle persone che hanno ricevuto una decisione negativa rimane in Svizzera prima della partenza per un periodo variamente lungo, beneficiando del soccorso di emergenza.

- per alloggiare i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente sono richieste capacità leggermente maggiori (+3.100).

d) Conseguenze del riassetto sui costi (cfr. capitolo 4)

L'adeguamento determinato dal riassetto si ripercuote anche sui costi sostenuti dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni. Secondo il rapporto esplicativo del DFGP del giugno 2013 concernente la revisione della Legge sull'asilo, dai modelli di calcolo dello *scenario di base (24.000 domande d'asilo, capacità di alloggio totale di 5.000 posti letto)* emerge un fabbisogno di investimenti per la predisposizione di alloggi da parte della Confederazione che arriva a 282 milioni di CHF. La somma degli investimenti è essenzialmente influenzata dal numero di posti letto e dalle dimensioni delle strutture di cui possono farsi carico i Cantoni. In relazione alle spese annue ricorrenti in capo alla Confederazione, secondo il rapporto si conta di conseguire un risparmio economico che può raggiungere anche i 169 milioni di CHF all'anno ipotizzando un sistema stabile. Va qui considerato che soprattutto per effetto dell'accelerazione delle procedure viene presentato un minor numero di domande infondate e nel complesso vi sono meno persone ammesse provvisoriamente.

Al fine di valutare l'evoluzione dei costi per i Cantoni e per i Comuni nel sistema attuale e in quello nuovo, è stato elaborato un modello di calcolo dettagliato con cui è possibile determinare in maniera estremamente precisa i costi lordi a carico del settore dell'asilo, ossia prima della detrazione degli indennizzi che i Cantoni ricevono dalla Confederazione per le prestazioni fornite. In tale modello vanno considerati, secondo il punto di vista del gruppo di lavoro, sia i costi per lo svolgimento delle procedure d'asilo, che per l'attuazione delle decisioni (incluso il soccorso di emergenza e l'esecuzione forzata) e per l'integrazione e l'eventuale sostegno ai rifugiati e alle persone ammesse provvisoriamente. Sono stati inoltre calcolati gli indennizzi attesi da parte della Confederazione.

Rispetto al sistema attuale i Cantoni possono attendersi dal riassetto, in relazione ai costi netti (costi lordi al netto degli indennizzi della Confederazione) a parità delle altre condizioni, risparmi annui in misura di circa 90 milioni di CHF (cfr. figura 4-3 a pag. 44). Le condizioni necessarie perché si realizzi tale evoluzione positiva sono le seguenti:

- rispetto dei termini di procedura notevolmente più brevi;
- riduzione delle domande d'asilo infondate a un totale di 20.000 all'anno grazie allo snellimento delle procedure;
- aumento del 5 per cento del tasso di attività per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente quale conseguenza di decisioni più rapide e del maggior impegno nel favorire l'integrazione.

e) Regioni e sedi di ubicazione dei centri della Confederazione (cfr. capitolo 5)

Come indicato nella dichiarazione congiunta rilasciata in occasione della Conferenza sull'asilo del gennaio 2013 devono essere create nuove regioni, ciascuna delle quali sarà dotata di un centro di procedura e fino a quattro centri di rimpatrio e dovrà assumersi compiti in misura proporzionale alla sua popolazione. Secondo il gruppo di lavoro i compiti in seno alla regione dovranno essere così articolati:

- procedure e gestione dei centri federali: Confederazione;
- pianificazione dell'ubicazione dei centri: pianificazione globale da parte della Confederazione con la cooperazione di tutti i Cantoni della regione e il coinvolgimento dei rispettivi Comuni;
- indennizzi: indennizzi economici da parte della Confederazione mediante importi forfettari per singoli casi; perequazione di differenti oneri in capo ai Cantoni mediante un modello di compensazione della Confederazione;
- esecuzione degli allontanamenti - Cantoni: sistema di coordinamento all'interno della regione più efficace di quanto realizzato finora;
- pianificazione e gestione dei posti di carcerazione amministrativa - Cantoni: sistema di coordinamento mediante la CDDGP / concordati sull'esecuzione delle pene.

Per la formazione delle regioni il gruppo di lavoro si è basato sulle strutture di cooperazione finora operanti della CDOS e sui concordati sull'esecuzione delle pene, e consiglia un modello con 6 regioni in cui i Cantoni BE e ZH formano ciascuno una regione autonoma. Per ciascuna regione è previsto un centro di procedura. Saranno inoltre necessari circa 10 centri di rimpatrio. La formazione delle regioni proposta assicura una struttura efficiente in termini di costi per i centri di procedura e di rimpatrio e brevi distanze tra i centri e consente l'utilizzo di una lingua unitaria per l'espletamento delle procedure all'interno delle regioni.

La pianificazione dei luoghi di ubicazione da parte dell'UFM è stata portata avanti di pari passo all'attività del gruppo di lavoro. Dopo l'approvazione del presente rapporto, l'UFM - in collaborazione con i responsabili governativi dei Cantoni e con il coinvolgimento dei Comuni interessati - elaborerà una pianificazione nazionale concreta dei luoghi di ubicazione dei centri della Confederazione necessari.

f) Ripartizione dei richiedenti l'asilo e modelli di compensazione (cfr. capitolo 6)

Il riassetto determinerà modifiche significative nella chiave di ripartizione e nel modello di compensazione attuali:

- In futuro verranno in linea generale attribuiti ai Cantoni solo i casi trattati nel quadro di una procedura ampliata. Si riduce pertanto drasticamente la fetta corrispondente alla compensazione delle prestazioni speciali (ad es. per il Cantone in cui ha sede un centro della Confederazione).
- i casi in procedura ampliata sono nettamente più costosi dell'attuale base di compensazione (tutte le domande d'asilo). A parità di detrazioni, come accadeva finora, i Cantoni di

ubicazione otterrebbero quindi, dopo il riassetto, uno sgravio finanziario considerevolmente più elevato;

- Nei casi trattati nel quadro di una procedura celere e nei casi Dublino, l'esecuzione dell'allontanamento è generalmente eseguita direttamente dal centro della Confederazione. Ne consegue che i compiti legati all'esecuzione dell'allontanamento sono concentrati sui Cantoni dotati di centri di rimpatrio.

Data questa situazione iniziale, per il gruppo di lavoro si è reso inevitabile rielaborare il modello di compensazione. L'organismo ha quindi applicato il principio secondo cui i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente devono continuare ad essere ripartiti tra i Cantoni in proporzione alla rispettiva popolazione. Vanno nel contempo creati degli incentivi finanziari per i Cantoni che sono disposti a fornire prestazioni speciali, ospitando ad esempio centri della Confederazione, occupandosi delle procedure di asilo in corso o dell'esecuzione degli allontanamenti.

Di conseguenza il **nuovo modello di compensazione** prevede un totale di quattro detrazioni della quota di casi proporzionali alla popolazione in procedura ampliata:

- detrazione del 20% (ovvero 0,2 casi) per ciascun posto in un centro di procedura e rimpatrio;
- detrazione del 40% (ovvero 0,4 casi) per ciascun posto in un centro speciale;
- detrazione del 15% (ovvero 0,15 casi) per ciascun richiedente l'asilo attribuito a un centro di rimpatrio;
- detrazione del 10% (ovvero 0,1 casi) per ciascuna partenza controllata tramite un aeroporto (DEPU / DEPA).

Questo nuovo modello di compensazione assicura che i Cantoni che offrono prestazioni speciali potranno godere di un vantaggio finanziario, in quanto devono assumere meno casi in procedura ampliata, cosa che comporta anche un alleggerimento per Città e Comuni. Nel contempo, grazie all'importo equilibrato delle detrazioni, quasi tutti i Cantoni potranno contare, dopo il riassetto, su costi netti inferiori a quelli attuali.

Per quanto riguarda il sistema di indennizzo, il gruppo di lavoro ritiene sostanzialmente che al momento attuale non sia indispensabile intervenire.

g) Conseguenze del riassetto: monitoraggio e disponibilità all'adeguamento (cfr. paragrafo 6.7)

Sebbene il modello di compensazione sia equilibrato, si possono osservare sviluppi a livello nazionale o internazionale per quanto attiene ai costi, all'esecuzione degli allontanamenti, al numero di beneficiari del soccorso d'emergenza o ad altri aspetti che potrebbero comportare per alcuni Cantoni e Comuni conseguenze problematiche non previste nell'ambito del riassetto. Per individuare tempestivamente questi sviluppi indesiderati occorre istituire un monitoraggio periodico dei settori più significativi dell'asilo.

Sia i Cantoni che la Confederazione devono accettare espressamente di studiare e apportare insieme tempestivamente, in caso di eventuali sviluppi negativi, adeguamenti al modello di compensazione o al sistema di indennizzo. Ciò deve accadere analogamente anche per i Cantoni e i Comuni di ubicazione.

h) Questioni di carattere organizzativo (cfr. capitolo 7)

Le principali sfide di carattere organizzativo possono essere sintetizzate come segue:

- Confederazione: per garantire di poter far fronte alle possibili fluttuazioni, è indispensabile che, in caso di rapido aumento delle domande d'asilo, l'UFM possa intervenire impiegando con flessibilità il proprio personale. A tale proposito sono previste diverse opzioni d'intervento come, ad esempio, la reintroduzione del sistema della "disponibilità strategica a fornire prestazioni", l'orario di lavoro calcolato su base annuale o l'assunzione di personale temporaneo;
- Cantoni: un fabbisogno supplementare di coordinamento emerge soprattutto in relazione all'esecuzione degli allontanamenti e alla pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa, che sono strettamente correlati tra loro;
- Città e Comuni: il livello comunale deve essere adeguatamente coinvolto nella ricerca delle ubicazioni e nelle procedure di approvazione dei piani, nella gestione dei centri della Confederazione ma anche nella ripartizione dei compiti all'interno dei Cantoni e nel finanziamento nel settore dell'asilo.

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

La Conferenza sull'asilo ha concordato il 21 gennaio 2013 i dati di riferimento per il riassetto del settore dell'asilo³ e adottato in merito una dichiarazione congiunta. Successivamente il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno deciso di conferire al gruppo di lavoro "Riassetto del settore dell'asilo" (GL Riassetto) un secondo mandato per l'attuazione delle misure di accelerazione⁴. Il livello comunale è anch'esso rappresentato nel gruppo di lavoro attraverso l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS).

1.2 Mandato

1.2.1 Risultati della Conferenza sull'asilo

Secondo il mandato del 26 febbraio 2013, il gruppo di lavoro è incaricato di elaborare la pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo e di presentare il rispettivo piano d'attuazione. Il mandato include in particolare i seguenti elementi:

- Confederazione e Cantoni si impegnano, con la collaborazione delle associazioni mantello delle Città e dei Comuni, a definire la pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo (in particolare per quanto riguarda l'ubicazione dei centri di procedura, di attesa e di rimpatrio, dei centri per i richiedenti l'asilo renitenti e dei posti di carcerazione amministrativa)⁵;
- attuazione della variante B "decentralizzazione in 5 regioni" con una capacità di alloggio di 6.000 posti per la Confederazione e definizione delle sedi di ubicazione⁶;
- la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché i Cantoni e i Comuni cui sono affidati compiti speciali a livello di alloggio e di esecuzione degli allontanamenti ottengano una

³ Gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni (2013), Dati di riferimento inerenti al riassetto del settore dell'asilo (attuazione delle misure di accelerazione), documento dell'Ufficio federale della migrazione del 21 novembre 2012.

⁴ Mandato successivo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). Prosecuzione dell'organizzazione del progetto per l'attuazione delle misure di accelerazione nel settore dell'asilo. Berna, 26 febbraio 2013.

⁵ Cfr. punto 2.2 del mandato successivo.

⁶ Cfr. punto 2.3 del mandato successivo. Nel quadro della successiva elaborazione, ci si è orientati verso la pianificazione di 5.000 posti nei centri della Confederazione.

compensazione finanziaria o di altra natura. I compiti dei Cantoni possono essere espletati nell'ambito di accordi e/o concordati⁷;

- i Cantoni si impegnano a predisporre in tempo utile i posti di carcerazione amministrativa necessari per l'attuazione delle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri e avviano senza indugio la necessaria pianificazione. La Confederazione indennizza i Cantoni per la costruzione e l'allestimento dei posti di carcerazione e per le spese di gestione, come previsto dalle disposizioni della Legge sugli stranieri. I Cantoni creano 500-700 posti di carcerazione amministrativa supplementari. La loro ubicazione va definita in considerazione di quanto previsto dal riassetto⁸.

1.2.2 Nuovo mandato al gruppo di lavoro per il riassetto

I risultati dovranno essere sintetizzati in un rapporto successivo o in un piano d'attuazione che sarà discusso e poi adottato in occasione di una successiva Conferenza sull'asilo nel 2014. Il **piano d'attuazione** include i seguenti elementi:

- **determinazione delle regioni** con le ubicazioni dei centri della Confederazione (centri di procedura, di attesa e di rimpatrio) e dei centri per i richiedenti l'asilo renitenti; considerazione della pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa da parte dei Cantoni;
- **elaborazione di un nuovo modello che preveda le possibili varianti per la ripartizione tra i Cantoni dei compiti previsti nel settore dell'asilo:**
 - accoglienza, assistenza, consulenza per il ritorno, esecuzione dell'allontanamento;
 - modello di compensazione per i Cantoni e i Comuni che forniscono prestazioni speciali;
 - adeguamento del sistema di ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni (art. 27 Legge sull'asilo);
 - adeguamento del sistema di indennizzo correlato (artt. 88 e segg. Legge sull'asilo);
- **definizione della procedura d'asilo ampliata:**
 - iter procedurale e competenze;
 - procedura di ricorso dinanzi al TAF;
 - organizzazione della rappresentanza legale.

Per il passaggio dalla prassi attuale alla situazione auspicata dalla procedura post-riassetto, dovrà essere predisposto un piano d'attuazione dettagliato, contenente in particolare informazioni relative all'orizzonte temporale, alla suddivisione in fasi e alle interazioni tra le singole fasi. Per la creazione del piano d'attuazione si devono attendere le decisioni della Conferenza sull'asilo relative al presente piano d'attuazione. Una bozza generale dovrà comunque essere disponibile prima della Conferenza sull'asilo.

⁷ Cfr. punto 2.6 del mandato successivo.

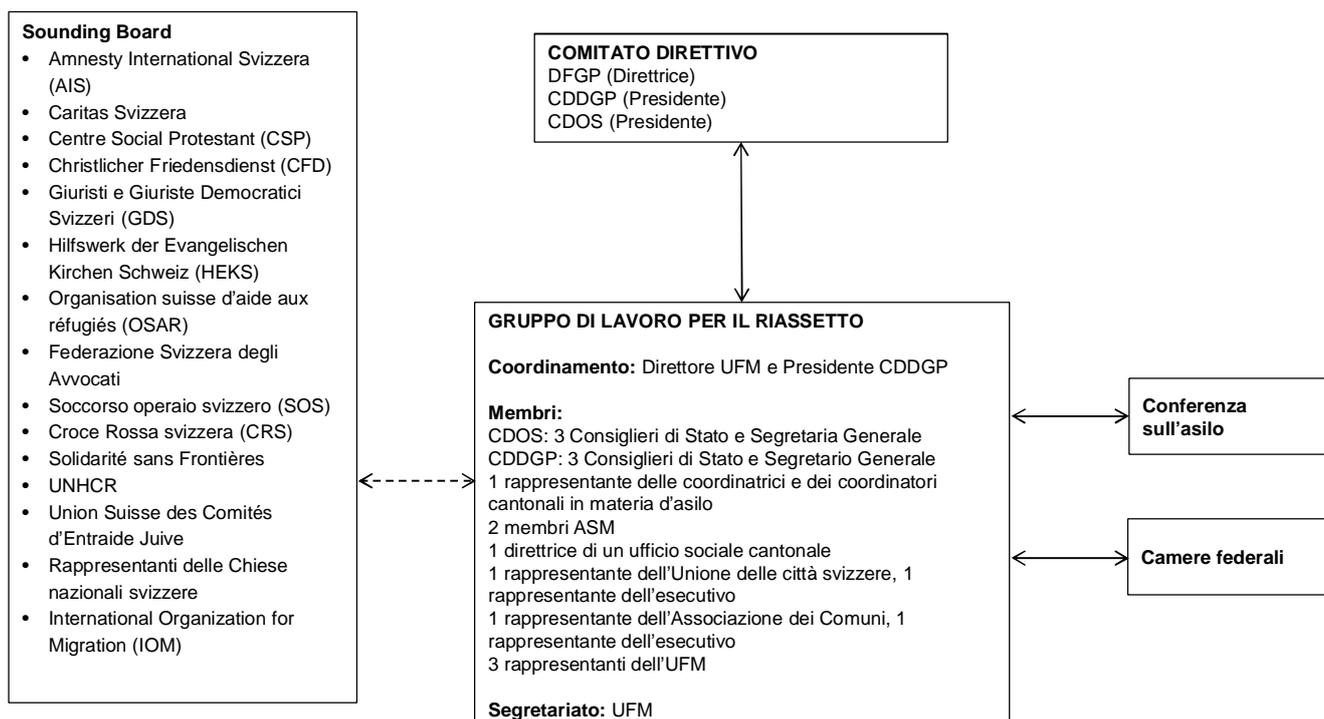
⁸ Cfr. punto 2.7 del mandato successivo.

1.3 Organizzazione del progetto ed elaborazione del rapporto

a) Organizzazione del progetto

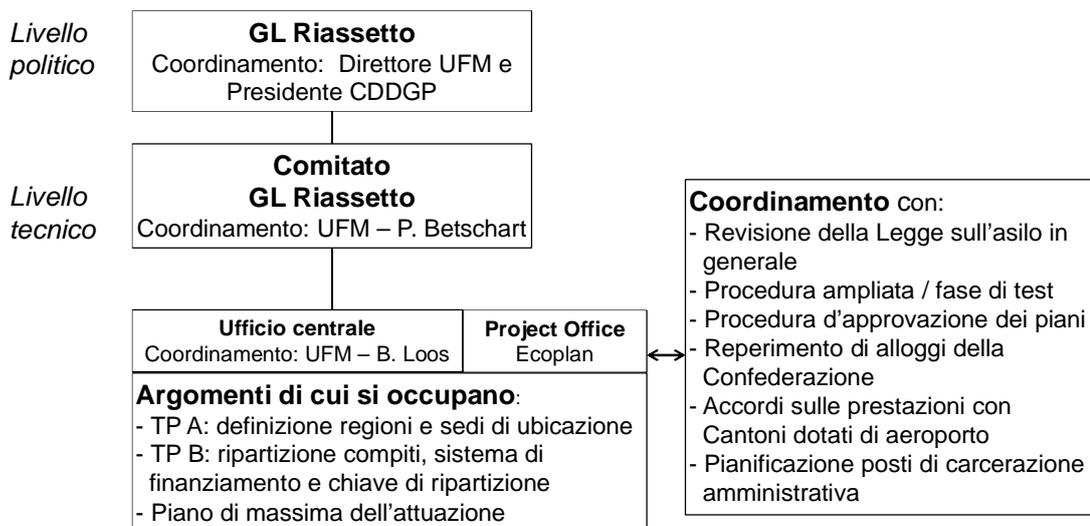
Il piano d'attuazione è stato elaborato nel dettaglio a livello politico dalla struttura illustrata nella figura 1-1.

Figura 1-1: Organizzazione del progetto a livello politico



Per l'elaborazione dei contenuti del progetto si è ricorsi a un'organizzazione a "livello tecnico" del gruppo di lavoro per il riassetto (cfr. figura 1-2):

- nell'ambito di workshop, il comitato del GL Riassetto assume decisioni importanti a livello tecnico e approva i contenuti e le domande sottoposte al GL Riassetto per conoscenza o a fini decisionali;
- l'ufficio, su mandato del comitato, elabora le basi tecniche dei workshop e stabilisce le sedute del gruppo di lavoro, oltre a farsi carico del coordinamento con gli altri progetti pertinenti;
- l'ufficio è supportato dalla società di consulenza esterna Ecoplan AG, che opera in veste di project office.

Figura 1-2: Organizzazione del progetto a livello tecnico**b) Elaborazione del rapporto**

Il presente rapporto è stato redatto nell'ambito di 6 incontri con il gruppo di lavoro.

- incontro di lavoro 1 (1 marzo 2013): sguardo retrospettivo sulla Conferenza nazionale sull'asilo e nuovo mandato al gruppo di lavoro;
- incontro di lavoro 2 (3 maggio 2013): approvazione del progetto di elaborazione, decisioni intermedie sulla creazione delle regioni e approvazione dei criteri per la definizione delle conseguenze finanziarie per la Confederazione, i Cantoni in cui hanno sede i centri della Confederazione e i Cantoni d'attribuzione;
- incontro di lavoro 3 (17 giugno 2013): presa d'atto del fabbisogno futuro di alloggi nei centri della Confederazione e nei Cantoni, adozione dei criteri di ricerca delle ubicazioni, approvazione dell'orientamento generale per la rielaborazione della chiave di ripartizione con le compensazioni per le prestazioni speciali;
- incontro di lavoro 4 (17 settembre 2013): presa d'atto degli effetti finanziari per i Cantoni e i Comuni secondo il modello dei costi, discussione sulle varianti d'ubicazione e sui modelli di compensazione proposti, approvazione della bozza del rapporto da inviare in consultazione ai comitati di CDOS e CDDGP e alle associazioni comunali UCS e ACS;
- incontro di lavoro 5 (22 novembre 2013): presa d'atto dei risultati della consultazione e del feedback restituito dall'assemblea plenaria comune di CDDGP e CDOS del 15 novembre, presa d'atto dello stato dei lavori relativi ad altri progetti del riassetto, approvazione della variante d'ubicazione con 6 regioni, incarico per la revisione del rapporto tenendo in considerazione le ipotesi definitive del modello e per trovare un compromesso sul modello di compensazione;
- incontro di lavoro 6 (20 dicembre 2013): presa d'atto dei risultati aggiornati sulle conseguenze finanziarie del riassetto per i Cantoni e i Comuni, presa d'atto delle precisazioni

sui costi delle partenze controllate tramite aeroporto e degli effetti della compensazione proposta, discussione e approvazione del nuovo modello di compensazione.

Per la preparazione di questi incontri di lavoro, il comitato del GL Riassetto si è riunito per un totale di 6 workshop di un'intera giornata, nel corso dei quali ha discusso i documenti elaborati dall'ufficio e da Ecoplan e ha indirizzato le corrispondenti richieste al gruppo di lavoro.

1.4 Delimitazione

Il presente rapporto ha per obiettivo l'individuazione di soluzioni per i seguenti ambiti parziali del riassetto:

- determinazione delle regioni in cui saranno ubicati i centri della Confederazione. A tale proposito occorre chiarire quali compiti spettano alle regioni nel nuovo sistema e quali compiti e obiettivi dovranno continuare a essere gestiti a livello centrale;
- elaborazione di un nuovo modello per la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, rispettando i nuovi iter procedurali e provvedendo a una compensazione tra i Cantoni in modo che i Cantoni e i Comuni che forniscono prestazioni speciali (ad es. l'ubicazione di un centro della Confederazione o l'esecuzione di allontanamenti) non siano penalizzati ma stimolati a farsi carico di questi compiti.

L'organizzazione della fase di test prevista a partire dal 2014 è espressamente esclusa dal presente rapporto, così come la pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa, gli accordi sulle prestazioni con i Cantoni dotati di aeroporto e la definizione della procedura di approvazione dei piani. Questi progetti, rilevanti ai fini del riassetto ma non trattati dal comitato, saranno coordinati con i lavori in corso. Il capitolo 8 fornirà informazioni sul loro stato d'avanzamento.

1.5 Struttura del rapporto

Il rapporto si articola come di seguito indicato:

- il capitolo 2 presenta gli obiettivi e gli elementi principali del riassetto che si rifanno ai dati di riferimento adottati nel gennaio 2013 dalla Conferenza sull'asilo;
- il capitolo 3 passa in rassegna le ripercussioni del piano di riassetto sul numero effettivo di persone attese in futuro nei centri della Confederazione e nei Cantoni. Sulla base di questi dati è possibile determinare quanti alloggi devono essere messi a disposizione dalla Confederazione e dai Cantoni;
- forma oggetto del capitolo 4 l'analisi delle conseguenze finanziarie attese per la Confederazione e i Cantoni a seguito del riassetto. A tale proposito è stato sviluppato un modello completo e dettagliato per il calcolo dei costi annui;
- il capitolo 5 riporta le proposte messe a punto e adottate dal gruppo di lavoro in relazione alla creazione delle regioni e alla pianificazione dell'ubicazione dei centri della Confederazione;

- sulla base di queste proposte, nel capitolo 6 si individua e si illustra la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i singoli Cantoni. Forma parte integrante del capitolo anche lo sviluppo di un nuovo modello di compensazione che rappresenti un incentivo economico per i Cantoni all'assunzione di prestazioni speciali (ad es. l'ubicazione di un centro della Confederazione o l'esecuzione degli allontanamenti);
- il capitolo 7 si occupa dei problemi di carattere organizzativo che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni devono affrontare per effetto del riassetto;
- il capitolo 8 offre una breve panoramica sullo stato d'avanzamento degli altri progetti in corso concernenti il riassetto (fase di test, procedura d'approvazione dei piani, accordo sulle prestazioni con i Cantoni dotati di aeroporto, pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa, ecc.);

In una sezione separata del rapporto sono riportate ulteriori spiegazioni e i risultati dettagliati dei lavori del comitato e del gruppo di lavoro e sono inserite le seguenti integrazioni:

- l'Allegato A presenta in dettaglio la griglia quantitativa posta alla base del riassetto, che fornisce in particolare indicazioni sul numero e sulla composizione delle domande d'asilo, sulla presunta durata delle procedure e su altri indicatori (ad es. percentuale di riconoscimenti, numero di decisioni negative, numero di esecuzioni forzate ed entità e periodo di fruizione del soccorso di emergenza);
- l'Allegato B illustra il modello dei costi su cui si basano tutti i calcoli per la ripartizione dei richiedenti l'asilo e dei costi risultanti. Per i circa 25 elementi di costo considerati vengono specificati in dettaglio le quote di costo e gli indennizzi della Confederazione;
- l'Allegato C presenta i risultati di dettaglio del nuovo modello di compensazione. Per tutti e 26 i Cantoni vengono altresì presentati i principali indicatori (casi in procedura ampliata, soccorso di emergenza, allontanamenti forzati, costi netti), espressi sia come valori assoluti che per abitante; inoltre è fornita una panoramica di altri modelli di compensazione analizzati e un confronto tra questi e il nuovo modello;
- l'Allegato D offre una panoramica sulle forme di cooperazione attualmente adottate dai Cantoni in materia di migrazione, affari sociali, giustizia e polizia;
- l'Allegato E mostra i risultati di diversi scenari di fluttuazione e approfondisce le considerazioni sulla capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni dopo il riassetto.

2 Obiettivi ed elementi principali del riassetto

2.1 Obiettivi strategici

Il riassetto del settore dell'asilo deve consentire di raggiungere i seguenti obiettivi:

- le procedure d'asilo devono essere eseguite rapidamente e nel rispetto dei principi dello stato di diritto;
- le persone vulnerabili devono continuare a disporre della protezione necessaria e devono essere integrate al più presto possibile in Svizzera;
- l'incentivo a presentare domande d'asilo manifestamente infondate deve essere ridotto;
- la credibilità del settore dell'asilo deve essere durevolmente rafforzata;
- le decisioni di allontanamento devono essere eseguite con coerenza;
- le strutture di accoglienza devono essere spaziose e organizzate in maniera efficiente.

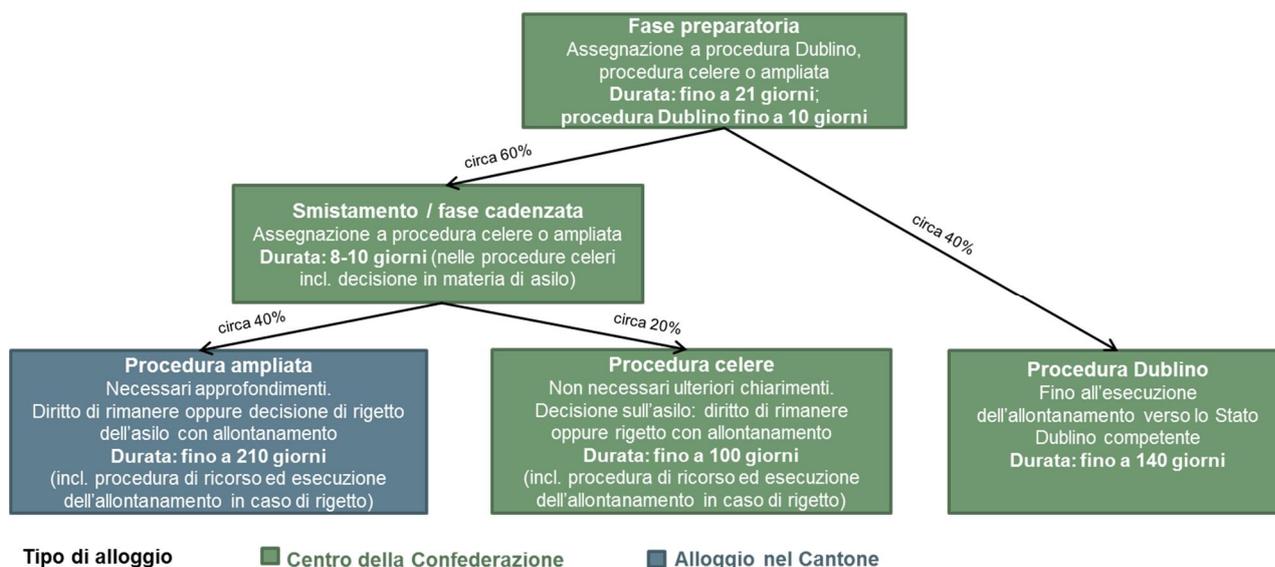
A tal fine occorre strutturare in maniera chiara l'iter procedurale, adattare il sistema di accoglienza dei richiedenti l'asilo e definire chiaramente la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. La Conferenza sull'asilo ha fissato i parametri di riferimento relativi a questi punti. Le decisioni inerenti all'iter procedurale, ai centri della Confederazione e alla ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni sono brevemente richiamate ancora una volta nei tre paragrafi che seguono e costituiscono la base per l'elaborazione del piano d'attuazione.

2.2 Iter procedurale

Per raggiungere l'auspicata accelerazione delle procedure, in futuro sarà operata una distinzione tra le procedure d'asilo illustrate nella figura che segue⁹:

⁹ Per una descrizione dettagliata delle procedure si rimanda al rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni (2012), Riassetto del settore dell'asilo. La figura 3-1 a pag. 27 mostra una rappresentazione schematica più dettagliata dell'iter procedurale, in cui sono indicate la durata delle procedure e le quote percentuali.

Figura 2-1: Schema riassuntivo delle procedure d'asilo in seguito al riassetto



- Procedura Dublino:** i richiedenti l'asilo trattati nel quadro della procedura Dublino (che al momento rappresentano circa il 40% di tutte le domande d'asilo) rimangono sotto la responsabilità della Confederazione fino alla partenza e non sono pertanto attribuiti ai Cantoni. Questo significa che circa il 60% delle domande d'asilo attuali è regolamentato tramite una procedura rapida nei centri della Confederazione (ossia circa il 20% secondo la procedura celere e circa il 40% secondo la procedura Dublino). Se in un momento successivo la procedura Dublino non può essere proseguita, la domanda è trattata in procedura celere o ampliata. Come già accade oggi, la procedura Dublino non prevede audizioni. Viene tuttavia condotto un interrogatorio sommario e accordato il diritto di essere sentiti. Prima della decisione occorre attendere la risposta dello Stato Dublino competente in ordine alla domanda di presa o ripresa in carico.
- Procedura celere:** le domande d'asilo che al termine dell'audizione non richiedono ulteriori chiarimenti devono essere trattate nel quadro di una procedura celere secondo un calendario prestabilito (almeno il 20% di tutte le domande d'asilo), precisando che possono essere pronunciate decisioni d'asilo negative (decisioni di non entrata nel merito, decisioni d'asilo materiali accompagnate da una decisione di allontanamento o di ammissione provvisoria) e decisioni positive (concessione dell'asilo). In merito alle decisioni verosimilmente positive, accompagnate dall'autorizzazione a rimanere in Svizzera, per determinare il tipo di procedura (celere o ampliata) da applicare occorre prendere in considerazione anche la prassi in materia d'asilo adottata dagli Stati UE nei confronti dei rispettivi Paesi d'origine e la capacità di alloggio di Confederazione e Cantoni. Nella procedura celere non è di norma prevista alcuna attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni. Le domande d'asilo trattate in procedura celere devono, secondo il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, portare a una decisione definitiva entro 100 giorni e, in caso di decisione negativa, all'esecuzione dell'allontanamento. I richiedenti l'asilo interessati sono alloggiati per tutta la durata della procedura e fino all'esecuzione

dell'allontanamento nei centri della Confederazione. Le persone che, al termine della procedura celere di prima istanza, ottengono l'autorizzazione a rimanere in Svizzera (concessione dell'asilo o ammissione provvisoria), sono ripartite tra i Cantoni e integrate il più rapidamente possibile.

- **Procedura ampliata:** la procedura ampliata (circa il 40% di tutte le domande d'asilo) si applica soprattutto alle domande d'asilo che, dopo l'audizione o nel quadro della procedura di ricorso, richiedono ulteriori chiarimenti affinché possa essere presa una decisione. La procedura ampliata è inoltre estesa anche ai richiedenti che presumibilmente riceveranno l'autorizzazione a rimanere in Svizzera (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo). Tale condizione sussiste soprattutto nei casi in cui il trattamento delle domande d'asilo presentate da persone originarie di determinate aree geografiche è temporaneamente sospeso perché non è possibile prevedere come si evolverà la situazione nel prossimo futuro (moratoria, definizione di priorità).

Se si applica la procedura ampliata, il richiedente l'asilo è attribuito ai Cantoni per la durata della procedura d'asilo e dell'esecuzione dell'allontanamento. La procedura dovrà essere chiusa definitivamente nell'arco di un anno, compresa l'esecuzione dell'eventuale decisione di allontanamento.

In questa ripartizione dei richiedenti l'asilo tra la Confederazione (nella procedura celere almeno il 20% delle domande d'asilo, nella procedura Dublino almeno il 40% delle domande d'asilo) e i Cantoni (nella procedura ampliata circa il 40% delle domande d'asilo) occorre tenere presente che per una parte dei casi Dublino la presa e la ripresa in carico da parte di un altro Stato Dublino non avrà esito positivo e che per una parte delle domande trattate in procedura celere è certamente possibile una decisione rapida ma l'esecuzione dell'allontanamento non è realizzabile durante la permanenza nei centri della Confederazione. In questi casi può essere necessario alloggiare in un secondo momento in un Cantone i richiedenti interessati. Inoltre può variare la composizione effettiva delle domande (percentuale di procedure Dublino, necessità di ulteriori chiarimenti, ecc.).

Con quest'operazione di riassetto delle procedure si intende imprimere, come precedentemente menzionato, un'accelerazione significativa alle procedure d'asilo. La figura che segue offre una panoramica sulla durata auspicata delle procedure rispetto al sistema attualmente in uso. Sia per quanto riguarda la procedura ampliata (corrispondente pressappoco all'attuale "rigetto senza AP") che per quanto attiene alla procedura celere (corrispondente pressappoco all'attuale "NEM senza Dublino") si registrerà una significativa riduzione dei tempi. Anche per la procedura Dublino (corrisponde all'attuale NEM Dublino) si avrà un'accelerazione, passando in media dal valore attuale di 94 giorni ad appena 80 giorni¹⁰.

¹⁰ Corrisponde alla somma dei due valori indicati nella colonna di destra (50 giorni x il 58% dei casi più 120 giorni x il 42% dei casi).

Figura 2-2: Durata auspicabile delle procedure dopo il riassetto

Procedura d'asilo	ATTUALE (2012)	NUOVO (dopo il riassetto)
Rigetto senza AP Procedura ampliata	321 giorni (in Ø)	151 giorni (in caso di asilo / AP) 241 giorni (in caso di rigetto)
NEM senza Dublino Procedura celere	310 giorni (in Ø)	100 giorni (incl. fase di attesa/esecutiva)
NEM Dublino Procedura Dublino	94 giorni (in Ø)	50 giorni (con partenza dopo la decisione in circa il 58% dei casi) 120 giorni (incl. fase di attesa/esecutiva per circa il 42% dei casi)

AP: persone ammesse provvisoriamente NEM: decisione di non entrata nel merito in Ø: in media

2.3 Accoglienza nei centri della Confederazione

La semplificazione delle procedure presuppone che gli attori principali si trovino nello stesso luogo (in particolare accoglienza di richiedenti l'asilo, responsabili delle procedure d'asilo in seno all'UFM; rappresentanza legale e consulenza in vista del ritorno, specialisti dell'esame della documentazione e della procedura Eurodac per il confronto delle impronte digitali nonché della documentazione sui paesi).

Nelle regioni da costituire dovranno essere creati a tale scopo centri della Confederazione che svolgeranno funzioni diverse:

- il **centro di procedura** corrisponde in linea generale agli attuali centri di registrazione e procedura. Qui possono essere presentate le domande d'asilo¹¹ e qui si svolgono anche la fase preparatoria e la procedura di prima istanza (procedura cadenzata). Tutti gli attori importanti della procedura d'asilo sono raggruppati in questi centri. Al fine di facilitare la gestione dei carichi di lavoro, i centri di procedura non devono specializzarsi in una determinata tipologia di domande d'asilo (tutti i centri trattano tutti i casi). Un centro di procedura dispone idealmente di una capacità di alloggio di 350-650 posti;
- il **centro di rimpatrio** è destinato ad accogliere le persone in procedura Dublino e i richiedenti durante la fase di ricorso ed esecuzione (procedura celere). Si auspica che questi centri avranno una capacità di 250-500 posti;
- i **centri speciali** per i richiedenti l'asilo renitenti sono gestiti dalla Confederazione (per le domande che sono di competenza della Confederazione) o da un Cantone (per le domande che sono di competenza cantonale). Sono previsti due centri della Confederazione con una capacità di 60 persone ciascuno.

¹¹ Ciò corrisponde alla prassi prevista dalla vigente Legge sull'asilo: oggi le domande d'asilo possono essere presentate in uno qualsiasi dei cinque centri di registrazione e procedura (CRP). Nel centro di test di Zurigo non sarà possibile presentare domande d'asilo durante la fase di test.

Ogni regione è dotata di un centro di procedura e, al massimo, di tre altri centri. I centri supplementari sono raggiungibili dal centro di procedura in un'ora al massimo.

Il gruppo di lavoro per il riassetto ritiene che la differenziazione tra le diverse tipologie di centri, come sopra descritto, sia ragionevole. Occorre tuttavia verificare che siano garantite la permeabilità del sistema e la necessaria flessibilità con riferimento alle diverse tipologie di centro. Questa condizione è da un lato necessaria per garantire rapidi cambiamenti di destinazione dei centri in caso di fluttuazioni nel numero di domande d'asilo. D'altro canto l'esperienza pratica dei Cantoni mostra che la definizione giuridica dei diversi tipi di centro può ostacolare la gestione dei carichi di lavoro. I centri devono potersi assumere funzioni differenti per contribuire così a gestire in maniera flessibile i periodi critici. La permeabilità non deve essere pertanto limitata da rigide disposizioni giuridiche¹².

2.4 Ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni

La figura 2-3 offre una panoramica sui principali compiti associati al settore dell'asilo e alle rispettive competenze della Confederazione e dei Cantoni. Riassumendo si distinguono i seguenti settori di attività¹³:

- **esecuzione della procedura d'asilo:** la Confederazione è responsabile della gestione dell'intera procedura d'asilo, dalla presentazione della domanda fino alla decisione definitiva. Rispetto alla regolamentazione in vigore non si riscontra alcun cambiamento. La Confederazione sostiene come sempre i costi dello svolgimento della procedura;
- **accoglienza e assistenza:** la Confederazione continua a provvedere alla sistemazione dei richiedenti l'asilo dopo averli accolti e durante le prime fasi procedurali. In futuro sarà responsabile dell'accoglienza dei richiedenti l'asilo per tutta la durata della procedura celere e per i casi Dublino. Ai Cantoni spetta l'accoglienza dei richiedenti l'asilo in procedura ampliata e a tal fine ricevono il sostegno economico della Confederazione.

Un'altra caratteristica essenziale del riassetto del settore dell'asilo è quella di promuovere il ritorno volontario dei richiedenti l'asilo che hanno ricevuto una decisione negativa. Le competenze sono ripartite come segue:

- nei centri della Confederazione spetta a quest'ultima effettuare colloqui di consulenza per il ritorno al fine di informare esaurientemente i richiedenti l'asilo sull'offerta d'aiuto al ritorno;
- nella procedura ampliata, dopo l'attribuzione al Cantone questo sarà responsabile della consulenza per il ritorno e riceverà il sostegno economico della Confederazione.

L'accesso alla consulenza per il ritorno e la partenza volontaria verso lo Stato d'origine con aiuto al ritorno devono essere di norma possibili in qualsiasi fase della procedura;

¹² In tal senso, rispetto allo stato dei lavori della primavera 2013 si è rinunciato alla differenziazione tra centri di attesa e centri di rimpatrio. D'ora in avanti si utilizzerà solo il termine "centro di rimpatrio" che rimanda alla finalità del centro, ossia la preparazione della partenza.

¹³ Per una ricapitolazione dettagliata dei singoli compiti e della ripartizione dei costi cfr. l'Allegato B.

- **integrazione:** le persone autorizzate a rimanere in Svizzera devono essere integrate il più rapidamente possibile. I Cantoni sono responsabili in materia e vengono sostenuti dalla Confederazione a livello progettuale e finanziario. Anche le Città e i Comuni giocano un ruolo importante in tale ambito. Cantoni, Città e Comuni sono infatti responsabili dell'attuazione delle misure d'integrazione nel quadro dell'aiuto sociale;
- **concessione del soccorso di emergenza:** una parte delle persone che hanno ricevuto una decisione negativa beneficia temporaneamente del soccorso di emergenza fino alla partenza. I Cantoni continuano a essere responsabili del pagamento di questo aiuto e, come finora avvenuto, ricevono dalla Confederazione una somma forfettaria per il soccorso d'emergenza per ogni persona a cui è stata notificata una decisione negativa definitiva ma che non partirà da un centro della Confederazione, a prescindere dal fatto che questa persona fruisca effettivamente o meno del soccorso di emergenza.
Con il riassetto cambia tuttavia la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni: l'esecuzione dell'allontanamento di persone in procedura celere che hanno ricevuto una decisione negativa e di persone in procedura Dublino avviene in linea generale direttamente dai centri di rimpatrio (cfr. il paragrafo "Esecuzione delle decisioni di allontanamento" qui di seguito). Questa disciplina si applica anche ai casi in cui, superata la durata di permanenza massima nei centri della Confederazione (140 giorni), non si prevede l'esecuzione dell'allontanamento. I Cantoni d'ubicazione dei centri di rimpatrio sono responsabili dell'esecuzione e tenuti, in determinate circostanze, a riconoscere il soccorso di emergenza. Questa regolamentazione è stata molto dibattuta in seno al gruppo di lavoro con esiti controversi; al paragrafo 6.5.1a a partire da pag. 73 vengono pertanto approfonditi gli effetti della regolamentazione;
- **esecuzione delle decisioni di allontanamento:** l'esecuzione degli allontanamenti nei casi Dublino e nelle procedure celeri avverrà di regola direttamente dai centri di rimpatrio. Per questi due tipi di procedura la responsabilità dell'esecuzione degli allontanamenti resta in linea di principio in capo ai Cantoni d'ubicazione dei centri di rimpatrio (in questi casi non avviene più la ripartizione tra tutti i Cantoni). Per i casi in procedura ampliata l'esecuzione dell'allontanamento spetta invece, come sempre, al Cantone a cui è stato attribuito il richiedente l'asilo. Per garantire l'esecuzione dell'allontanamento, in presenza di pertinenti motivi di carcerazione può essere disposta la carcerazione amministrativa.

I Cantoni sono invitati a chiarire con i Comuni, nei limiti delle loro competenze, anche la questione della cooperazione e del sistema d'indennizzo, in particolare per quanto riguarda i settori dell'accoglienza, dell'assistenza e dell'integrazione, ma ad es. anche per quello della scuola e dell'aiuto sociale. Così come avviene tra Confederazione e Cantoni, occorre definire le competenze inerenti ai compiti propri del settore dell'asilo anche tra Cantoni e Comuni e individuare soluzioni per il riconoscimento degli indennizzi ai Comuni che forniscono prestazioni speciali nell'ambito di questi compiti.

Figura 2-3: Compiti e assunzione dei costi nel settore dell'asilo dopo il riassetto

3 Effetti del riassetto sul fabbisogno di alloggi

La semplificazione delle procedure d'asilo e il conseguente necessario aumento della capacità di accoglienza nei centri della Confederazione determinano un numero significativo di spostamenti tra Confederazione e Cantoni, che interessano da un lato soprattutto il fabbisogno futuro di alloggi per la Confederazione e i Cantoni e dall'altro la ripartizione finanziaria degli oneri nella procedura d'asilo.

L'analisi di questi effetti offre lo spunto per considerazioni più approfondite:

- sulla pianificazione dei luoghi di ubicazione (cfr. capitolo 5);
- sull'adeguamento della chiave di ripartizione per l'attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni (cfr. capitolo 6);
- sulla verifica e l'eventuale adeguamento degli indennizzi attualmente previsti nel settore dell'asilo (cfr. paragrafo 6.6).

Nel presente capitolo verranno quindi analizzate e presentate le ripercussioni del riassetto sul fabbisogno di alloggi. Il capitolo è altrimenti suddiviso come segue:

- la griglia quantitativa posta a base dei calcoli è illustrata al paragrafo 3.1;
- il paragrafo 3.2 illustra le ripercussioni del riassetto sul numero effettivo di persone nel settore dell'asilo;
- partendo da questa base, nel paragrafo 3.3 viene determinato il fabbisogno futuro di alloggi nei centri della Confederazione da un lato e nei Cantoni dall'altro lato;

Gli effetti economici del riassetto sono illustrati al capitolo 4.

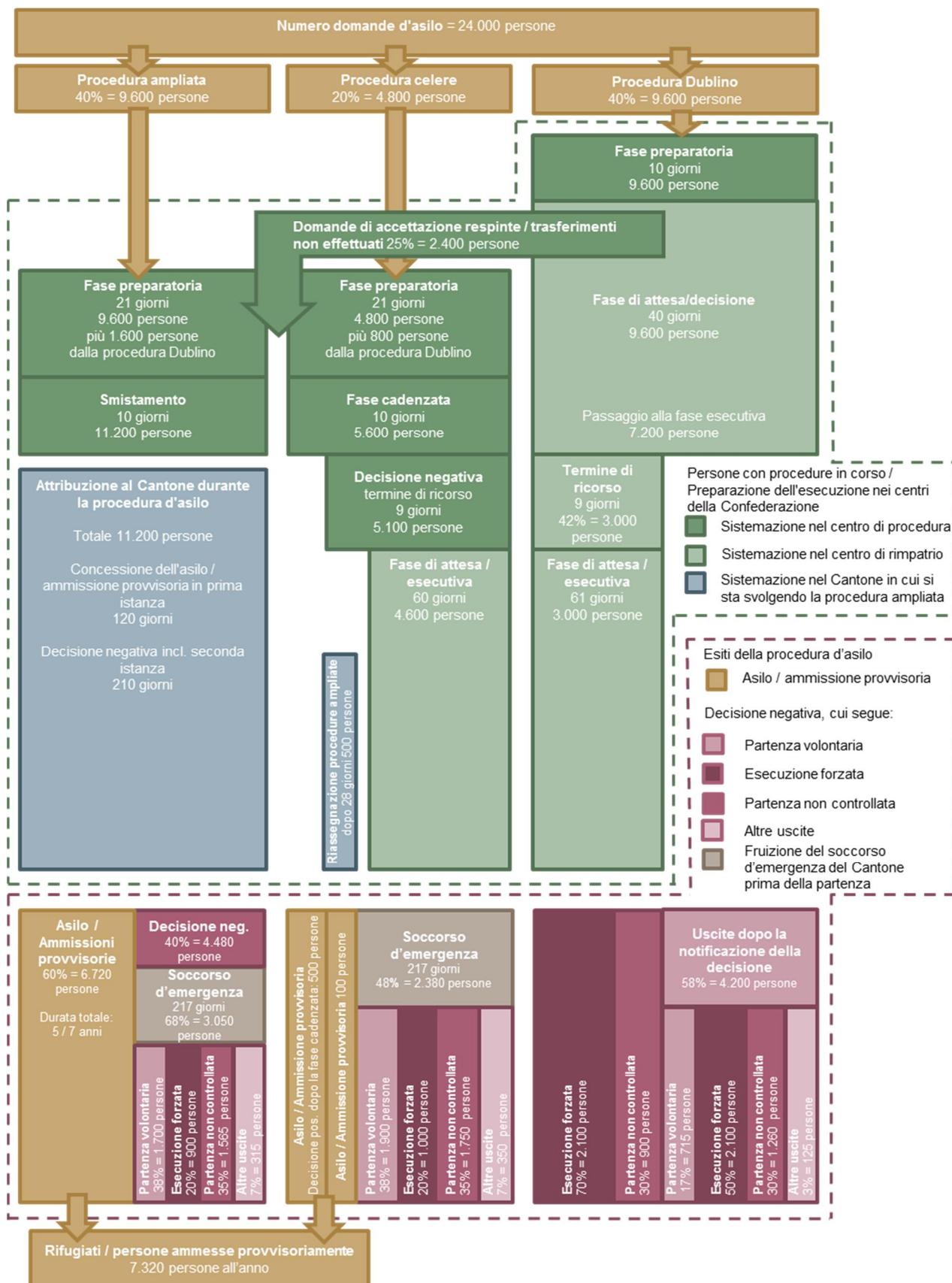
3.1 Griglia quantitativa: numero di domande d'asilo, durata delle fasi procedurali ed esiti delle procedure dopo il riassetto

La griglia quantitativa illustrata nella figura 3-1 presenta il numero di domande d'asilo, le differenti fasi procedurali, la durata delle procedure e il tipo di esito e costituisce la base per determinare il numero effettivo di persone che si registrerà in futuro nel settore dell'asilo e il corrispondente fabbisogno di alloggi nei centri della Confederazione e nei Cantoni. Per formulare e giustificare in dettaglio le ipotesi formulate si rinvia alle considerazioni svolte nell'Allegato A¹⁴.

La griglia in figura è articolata in orizzontale nelle tre tipologie di procedura (ampliata, celere e Dublino) e in verticale nelle singole fasi di ciascuna procedura. L'illustrazione deve essere letta come segue:

¹⁴ Cfr. la sezione separata del rapporto "Allegati al rapporto principale", in particolare il paragrafo 1.3, con la plausibilizzazione della griglia quantitativa.

Figura 3-1: Griglia quantitativa relativa all'intero settore dell'asilo dopo il riassetto
(direzione di lettura per ciascun tipo di procedura dall'alto verso in basso)



- delle 24.000 domande d'asilo, circa il 40% (9.600 domande) è attribuito fin dall'inizio alla procedura Dublino;
- Il restante 60% si trova nella fase preparatoria alla procedura ampliata o alla procedura celere¹⁵. Durante questa fase preparatoria si aggiungono circa 2.400 persone assegnate alla procedura Dublino (25%) perché le relative domande di presa in carico sono state respinte o perché non è avvenuto il trasferimento. La fase preparatoria per queste domande dura complessivamente 21 giorni;
- nei successivi 10 giorni della fase di smistamento o della fase cadenzata ha luogo l'attribuzione definitiva alla procedura ampliata (11.200 persone) o celere (5.600 persone);
- le 11.200 persone assegnate alla procedura ampliata sono attribuite a un Cantone per la durata della procedura d'asilo. Di queste persone circa il 60%, ossia 6.720 persone, ottiene l'asilo o viene ammesso provvisoriamente e conserva questo status per 5 anni (rifugiati) o 7 anni (persone ammesse provvisoriamente);
- del 40% delle domande (4.480 persone) che hanno ricevuto una decisione negativa a seguito di procedura ampliata, circa il 38% (1.700 persone) parte volontariamente e il 35% (1.565 persone) parte senza essere controllato. Nel 20% dei casi la decisione di allontanamento deve essere eseguita forzatamente. Circa il 75% dei richiedenti rientra nelle restanti tipologie di partenza (regolamentazione del soggiorno). Infine circa il 68% di tutte le domande d'asilo con risposta negativa nella procedura ampliata beneficia, prima della partenza, del soccorso di emergenza (3.050 persone).

Partendo dai dati relativi all'iter procedurale, dalle indicazioni sulla durata delle procedure e dalle ipotesi sulla composizione delle domande e sul tipo di esiti (incluso il periodo e la percentuale di fruizione del soccorso di emergenza), è possibile determinare il numero effettivo di persone e il fabbisogno di alloggi.

3.2 Effetti sul numero effettivo di persone nel settore dell'asilo

3.2.1 Numero effettivo di persone ad oggi

La figura che segue riporta una panoramica sul numero effettivo di persone attualmente registrate nel settore dell'asilo, ossia una rappresentazione del numero medio di persone che tra il 2010 e il 2012 hanno alloggiato in un centro di registrazione e procedura (CRP) o nei Cantoni. Nel complesso gli indicatori riportati nella figura 3-2 si possono riassumere come segue:

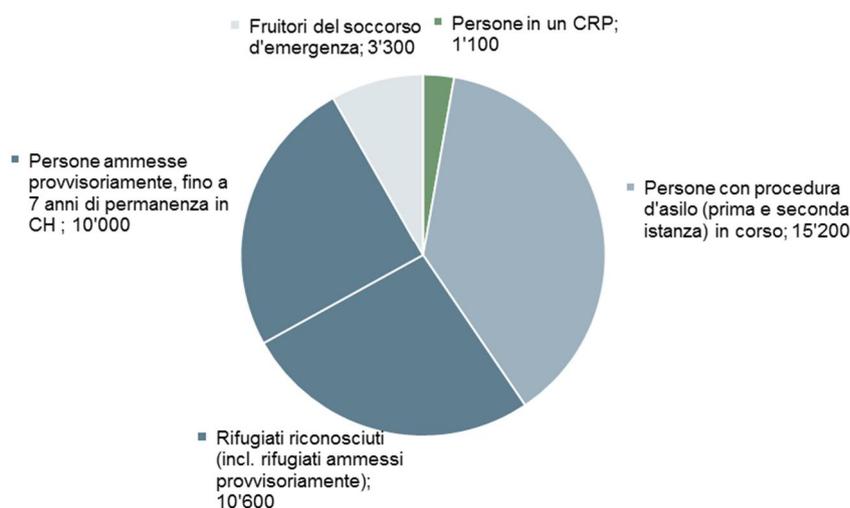
- un CRP o un alloggio federale temporaneo ha accolto in media circa 1.100 persone;

¹⁵ Per illustrare la composizione delle domande per tipologia, nella figura le domande sono già state assegnate alla colonna "procedura ampliata" (9.600 persone più 1.600 persone della procedura Dublino) o alla colonna "procedura celere" (4.800 persone più 800 persone della procedura Dublino), sebbene in realtà l'assegnazione avvenga solo al termine della fase preparatoria, durante la fase di smistamento o la fase cadenzata.

- oltre 40.000 persone hanno soggiornato in media nei Cantoni, di cui:
 - circa 15.200 persone con una procedura d'asilo in corso;
 - circa 10.600 rifugiati riconosciuti (fino a 5 anni) o rifugiati ammessi provvisoriamente (fino a 7 anni);
 - circa 10.000 persone ammesse provvisoriamente (fino a 7 anni);
 - circa 3.300 beneficiari del soccorso di emergenza, ossia persone la cui domanda d'asilo è stata respinta ma che non hanno ancora lasciato la Svizzera.

Queste cifre non comprendono i richiedenti l'asilo che hanno ricevuto una decisione negativa ma che comunque si trattengono illegalmente in Svizzera, senza beneficiare del soccorso di emergenza.

Figura 3-2: Persone del settore dell'asilo (media del periodo 2010-2012, valori arrotondati)



Fonte: Persone alloggiate in un CRP: calcoli effettuati sulla base del numero di giorni di permanenza nel CRP, incl. gli alloggi d'emergenza, secondo il sistema MIDES. Persone con procedura in corso, rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente: dati Finasi basati sul sistema SIMIC. Beneficiari del soccorso di emergenza: dati basati sul numero di giorni di fruizione secondo il Rapporto sul monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale.

Ai Cantoni è finora stato richiesto di mettere a disposizione di queste 40.000 persone circa i necessari alloggi, specificando che le persone con procedura in corso o che beneficiano del soccorso di emergenza sono spesso alloggiate in strutture d'accoglienza cantonali di grandi dimensioni; i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente sono invece alloggiate per lo più in abitazioni.

3.2.2 Evoluzione del numero di persone dopo il riassetto

a) Confronto tra la situazione ATTUALE e quella NUOVA

Un **confronto diretto** tra il numero di persone attualmente presenti nel settore dell'asilo e i dati elaborati in base al modello dopo il riassetto **non è ammissibile** per i seguenti motivi:

- **variazione del numero di domande d'asilo:** per determinare il fabbisogno di alloggi dopo il riassetto si prende sempre a riferimento un numero costante di 24.000 domande (cfr. la griglia quantitativa della figura 3-1 a pag. 27). Il numero medio di domande d'asilo negli ultimi 4 anni (dal 2010 al 2013) è stato invece un po' più basso, pari a circa 21.600. In media negli ultimi 10 anni (dal 2004 al 2013) sono addirittura state presentate solo circa 16.700 domande d'asilo;
- **percentuali di riconoscimento leggermente differenti:** nella griglia quantitativa del riassetto si fa riferimento a percentuali di riconoscimento leggermente diverse e a un'altra composizione delle procedure (cfr. in proposito quanto argomentato nell'Allegato A nella sezione separata del rapporto).

Nel complesso il minor numero di domande e le percentuali di riconoscimento leggermente più basse previste dalle attuali procedure fanno sì che i dati attuali sul numero effettivo di persone siano sottostimati se considerati nel lungo periodo (ipotizzando nel riassetto un numero di 24.000 domande d'asilo). In effetti il numero di rifugiati riconosciuti e di persone ammesse provvisoriamente ma anche dei beneficiari del soccorso di emergenza comincia a crescere, a fronte dell'incremento delle domande d'asilo, solo negli anni successivi e quindi al momento non è ancora possibile formulare osservazioni in merito.

Per procedere a un **confronto ammissibile** tra i due sistemi in termini di fabbisogno di alloggi, occorre mantenere il più possibile **costanti le condizioni quadro**, al fine di evidenziare solo le conseguenze effettive del riassetto. È stato inoltre stimato un **valore ipotetico del numero effettivo ATTUALE di persone**, prendendo come base i seguenti parametri:

- 24.000 domande d'asilo;
- composizione di domande ed esiti secondo la griglia quantitativa relativa al riassetto;
- durata delle procedure nel sistema ATTUALE¹⁶;
- percentuale e periodo di fruizione del soccorso di emergenza nel sistema ATTUALE.

Sulla scorta di queste ipotesi, un confronto tra il valore ipotetico del numero effettivo di persone e la griglia quantitativa dopo il riassetto produce **due effetti**:

- **minore durata delle procedure;**
- **minore numero di fruitori del soccorso di emergenza** (in considerazione di un periodo di fruizione più lungo).

¹⁶ Per le durate medie delle procedure nel sistema attuale vedere la figura 2-2 a pag. 22.

b) Numero di persone nel settore dell'asilo prima e dopo il riassetto

Nelle due figure che seguono sono sintetizzati gli effetti del riassetto sul numero di persone nel settore dell'asilo. Le cifre comprendono sia le persone con procedura d'asilo in corso che i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente, oltre che i fruitori del soccorso di emergenza.

Nel complesso il numero di persone nel settore dell'asilo passa dalle circa 60.000 persone della situazione attuale alle circa 53.000 persone dopo il riassetto. Questa flessione si giustifica come segue (cfr. figura 3-3)¹⁷:

- grazie all'accelerazione delle procedure il numero di persone con procedura in corso o in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento fa registrare un netto calo, passando da circa 17.000 a circa 9.000 persone dopo il riassetto;
- con il miglioramento delle condizioni di esecuzione dell'allontanamento e l'accelerazione delle procedure scende altresì il numero effettivo di persone che beneficiano del soccorso di emergenza;
- l'integrazione più rapida delle persone autorizzate a rimanere in Svizzera è confermata dal numero leggermente più alto di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente nel nuovo sistema. Questo incremento è riconducibile esclusivamente alla minore durata delle procedure e non implica che sia stato concesso l'asilo a una percentuale di persone più elevata.

¹⁷ I risultati esposti si basano su un modello di calcolo appositamente elaborato per il presente mandato affidato al gruppo di lavoro per il riassetto. Questo modello si fonda sulle fasi procedurali e sugli obiettivi relativi alla durata delle procedure, ma anche sulle ipotesi formulate in ordine agli esiti delle procedure come indicato nella figura 3-1 (pag. 27). Questo modello ha permesso di calcolare per ciascuna fase della procedura quante persone si trovano in media nella rispettiva fase procedurale e in che misura sono pertanto necessari alloggi. Cfr. in proposito anche i dati dettagliati dell'Allegato A o la plausibilizzazione della griglia quantitativa di cui al paragrafo 1.3 della sezione separata del rapporto "Allegati al rapporto principale".

Figura 3-3: Numero di persone prima e dopo il riassetto della procedura d'asilo (valori arrotondati)

	SISTEMA ATTUALE	Dopo il riassetto	Variazione
Persone alloggiate in un centro della Confederazione	1.100	4.200	3.100
Persone con procedura d'asilo in corso nei Cantoni (prima e seconda istanza)	15.700	5.100	-10.600
Beneficiari del soccorso di emergenza	4.800	3.200	-1.600
Rifugiati riconosciuti (incl. rifugiati ammessi provvisoriamente)	15.300	16.800	1.500
Ammessi provvisoriamente con una permanenza in Svizzera di max. 7 anni	22.600	24.100	1.500
Totale	59.500	53.400	-6.100

* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

Se ci si concentra unicamente sulle persone con procedura d'asilo in corso, allora il calo relativo del numero effettivo di persone è ancora più marcato. Considerando le circa 16.800 persone registrate nell'attuale sistema, dopo il riassetto questa cifra si ridurrà praticamente quasi della metà, scendendo a 9.300 persone.

Alla luce di questi risultati va ricordato che la stima dell'evoluzione del numero effettivo di persone si fonda sui seguenti parametri di riferimento:

- 24.000 domande d'asilo l'anno;
- rigido rispetto della durata delle procedure secondo quanto indicato nella figura 3-1 (pag. 27);
- composizione ipotizzata per le domande d'asilo (40% procedura ampliata, 20% procedura celere, 40% procedura Dublino)¹⁸;
- percentuale di ricorsi ipotizzabile e presunta rapidità di evasione delle pratiche di ricorso in seconda istanza.

La modifica di uno o più di questi parametri influenza direttamente il numero effettivo di persone e di conseguenza il fabbisogno di alloggi: un aumento permanente delle domande d'asilo determina un incremento proporzionale del numero di persone; procedure di ricorso più lunghe in seconda istanza comporterebbero ugualmente una crescita del fabbisogno di alloggi. Per maggiori informazioni sulla capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni si rimanda al paragrafo 7.2.

¹⁸ Per maggiori informazioni vedere i dati riportati nell'Allegato A nella sezione separata del rapporto.

3.3 Effetti sul fabbisogno di alloggi

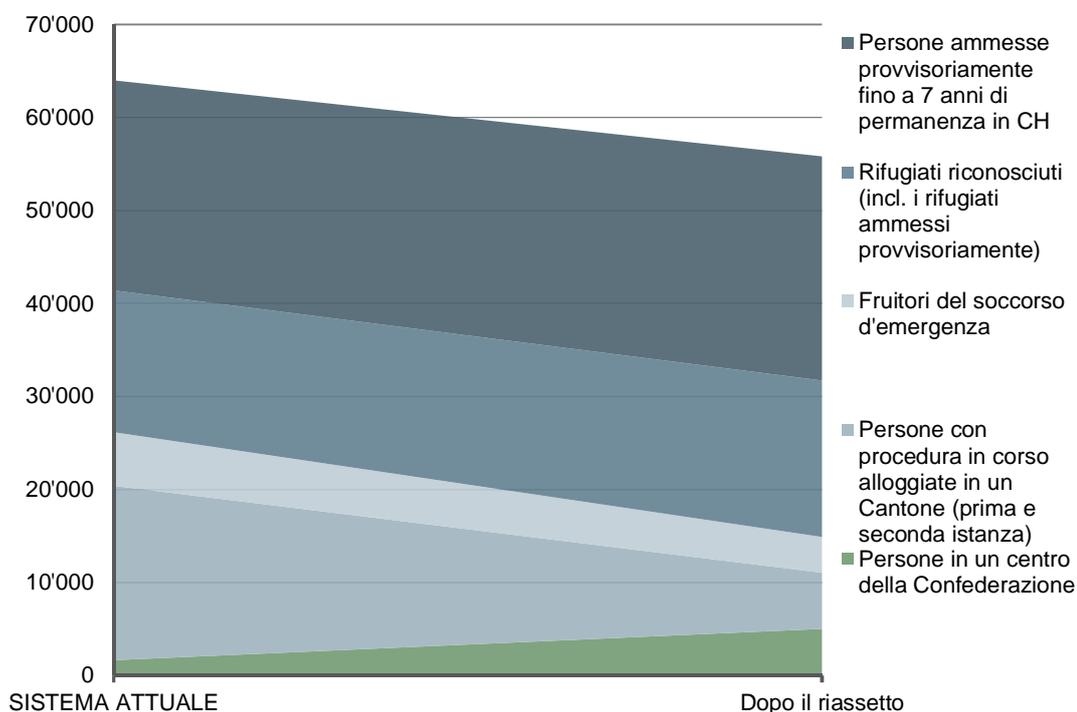
Partendo dal numero di persone è possibile ricavare il fabbisogno di alloggi. Secondo il gruppo di lavoro sia la Confederazione che i Cantoni devono partecipare proporzionalmente alla predisposizione delle riserve di fluttuazione. I 5.000 posti auspicati per i centri della Confederazione devono includere di conseguenza una riserva di alloggi pari a circa il 20%. Parimenti i Cantoni devono disporre di una riserva del 20% per l'accoglienza delle persone in procedura ampliata e dei beneficiari del soccorso di emergenza¹⁹.

L'evoluzione del fabbisogno di alloggi è presentata nelle due figure che seguono. Le variazioni rispetto al fabbisogno attuale vanno di pari passo con lo sviluppo del numero effettivo di persone:

- la Confederazione deve incrementare le proprie capacità di alloggio, passando dagli attuali 1.600 posti (incl. alloggi temporanei) a circa 5.000 posti;
- per l'accoglienza di persone con procedura in corso e dei beneficiari del soccorso di emergenza, i Cantoni e i Comuni hanno bisogno di un numero notevolmente inferiore di alloggi: invece di circa 24.500 posti saranno ora necessari solo 9.900 posti;
- per l'accoglienza dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente è necessario un numero di alloggi leggermente superiore (+3.100). Ciò dipende dal fatto che, data la minore durata della procedure, le persone che hanno ricevuto una decisione d'asilo positiva ottengono lo status di rifugiati riconosciuti o sono ammesse provvisoriamente con maggiore rapidità.

¹⁹ Per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente non è stata calcolata alcuna riserva.

Figura 3-4: Evoluzione del numero di alloggi necessari in seguito al riassetto (senza fluttuazioni, stima basata su 24.000 domande)

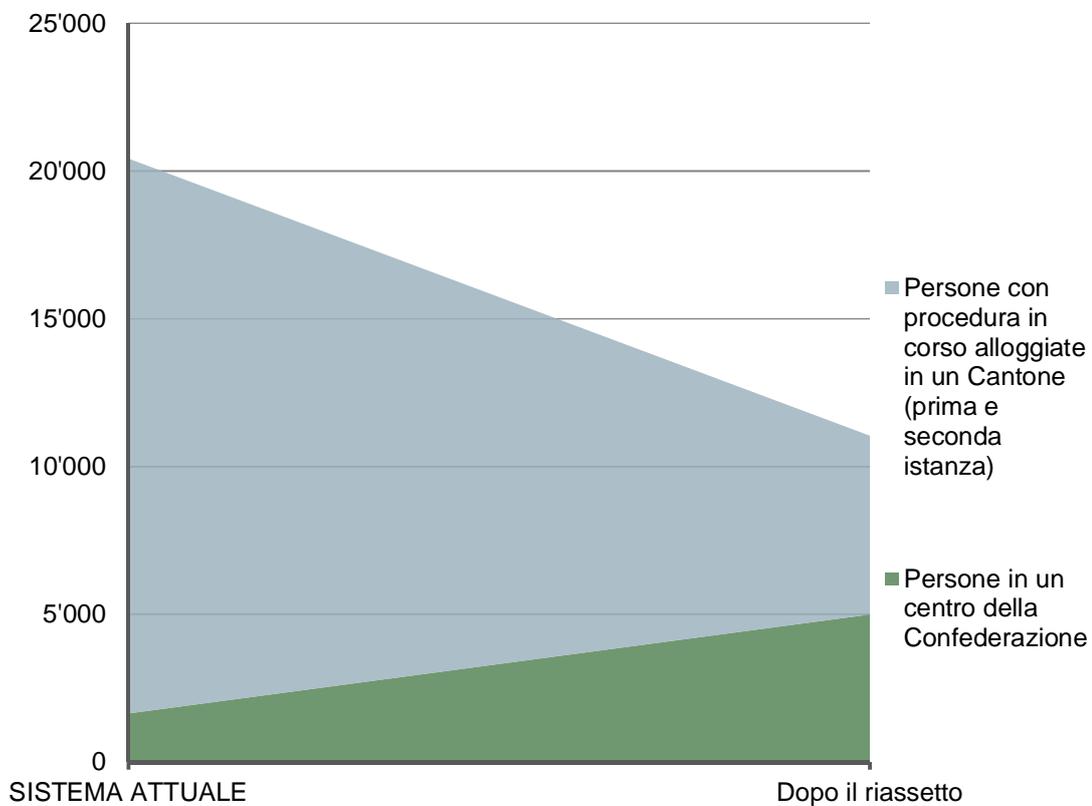


* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno

La figura che segue mostra l'effetto del riassetto solo per quanto riguarda i richiedenti l'asilo con procedura in corso. Emerge così che per i Cantoni il fabbisogno di infrastrutture di accoglienza centrali di maggiori dimensioni si è ridotto, passando da circa 18.800 posti (area grigia) a meno di un terzo (6.000 posti). Di conseguenza i Cantoni potranno in futuro - a parità di numero di domande d'asilo - rinunciare a determinate strutture che probabilmente potrebbero essere idonee per essere utilizzate come centri della Confederazione. Per la Confederazione aumenta infatti il fabbisogno di alloggi, che passa dagli attuali 1.600 a circa 5.000 posti.

A tale proposito si rammenta nuovamente che il fabbisogno futuro di alloggi dipende dalle ipotesi formulate. La fluttuazione nel numero di domande e procedure più brevi o più lunghe in prima o seconda istanza hanno ripercussioni immediate sul fabbisogno di alloggi.

Figura 3-5: Evoluzione del numero di alloggi necessari per le persone con procedura in corso (prima e seconda istanza) dopo il riassetto (scala adattata, senza fluttuazioni, stima basata su 24.000 domande incl. riserva del 20%)



* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno

4 Conseguenze finanziarie del riassetto

L'assistenza e l'accoglienza dei richiedenti l'asilo e il trattamento delle relative domande richiede l'impiego di risorse personali e finanziarie della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Il previsto riassetto del settore dell'asilo determinerà cambiamenti nell'impiego di queste risorse, sia per quanto riguarda alcune voci di costo che la ripartizione degli oneri finanziari tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

Di norma, per quanto riguarda questi effetti, si deve distinguere tra:

- **costi d'investimento una tantum** per la predisposizione degli alloggi nei centri della Confederazione e la creazione di posti di carcerazione amministrativa;
- **costi annui** per il settore dell'asilo legati alle spese procedurali, all'accoglienza e all'assistenza dei richiedenti l'asilo e ai costi indiretti (integrazione, aiuto sociale) per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente.

4.1 Costi d'investimento una tantum

4.1.1 Predisposizione di posti d'alloggio nei centri della Confederazione

Secondo il rapporto esplicativo del DFGP di giugno 2013 sulla revisione della Legge sull'asilo²⁰, dai modelli di calcolo dello scenario di base (24.000 domande d'asilo, capacità di alloggio totale di 5.000 posti letto) emerge un fabbisogno di investimenti per la predisposizione di alloggi da parte della Confederazione che può raggiungere i 282 milioni di CHF²¹.

La somma dell'investimento è essenzialmente influenzata dal numero di posti letto e dalle dimensioni delle strutture di cui i Cantoni possono farsi carico:

- se i Cantoni possono farsi carico di 2.000 posti letto, il volume d'investimento scende a 232 milioni di CHF;
- se i Cantoni non possono farsi carico di alcun posto letto, il volume d'investimento sale a 332 milioni di CHF.

²⁰ Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della Legge sull'asilo - Riassetto del settore dell'asilo, DFGP giugno 2013, punto 4.1.6
http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-i.pdf.

²¹ Per i centri della Confederazione si prevedono costi di costruzione pari a 100.000 CHF per ciascun posto. In questo importo sono compresi i costi per la predisposizione dei necessari posti di lavoro e per le strutture di soggiorno (locali di lavoro, mensa, camere per i malati e d'isolamento, ecc.). Non sono invece comprese le attrezzature (mobili d'ufficio, strumenti informatici, ecc.). Per il cambio di destinazione degli alloggi cantonali sono stati preventivati 50.000 CHF per ciascun posto.

4.1.2 Creazione di posti di carcerazione amministrativa

Dalle stime effettuate - frutto delle esperienze dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) in materia di esecuzione di pene e misure - emerge che i costi riconosciuti per ciascun posto di carcerazione ammontano a 500.000 CHF. Considerato che ai fini del sussidio non possono essere considerati tutti i costi di costruzione (costi del terreno, costi accessori legati alla costruzione, lavori preparatori, ecc.), i costi totali effettivi di ciascun posto di carcerazione dovrebbero essere del 15% più alti (575.000 CHF). I calcoli che seguono si basano sulle proposte della Confederazione che sono state poste in consultazione.

Partendo da una base di 500 posti di carcerazione amministrativa supplementari e da una percentuale di finanziamento media del 60% dei costi di costruzione riconosciuti dalla Confederazione, quest'ultima deve pertanto mettere a disposizione 150 milioni di Franchi. I Cantoni dovrebbero invece sostenere spese per un totale di 137,5 milioni di Franchi (100 milioni di Franchi corrispondono al 40% dei costi di costruzione riconosciuti che non vengono finanziati dalla Confederazione; a questi si aggiungono circa 37,5 milioni di Franchi per costi di costruzione non riconosciuti).

Si fa tuttavia presente che già adesso il numero di posti di carcerazione disponibile è insufficiente a garantire un'efficiente esecuzione degli allontanamenti. La maggior parte dei Cantoni evidenzia una carenza di posti di carcerazione che rende impossibile applicare le misure coercitive ai sensi della Legge sugli stranieri. I costi d'investimento per la creazione di posti di carcerazione supplementari sono pertanto solo in parte determinati dal riassetto del settore dell'asilo. Anche mantenendo l'attuale sistema d'asilo sarà necessario realizzare posti di carcerazione supplementari.

4.2 Costi annui nel settore dell'asilo - A livello di Confederazione

Secondo il rapporto esplicativo sulla revisione della Legge sull'asilo, la Confederazione può risparmiare costi nell'ordine di 169 milioni di CHF all'anno, ipotizzando un sistema stabile²². Va a tale proposito tenuto presente che soprattutto a causa dell'accelerazione delle procedure vengono presentate meno domande infondate e nel complesso vi è un numero inferiore di persone ammesse provvisoriamente. Certo, secondo il rapporto, nella procedura in corso i costi annui di gestione e per il personale sostenuti dalla Confederazione aumentano di circa 179 milioni di CHF, ma tale incremento è controbilanciato da una riduzione dei pagamenti (indennizzi, importi forfettari globali, ecc.) ai Cantoni che raggiunge anche i 349 milioni di CHF.

Come sopra indicato, a questi risparmi si contrappongono tuttavia enormi costi di investimento.

²² Cfr. in merito DFGP (giugno 2013), Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della Legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo, pag. 58
http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-i.pdf.

4.3 Costi annui nel settore dell'asilo - A livello di Cantoni e Comuni

4.3.1 Elementi di costo considerati per la determinazione delle spese annue nel settore dell'asilo

Per valutare l'evoluzione dei costi nel sistema attuale e in quello nuovo è stato messo a punto un dettagliato modello dei costi finalizzato fundamentalmente a determinare nella maniera più esaustiva possibile i costi a carico dei Cantoni e dei Comuni nel settore dell'asilo. Di conseguenza secondo il gruppo di lavoro, occorre considerare sia i costi per l'esecuzione delle procedure d'asilo e per l'attuazione delle decisioni (inclusi il soccorso di emergenza e l'esecuzione forzata) sia quelli relativi all'integrazione e a un eventuale sostegno ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse provvisoriamente.

Come indicato nella figura sottostante sono stati presi in considerazione circa 25 elementi di costo per la determinazione delle spese correnti a carico di Cantoni e Comuni. Per una descrizione dettagliata degli elementi di costo e delle quote di costo, si rimanda a quanto riportato nell'Allegato B nella sezione separata del rapporto.

Figura 4-1: Elementi di costo considerati nelle spese annue del settore dell'asilo²³

Alloggio dei richiedenti l'asilo in centri della Confederazione
Occupazione a fini di pubblica utilità fuori dai CC
Sicurezza intorno ai CC
Utilizzo infrastrutture pubbliche
Quota cantonale spese per cure ospedaliere
Spese amministrative connesse al fatto di essere sede di un CC
Alloggio dei richiedenti l'asilo (con procedure in corso) nei Cantoni
Accoglienza e assistenza a persone con procedura in corso
Spese per la sicurezza in caso di accoglienza in strutture cantonali
Quota cantonale spese per cure ospedaliere
Scuola dell'obbligo
Costi amministrativi esecuzione LAsi (alloggio e assistenza)
Costi amministrativi preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento
Integrazione di rifugiati riconosciuti / persone ammesse provvisoriamente
Costi dell'integrazione e dell'aiuto sociale, incl. 5 anni dopo la cessazione della competenza federale
Quota cantonale spese per le cure ospedaliere, incl. 5 anni dopo la cessazione della competenza federale
Scuola dell'obbligo, incl. 5 anni dopo la cessazione della competenza federale
Misure specifiche per l'integrazione
Concessione del soccorso d'emergenza
Concessione del soccorso d'emergenza
Spese per la sicurezza in caso di accoglienza in strutture cantonali di emergenza
Quota cantonale spese per cure ospedaliere
Scuola dell'obbligo
Esecuzione degli allontanamenti
Scorta di polizia e accompagnamento
Accoglienza e disbrigo formalità aeroportuali
Gestione carcerazione amministrativa

²³ Questo schema contiene unicamente gli elementi di costo significativi ai fini del calcolo delle spese correnti dei Cantoni e dei Comuni. Per le conseguenze finanziarie a carico della Confederazione è stato elaborato, a margine dei lavori del GL Riassetto, un calcolo dell'economicità per il rapporto esplicativo sulla revisione della Legge sull'asilo. I presenti calcoli concordano in linea di principio con il calcolo dell'economicità. Nei calcoli sulle conseguenze finanziarie per i Cantoni e i Comuni sono confluite anche le conoscenze più recenti e le altre considerazioni emerse dall'attività del gruppo di lavoro.

4.3.2 Ipotesi centrali di modello

Il calcolo dei costi a carico dei Cantoni e dei Comuni si basa sulle seguenti ipotesi centrali:

- Sistema ATTUALE: 24.000 domande d'asilo all'anno
- Sistema dopo il riassetto:
 - si considera che vi sarà una riduzione delle domande d'asilo infondate pari a 4.000 unità per un totale di 20.000 domande d'asilo²⁴. Questa flessione nel numero di domande è dovuta per il 50% a casi Dublino, per il 40% a casi in procedura celere e per il 10% a casi in procedura ampliata, mentre il numero di rifugiati riconosciuti rimane costante²⁵;
 - Vengono tenuti altresì presenti gli effetti del riassetto negli ambiti dell'integrazione, dell'esecuzione degli allontanamenti e del soccorso di emergenza. In concreto, dopo l'attuazione del riassetto si attende un tasso di attività più elevato rispetto a oggi per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente, una percentuale maggiore di persone senza diritto di rimanere che partono volontariamente e una riduzione delle persone che fruiscono del soccorso di emergenza²⁶.
- Quote di costo: nel sistema attuale e in quello futuro si considera che le quote di costo rimangano ampiamente costanti, presupponendo inoltre un sistema stabile. I costi di sviluppo per i centri della Confederazione e i posti di carcerazione amministrativa non sono compresi nei calcoli che seguono.

4.3.3 Costi lordi

I risultati di seguito illustrati forniscono un'idea dell'**ordine di grandezza** degli effetti attesi per i Cantoni e i Comuni in seguito al passaggio dal sistema attuale al sistema post-riassetto. Il grafico presenta i costi lordi, ossia i costi legati al settore dell'asilo che i Cantoni sono tenuti a finanziare **prima della detrazione dei contributi della Confederazione**. La rappresentazione prevede un confronto riferito a tutti i Cantoni²⁷.

Secondo i Cantoni e i Comuni si verificherà un **significativo trasferimento di compiti**, come mostra il confronto tra i costi lordi prima e dopo il riassetto riportato nella figura 4-2.

²⁴ A differenza di quanto avvenuto per la determinazione del fabbisogno di alloggi di cui al precedente capitolo 3, per l'analisi delle conseguenze finanziarie attese a seguito del riassetto non si parte da 24.000 domande d'asilo bensì da 20.000 domande all'anno. Il gruppo di lavoro si attende che la semplificazione delle procedure e l'esecuzione coerente degli allontanamenti determinerà innanzitutto una diminuzione delle domande d'asilo infondate.

²⁵ Nell'allegato A, paragrafo 1.4, sono illustrati in dettaglio gli effetti delle ipotesi relative al calo delle domande infondate sulla composizione delle procedure d'asilo, sul numero di casi che fruiscono del soccorso di emergenza e delle uscite rispetto alla griglia quantitativa del paragrafo 3.1.

²⁶ Per una spiegazione dettagliata di queste ipotesi cfr. i dati dell'Allegato A (in particolare il paragrafo A 1.3).

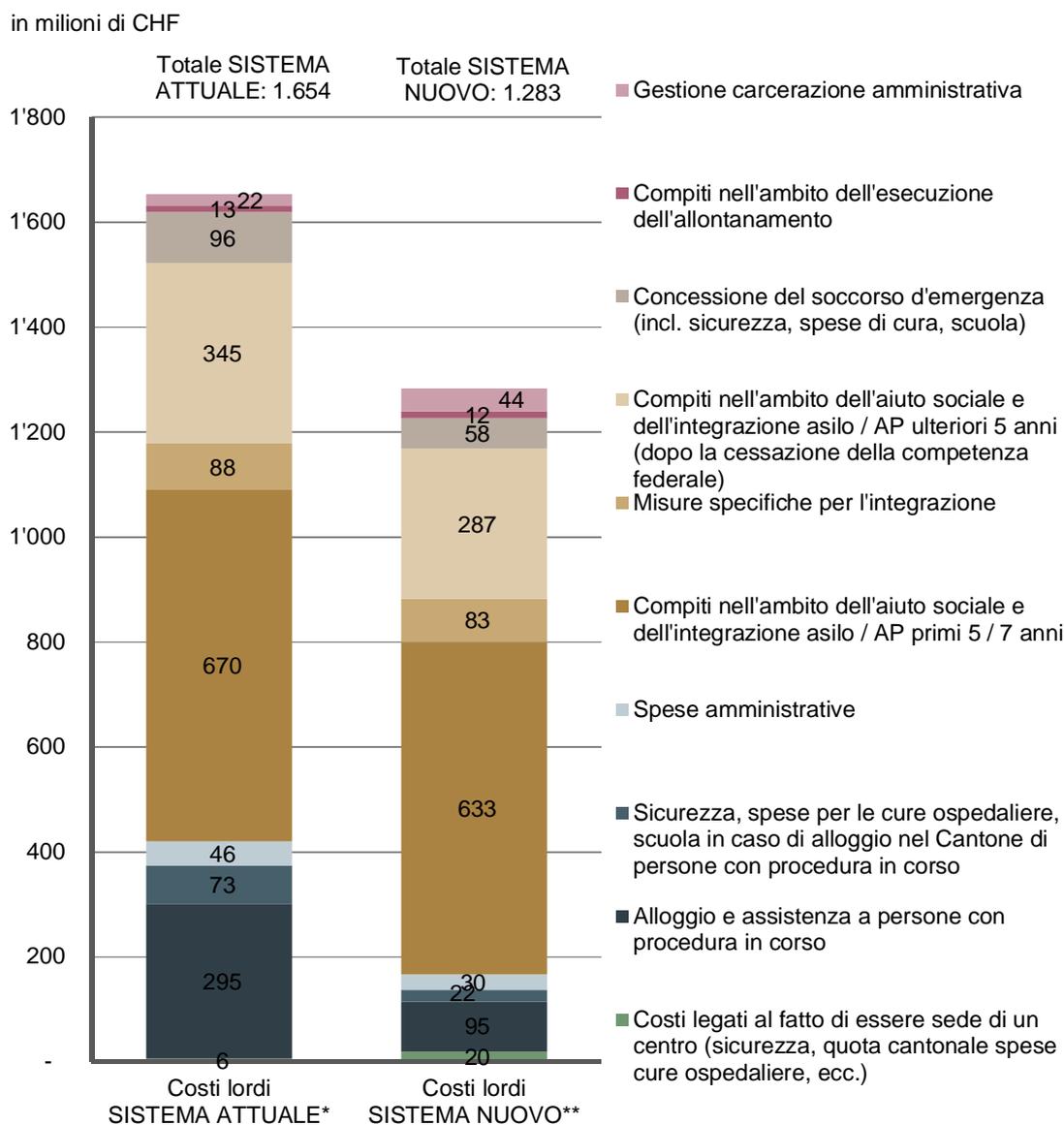
²⁷ I risultati specifici relativi ai singoli Cantoni dipendono dalle prestazioni che ciascuno di essi fornisce nel quadro del riassetto, ad es. se accoglie o meno un centro della Confederazione e quale compensazione riceve in contropartita. I risultati specifici di ciascun Cantone sono illustrati in dettaglio nel capitolo 0.1.

L'impegno finanziario annuo per i compiti spettanti ai Cantoni nel settore dell'asilo dovrebbe scendere da circa 1.654 milioni di CHF a circa 1.283 milioni. Si verificherà una riduzione dei compiti dei Cantoni nei seguenti ambiti:

- nel settore dell'accoglienza dei richiedenti l'asilo con procedura in corso (elementi di costo in blu) i Cantoni sono notevolmente sollevati, poiché d'ora in poi saranno loro attribuiti solo i richiedenti l'asilo in procedura ampliata. Di conseguenza il fabbisogno di alloggi nei Cantoni e nei Comuni scende sensibilmente (cfr. paragrafo 3.3 a partire da pag. 33).
- nel settore dell'integrazione (elementi di costo in color marrone chiaro) i Cantoni e i Comuni sono notevolmente sollevati, a condizione che il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente possa aumentare di 5 punti percentuali per effetto dell'anticipazione e dell'intensificazione delle misure d'integrazione;
- l'entità delle prestazioni relative al soccorso d'emergenza (in color grigio-bruno) dovrebbe parimenti subire una netta flessione in quanto, a seguito del calo delle domande infondate e del miglioramento nell'esecuzione degli allontanamenti, si potrà contare su una riduzione dei beneficiari del soccorso d'emergenza.

In aumento invece le prestazioni speciali delle sedi di ubicazione dei centri della Confederazione e delle spese per la carcerazione amministrativa.

Figura 4-2: Costi lordi annui (prima degli indennizzi della Confederazione) a carico dei Cantoni e dei Comuni nel settore dell'asilo, nel sistema ATTUALE* e post-riassetto (sistema NUOVO)**



* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

** Stime basate su un numero costante di 20.000 domande d'asilo all'anno (diminuzione di 4.000 unità delle domande d'asilo infondate).

4.3.4 Costi netti

La figura seguente mostra gli effetti finanziari per i Cantoni e i Comuni **dopo la detrazione dei contributi della Confederazione**. Per quanto riguarda i costi netti valgono le stesse considerazioni preliminari espresse in precedenza per i costi lordi: vengono indicati gli ordini

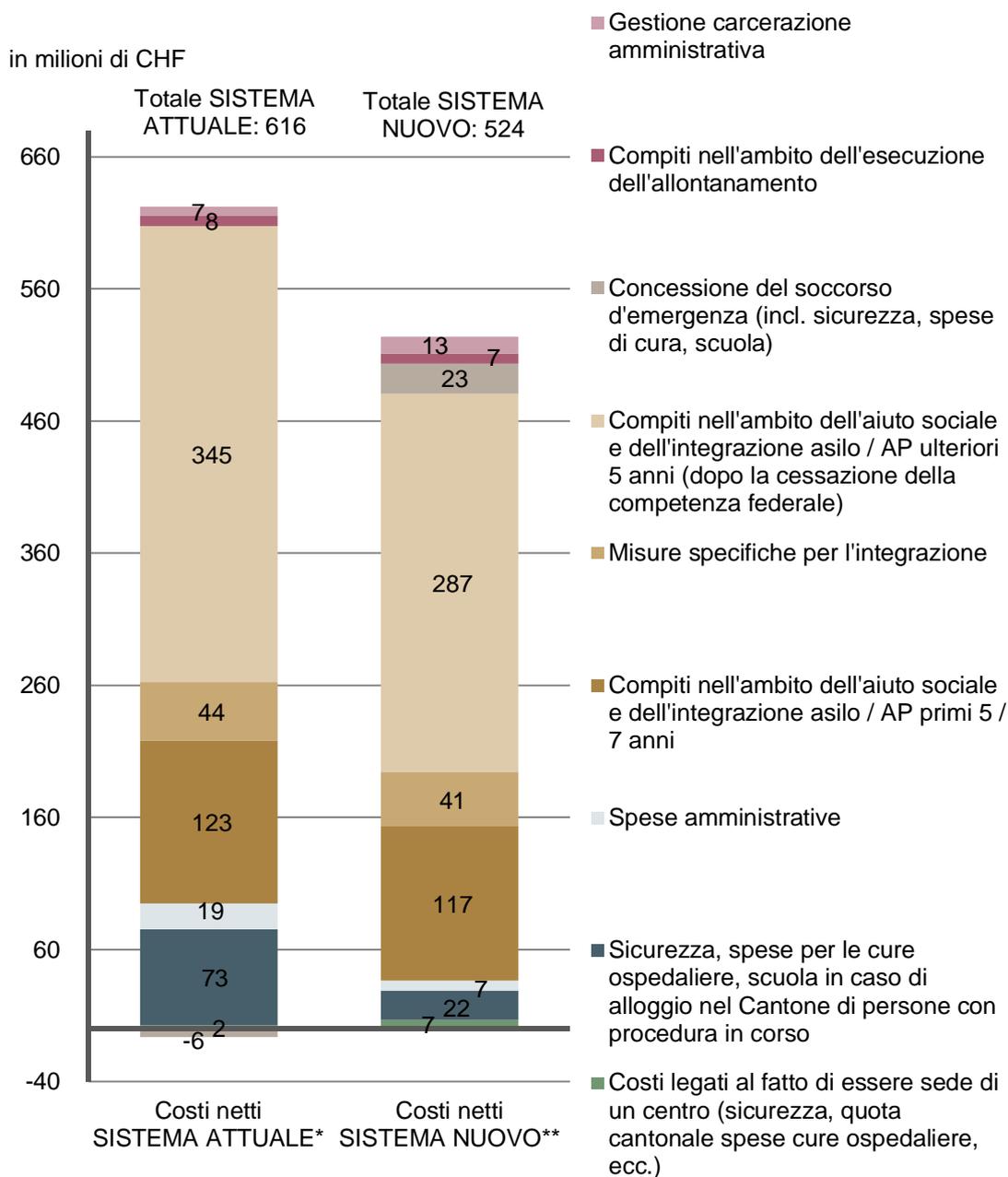
di grandezza delle conseguenze che il cambiamento del sistema implica per tutti i Cantoni e i Comuni. I risultati specifici relativi ai Cantoni dipendono dalle prestazioni che ciascuno di essi fornisce nel quadro del riassetto e dalle compensazioni che riceverà in contropartita. I risultati specifici di ciascun Cantone sono illustrati in dettaglio nel capitolo 6.

Dal paragrafo precedente è emerso che in base ai modelli di calcolo è possibile ipotizzare nel complesso una riduzione dell'impegno finanziario in capo ai Cantoni e ai Comuni per i compiti loro spettanti pari a circa 370 milioni di CHF lordi. Il confronto degli oneri finanziari netti riportato nella figura 4-3 mostra che il risparmio conseguito dai Cantoni si riduce a un importo netto di 90 milioni di CHF (passando dagli attuali 616 milioni a 525 milioni di CHF).

Il motivo risiede nel fatto che la riduzione, in molti settori, dei costi lordi a carico dei Cantoni determinano anche una riduzione dei contributi federali (soprattutto per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti l'asilo con procedura in corso). Per contro la flessione dei costi lordi si traduce solo in parte in uno sgravio finanziario per i Cantoni. I maggiori risparmi netti per i Cantoni e i Comuni si attendono in ambiti che oggi non prevedono, o prevedono solo in parte, indennizzi da parte della Confederazione, tra cui quello della sicurezza nei centri cantonali, l'istruzione scolastica per i richiedenti l'asilo in età scolare, la quota cantonale per le spese di cura ospedaliere e i costi amministrativi relativi all'esecuzione della LAsi.

Dal punto di vista finanziario si evidenzia soprattutto un calo dei costi nel settore dell'aiuto sociale e dell'integrazione dei rifugiati riconosciuti o delle persone ammesse provvisoriamente alla cessazione del periodo di competenza federale. Per contro le spese sono nettamente più alte per quanto riguarda il soccorso di emergenza, a seguito dell'ipotizzato più lungo periodo di fruizione, e la gestione dei posti di carcerazione amministrativa.

Figura 4-3: Costi netti annui (dopo gli indennizzi della Confederazione) dei Cantoni e dei Comuni nel settore dell'asilo, nel sistema ATTUALE* e dopo il riassetto (sistema NUOVO)**



* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno.

** Stime basate su un numero costante di 20.000 domande d'asilo (diminuzione di 4.000 unità delle domande d'asilo infondate).

4.3.5 Punto di vista dei Comuni

La ripartizione dei costi tra i singoli Cantoni e i relativi Comuni non si è potuta analizzare in maniera specifica nel quadro del mandato del gruppo di lavoro. È tuttavia evidente che non in tutti i casi i Cantoni finanziano solo i costi netti indicati ma, a seconda della ripartizione dei compiti tra Cantoni e livello comunale, una parte considerevole delle spese spetta in definitiva ai Comuni che devono farsene carico.

In questa sede si sottolinea nuovamente che i risultati sugli effetti finanziari per i Cantoni e i Comuni di cui alla figura 4-3 sono frutto di un confronto basato su un numero costante di domande d'asilo (24.000 all'anno nel sistema attuale e 20.000 domande dopo il riassetto: nessuna fluttuazione delle domande d'asilo). La rappresentazione grafica delle spese correnti per i Cantoni e i Comuni è inoltre limitata al confronto dei costi correnti e non considera i costi di investimento per i posti di carcerazione amministrativa, menzionati al paragrafo 4.1, né tiene conto degli eventuali costi di sviluppo riferiti all'ambito organizzativo.

5 Regioni e sedi di ubicazione dei centri della Confederazione

5.1 Iter e fasi di lavorazione

Basandosi sulle argomentazioni svolte in ordine al fabbisogno futuro di alloggi e all'evoluzione dei costi è possibile affrontare le questioni centrali dell'attuazione del riassetto:

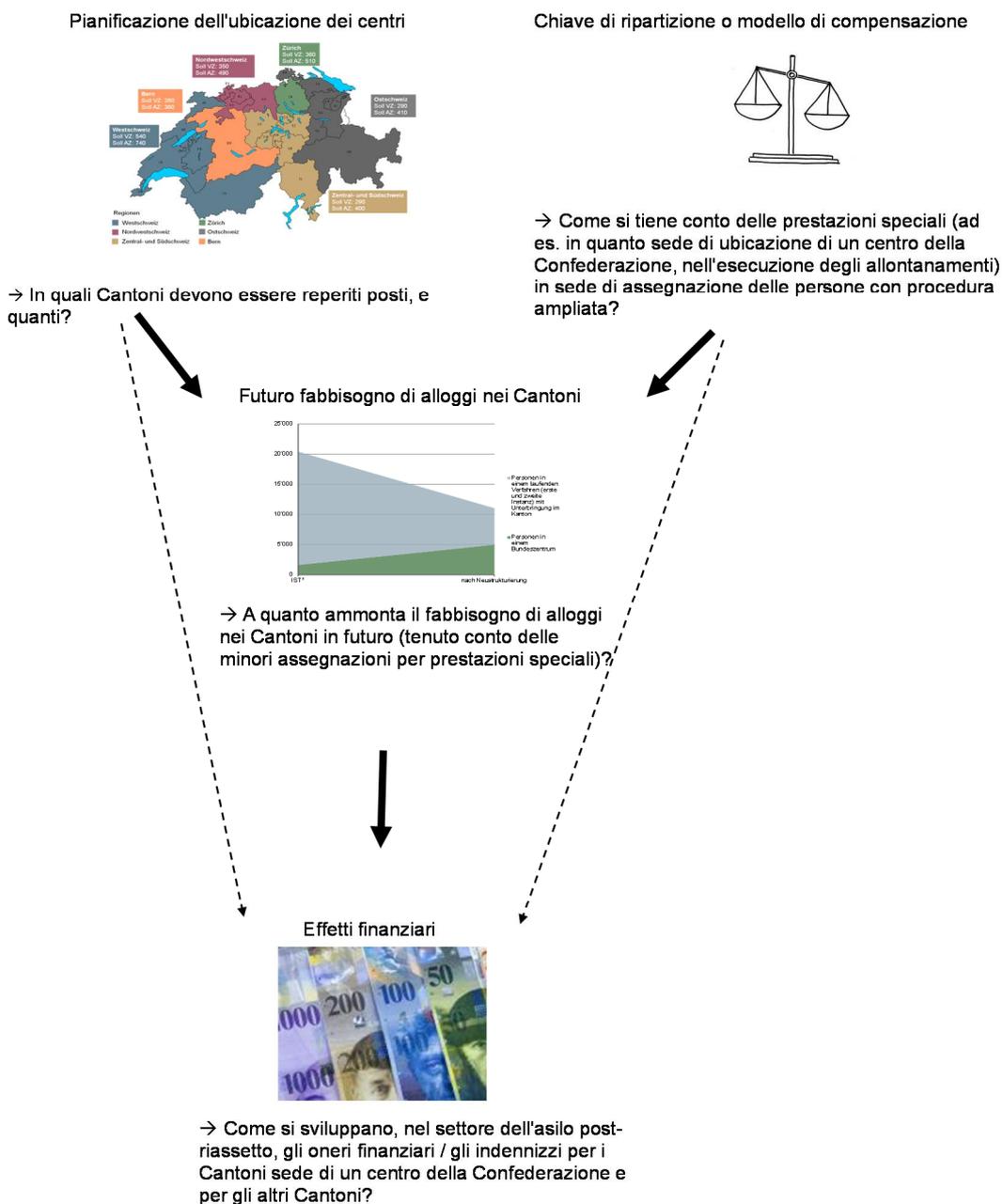
- creazione delle regioni e pianificazione dei luoghi di ubicazione dei centri della Confederazione;
- fornitura di prestazioni speciali da parte di determinati Cantoni e compensazione di queste prestazioni all'atto della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni.

Secondo il gruppo di lavoro queste questioni non possono essere trattate separatamente, ma devono essere risolte nell'ambito di un "pacchetto globale" come illustrato nella figura 5-1:

- a tal fine è necessario che le regioni siano chiaramente delimitate e le loro funzioni e i ruoli, o i compiti che devono assumersi, siano ben definiti;
- ciascun Cantone deve inoltre conoscere il fabbisogno di alloggi che deve attendersi in futuro e come i costi si evolveranno qualora vengano fornite prestazioni speciali nel settore dell'asilo, ad es. se il Cantone è sede di un centro della Confederazione o si fa carico dell'esecuzione forzata degli allontanamenti;
- oltre alla pianificazione dei luoghi di ubicazione si dovrà chiarire nel contempo anche la questione della compensazione.

Il gruppo di lavoro ritiene altresì concordemente che sia la definizione delle regioni che la ridefinizione della chiave di ripartizione o del modello compensazione debbano essere effettuate a livello centrale e non lasciati alla competenza delle singole regioni. Il presente capitolo analizza la proposta del gruppo di lavoro concernente la formazione delle regioni e illustra le considerazioni dello stesso gruppo in ordine alla pianificazione dei luoghi di ubicazione dei centri della Confederazione. Nel capitolo 6 vengono quindi presentate le conseguenze che ne deriveranno ai Cantoni per quanto riguarda la ripartizione delle domande d'asilo e dei costi e la possibilità di compensare le eventuali differenze mediante un adeguamento del modello di compensazione o di prevedere un incentivo che favorisca l'assunzione di prestazioni speciali.

Figura 5-1: Creazione delle regioni, pianificazione dei luoghi di ubicazione e chiave di ripartizione come “pacchetto globale”



5.2 Funzioni delle regioni

Al fine di provvedere alla formazione delle regioni è necessario definire con precisione i compiti / le funzioni di una regione. A tale riguardo occorre porsi in particolare le seguenti domande:

- chi risponde della pianificazione dei luoghi di ubicazione e del **reperimento di alloggi** nei centri della Confederazione? Si possono formulare le seguenti ipotesi:
 - la Confederazione da sola negozia direttamente con i Cantoni e i Comuni di ubicazione;
 - la Confederazione elabora una pianificazione iniziale e i Cantoni hanno la possibilità di proporre delle alternative coordinate a livello regionale;
 - i Cantoni di una regione si impegnano solidalmente per mettere a disposizione le capacità di alloggio necessarie, mentre la pianificazione e l'approntamento degli alloggi sono lasciati alle regioni o ai Cantoni in seno a ciascuna regione;
- come si possono indennizzare i Cantoni (e i Comuni) di ubicazione per le prestazioni speciali che forniscono? Chi è responsabile dell'attuazione di un **modello di compensazione**? Si tratta soprattutto di stabilire come compensare i Cantoni per l'attribuzione ai centri della Confederazione dei richiedenti l'asilo. Sono ipotizzabili le seguenti soluzioni:
 - la Confederazione ripartisce i richiedenti l'asilo tra i Cantoni. La stessa procedura si applica per gli indennizzi economici (contributo forfettario alle spese per la sicurezza, ecc.);
 - la Confederazione ripartisce i richiedenti l'asilo tra le regioni. I Cantoni di una regione si accordano su come ripartirsi i richiedenti tra loro. I pagamenti della Confederazione ai Cantoni vengono adeguati (secondo la ripartizione tra i Cantoni) in base alla ripartizione stabilita in seno alla regione.

Sono inoltre possibili differenti varianti di cooperazione regionale nei seguenti settori:

- sicurezza al di fuori dei centri
- gestione dei centri speciali dei Cantoni
- occupazione al fuori dei centri
- esecuzione degli allontanamenti
- pianificazione e gestione dei posti di carcerazione amministrativa.

La figura 5-2 presenta, sulla base dei differenti ambiti operativi, quattro possibili varianti per la disciplina delle competenze relative ad alcuni "compiti specifici delle regioni". Rispetto allo stato ATTUALE, le altre varianti si distinguono per una crescente regionalizzazione o decentralizzazione dei compiti: mentre la variante 1 rafforzerebbe la cooperazione esistente, per realizzare la variante 3 occorrerebbe dare alle regioni la veste di enti e affidare loro funzioni direttive e di sanzionamento nei confronti dei Cantoni. In base alla partecipazione politica, i Cantoni si assumerebbero responsabilità e funzioni di esecuzione.

Dal punto di vista del gruppo di lavoro, la **variante 1** è quella che più si avvicina allo scopo del progetto definito nel mandato successivo. Di conseguenza anche nei successivi lavori

relativi alla pianificazione e al reperimento degli alloggi nei centri della Confederazione, al sistema di finanziamento e alla chiave di ripartizione ci si è basati su questa concezione delle competenze.

Figura 5-2: Competenze relative ad alcuni “compiti specifici delle regioni”

	Situazione attuale	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Procedura e accoglienza / gestione dei centri della Confederazione (incl. assistenza, occupazione e sicurezza nel centro)	Confederazione	Confederazione	Confederazione	Confederazione
Pianificazione dei luoghi di ubicazione e reperimento degli alloggi nei centri della Confederazione → indirettamente: ripartizione dei richiedenti l'asilo ospitati nei centri della Confederazione	Confederazione in cooperazione con gli eventuali Cantoni e i Comuni di ubicazione	<ul style="list-style-type: none"> – Pianificazione globale della Confederazione – Partecipazione dei Cantoni con il concorso dei Comuni per ciascuna regione 	<ul style="list-style-type: none"> – Cantoni per regione – Sostegno da parte della Confederazione – Concorso dei Comuni 	Regioni
Attuazione del modello di compensazione dei Cantoni (e Comuni) di ubicazione → ripartizione dei richiedenti l'asilo attribuiti → indennizzo secondo la chiave di ripartizione e/o indennizzo economico	Per ciascun Cantone secondo la chiave di ripartizione dei Cantoni (CDOS); indennizzi unitari da parte della Confederazione	Chiave di ripartizione per Cantone secondo il modello della Confederazione; indennizzi unitari da parte della Confederazione	<ul style="list-style-type: none"> – Chiave di ripartizione per regione secondo il modello della Confederazione; ripartizione in seno alla regione a cura dei Cantoni (in via sussidiaria: Confederazione) – Indennizzi unitari da parte della Confederazione 	Regione incl. applicazione di eventuali indennizzi della Confederazione
Sicurezza e occupazione al di fuori dei centri	Confederazione e Cantoni e Comuni di ubicazione	Confederazione e Cantoni e Comuni di ubicazione	Cantoni e Comuni di ubicazione, coordinati all'interno della regione	Regione con mandato ai Cantoni
Esecuzione degli allontanamenti	Cantoni	Cantoni con coordinamento più marcato	Cantoni	Regione con mandato ai Cantoni
Pianificazione e gestione dei posti di carcerazione amministrativa	Cantoni (gestione talvolta organizzata in concordati)	Cantoni con coordinamento regionale più marcato (ad es. mediante concordati sull'esecuzione delle pene)	Cantoni coordinati a livello regionale	Regione con mandato ai Cantoni

5.3 Definizione delle regioni

Per la formazione delle regioni il gruppo di lavoro si è basato sulla dichiarazione congiunta rilasciata in occasione della Conferenza sull'asilo di gennaio 2013 in cui viene stabilito che *“per quanto riguarda la struttura, la funzione e la gestione dei centri della Confederazione [...] occorre prevedere la decentralizzazione in 5 regioni con una capacità di alloggio di 6.000²⁸ posti e determinare l'ubicazione di questi siti²⁹”*.

Successivamente sono state esaminate, ai fini della formazione delle regioni, diverse varianti, sia in termini di numero di regioni che riguardo alla delimitazione geografica. A tale proposito il gruppo di lavoro si è lasciato guidare dalle seguenti considerazioni:

- ripartizione della Svizzera in 5 (o da 4 a 6) regioni secondo il modello indicato dalla Conferenza sull'asilo;
- utilizzo delle forme di cooperazione esistenti tra i Cantoni (come ad es. CDOS, concordati di polizia)³⁰;
- considerazione delle zone linguistiche e delle peculiarità geografiche.

Partendo da questi principi sono state elaborate in totale cinque varianti di regione, sottoponendole a valutazione in base ai seguenti criteri:

- efficienza in termini di costi (grandezza ideale dei centri di procedura, numero di regioni, utilizzo di strutture esistenti e pianificate);
- utilizzo di strutture politiche esistenti;
- brevi tragitti tra i centri;
- unica zona linguistica/lingua di procedura.

Partendo da queste valutazioni, il gruppo di lavoro ha concentrato le successive considerazioni su due varianti che prevedono 5 o 6 regioni. Le varianti scelte si basano soprattutto sulle forme di cooperazione esistenti nella struttura CDOS e nel concordato sull'esecuzione delle pene e si differenziano in primo luogo per il fatto che nella variante con 6 regioni non solo il cantone di Zurigo, ma anche quello di Berna, costituiscono regioni a sé stanti. Dopo la consultazione di CDDGP e CDOS, il gruppo di lavoro ha deciso di adottare la variante con 6 regioni (cfr. figura 5-2), basandosi sulle seguenti considerazioni:

²⁸ Come già anticipato, nell'elaborazione del rapporto esplicativo concernente l'“avamprogetto di modifica della Legge sull'asilo - Riassetto del settore dell'asilo”, il numero di posti nei centri della Confederazione è stato fissato in 5.000.

²⁹ Dichiarazione congiunta rilasciata in occasione della Conferenza sull'asilo del 21.01.2013, punto 3.

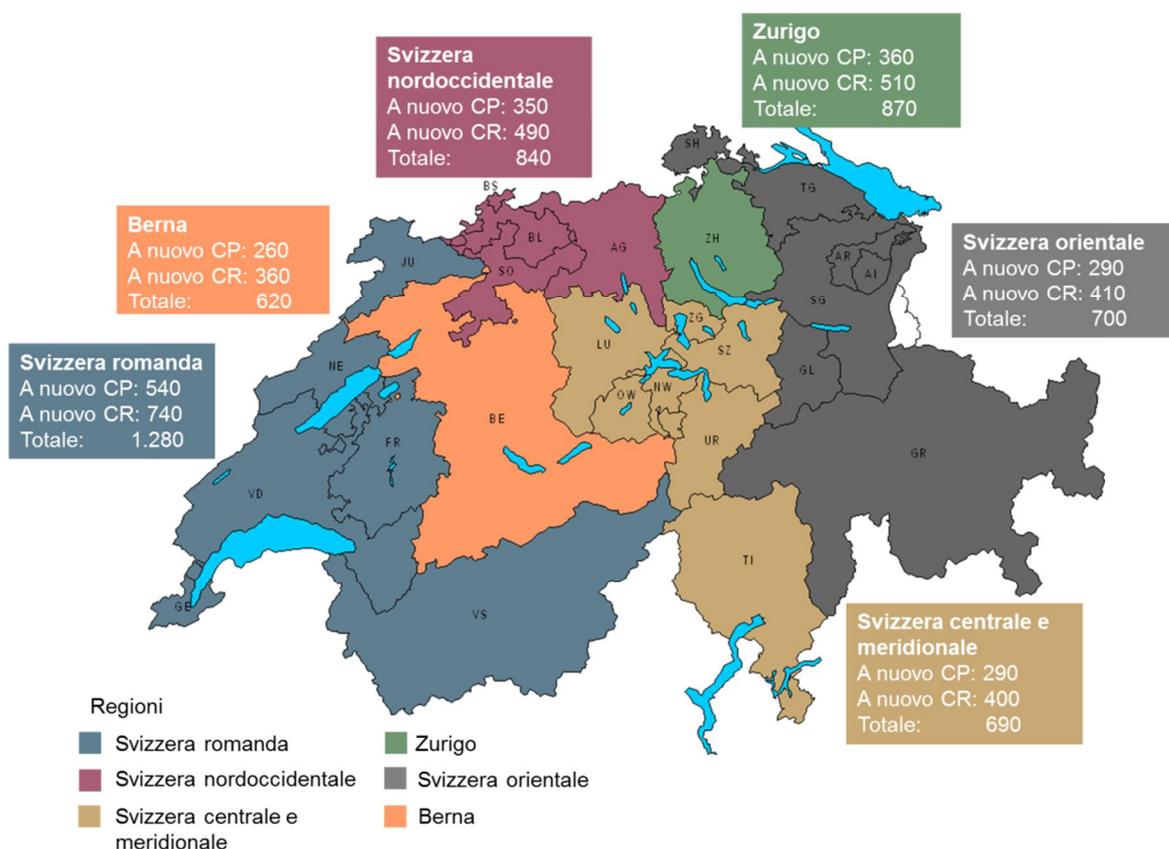
³⁰ Sono stati considerati i seguenti organi e/o concordati tecnici e politici:

- CDDGP: Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, Associazione dei servizi cantonali della migrazione (ASM);
- Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektor/innenkonferenz (Conferenza delle direttrici e dei direttori della sanità e delle opere sociali della Svizzera centrale, ZGSDK), Conferenza latina degli affari sanitari e sociali (CLASS), Convenzione intercantonale per le istituzioni sociali.

Per una descrizione dettagliata v. le riflessioni riportate nell'Allegato D della sezione separata del rapporto.

- con 6 regioni è possibile creare - salvo che per la Svizzera romanda - regioni di dimensioni pressoché omogenee in termini di popolazione. Qualora invece si rinunciasse alla regione autonoma di Berna, integrandola nella Svizzera nord-occidentale, si verrebbe a formare una regione molto grande che di conseguenza richiederebbe anche un grande centro di procedura;
- nel caso di Berna come regione a sé stante è possibile creare effetti sinergici con le attuali strutture dell'UFM di Wabern;
- nel modello con 6 regioni, due Cantoni, BE e ZH, formano ciascuno una regione a sé stante, il che può essere vantaggioso ai fini dell'accettazione politica e dell'equilibrio tra le forze in campo".

Figura 5-3: Cooperazione nel settore dell'asilo in 6 regioni e fabbisogno teorico di posti nei centri della Confederazione



Nella figura la dicitura “Sistema nuovo” indica il numero di alloggi con cui ogni regione deve contribuire a coprire i 5.000 posti totali nei centri di procedura e di rimpatrio della Confederazione in proporzione alla propria popolazione³¹.

5.4 Pianificazione dei luoghi di ubicazione

Nella scelta delle sedi di ubicazione per i centri di procedura e di rimpatrio, il comitato ha dato peso ai seguenti principi:

- ciascuna regione è tenuta fondamentalmente a predisporre un numero di posti in centri di procedura e di rimpatrio proporzionale alla propria popolazione. È previsto un centro di procedura per ogni regione. Saranno inoltre necessari in tutto circa 10 centri di rimpatrio.
- Nel contempo, per assicurare che il riassetto abbia esito positivo, occorre considerare come priorità assoluta la creazione di posti supplementari nei centri della Confederazione. Le capacità della Confederazione dovrebbero pertanto essere potenziate in tempi il più possibile rapidi, in modo economicamente conveniente e ove possibile ricorrendo alle strutture di accoglienza già disponibili. Da ciò potrebbe emergere una ripartizione dei centri della Confederazione leggermente sproporzionata in eccesso o in difetto. Per assicurare la necessaria flessibilità in fase di pianificazione sarà necessario accettare questi piccoli scostamenti, se saranno poi considerati e compensati nel modello di compensazione (cfr. capitolo 6). Sono inoltre eventualmente disponibili strutture di accoglienza che si trovano nelle aree di confine tra Cantoni o addirittura tra regioni. In questi casi l'esigenza di coordinamento tra i Cantoni interessati è ovviamente più alta. In concreto, secondo il GL Riassetto, i Cantoni coinvolti dovrebbero in questi casi stipulare accordi per disciplinare tra le altre cose anche l'eventuale ripartizione delle compensazioni.
- per la ripartizione tra i singoli Cantoni dei posti necessari all'interno della regione, la Confederazione deve elaborare una pianificazione globale, puntando a una suddivisione quanto più ampia possibile dei compiti, senza tuttavia pregiudicare l'efficienza delle procedure e mantenendo bassi i costi di gestione dei centri di procedura e rimpatrio. Ciò comporta da un lato che i centri della Confederazione devono disporre di una capacità di almeno 250 posti e che nella ripartizione spaziale occorre considerare che le distanze tra un centro e l'altro possano essere coperte in massimo 1 ora;
- nella pianificazione delle sedi di ubicazione va assicurata una tempestiva informazione dei Cantoni e un rapido coinvolgimento dei Comuni.

La pianificazione dell'ubicazione dei centri della Confederazione è stata portata avanti dall'UFM quale funzione guida parallelamente ai lavori del gruppo di lavoro. I Cantoni coinvolti sono stati orientati nel giugno 2013. Lo stadio attuale della pianificazione è confluito

³¹ Una regione fortemente popolata come ad es. la Svizzera romanda (2,03 milioni di abitanti) deve, di conseguenza, contribuire con un numero più elevato di posti sul totale di 5.000 previsti nei centri della Confederazione rispetto a una regione meno popolata come la Svizzera centrale e meridionale (1,09 milioni di abitanti).

nell'analisi della ripartizione dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni, nel calcolo dei costi netti residui in capo ai Cantoni e nello sviluppo del modello di compensazione.

Dopo l'approvazione del presente rapporto da parte della Confederazione, dei Cantoni, delle Città e dei Comuni l'UFM cercherà in una prima fase di individuare soluzioni di fondo con i responsabili governativi dei Cantoni di una regione basandosi sullo stadio attuale della pianificazione. In una fase successiva si procederà a un'attenta valutazione delle singole ubicazioni insieme ai Cantoni e ai Comuni coinvolti, con l'obiettivo di definire una pianificazione concreta delle singole ubicazioni a livello nazionale da porre alla base dell'attuazione del sistema. I tempi di realizzazione dipendono dalle decisioni assunte dalla Conferenza sull'asilo.

6 Ripartizione dei richiedenti l'asilo e modello di compensazione

6.1 Necessità di adeguamento della chiave di ripartizione e del modello di compensazione

Osservazione preliminare: le considerazioni qui appresso riguardo alle ripercussioni della possibile ubicazione dei centri della Confederazione si fondano su opzioni. Nell'ambito della pianificazione globale ancora da finalizzare, l'ubicazione definitiva dei centri della Confederazione sarà definita entro la fine del 2014. Soltanto una volta stabilita la pianificazione dell'ubicazione sarà possibile trarre conclusioni definitive riguardo alla futura ripartizione dei richiedenti l'asilo e alle ripercussioni finanziarie.

6.1.1 Modello di compensazione finora adottato

Nel sistema finora attuato, dopo un periodo medio di 20 giorni in un centro di registrazione e procedura (CRP) tutti i richiedenti l'asilo sono distribuiti tra i Cantoni per essere accolti e assistiti. L'assegnazione è sostanzialmente effettuata in base alla percentuale della popolazione del Cantone sull'intera popolazione della Svizzera. I Cantoni sedi di un CRP godono, a titolo di compensazione per le loro prestazioni speciali, di una detrazione di 0,8 punti percentuali dalla percentuale della popolazione^{32 33}.

Lo schema di cui alla figura 6-1 riporta i principali indicatori relativi alla distribuzione dei casi e ai costi netti che ne derivano con il sistema attuale. Nello schema i dati sono suddivisi per Cantoni con CRP e Cantoni senza CRP. Le colonne 3 e 4 (da sinistra) evidenziano, in cifre assolute e pro capite, come oggi la capacità ricettiva sia distribuita tra i cinque Cantoni con CRP. Le successive colonne indicano quanti casi relativi al soccorso d'emergenza sono attribuiti a un Cantone, di quante esecuzioni forzate di allontanamenti ciascun Cantone si deve occupare, quanti casi di persone con permesso di rimanere sono attribuiti ai Cantoni (rifugiati / AP) e quali costi netti (costi lordi detratti i contributi federali) rimangano a loro carico a causa dei compiti loro attribuiti in materia d'asilo³⁴. I dati al riguardo sono espressi in valori relativi per 1.000 abitanti oppure pro capite, al fine di facilitare il confronto tra i Cantoni.

³² Per gli alloggi messi a disposizione temporaneamente, i posti messi a disposizione vengono poi compensati in misura di 1 a 1 (esempio: se il Cantone A mette a disposizione 100 posti, gli vengono detratti 100 casi dal numero che gli spetterebbe in ragione del numero di abitanti). Nella successiva rappresentazione della situazione ATTUALE (cfr. figura 6-1) non sono però inclusi gli alloggi temporanei; questo perché il successivo confronto tra la situazione ATTUALE e quella dopo il riassetto (cfr. in particolare il paragrafo 0) non deve essere distorto da effetti a breve termine o temporanei.

³³ Nemmeno della disciplina transitoria stabilita nel 2013 da CDDGP e CDOS per compensare i Cantoni sedi di aeroporto (detrazione di 0,2 casi ogni rimpatrio effettivo nel settore dell'asilo) si tiene conto ai fini di questo confronto.

³⁴ Si fa presente a tal proposito che i valori registrati per la situazione ATTUALE si basano sull'ipotesi di un numero costante di 24.000 domande d'asilo all'anno. Si tratta quindi di dati previsionali che presuppongono inoltre che la

Come indicano i risultati, i costi netti derivanti si attestano in un range compreso tra -26% e +14% rispetto al valore medio di 77,4 CHF per abitante della Svizzera. Per quel che concerne i casi di rifugiati/AP, i risultati ogni 1.000 abitanti si collocano in una fascia compresa tra -12% e +22% rispetto alla media svizzera (0,92 casi ogni 1.000 abitanti).

Figura 6-1: Distribuzione dei casi e costi come risultanti nel modello di compensazione attuale*

	Pop. 2011 (UST) in migliaia	Posti in CRP		Soccorso d'emergenza	Esecuzione forzata	Asilo/AP	Costi netti in CHF per abitante
		valore assoluto	ogni mille abitanti				
Cantoni con CRP				Persone ogni mille abitanti			
Basilea Città	186	320	1.72	0.98	0.53	0.75	66.46
San Gallo	483	170	0.35	1.07	0.58	0.82	68.95
Ticino	337	134	0.40	1.00	0.54	0.76	63.90
Turgovia	252	280	1.11	0.91	0.49	0.70	59.67
Vaud	726	244	0.34	1.06	0.57	0.81	68.19
Cantoni senza CRP							
Argovia	618	0	0.00	1.23	0.66	0.94	78.25
Appenzello Est.	53	0	0.00	1.44	0.78	1.10	86.26
Appenzello Int.	16	0	0.00	1.22	0.66	0.93	57.16
Friburgo	285	0	0.00	1.15	0.62	0.87	72.47
Basilea Campagna	275	0	0.00	1.32	0.72	1.01	83.87
Berna	985	0	0.00	1.35	0.73	1.03	88.56
Ginevra	461	0	0.00	1.21	0.65	0.92	78.82
Glarona	39	0	0.00	1.47	0.79	1.12	85.82
Grigioni	193	0	0.00	1.39	0.75	1.06	87.55
Giura	71	0	0.00	1.36	0.74	1.04	82.71
Lucerna	382	0	0.00	1.28	0.69	0.98	81.46
Neuchâtel	173	0	0.00	1.38	0.75	1.06	87.08
Nidvaldo	41	0	0.00	1.16	0.63	0.89	66.53
Obvaldo	36	0	0.00	1.34	0.72	1.02	76.53
Sciaffusa	77	0	0.00	1.37	0.74	1.04	83.63
Svitto	148	0	0.00	1.23	0.67	0.94	76.95
Soletta	257	0	0.00	1.34	0.73	1.03	85.08
Uri	35	0	0.00	1.35	0.73	1.03	77.62
Vallese	317	0	0.00	1.21	0.65	0.92	76.76
Zugo	115	0	0.00	1.17	0.63	0.89	72.09
Zurigo	1'392	0	0.00	1.21	0.65	0.92	79.14
Ø tutti i Cantoni	7'955	1'148		1.21	0.65	0.92	77.44
Ø Cantoni con CRP	1'984			1.02	0.55	0.78	66.40
Ø Cantoni senza CRP	5'970			1.27	0.68	0.97	81.11

* Stime basate su un numero costante di 24.000 domande d'asilo

situazione relativa al soccorso di emergenza, all'esecuzione degli allontanamenti, all'integrazione nel settore dell'asilo non si differenzia tra i Cantoni. Il numero effettivo di domande varia notevolmente di anno in anno.

Rientrano tra i Cantoni con **oneri relativamente più bassi in termini netti** AI (57,2 CHF pro capite), TG (59,7), TI (63,9), BS (66,5), NW (66,5), VD (68,2), SG (69,0), ZG (72,1) e FR (72,5). Come atteso, tutti i Cantoni che ospitano un CRP beneficiano in termini economici delle odierne regole di compensazione. Il Cantone AI, piccolo in termini di popolazione, beneficia del contributo fisso ricompreso nell'indennità forfettaria di base (336.000 CHF all'anno), che in proporzione incide sensibilmente. NW, ZG e FR beneficiano della circostanza per cui per loro la chiave di ripartizione oggi vigente è vantaggiosa rispetto alla quota che spetterebbe loro in ragione della popolazione³⁵. Ci si aspetta che **oneri netti maggiori** siano a carico dei Cantoni che non sono sede di un CRP. I Cantoni senza CRP sostengono in media - in base al modello - costi netti per 81,1 CHF per abitante rispetto ai 66,4 CHF per abitante dei Cantoni con un CRP.

6.1.2 Modifiche a seguito del riassetto

Il riassetto del settore dell'asilo porterà con sé sostanziali modifiche nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni e negli oneri a carico dei Cantoni che forniscono prestazioni speciali: al fine di accelerare le procedure d'asilo, i richiedenti l'asilo con procedura Dublino e procedura celere rimarranno nei centri della Confederazione fino alla conclusione della procedura. A procedura ultimata, all'allontanamento dovrà essere data esecuzione quanto più rapidamente possibile direttamente a partire dai centri di rimpatrio, senza che nel frattempo si provveda all'attribuzione di queste persone ai Cantoni perché le alloggino.

In tale contesto è emerso come sia necessario rivedere i criteri finora adottati per l'attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni e la compensazione di prestazioni speciali (ad es. in quanto Cantoni sedi di un centro della Confederazione). Sono principalmente queste le ragioni che hanno portato a tale situazione (cfr. anche la figura 6-2):

- dopo il riassetto non saranno in esercizio solo 5 centri della Confederazione con circa 1.150 posti in 5 Cantoni, ma - in base allo stadio attuale della pianificazione dei luoghi di ubicazione - 16 centri della Confederazione con 5.000 posti in 10 Cantoni, che rappresentano una percentuale di popolazione pari circa al 66% (cfr. figura 6-2). In questo modo si ridurrà la possibilità di sgravare con la chiave di ripartizione i Cantoni con prestazioni speciali rispetto a quelli privi di centri della Confederazione. Un Cantone che ospiti un centro della Confederazione non godrà automaticamente di un vantaggio rispetto alla media; ciò potrà verificarsi solo se fornirà prestazioni superiori alla media in proporzione alla popolazione³⁶;
- la "fetta di torta" disponibile per la compensazione di prestazioni speciali si riduce drasticamente. In seguito al riassetto la compensazione potrà essere effettuata solo per i casi

³⁵ Per una dettagliata descrizione di quest'effetto, cfr. le considerazioni di cui al paragrafo 6.4.2c) da pag. 70.

³⁶ Dei previsti 5.000 posti nei centri della Confederazione, ciascun Cantone dovrebbe mettere a disposizione circa 60 posti ogni 100.000 abitanti, per poter rendere una prestazione media.

con procedura ampliata, in quanto saranno gli unici a essere assegnati ai Cantoni; il numero di casi da ripartire scende pertanto da 24.000 (100% di tutte le domande d'asilo) a circa la metà, ovvero 10.647 casi³⁷ con procedura ampliata:

- i casi in procedura ampliata, con una media di 43.800 CHF, sono nettamente più costosi dell'attuale base di compensazione di 25.600 CHF per ciascuna domanda d'asilo. A parità di detrazioni con la situazione pre-riassetto, i Cantoni di ubicazione otterrebbero pertanto, dopo il riassetto, uno sgravio finanziario considerevolmente più elevato;
- in relazione all'esecuzione degli allontanamenti, il riassetto farà sì che tali compiti in futuro si concentreranno principalmente nei circa 10 Cantoni dotati di centro di rimpatrio e non si distribuiranno più, come accadeva finora, più o meno uniformemente tra tutti i Cantoni³⁸.

Figura 6-2: Chiave di ripartizione e modello di compensazione: necessità di intervento a causa della mutata situazione di partenza

	Oggi	Dopo il riassetto
Posti in centri della Confederazione	1.150 ³⁹	5.000
Cantoni dotati di centri della Confederazione	5 (25% della popolazione)	10 (66% della popolazione)
Base per la compensazione	Tutte le domande d'asilo (24.000 casi)	casi in procedura ampliata (10.467 casi)
Compensazione per ciascun caso in meno attribuito	25.600 CHF (per ciascun richiedente l'asilo)	43.800 CHF (per ciascun caso in procedura ampliata)
Casi con decisione di allontanamento	Ripartiti quasi uniformemente tra tutti i Cantoni	Concentrazione nei Cantoni con centri di rimpatrio

Stante questa situazione di partenza, il gruppo di lavoro per il riassetto ritiene indispensabile una revisione del modello di compensazione: si dovrà tenere fede al principio della ripartizione in proporzione alla popolazione, ma l'ammontare della compensazione ovvero gli sconti dovranno essere rivisti (si vedano a tale proposito le argomentazioni svolte nel prossimo paragrafo 6.2).

³⁷ Sono qui compresi sia i casi attribuiti sin dall'inizio alla procedura ampliata che i casi provenienti da una procedura Dublino che, dato il rifiuto della domanda di presa in carico e quindi il mancato trasferimento, sono riattribuiti alla procedura ampliata.

³⁸ Come ricordato, questa situazione è dovuta al fatto che l'allontanamento dei casi in procedura celere o procedura Dublino deve avvenire direttamente dai centri di rimpatrio e che, secondo la delibera del gruppo di lavoro per il riassetto, responsabili dell'esecuzione degli allontanamenti sono i Cantoni di ubicazione dei centri di rimpatrio.

³⁹ Includendo gli alloggi temporanei, la Confederazione dispone al 30 giugno 2013 di 1.642 posti nei centri federali. I CRP hanno una capacità totale di 1.148 posti.

6.2 Riflessioni di fondo e indirizzo degli adeguamenti

6.2.1 Indennizzo economico e/o compensazione nell'ambito della chiave di ripartizione

A titolo di compenso per la fornitura di prestazioni speciali si prestano due possibili soluzioni: un indennizzo economico delle (maggiori) prestazioni rese o una compensazione (cioè una riduzione) dei casi attribuiti nell'ambito della chiave di ripartizione. Entrambe le soluzioni puntano a incidere sugli oneri netti rimasti a carico dei singoli Cantoni a seguito della procedura d'asilo, in modo che ai Cantoni che ospitano un centro della Confederazione sia assicurato un incentivo (economico) per l'assunzione di tale compito. Quindi, anche se l'obiettivo è lo stesso, gli effetti in termini di rapporto tra Confederazione e Cantoni sono diversi:

- l'**indennizzo economico** determina una modifica della distribuzione degli oneri netti tra Confederazione e Cantoni. Quanto maggiori sono gli indennizzi economici, tanto minore sarà l'onere netto che rimane a carico dei Cantoni e tanto maggiori saranno gli oneri finanziari che la Confederazione dovrà sopportare in materia di asilo;
- la **compensazione** di prestazioni speciali **mediante un adeguamento della chiave di ripartizione** determina un livellamento degli oneri tra i vari Cantoni. La Confederazione non è interessata da questo livellamento e quindi non deve impiegare risorse finanziarie ulteriori a tale fine.

Considerata la situazione finanziaria descritta nel capitolo 4, il gruppo di lavoro ha deciso di perseguire innanzitutto la compensazione delle prestazioni attraverso un adeguamento della chiave di ripartizione. Di conseguenza, gli indennizzi economici finora adottati per le prestazioni rese dai Cantoni nel settore dell'asilo sono stati mantenuti invariati. È ipotizzabile che in una successiva fase attuativa si possa prevedere un adeguamento del risarcimento per singole categorie di costo (come ad es. le spese a carico dei Cantoni a seguito del fatto di essere sede di ubicazione di un centro, le somme forfettarie per il soccorso d'emergenza o l'esecuzione dell'allontanamento) e in generale rivedere il sistema degli indennizzi in modo da raggiungere una soluzione quanto più possibile semplice e incentivante. In ogni caso il gruppo di lavoro raccomanda di prevedere un'opera di monitoraggio per seguire con attenzione i cambiamenti a seguito del riassetto e poter così intervenire con misure di aggiustamento in caso di sviluppi anomali.

6.2.2 Principi generali per la compensazione di prestazioni speciali

Il gruppo di lavoro ha stabilito i seguenti principi per lo sviluppo di possibili modelli di compensazione:

- ai Cantoni deve essere riconosciuta, per la fornitura di prestazioni speciali, una compensazione sotto forma di riduzione percentuale del numero di domande di cui occuparsi. Rientrano tra le prestazioni speciali:
 - essere un Cantone sede di un centro di procedura, di un centro speciale;
 - essere un Cantone sede di un centro di rimpatrio;
 - essere un Cantone sede di aeroporto;

- il principio di solidarietà nell'accoglienza e nell'integrazione dei richiedenti l'asilo deve essere mantenuto. Nel concreto ciò significa che:
 - tutti i Cantoni dovranno continuare ad accogliere una parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente; non dovrà dunque essere possibile che un Cantone possa essere integralmente esentato dal compito dell'integrazione a seguito del fatto di ospitare un centro della Confederazione;
 - allo stesso tempo saranno definiti incentivi per i Cantoni disponibili ad assumersi compiti in misura superiore alla media in tema di procedure di asilo in corso o di esecuzione degli allontanamenti;
- le soluzioni scelte per la compensazione non potranno mettere a rischio l'efficienza della nuova procedura. Ad esempio l'esecuzione degli allontanamenti dovrà continuare a essere effettuata dal Cantone di ubicazione a partire dal centro di rimpatrio.

6.2.3 Spunti per la compensazione mediante la chiave di ripartizione

In funzione della prestazione che si deve compensare, sono stati individuati diversi punti di riferimento per definire di volta in volta la compensazione, attività nella quale il gruppo di lavoro si è lasciato guidare dalle seguenti considerazioni:

- i centri della Confederazione comportano per i Cantoni e i Comuni che li ospitano soprattutto **costi legati alla sede di ubicazione**, attirano l'attenzione pubblica e sollevano questioni politiche di accettazione, legate soprattutto alle dimensioni del centro ovvero al numero dei richiedenti l'asilo ospitati contemporaneamente. Deve dunque essere prevista per tutti i centri della Confederazione una detrazione in base alle dimensioni del centro. A causa della loro natura di centri speciali, la detrazione va computata in misura doppia rispetto ai centri di procedura;
- i **costi legati ai casi** a seguito della presenza di centri della Confederazione devono essere sostenuti dai Cantoni (e dai Comuni) in particolare in materia di esecuzione degli allontanamenti a partire dai centri stessi. Quindi per i centri di rimpatrio deve essere prevista, oltre alla detrazione correlata alle dimensioni, anche una detrazione per ciascuna decisione di allontanamento⁴⁰;
- per le partenze controllate attraverso un aeroporto, i **Cantoni dotati di aeroporto** sono tenuti a rendere prestazioni speciali (ad es. per quanto riguarda l'accoglienza e il disbrigo delle formalità per le persone che vengono allontanate), che non vengono loro integralmente indennizzate. Di conseguenza, anche i Cantoni sedi di aeroporto dovranno godere di una detrazione per ciascuna partenza controllata.

⁴⁰ Secondo quanto pianificato allo stato attuale, gli allontanamenti nell'ambito delle procedure celeri e Dublino si eseguono a partire dai centri di rimpatrio. L'allontanamento diretto dal centro di procedura non è attualmente previsto. Qualora tale situazione dovesse modificarsi, si potrebbe naturalmente prendere in considerazione di concedere una detrazione per ciascun allontanamento eseguito a partire dai centri di procedura.

Nel corso dei lavori è stata anche discussa la possibilità di un criterio di compensazione basato unicamente sui casi e di una percentuale fissa di detrazione per ciascun Cantone sede di ubicazione (come accade nel sistema attuale). Entrambe le soluzioni sono però state rigettate per ragioni diverse⁴¹. Si è altresì analizzato in che modo la compensazione per una prestazione speciale debba essere sostenuta dagli altri Cantoni. Al riguardo il gruppo di lavoro ha appoggiato la soluzione secondo cui un Cantone che rende prestazioni speciali non debba contribuire pro quota alla propria compensazione, dovendo tuttavia partecipare ai costi per la compensazione degli altri Cantoni che forniscono prestazioni speciali in ragione della propria popolazione⁴².

6.3 Nuovo modello di compensazione

Pur rimanendo entro i criteri prestabiliti (cfr. paragrafo 6.2.2), nell'ambito dei lavori è stata condotta un'analisi sistematica di ampia portata concernente i possibili modelli di compensazione. Sono state ad esempio valutate le seguenti ipotesi:

- compensazione basata sulla soluzione transitoria odierna;
- compensazione basata sui costi;
- compensazione basata sui costi con maggiore peso ai Cantoni dotati di aeroporto.

I risultati dei modelli esaminati sono stati discussi dal gruppo di lavoro in varie sedute e integrati con ulteriori varianti. La discussione ha riguardato tra l'altro la questione dell'importo della compensazione da riconoscere ai Cantoni dotati di aeroporto. Partendo da queste basi, il gruppo di lavoro ha caldeggiato una nuova soluzione il cui sviluppo è subordinato alle seguenti premesse:

⁴¹ Una **compensazione basata unicamente sui casi** sembra a prima vista di più facile attuazione rispetto a una combinazione di riduzioni basate sui posti letto e i casi. Tuttavia è emerso che questo approccio, per i centri di procedura (in particolare), incontrerebbe problemi difficilmente risolvibili nel delimitare il singolo caso. Gli ingressi di richiedenti l'asilo non sono di regola distribuiti omogeneamente tra i centri di procedura, ma si concentrano su singoli centri (attualmente Vallorbe e Chiasso). I richiedenti l'asilo sono poi ripartiti, in base al grado di utilizzo delle capacità di alloggio, tra gli altri centri di procedura. Con il nuovo sistema, anche i centri di rimpatrio saranno integrati in questo sistema di distribuzione al fine di coordinare l'utilizzo dei centri della Confederazione. Perciò l'imputazione di un "caso" a un centro ai fini della compensazione del soggiorno è un processo complesso e difficilmente attuabile in pratica. Invece la compensazione "dei casi attribuiti a un centro di rimpatrio con esecuzione dell'allontanamento" e delle "partenze controllate" è percorribile grazie alla chiara delimitazione dei singoli casi. L'introduzione di una **percentuale fissa di detrazione per ciascun Cantone d'ubicazione** (ad es. 0,8 punti percentuali come nel sistema attuale) è stata respinta in quanto i membri del comitato sono stati concordi nel ritenere che in sede di compensazione si debba tenere conto delle dimensioni di un centro della Confederazione ovvero del numero di casi gestiti. Un Cantone con un centro di rimpatrio da 200 posti deve ad esempio ricevere, rispetto a un Cantone con un centro di dimensioni doppie, una compensazione proporzionalmente ridotta; solo così sarà ancora esercitato in misura sufficiente l'effetto di incentivazione all'assunzione di tale compito.

⁴² Le compensazioni sotto forma di ulteriori casi in procedura ampliata di cui occuparsi vengono quindi ripartite tra tutti i Cantoni - ad eccezione di quello che deve essere compensato - in misura proporzionale alla percentuale di popolazione.

- l'importo della compensazione deve in linea di principio essere orientato ai costi sostenuti per la fornitura delle prestazioni speciali (cfr. in proposito l'excurus che segue la figura 6-3). A tale proposito occorre verificare che permanga un chiaro incentivo di carattere finanziario (sotto forma di meno casi da riprendere) a farsi carico delle prestazioni speciali, in modo da bilanciare i restanti ostacoli e problemi da affrontare che sono difficilmente monetizzabili o non lo sono affatto;
- per quanto possibile, tutti i Cantoni che offrono prestazioni speciali e/o sono dotati di centri della Confederazione devono presentare, in un confronto trasversale, costi netti inferiori alla media di tutti i Cantoni;
- del risparmio economico atteso dal riassetto deve poter beneficiare il numero massimo possibile di Cantoni;
- la prestazione dei Cantoni dotati di aeroporto deve essere compensata con l'attribuzione di 0,1 casi in meno provenienti dalla procedura ampliata per ciascuna partenza controllata.

Sulla base di queste premesse sono state calcolate per il nuovo modello di compensazione le detrazioni elencate nella figura 6-3.

Figura 6-3: Nuovo modello di compensazione per il riassetto

	Nuovo modello di compensazione
Contingente base di casi attribuiti nella procedura ampliata	10%
Costi legati alla sede d'ubicazione	
- Detrazione per ciascun posto nei centri di procedura e di rimpatrio	20%
- Detrazione per ciascun posto nei centri speciali	40%
Costi legati ai casi	
- Detrazione per ciascuna persona attribuita a un centro di rimpatrio	15%
Cantoni dotati di aeroporto	
- Detrazione per ciascun rimpatrio controllato	10%

Suggerimento per la lettura dei dati:

- con un contingente base del 10% dei casi in procedura ampliata si garantisce che ciascun Cantone contribuisca in misura minima all'integrazione di rifugiati riconosciuti o persone ammesse provvisoriamente. Indipendentemente dalla compensazione per le prestazioni speciali fornite, ai Cantoni viene così attribuito almeno il 10% dei casi in procedura ampliata;
- con una compensazione del 20%, i posti nei centri di procedura e di rimpatrio si traducono direttamente in una riduzione dei casi da prendere in carico (ogni 100 posti in un centro di procedura o di rimpatrio un Cantone di ubicazione deve prendere in carico 20 persone in meno in procedura ampliata). Per i centri speciali, la compensazione del 40% (ovvero 0,4 casi per posto messo a disposizione) corrisponde al doppio di quella prevista per gli altri centri della Confederazione;
- il Cantone sede di ubicazione ottiene una riduzione di 15 persone in procedura ampliata ogni 100 persone ad esso attribuite alloggiate in un centro di rimpatrio (in linea generale con allontanamento a partire dal centro della Confederazione);

- per i Cantoni dotati di aeroporto è prevista una riduzione di 10 persone in procedura ampliata ogni 100 partenze controllate.

Excursus: base dei costi per lo sviluppo del modello di compensazione

Secondo il modello dei costi, la fornitura di prestazioni speciali da parte dei Cantoni di ubicazione comporta i seguenti maggiori oneri:

- maggiori spese legate alla sede d'ubicazione, pari a circa 1.700 CHF per ciascun posto;
- per ciascuna persona attribuita a un centro di rimpatrio, si devono calcolare in media costi netti per circa 3.500 CHF (per la preparazione e l'esecuzione delle decisioni di allontanamento, l'eventuale soccorso di emergenza, l'eventuale carcerazione amministrativa e molto di rado l'integrazione dei rifugiati riconosciuti o delle persone ammesse provvisoriamente in seconda istanza);
- i Cantoni dotati di aeroporto sostengono in media per ciascuna partenza controllata costi netti pari a circa 1.100 CHF per ciascun caso.

Al confronto i costi netti per ciascuna persona attribuita in procedura ampliata si aggirano intorno a 43.800 CHF. In questo importo sono inclusi i costi netti relativi al settore dell'integrazione per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente, ma anche i costi per il soccorso di emergenza, l'esecuzione degli allontanamenti e l'eventuale carcerazione amministrativa in caso di decisione negativa.

Basandosi su questi calcoli è possibile ipotizzare approssimativamente che per compensare i maggiori oneri derivanti dalla fornitura di prestazioni speciali da parte dei Cantoni d'ubicazione e di quelli dotati di aeroporto

- ogni 25 posti in un centro della Confederazione, oppure
- ogni 12 persone assegnate a un centro di rimpatrio, oppure
- ogni 40 partenze controllate tramite un aeroporto

si debba rinunciare a un'attribuzione di persone in procedura ampliata. Questo corrisponderebbe all'incirca alle seguenti detrazioni:

- 4% (ovvero 0,04 casi) per ciascun posto in un centro della Confederazione
- 8% (ovvero 0,08 casi) per ciascuna persona attribuita a un centro di rimpatrio
- 2,5% (ovvero 0,25 casi) per ciascun ritorno controllato tramite un aeroporto.

Come già detto, le detrazioni nel nuovo modello di compensazione sono state consapevolmente fissate a un valore più alto per assicurare che vi sia sempre un chiaro incentivo di carattere finanziario per chi si assume l'onere di fornire prestazioni speciali, incentivo che può essere interpretato come una sorta di compensazione per gli ostacoli e i problemi da affrontare che sono difficilmente monetizzabili o non lo sono affatto.

6.4 Risultati relativi al nuovo modello di compensazione

6.4.1 Panoramica complessiva

Quanto riportato in figura 6-4 fornisce un prospetto riassuntivo degli indicatori più importanti relativi alla ripartizione dei richiedenti l'asilo e dei conseguenti costi netti a seguito del riassetto. I risultati sono riferiti al nuovo modello di compensazione di cui alla figura 6-3 e all'attuale pianificazione dei luoghi di ubicazione dell'UFM. Va tuttavia precisato che per quanto riguarda sia la ripartizione sia le dimensioni dei centri della Confederazione potrebbe ancora essere necessario apportare adeguamenti e modifiche. Per un confronto con la situazione odierna sono indicati anche i valori della situazione ATTUALE⁴³. La figura è strutturata come segue:

- le righe riportano i risultati per i singoli Cantoni nel seguente ordine:
 - Cantoni con CRP / con CC: si tratta di quei Cantoni che dispongono già di un centro di registrazione e procedura (CRP) e che dopo il riassetto si fanno carico anche di un centro della Confederazione (CC) come previsto dallo stato attuale della pianificazione dei luoghi di ubicazione. Questi centri di procedura (CP) possono in parte fungere anche da centro di rimpatrio;
 - Cantoni senza CRP / con CC: si tratta di quei Cantoni che finora non disponevano di un CRP ma che con il riassetto prendono in carico almeno un centro della Confederazione (CP o CR) come previsto dallo stadio attuale della pianificazione;
 - Cantoni senza CRP / senza CC: per questi Cantoni la pianificazione attuale dei luoghi di ubicazione non prevede alcun centro della Confederazione;
- nelle ultime 4 righe sono riportati i valori medi per tutta la Svizzera, i Cantoni con CRP / con CC, i Cantoni senza CRP / con CC e i Cantoni senza centri federali;
- la seconda colonna (da sinistra) fornisce indicazioni sulla popolazione del Cantone di volta in volta considerato;
- le colonne 3 e 4 riportano il numero di posti attualmente disponibili nei CRP (sia in cifre assolute che in relazione al numero di posti pro capite); le colonne da 5 a 8 riportano i dati relativi ai centri della Confederazione pianificati nell'ambito della procedura di riassetto, distinti in centri di procedura (CP) e centri di rimpatrio (CR). I dati relativi ai posti sono a loro volta espressi sia in valori assoluti che pro capite;
- seguono poi, rispettivamente per la situazione ATTUALE e la situazione dopo il riassetto, 4 colonne con i seguenti dati⁴⁴:
 - numero di casi di soccorso d'emergenza di competenza del Cantone considerato;

⁴³ Si tratta dei medesimi valori di cui alla figura 6-1 a pag. 54.

⁴⁴ Per una rappresentazione completa dei risultati comprensiva di ulteriori dettagli, ad es. sul numero di casi in procedura ampliata da prendere in carico, sul fabbisogno di posti letto, sul numero di casi con soccorso d'emergenza, ecc., si rimanda all'Allegato C, che riporta, oltre ai dati rapportati a 1000 abitanti, anche i valori assoluti.

- numero di casi con esecuzione forzata dell'allontanamento di competenza del Cantone considerato;
- numero di casi con asilo o ammissione provvisoria (AP) che il Cantone è tenuto a prendere in carico;
- costi netti a Cantone.

Allo scopo di facilitare la comparabilità tra i Cantoni, questi indicatori sono riportati in rapporto a 1.000 abitanti o pro capite.

Figura 6-4: Effetti del nuovo modello di compensazione post-riassetto sulla ripartizione e sui costi a carico dei Cantoni (tenuto conto dell'attuale stadio di pianificazione)

	Pop. 2011 (UST) in migliaia	Posti in centri della Confederazione				SISTEMA ATTUALE (compensazione dei Cantoni con CRP con una detrazione dello 0,8% dei punti)				Nuovo modello di compensazione post-riassetto			
		ATTUALE** CRP		NUOVO**		Soccorso d'emergenza	Esecuzione forzata	Rifugiati / AP	Costi netti in CHF per abitante	Soccorso d'emergenza	Esecuzione forzata	Rifugiati / AP	Costi netti in CHF per abitante
		valore assoluto	ogni mille abitanti	valore assoluto	ogni mille abitanti								
Oggi / dopo il riassetto		320	1.72	352	1.89	148	0.79	0.98	0.53	0.75	0.53	0.75	66.46
Cantoni con CRP / con CC													
Basilea Città*	186	0	0.00	0	0.00	340	1.23	1.32	0.72	1.01	0.72	1.01	83.87
San Gallo*	483	170	0.35	291	0.60	99	0.20	1.07	0.58	0.82	0.58	0.82	68.95
Ticino	337	134	0.40	290	0.86	403	1.20	1.00	0.54	0.76	0.54	0.76	63.90
Turgovia	252	280	1.11	0	0.00	305	1.21	0.91	0.49	0.70	0.49	0.70	59.67
Vaud	726	244	0.34	535	0.74	282	0.39	1.06	0.57	0.81	0.57	0.81	68.19
Cantoni senza CRP / con CC													
Basilea Campagna	275	0	0.00	0	0.00	340	1.23	1.32	0.72	1.01	0.72	1.01	83.87
Berna	985	0	0.00	260	0.26	360	0.37	1.35	0.73	1.03	0.73	1.03	88.56
Ginevra	461	0	0.00	0	0.00	260	0.56	1.21	0.65	0.92	0.65	0.92	78.82
Neuchâtel	173	0	0.00	0	0.00	200	1.15	1.38	0.75	1.06	0.75	1.06	87.08
Zurigo	1'392	0	0.00	367	0.26	508	0.36	1.21	0.65	0.92	0.65	0.92	79.14
Cantoni senza CRP / senza CC													
Argovia	618	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.23	0.66	0.94	0.66	0.94	78.25
Appenzello Est.	53	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.44	0.78	1.10	0.78	1.10	86.26
Appenzello Int.	16	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.22	0.66	0.93	0.66	0.93	57.16
Friburgo	285	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.15	0.62	0.87	0.62	0.87	72.47
Glarona	39	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.47	0.79	1.12	0.79	1.12	85.82
Grigioni	193	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.39	0.75	1.06	0.75	1.06	87.55
Giura	71	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.36	0.74	1.04	0.74	1.04	82.71
Lucerna	382	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.28	0.69	0.98	0.69	0.98	81.46
Nidvaldo	41	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.16	0.63	0.89	0.63	0.89	66.53
Obvaldo	36	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.34	0.72	1.02	0.72	1.02	76.53
Sciaffusa	77	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.37	0.74	1.04	0.74	1.04	83.63
Svitto	148	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.23	0.67	0.94	0.67	0.94	76.95
Soletta	257	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.34	0.73	1.03	0.73	1.03	85.08
Uri	35	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.35	0.73	1.03	0.73	1.03	77.62
Vallèse	317	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.21	0.65	0.92	0.65	0.92	76.76
Zugo	115	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.17	0.63	0.89	0.63	0.89	72.09
Ø tutti i Cantoni	7'955	1'148		2'095		2'905		1.21	0.65	0.92	0.65	0.92	77.44
Ø Cantoni con CRP / con CC	1'984							1.02	0.55	0.78	0.55	0.78	66.40
Ø Cantoni senza CRP / con CC	3'287							1.27	0.69	0.97	0.69	0.97	82.73
Ø Cantoni senza CRP / senza CC	2'684							1.26	0.68	0.96	0.68	0.96	79.11

* Il centro di procedura (CP) funge talvolta anche da centro di rimpatrio (CR).

** Le cifre relative alla situazione ATTUALE si basano su un numero di domande d'asilo pari a 24.000, nel nuovo modello di compensazione post-riassetto si è tenuto conto di una diminuzione delle domande d'asilo a quota 20.000 e di un più elevato tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

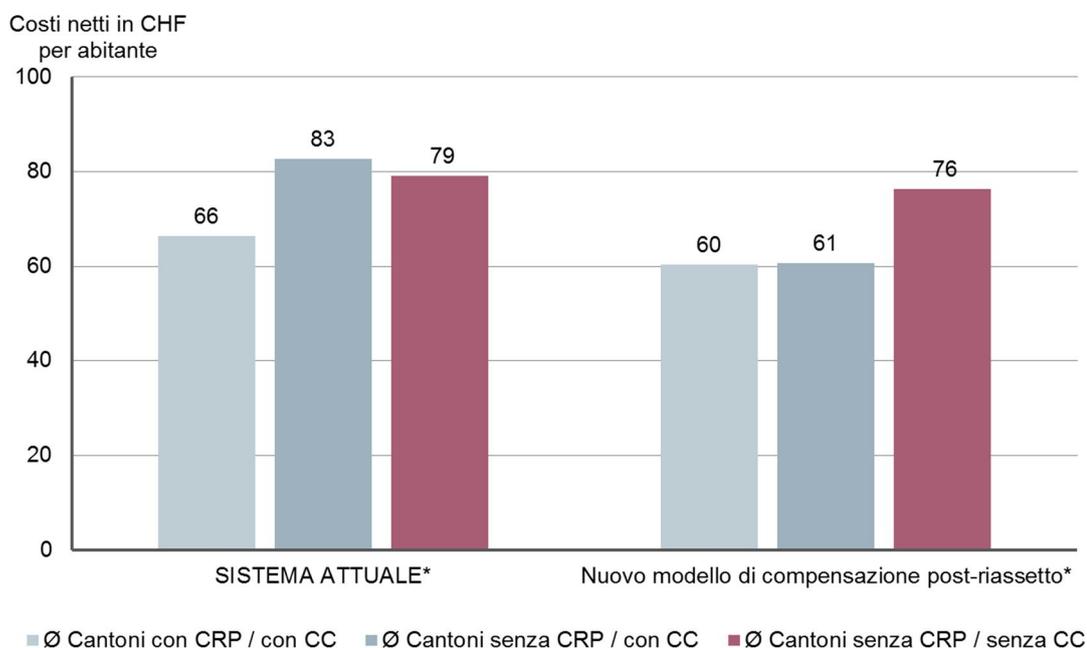
6.4.2 Valutazione e interpretazione dei risultati

a) Costi netti tra Cantoni con o senza centri della Confederazione

Nella successiva figura 6-5 sono riportati in forma grafica, ai fini di una prima valutazione del nuovo modello di compensazione, i costi netti medi risultanti dal prospetto che precede per i Cantoni con CRP/con CC, i Cantoni senza CRP/con CC e i Cantoni senza CC. Il blocco di sinistra mostra la situazione attuale e quello di destra la situazione dei costi dopo l'attuazione del riassetto (con il nuovo modello di compensazione). Dalla comparazione delle coppie di valori (attuali e dopo il riassetto) risulta quanto segue:

- i Cantoni con CRP / CC (colonne azzurro chiaro) ottengono con il riassetto un'ulteriore leggera riduzione dell'impegno finanziario (in media da 66 a 60 CHF per abitante);
- i Cantoni che si dichiarano disponibili ex novo a ospitare un centro della Confederazione (Cantoni senza CRP / con CC, colonne azzurre) ricevono, con il nuovo modello di compensazione, un notevole incentivo finanziario. Con il riassetto, i loro costi medi si riducono infatti dagli attuali 83 CHF a 61 CHF dopo il riassetto;
- anche i Cantoni senza centri della Confederazione (colonne rosse) ottengono in media, con il riassetto, un leggero sgravio di circa 3 CHF (da 79 a 76 CHF).

Figura 6-5: Comparazione tra i costi netti medi relativi ai Cantoni con e senza centri della Confederazione, nella situazione ATTUALE e dopo il riassetto



* Le cifre relative alla situazione ATTUALE si basano su un numero di domande d'asilo pari a 24.000, nel nuovo modello di compensazione post-riassetto si è tenuto conto di una diminuzione delle domande d'asilo a quota 20.000 e di un più elevato tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

La figura 6-6 che segue riporta un prospetto più dettagliato, Cantone per Cantone. I risultati sono contrassegnati per la situazione ATTUALE con il simbolo **I**, mentre per la situazione dopo il riassetto (con il nuovo modello di compensazione) il simbolo è **►**.

I risultati si possono interpretare come segue:

- dopo il riassetto, il valore medio per tutti i Cantoni si attesta a 65,9 CHF pro capite (nella figura, la linea punteggiata color arancio);
- i **Cantoni senza centri della Confederazione** (tutti sotto ZH) si posizionano, con la sola eccezione di AI, al di sopra di tale importo, perché devono farsi carico della compensazione dei Cantoni con centri della Confederazione. Il Cantone AI, piccolo in termini di popolazione, fruisce anche dopo il riassetto del contributo fisso ricompreso nell'indennità forfettaria di base (336.000 CHF all'anno), che ha effetti proporzionalmente rilevanti. Gli stessi effetti si riscontrano inoltre anche per i Cantoni GL, NW, OW e UR, che hanno anch'essi una popolazione comparabilmente poco numerosa (si va da 35.000 nel Cantone UR a 41.000 nel Cantone NW);
- nei **Cantoni con centri della Confederazione** (da BS a ZH) l'impegno finanziario pro capite si colloca, - conformemente a un modello di riflessione -, salvo che per SG e BE, a sinistra della media (65,5 CHF pro capite). Il carico di SG, leggermente al di sopra della media, deriva dal suo centro di rimpatrio, proporzionalmente piuttosto piccolo⁴⁵. Il Cantone BE dispone esattamente di tanti posti quanti è tenuto ad assumersene in ragione della sua quota di popolazione⁴⁶. Il maggior onere finanziario sopportato da questo Cantone rispetto alla media è dovuto all'attività aeroportuale a cui partecipa solo con una quota molto contenuta⁴⁷.

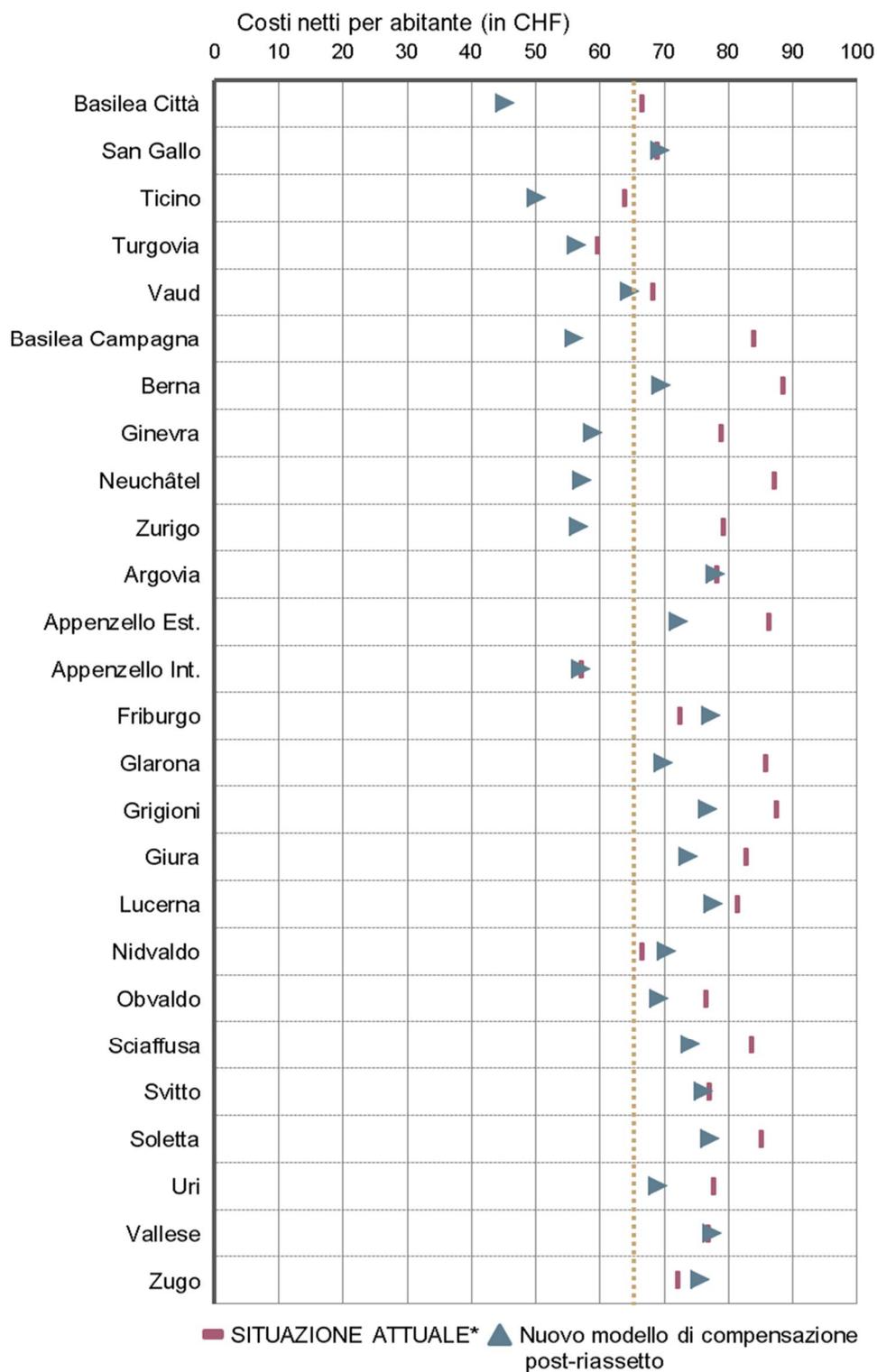
Complessivamente si può affermare che con il nuovo modello di compensazione si raggiunge l'obiettivo perseguito, quello di creare un incentivo finanziario per l'assunzione di determinate prestazioni. La maggior parte dei Cantoni con centri della Confederazione si colloca al riguardo in posizione decisamente migliore rispetto a quelli senza centri della Confederazione. Tutti i Cantoni con centri della Confederazione godono in ogni caso di una situazione più favorevole rispetto a una situazione senza centri della Confederazione.

⁴⁵ Cfr. in merito le argomentazioni dell'exkursus da pag. 67, nonché il paragrafo b) da pag. 68.

⁴⁶ Cfr. in merito le argomentazioni del paragrafo b), da pag. 68.

⁴⁷ In base all'attuale pianificazione, l'aeroporto di Belp gestisce un numero molto ridotto di partenze controllate (circa 135, vale a dire il 2,8% di tutte le partenze che avvengono attraverso gli aeroporti) e la compensazione che Berna riceve per questa prestazione è ridotta in proporzione. Per contro, Berna deve partecipare alla compensazione di tutti gli altri Cantoni dotati di aeroporto in ragione della propria quota di popolazione (circa il 12,4%). Di conseguenza, dalla compensazione aeroportuale Berna non trae alcuno sgravio, anzi ne riceve un aggravio.

Figura 6-6: Confronto tra i costi netti dei Cantoni nella situazione ATTUALE e dopo il riassetto

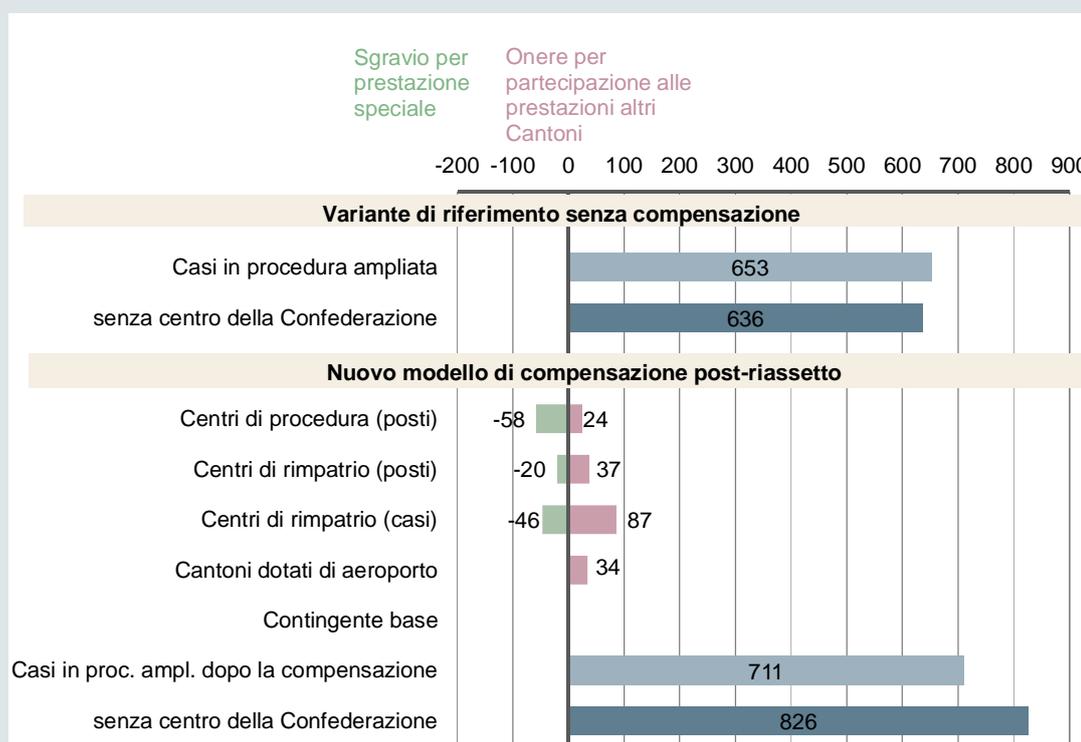


* Le cifre relative alla situazione ATTUALE si basano su un numero di domande d'asilo pari a 24.000, nel nuovo modello di compensazione post-riassetto si è tenuto conto di una diminuzione delle domande d'asilo a quota 20.000 e di un più elevato tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

Excursus: Effetti del nuovo modello di compensazione in dettaglio

La figura 6-6 sopra riportata indica i risultati finali per il nuovo modello di compensazione a seguito del computo di tutti i minori e maggiori oneri derivanti dalle compensazioni per le prestazioni speciali fornite. Per una corretta lettura di tali risultati è interessante esaminare più in dettaglio il funzionamento del modello di compensazione. Nella figura 6-7, quindi, per il caso del Cantone di San Gallo sono rappresentati in dettaglio i singoli elementi del nuovo modello di compensazione con i relativi effetti sul numero dei casi da prendere in carico nel contesto della procedura ampliata.

Figura 6-7: Modalità di funzionamento dettagliate del modello di compensazione sull'esempio del Cantone di San Gallo



I risultati illustrati si basano sullo stadio attuale della pianificazione dei luoghi di ubicazione, che nel Cantone di San Gallo prevede un centro di procedura da 390 posti (di cui 100 come centro di rimpatrio).

Rinunciando a qualsiasi compensazione (variante di riferimento senza compensazione), a San Gallo verrebbero attribuiti complessivamente 653 casi in procedura ampliata (barra superiore blu, "Casi in procedura ampliata", nella figura 6-7). Senza i centri della Confederazione, per San Gallo la quota di ripartizione proporzionale alla popolazione sarebbe complessivamente di 636 casi (barra azzurro chiaro, la seconda partendo dall'alto)⁴⁸. In base a questo modello, per San Gallo non ci sarebbe alcun vantaggio nell'accogliere un centro della Confederazione, in quanto, in ultima analisi, in presenza di tali

⁴⁸ La differenza risulta dal tipo di procedura programmata: nell'eventualità di uno spostamento di casi dalla procedura celere a quella ampliata - possibile in via eccezionale - la competenza per tali casi rimane riservata al Cantone di ubicazione del centro di rimpatrio.

centri dovrebbe accogliere più casi in procedura ampliata rispetto ai Cantoni senza centri della Confederazione.

Nel nuovo modello di compensazione, per la predisposizione dei 290 posti nel **centro di procedura**, San Gallo riceve, in confronto alla ripartizione proporzionale alla popolazione, una detrazione di 58 casi⁴⁹ (cfr. colonna verde di sinistra in corrispondenza della dicitura "centro di procedura (posti)". Allo stesso tempo, San Gallo - come tutti gli altri Cantoni - deve partecipare alla compensazione per la predisposizione di centri di procedura negli altri 5 Cantoni (BS, TI, VD, BE, ZH); da questo gli deriva un supplemento di 24 casi complessivamente (cfr. colonna rossa di destra in corrispondenza della dicitura "centro di procedura (posti)").

La rappresentazione delle ulteriori detrazioni e/o degli ulteriori supplementi per i centri di rimpatrio, i Cantoni dotati di aeroporto e il contingente base si fonda sullo stesso principio: nella parte di sinistra (verde) delle barre vengono rappresentate le detrazioni che San Gallo riceve a fronte della predisposizione di posti in altri centri e/o dell'assunzione di prestazioni speciali; nella parte di destra (rossa) della colonna sono indicati i supplementi risultanti dall'assegnazione di una compensazione agli altri Cantoni che forniscono prestazioni speciali. Esaminando in dettaglio le singole barre, si nota quanto segue:

- **centri di rimpatrio:** in base al nuovo modello di compensazione è prevista una compensazione sia per la predisposizione dei posti che per ogni persona attribuita al centro di rimpatrio; di conseguenza, i due effetti vengono indicati in due barre separate ("posti" e "casi"). Ne risulta, per San Gallo, che le detrazioni per la predisposizione dei posti (-20) e per le persone attribuite (-46) sono inferiori alla partecipazione del medesimo Cantone alla compensazione per gli altri nove centri di rimpatrio (BE, BS, BL, GE, NE, TG, TI, VD, ZH). La cosa si spiega con il fatto che l'offerta di San Gallo - 100 posti - è comparativamente inferiore; i centri di rimpatrio degli altri nove Cantoni sono in gran parte molto più grandi (fino a 500 posti);
- **Cantoni dotati di aeroporto:** per la compensazione dei Cantoni aeroportuali BE, BS, GE e ZH, San Gallo deve assumersi complessivamente 34 ulteriori casi in procedura ampliata rispetto alla quota proporzionale alla popolazione;
- **contingente base:** nel nuovo modello di compensazione ciascun Cantone deve partecipare, in base alla propria quota di popolazione, a un contingente base del 10% dei casi in procedura ampliata. Lo stesso vale nel caso in cui i Cantoni ricevano, a seguito dell'assunzione di prestazioni speciali, una compensazione che li fa scendere sotto tale quota. Queste disposizioni non sono rilevanti per l'attuale pianificazione dei luoghi di ubicazione: per nessuno dei Cantoni dotati di centri della Confederazione la percentuale spettante a seguito della compensazione in ragione della popolazione è inferiore alla percentuale minima del 10%.

Il risultato finale dei vari effetti della compensazione è indicato nella barra blu "Casi in procedura ampliata dopo la compensazione". Dopo aver calcolato tutte le detrazioni e i supplementi, il Cantone di San Gallo dovrà farsi carico complessivamente di 711 casi in procedura ampliata. Se non disponesse di centri della Confederazione (barra azzurro chiaro) dovrebbe prendere in carico 826 casi. Il centro della Confederazione presente nel suo territorio porta quindi a una detrazione di 115 casi ossia del 14% della quota che gli spetterebbe in ragione della popolazione.

⁴⁹ I 58 casi corrispondono alla prevista detrazione del 20%, corrispondente a un caso ogni cinque posti disponibili in un centro di procedura.

b) La misura dello sgravio dipende dall'entità delle prestazioni speciali

La misura dello sgravio (cioè la misura dello spostamento a sinistra rispetto al valore medio di 65,9 CHF nella figura 6-6, pag. 68) varia tra i Cantoni con centri della Confederazione. La riduzione maggiore spetta ai Cantoni BS e TI, la minore ai Cantoni SG, VD e BE. Ciò dipende dal fatto che i Cantoni, in rapporto alla loro popolazione e conformemente a un modello di riflessione, mettono a disposizione una diversa quantità di posti presso centri della Confederazione. Nella figura 6-8 che segue sono indicati i posti disponibili nei 10 Cantoni con centri della Confederazione – sull'asse orizzontale quelli nei centri di procedura e sull'asse verticale quelli nei centri di rimpatrio:

- risulta che i Cantoni TI e BS nel quadrante superiore destro mettono a disposizione, in proporzione alla loro quota di popolazione, un numero di posti superiore alla media, sia per quanto riguarda i centri di procedura che quelli di rimpatrio. Di conseguenza, anche la compensazione che ricevono è comparativamente alta e, nella figura 6-6, li fa ulteriormente e proporzionalmente scivolare verso sinistra;
- SG offre, in proporzione alla sua quota di popolazione, un numero di posti più basso della media presso centri di rimpatrio. Dato che per i centri di rimpatrio si versa una compensazione sia per il numero di posti in sé sia per i casi presi in carico (e quindi le dimensioni del centro diventano doppiamente visibili), le relative ripercussioni sono significative: SG riceve per il suo centro di rimpatrio una compensazione inferiore alla media e per contro deve partecipare alla compensazione degli altri Cantoni con centri della Confederazione in misura proporzionale alla sua quota di popolazione⁵⁰. Complessivamente, questo fa sì che SG si collochi, nella figura 6-6, a destra della media di tutti i Cantoni e debba quindi sostenere costi netti superiori a 65,6 CHF pro capite;
- i Cantoni BE e ZH si collocano, in quanto regioni autonome con una loro disponibilità di posti, esattamente in corrispondenza della quota proporzionale alla popolazione (quindi sulle linee dello zero) sia per i centri di procedura che per quelli di rimpatrio. La posizione più favorevole di ZH nella figura 6-6 è da ricondursi esclusivamente alla compensazione per i Cantoni dotati di aeroporto: Zurigo, con circa 3.400 partenze, supera infatti largamente la quota di Berna (circa 135 partenze).

⁵⁰ Cfr. in merito anche quanto argomentato nell'excurus "Effetti dei modelli di compensazione in dettaglio".

Figura 6-8: Posti in centri della Confederazione a fronte della quota proporzionale alla popolazione

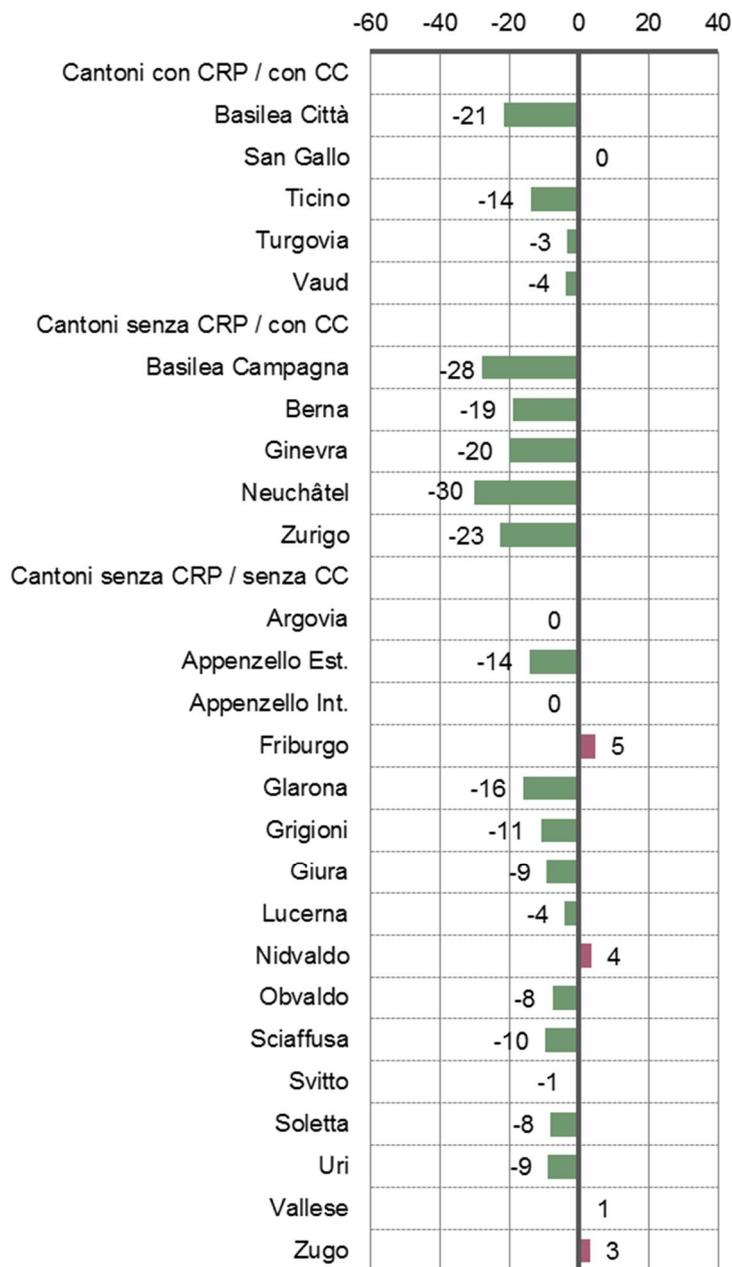


c) Maggiori o minori oneri rispetto alla situazione attuale

Oltre a operare un confronto trasversale tra Cantoni con e senza centri della Confederazione è interessante anche chiedersi come si svilupperà la situazione finanziaria dei singoli Cantoni dopo il riassetto rispetto a quella attuale. I fondamenti di quest'ultima comparazione sono riassunti nella figura 6-9 che segue, in cui sono evidenziate in CHF pro capite il maggiore aggravio (barra rossa) e il minore aggravio (barra verde) dopo il riassetto.

La figura mostra che dopo il riassetto, con l'adozione del nuovo modello di compensazione, ben 21 dei 26 Cantoni possono contare su un alleggerimento degli oneri finanziari rispetto alla situazione attuale. Questo risultato è prodotto da un lato dall'atteso calo delle domande d'asilo infondate e dall'altro dal previsto aumento del tasso di attività dei rifugiati e delle persone accolte provvisoriamente in conseguenza dell'accelerazione delle procedure e dell'intensificazione delle iniziative a favore dell'integrazione.

Figura 6-9: Variazione dei costi netti dopo il riassetto rispetto alla situazione ATTUALE (in CHF per abitante)



Il maggior carico evidenziato per i quattro Cantoni FR, NW, VS e ZG va relativizzato in quanto non si tratta in realtà di una conseguenza del riassetto. Piuttosto, il risultato è dovuto al fatto che nel sistema attuale questi quattro Cantoni godono di una situazione privilegiata, in quanto in base alla chiave di ripartizione in vigore vengono loro assegnati meno casi di quanti dovrebbero assumersene in ragione della loro quota di popolazione. Le differenze riscontrate sono da ricondursi al fatto che la chiave di ripartizione applicata non corrisponde più in ogni sua parte all'effettiva quota di popolazione. Le discrepanze sono evidenziate nella figura 6-10.

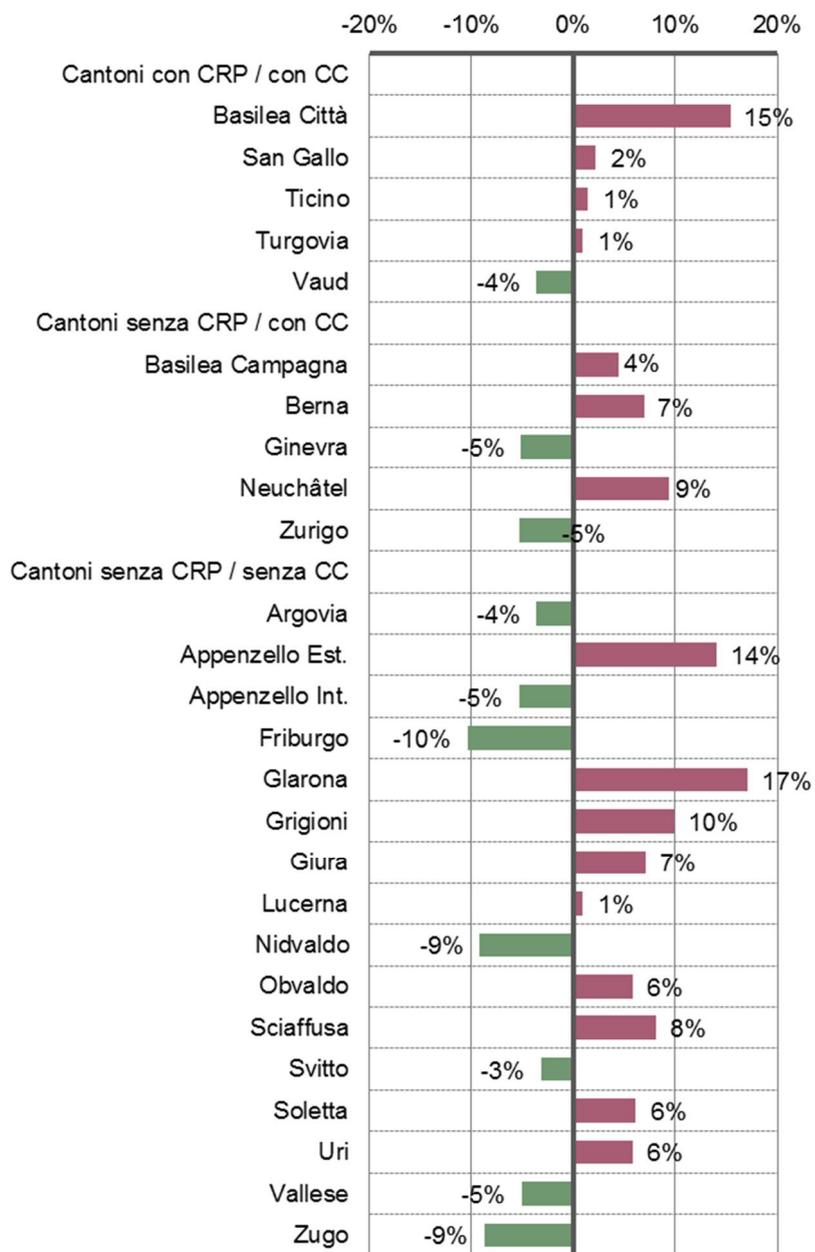
I risultati indicano che a causa della chiave di ripartizione “obsoleta”⁵¹ i Cantoni FR, NW, VS e ZG si fanno carico - in rapporto alla loro quota di popolazione⁵² - di un numero di casi inferiore del 5%-10% a quanti avrebbero dovuto assumersene in proporzione alla rispettiva quota di popolazione nel 2011. Al contrario, AR, BS e GL ad esempio devono farsi carico, in base alla vecchia chiave di ripartizione, di un numero di casi superiore del 14%-17% a quanti gliene spetterebbero in ragione della loro popolazione attuale.

Queste discrepanze nella situazione ATTUALE rispetto alla quota proporzionale alla popolazione sono significative ai fini della comparazione con i risultati post-riassetto. In altre parole, la situazione attuale è solo limitatamente idonea a fungere da parametro di comparazione, perché la “vecchia” chiave di ripartizione non corrisponde più alle quote di popolazione d'oggi e quindi, nella situazione ATTUALE, si produce una deviazione dal criterio della “ripartizione proporzionale alla popolazione”, deviazione che verrà giustamente corretta con il riassetto.

⁵¹ Chiave di ripartizione di cui all'art. 21 della LAsi, con adeguamento della compensazione dei Cantoni CRP in ragione di 0,8 punti percentuali.

⁵² Il dato percentuale sulla deviazione rispetto alla quota di popolazione riportato nella figura 6-10 si basa – prendendo ad esempio il Cantone FR – sul seguente calcolo: FR ha una popolazione di circa 285.000 persone (situazione a fine 2011), pari al 3.58% della popolazione svizzera totale. Quindi, tenendo presente la sua partecipazione alla compensazione per i Cantoni con CRP (ciascuno di questi Cantoni riceve una detrazione di 0.8 punti percentuali e i casi corrispondenti devono essere ripartiti tra gli altri 21 Cantoni in proporzione alla rispettiva quota di popolazione), FR dovrebbe farsi carico del 3.77% di tutti i richiedenti l'asilo. In realtà, però, in base alla chiave di ripartizione attualmente in vigore questo Cantone si assume “solo” il 3,4% di tutte le domande d'asilo. La differenza risulta essere di -0,37 punti percentuali, pari al 10% in meno rispetto alla sua quota “corretta”, cioè al 3,77%.

Figura 6-10: Chiave di ripartizione secondo l'art. 21 della LAsi⁵³ a fronte delle quote di popolazione 2011 aggiornate



⁵³ Tenendo conto dell'adeguamento allo 0,8% della compensazione destinata ai Cantoni CRP. I casi tolti ai Cantoni CRP sono stati ripartiti proporzionalmente sui restanti 21 Cantoni in base alla chiave di ripartizione.

6.4.3 Conclusioni

Riassumendo si può affermare che il nuovo modello di compensazione permette di centrare quasi del tutto gli obiettivi prefissati:

- grazie al riassetto e al nuovo modello di compensazione, 21 Cantoni possono contare su una riduzione dell'onere finanziario rispetto al sistema attuale. Solo per i Cantoni SG, FR, NW, VS e ZG è atteso un aumento di tale onere: si tratta comunque, ad eccezione di SG, esclusivamente di Cantoni eccessivamente avvantaggiati dall'attuale sistema di ripartizione rispetto alla loro quota di popolazione effettiva;
- anche la comparazione tra Cantoni con e senza centri della Confederazione fornisce un risultato coerente. Nella maggioranza dei casi si ottengono infatti gli incentivi finanziari previsti per l'assunzione di prestazioni speciali:
 - quasi tutti i Cantoni con centri della Confederazione evidenziano costi netti pro capite più bassi della media svizzera;
 - per contro, tutti i Cantoni senza centri della Confederazione - ad eccezione di AI⁵⁴ - si collocano al di sopra della media svizzera;
- solo nello scaglionamento delle detrazioni relative alla compensazione basato sui costi il modello non soddisfa pienamente le aspettative. In base all'analisi dei costi, infatti, la detrazione per le persone attribuite a un centro di rimpatrio dovrebbe essere relativamente più alta; in tal modo, però, non potrebbe trarre vantaggio dal riassetto un ugual numero di Cantoni.

6.5 Alcuni aspetti particolari

6.5.1 Beneficiari di lunga durata del soccorso d'emergenza

a) Problematica dei beneficiari di lunga durata del soccorso d'emergenza

Le disposizioni di cui è programmata l'introduzione prevedono che la competenza in materia di esecuzione delle decisioni di allontanamento di persone in procedura celere nonché di casi Dublino spetti al Cantone di ubicazione interessato anche durante la permanenza nel centro di rimpatrio. Queste disposizioni sono state oggetto di accesa discussione in seno al gruppo di lavoro: la continuità nella gestione delle pratiche e la professionalizzazione nell'esecuzione degli allontanamenti sono considerate fattori positivi, in quanto a parere del gruppo di lavoro portano a esecuzioni più rapide e coerenti di quanto non accada se la competenza cantonale varia durante la fase di preparazione dell'allontanamento (nessun oneroso passaggio di mano della pratica, incentivo a un'esecuzione il più possibile rapida dell'allontanamento).

⁵⁴ Il ridotto onere sopportato da AI è dovuto al già ricordato contributo fisso di 336.000 CHF compreso nelle indennità forfettarie globali elargite dalla Confederazione.

Invece in parte si teme che le disposizioni in questione potrebbero portare a una concentrazione dei beneficiari di lunga durata del soccorso d'emergenza nei Cantoni con centri di rimpatrio. Questo, a parere di alcuni membri, farebbe calare notevolmente la disponibilità a farsi carico di un centro di rimpatrio. Dal loro punto di vista, quindi, la competenza per l'esecuzione dell'allontanamento non dovrebbe rimanere al Cantone di ubicazione del centro di rimpatrio, ma le persone in questione - qualora dopo la permanenza massima nel centro della Confederazione non fosse in vista il rimpatrio - dovrebbero essere ridistribuite tra tutti i Cantoni in proporzione alla rispettiva popolazione.

Servendoci di modelli di calcolo cercheremo in seguito di stabilire se e in quale misura nei Cantoni con centri di rimpatrio si arrivi effettivamente a una concentrazione di beneficiari del soccorso d'emergenza.

b) Casi di soccorso d'emergenza in base al tipo di procedura

Un primo punto di riferimento è dato dal numero atteso di casi di soccorso d'emergenza per tipo di procedura. La figura sotto riportata parte dal presupposto che, dopo il riassetto, su 20.000 domande circa 4.400 persone beneficerebbero del soccorso di emergenza (cfr. terza riga). In tale contesto, i 2.850 casi in procedura ampliata verranno, in linea di massima, suddivisi tra tutti i Cantoni e i 1.550 casi in procedura celere rimarranno nei Cantoni di ubicazione dei centri di rimpatrio⁵⁵.

Figura 6-11: Numero effettivo di beneficiari del soccorso d'emergenza dopo il riassetto
(valori arrotondati per 20.000 domande d'asilo)

	Procedura ampliata	Procedura celere	Totale
Numero di decisioni negative	4.200	3.250*	
Percentuale di fruizione ⁵⁶	68%	48%	
Numero di beneficiari del soccorso d'emergenza	2.850	1.550	4.400
Periodo di fruizione	217	217	
Totale persone	1.700	900	2.600

* 2.850 decisioni negative relative a procedure celeri e 400 decisioni negative relative a persone che dalla procedura celere sono state riattribuite a posteriori a una procedura ampliata.

⁵⁵ Per un calcolo esatto dei casi di soccorso d'emergenza, compresi la percentuale e il periodo di fruizione, cfr. i paragrafi 1.2.4 e 1.3 dell'Allegato A.

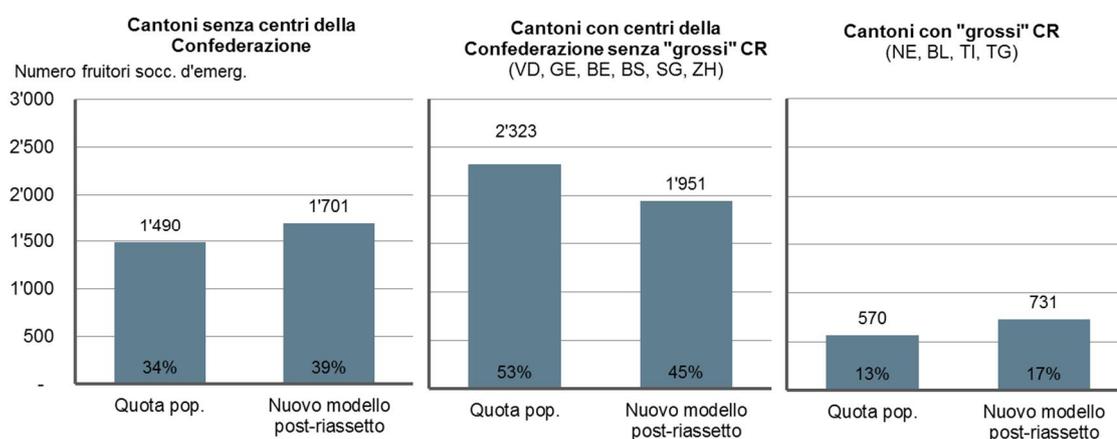
⁵⁶ Quota di beneficiari sul totale delle decisioni.

c) Concentrare i beneficiari del soccorso d'emergenza in pochi Cantoni?

Ai fini della discussione sulla possibile concentrazione dei beneficiari del soccorso d'emergenza a seguito del riassetto, nella figura 6-12 è stata operata una specifica analisi. La figura mette a confronto la percentuale di popolazione e la ripartizione dei beneficiari del soccorso d'emergenza per i seguenti tre gruppi di Cantoni⁵⁷:

- Cantoni senza centri della Confederazione, quindi senza centri di procedura o di rimpatrio;
- Cantoni con centri della Confederazione, ma senza centri di rimpatrio sovradimensionati rispetto alla loro quota di popolazione (VD, GE, BE, BS, SG, ZH);
- Cantoni con centri di rimpatrio sovradimensionati rispetto alla percentuale di popolazione (NE, BL, TI, TG).

Figura 6-12: Ripartizione dei beneficiari del soccorso d'emergenza tra i Cantoni



Dalla figura si capisce come i Cantoni con centri di rimpatrio più grandi di quelli che dovrebbero ospitare in proporzione alla popolazione, si trovano a sopportare effettivamente un sovraccarico nel settore del soccorso d'emergenza. I Cantoni NE, BL, TI e TG si assumono complessivamente circa 160 beneficiari del soccorso di emergenza in più di quanti dovrebbero in base alla loro quota di popolazione. La parte di beneficiari del soccorso di emergenza di cui si fanno carico è infatti del 17% anziché del 13% (cfr. colonne di destra nella figura). Quanto sia pesante questo sovraccarico è una valutazione che va lasciata ai decisori politici. Si deve comunque fare in modo che a questi Cantoni, a fronte del sovraccarico sopportato, venga accordata, nell'attribuzione dei casi in procedura ampliata, una compensazione consistente in un numero inferiore al dovuto di casi da prendere in carico, il che, da un punto di vista puramente finanziario, si traduce in una cifra molto più alta di quella relativa ai maggiori costi sostenuti per i casi di soccorso d'emergenza.

⁵⁷ Una presentazione dettagliata dei risultati distinti per Cantone è riportata nelle figure del paragrafo 6.4.1.

C'è da notare inoltre che i Cantoni senza centri della Confederazione (colonne di sinistra nella figura) non verranno prevedibilmente alleggeriti per quanto riguarda il soccorso di emergenza, anzi, considerata la loro quota di popolazione, dovranno assumersi circa 210 casi in più (39% anziché 34%). Per contro, i Cantoni con centri di rimpatrio sottodimensionati rispetto alla popolazione risulteranno complessivamente molto alleggeriti. Tali Cantoni infatti si faranno carico, a fronte della loro quota di popolazione, di 370 casi in meno, cioè del 45% anziché del 53% del totale.

Nel complesso, sulla base delle valutazioni generali sopra esposte, non è da prevedersi, nel settore del soccorso di emergenza, un aggravio eccessivo dei Cantoni con centri di rimpatrio proporzionalmente sovradimensionati. Anzi, il nuovo modello di compensazione dovrebbe garantire una suddivisione più o meno omogenea dei beneficiari del soccorso di emergenza tra tutti i Cantoni.

Il GL Riassetto è del parere che ci si debba attenere alle disposizioni previste (la competenza resta stabilmente al Cantone di ubicazione del centro di rimpatrio). Il gruppo di lavoro riconosce tuttavia che la gestione delle persone che fruiscono del soccorso d'emergenza e in particolare dei beneficiari di lunga durata rappresenta per i Cantoni un grosso problema socio-politico. Di conseguenza, occorre dedicare particolare attenzione agli sviluppi nel settore del soccorso d'emergenza e in particolare a una possibile concentrazione dei casi in pochi Cantoni a seguito della ripartizione dei richiedenti l'asilo, verificando parallelamente l'effetto di tale misura e adeguando i criteri di ripartizione in caso di esiti indesiderati.

6.5.2 Compensazione dei Cantoni dotati di aeroporto per i rimpatri controllati

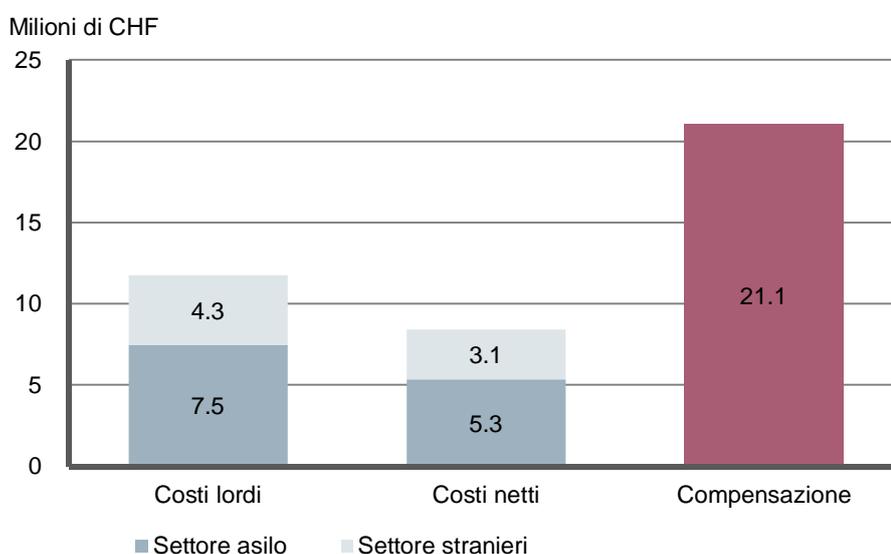
Nell'elaborazione del nuovo modello di compensazione è stata esaminata anche la questione dell'entità della compensazione dei Cantoni dotati di aeroporto, che forniscono prestazioni speciali a favore di tutti gli altri Cantoni in relazione alle partenze controllate dei richiedenti l'asilo che hanno ricevuto una decisione negativa. Stando ai dati forniti dal Cantone di Zurigo, i costi per ogni rimpatrio controllato (DEPU / DEPA) sono di almeno 1.400 CHF se effettuato con volo di linea e di circa 5.980 CHF se effettuato con volo speciale⁵⁸. Attualmente per l'esecuzione di un rimpatrio gli indennizzi ammontano a 400 CHF (volo di linea) e 1.700 CHF (volo speciale). In tal modo, rimangono a carico dei Cantoni dotati di aeroporto costi netti di circa 1.000 CHF (volo di linea) e approssimativamente di 4.300 CHF (volo speciale) per ogni rimpatrio. A ciò si aggiunge il peso di situazioni, in parte molto difficili sotto il profilo emotivo e psichico, dei richiedenti l'asilo al momento dell'allontanamento, situazioni che richiedono grande impegno anche al personale di polizia incaricato dell'esecuzione della misura.

⁵⁸ Nei costi sono comprese tutte le spese dei Cantoni dotati di aeroporto (personale, costi materiali, costi indiretti, servizio d'ordine), ma non il prezzo del biglietto aereo, che nel settore dell'asilo è sostenuto direttamente dalla Confederazione.

Il gruppo di lavoro è pertanto convinto che oltre all'indennizzo finanziario sia necessario compensare i Cantoni dotati di aeroporto concedendo loro una detrazione nella chiave di ripartizione. Nel nuovo modello di compensazione è prevista a tal fine una detrazione del 10%. Tale detrazione significa che ogni 10 rimpatri controllati ci si dovrà far carico di un caso in procedura ampliata in meno, il che equivale a un risparmio di circa 43.800 CHF in termini di costi⁵⁹.

Nella figura che segue, il "valore" di questa detrazione è messo a confronto con i costi netti che rimangono a carico dei Cantoni dotati di aeroporto nel settore dell'asilo e degli stranieri in base agli attuali indennizzi forfettari. La figura mostra che i costi netti complessivi di tutti i Cantoni dotati di aeroporto per i rimpatri controllati nel settore dell'asilo ammontano a 5,3 milioni di CHF (colonna centrale blu). Per completezza sono stati indicati anche i costi netti relativi ai rimpatri nel settore degli stranieri (colonna centrale azzurro chiaro), anche se tali costi devono essere gestiti separatamente e indipendentemente da quelli relativi al settore dell'asilo. In virtù della compensazione, a fronte di tali costi netti si pongono indennizzi per 21,1 milioni di CHF. Il gruppo di lavoro ritiene - considerate le particolari difficoltà e i problemi sopra ricordati, difficilmente traducibili in valori monetari - che questo rapporto sia adeguato.

Figura 6-13: Confronto tra i costi netti dei Cantoni dotati di aeroporto e la compensazione calcolata secondo il nuovo modello



⁵⁹ Cfr. in merito anche le argomentazioni nell'"Excursus: base dei costi per lo sviluppo del modello di compensazione", al paragrafo 6.3.

6.5.3 Effetti del contingente base sui casi in procedura ampliata

Nel nuovo modello di compensazione si propone un contingente base pari al 10% dei casi in procedura ampliata (cfr. figura 6-3). Di conseguenza a ogni Cantone sarà attribuito, indipendentemente dal numero e dalle dimensioni dei centri della Confederazione presenti sul suo territorio, un numero di casi in procedura ampliata almeno pari al 10% della sua quota di popolazione. Si vuole garantire in tal modo il principio della solidarietà nell'accoglienza e nell'integrazione dei richiedenti l'asilo: ogni Cantone parteciperà infatti ai compiti nel settore dell'integrazione in maniera adeguata.

Verrà analizzata qui di seguito la rilevanza del contingente base nel nuovo modello di compensazione proposto. In linea di principio, si può affermare che quanto più alto è il contingente base, tanto più ristretto è il margine disponibile per compensare i Cantoni con prestazioni speciali. L'importanza del contingente base è particolarmente significativa nelle seguenti situazioni:

- nel caso di un modello di compensazione con detrazioni proporzionalmente alte per prestazioni speciali, quando un Cantone piccolo o di media grandezza ospita un centro della Confederazione di grandi dimensioni;
- nel caso di un Cantone molto piccolo in termini di popolazione che diventa luogo di ubicazione di un centro della Confederazione. A questi Cantoni viene già attribuita, senza compensazione, solo una piccola quantità di casi in procedura ampliata. Ad esempio, AI deve farsi carico, in base alla ripartizione proporzionale alla popolazione, di soli 21 casi in procedura ampliata. Se questo Cantone ospitasse un centro di procedura con 150 posti, la compensazione basata sul nuovo modello comporterebbe l'attribuzione di 30 casi. Il Cantone dovrebbe però assumersi un contingente base di 2 casi e potrebbe quindi essere compensato con soli 19 casi in procedura ampliata.

Nel nuovo modello di compensazione e con l'attuale pianificazione dei luoghi di ubicazione, la regolamentazione del contingente base non ha alcun peso. Tutti i Cantoni si fanno carico di più del 10% dei casi loro spettanti in base alla rispettiva popolazione. Solo a partire dal 50% circa il contingente base riuscirebbe ad essere applicato nei Cantoni BS (500 posti in centri della Confederazione) e TI (690); nei Cantoni BL (340), TG (300) e NE (200) esplicherebbe i suoi effetti solo a partire dal 65-70%, mentre in tutti gli altri Cantoni con centri della Confederazione entrerebbe in gioco solo se superiore all'80%. In altre parole: nel nuovo modello di compensazione tutti i Cantoni (con e senza centro della Confederazione), ad eccezione di cinque che ospitano centri della Confederazione proporzionalmente grandi (BS, TI, BL, TG e NE), si assumono in base all'attuale pianificazione dei luoghi di ubicazione almeno l'80% di tutti i rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente di cui dovrebbero farsi carico anche in base a una ripartizione totalmente proporzionale alla popolazione.

La determinazione dell'entità del contingente base è, in ultima analisi, una decisione politica. Occorre comunque ricordare che con la fissazione di un contingente base elevato il margine di manovra per la compensazione dei Cantoni che forniscono prestazioni speciali risulta limitato. Questo vale in particolare per i Cantoni che ospitano un centro della Confederazione

sovradimensionato rispetto alla loro popolazione. Il nuovo modello di compensazione è in ogni caso in grado di garantire, in base all'attuale pianificazione dei luoghi di ubicazione, una partecipazione solidale di tutti i Cantoni all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

6.6 Sistema di indennizzo dei Cantoni da parte della Confederazione

Per quanto concerne l'attuale sistema di indennizzo, allo stato attuale non c'è necessità di adeguamento per i seguenti punti⁶⁰:

- i costi sostenuti nei primi 5-7 anni per l'aiuto sociale e l'assistenza ai richiedenti l'asilo in procedura ampliata nonché ai rifugiati riconosciuti e alle persone accolte provvisoriamente possono continuare a essere rimborsati trimestralmente mediante importi forfettari globali, secondo il sistema già in essere;
- i costi relativi a specifiche misure d'integrazione continueranno a essere rimborsati ai Cantoni mediante pagamenti forfettari caso per caso.

Nel quadro dell'attuazione del riassetto vanno invece verificati i seguenti punti:

- ai Cantoni vengono rimborsati i costi relativi al soccorso d'emergenza per le persone per le quali i Cantoni stessi sono incaricati di eseguire l'allontanamento dal proprio territorio (in procedura ampliata o in procedura celere, in caso di attribuzione dopo il periodo massimo di permanenza nel centro di rimpatrio);
- per tutti i richiedenti l'asilo, ai Cantoni viene rimborsato un importo forfettario per le spese di amministrazione (per i casi in procedura ampliata) o un importo forfettario per le spese di esecuzione (per i casi nel centro di rimpatrio).

Inoltre, per quanto riguarda i rifugiati riconosciuti o le persone accolte provvisoriamente si pone il problema se si debba scegliere un sistema più incentivante, nel quale i costi relativi all'integrazione e all'assistenza sociale vengano rimborsati mediante pagamenti a forfait una tantum. In tal modo ci sarebbe un maggiore stimolo a portare queste persone all'indipendenza finanziaria già entro i primi 5-7 anni.

6.7 Monitoraggio e disponibilità all'adeguamento

I risultati esposti in questo capitolo riguardo agli effetti del modello di compensazione, all'evoluzione dei costi netti e al sistema di indennizzo si basano sull'attuale stato delle conoscenze e della pianificazione. Come già ricordato in molte occasioni, c'è la possibilità nel contesto delle ulteriori procedure di attuazione, sia nella pianificazione delle ubicazioni dei centri della Confederazione sia a seguito delle esperienze acquisite nel corso della fase di test, che intervengano ulteriori modifiche finanziariamente rilevanti per i Cantoni e Comuni. In

⁶⁰ Nel quadro della revisione dell'Ordinanza sull'asilo 2 attualmente in corso è previsto un aumento dell'indennizzo forfettario per le spese di carcerazione da 140 CHF a 200 CHF al giorno.

tale contesto, gli attuali calcoli sugli effetti del riassetto dovranno essere periodicamente rivisti per poter garantire che il nuovo modello di compensazione conservi il desiderato effetto incentivante e non emerga nel sistema di indennizzo alcuna esigenza di intervento urgente.

Si può anche ipotizzare che dopo il riassetto si instaurino, per quanto riguarda i costi, l'esecuzione degli allontanamenti, il numero di beneficiari del soccorso di emergenza o altri aspetti, sviluppi tali da comportare per alcuni Cantoni conseguenze troppo difficili da fronteggiare e non previste nell'ambito del riassetto. Per evitare questi inconvenienti, pertanto, il Gruppo di lavoro ritiene estremamente importante effettuare un monitoraggio periodico sugli aspetti più significativi del settore dell'asilo.

Qualora si verificassero comunque degli sviluppi negativi, a parere del Gruppo di lavoro sia i Cantoni che la Confederazione dovrebbero sin d'ora dichiararsi esplicitamente disponibili ad affrontare di comune accordo e porre in atto tempestivamente, coinvolgendo Città e Comuni, gli eventuali adeguamenti del modello di compensazione o del sistema d'indennizzo che si rendessero necessari.

7 Questioni di carattere organizzativo

7.1 Organizzazione e necessità di adeguamento dell'UFM

Il riassetto del settore dell'asilo comporta per l'UFM una pressante necessità di adeguamento organizzativo. In base alle nuove norme, la maggior parte delle funzioni relative al settore dell'asilo sarà svolta in forma decentrata nei centri di procedura regionali. Continueranno peraltro a rimanere in essere funzioni da espletarsi a livello centrale, in particolare quelle di dirigenza e controllo di più alto grado.

Nell'ambito della fase di test si verificherà quali funzioni debbano effettivamente essere affidate ai centri di procedura e quali agli uffici centrali dell'UFM.

In parallelo l'UFM metterà in atto un adeguato progetto di sviluppo organizzativo. I Cantoni verranno coinvolti nel progetto in maniera qualificata.

7.2 Capacità del sistema di fare fronte alle fluttuazioni

In questo paragrafo esamineremo il comportamento del sistema al variare del numero di domande, della loro composizione o della durata delle procedure. In tale contesto sono particolarmente interessanti gli effetti sui costi netti residui a carico di Cantoni e Comuni, la variazione nel fabbisogno di alloggi e le misure necessarie a garantire la capacità di far fronte alle fluttuazioni di questi parametri. Si considera in grado di reagire alle fluttuazioni un sistema il quale, all'interno di una fascia quanto più ampia possibile di domande d'asilo,

- preserva la ripartizione proporzionale dei richiedenti l'asilo tra Confederazione e Cantoni propugnata nel presente rapporto e
- mantiene vivo anche all'interno dei singoli Cantoni l'incentivo a fornire prestazioni speciali.

7.2.1 Analisi degli scenari di fluttuazione sulla base del modello dei costi

Al fine di verificare la capacità del sistema di far fronte alle fluttuazioni sono stati analizzati approfonditamente con il modello dei costi quattro scenari. In questi scenari di fluttuazione vengono variati di volta in volta il numero e la composizione delle domande nonché la durata della procedura (cfr. figura 7-1):

- scenario di base: questo modello corrisponde alle ipotesi adottate nelle altre sezioni del rapporto riguardanti il numero e la composizione per tipologia delle domande d'asilo;
- "Molte autorizzazioni a rimanere": nello scenario di fluttuazione 1 si parte dal presupposto che gran parte delle domande d'asilo infondate venga a cadere, con la conseguenza che il numero complessivo delle domande cala e una rilevante quota di domande viene invece trattata nel quadro della procedura ampliata;
- "Molte domande d'asilo infondate": nello scenario 2 si presuppone che aumentino sia il numero delle domande infondate sia il numero delle domande nel complesso;

- “Molti casi con poche procedure Dublino”: nello scenario 3 si simula una situazione in cui vengono presentate molte domande d’asilo che spesso si concludono con l’autorizzazione a rimanere (rifugiati / AP)⁶¹;

La figura 7-1 mostra a titolo comparativo il numero di casi risultanti secondo il tipo di procedura, il fabbisogno di alloggi per Confederazione e Cantoni, i risultati relativi ai casi di soccorso d'emergenza, di esecuzione forzata e di rifugiati / AP, nonché i costi netti per l'insieme dei Cantoni e dei Comuni. Nei commenti al riguardo si deve considerare che, oltre al numero e alla composizione delle domande, tutti gli altri parametri del modello sono stati mantenuti invariati.

Dal prospetto sopra riportato emerge che, per quanto riguarda i costi netti residui, per i Cantoni è particolarmente critico lo scenario di fluttuazione 3 (molti casi con poche procedure Dublino), ove si mantenga il criterio della competenza in materia di accoglienza in base al tipo di procedura. Infatti, a fronte di un numero costante di domande per le quali sono necessari ulteriori accertamenti e di una scarsa quota di casi Dublino, i costi netti dei Cantoni salgono di circa il 65%, vale a dire da 524 milioni a circa 871 milioni di CHF, effetto riconducibile al notevole aumento delle autorizzazioni a rimanere in Svizzera (rifugiati/AP). In tale scenario, nell'ottica di una costante ripartizione proporzionale degli oneri tra Confederazione e Cantoni, una parte delle persone in procedura ampliata potrebbe trattenersi per tutta la durata della procedura nei centri della Confederazione.

Negli altri scenari di fluttuazione 1 e 2 si verifica, riguardo al fabbisogno di alloggi, uno spostamento di oneri tra Confederazione e Cantoni, comunque risolvibile mediante un'adeguata collaborazione. Nello scenario 1 (poche domande, molte autorizzazioni a rimanere), i casi di soccorso d'emergenza e le esecuzioni forzate in effetti calano sensibilmente ma i costi aumentano lievemente a causa del gran numero di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente. Nello scenario 2 (molte domande infondate) accade il contrario: il numero di fruitori del soccorso d'emergenza e le esecuzioni forzate degli allontanamenti aumentano sensibilmente. Tuttavia per questo scenario ci si deve attendere, a causa del calo del numero di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente, una diminuzione complessiva dei costi, anche se i costi per la concessione del soccorso d'emergenza e l'esecuzione degli allontanamenti aumentano.

⁶¹ Si è anche considerato quali effetti siano da attendersi se la durata delle procedure post-riassetto non potrà essere abbreviata. Una durata molto lunga, a parità delle altre condizioni, si ripercuoterebbe in particolare sul fabbisogno di alloggi nei Cantoni per le persone in procedura ampliata.

Figura 7-1: Prospetto dei risultati degli scenari di fluttuazione

	Scenario di base (versione di cui nel Rapporto)	Scenario di oscillazione 1	Scenario di oscillazione 2	Scenario di oscillazione 3
		Molti casi con permesso di rimanere	Molte domande infondate	Molte domande con poche procedure Dublino
Parametri modello				
N. domande	24'000	15'000	29'000	29'000
Percentuale Dublino	38%	20%	40%	20%
Percentuale procedure celeri	16%	10%	40%	20%
Percentuale procedure ampliate	46%	70%	20%	60%
Numero casi				
Dublino	7'600	3'000	11'600	5'800
di cui riassegnate a proc. ampl. (25%)	1'900	750	2'900	1'450
Procedure celeri	3'200	1'500	11'600	5'800
Procedure ampliate	9'200	10'500	5'800	17'400
Decisioni negative	13'120	7'800	23'760	17'380
Fabbisogno alloggi (numero posti in caso di utilizzo al 100%)				
Confederazione	*5'000	1'847	6'172	4'248
Cantoni & Comuni	procedura in corso	4'736	4'964	3'568
	rifugiati / AP	37'994	40'221	29'272
Risultati				
Soccorso d'emergenza	Persone	4'383	3'538	7'788
	% di tutte le dec. neg.	33%	45%	33%
Esecuzione forzata	Persone	4'813	2'424	8'093
	Persone	6'880	7'200	5'240
Rifugiati / AP	% di tutte le domande d'asilo	34%	48%	18%
				40%
Costi netti Cantoni (in milioni di CHF)				
Alloggio dei richiedenti l'asilo in centri della Confederazione	6.7	5.0	15.4	10.7
Alloggio dei richiedenti l'asilo nei Cantoni (con procedure in corso)	29.5	28.9	23.2	46.7
Integrazione di rifugiati riconosciuti / persone ammesse provvisoriamente	444.6	466.3	339.4	752.6
Concessione del cossorso d'emergenza	22.6	16.3	48.7	39.8
Esecuzione degli allontanamenti	20.7	17.3	25.7	21.3
Totale costi netti Cantoni	524.1	533.8	452.3	871.1

* Il modello standard si basa su un numero di posti nei centri della Confederazione pari a 5.000. A differenza degli scenari di fluttuazione, qui sono incluse capacità di riserva.

7.2.2 Misure specifiche tese a garantire la capacità del sistema di far fronte alle fluttuazioni

In un'analisi approfondita effettuata, l'UFM è arrivato alla conclusione⁶² che il sistema del riassetto è in grado di far fronte alle fluttuazioni nella fascia compresa tra 15.000 e 29.000 domande d'asilo all'anno, a condizione che l'UFM abbia la possibilità, in caso di aumento delle domande, di assumere rapidamente personale e di impiegare una parte di quello esistente in almeno due diversi settori della procedura d'asilo.

⁶² L'approfondita analisi dell'UFM è riportata nell'Allegato E nella sezione separata del rapporto.

Il sistema è altresì in grado di reagire a modifiche di vasta portata nella composizione dei richiedenti l'asilo; tuttavia, in base all'evoluzione della composizione delle domande, la situazione degli alloggi della Confederazione potrebbe raggiungere livelli critici più rapidamente di quanto accade con la composizione attuale.

La sfida più impegnativa è rappresentata dall'esigenza di un rapido aumento del personale UFM quando, dopo un lungo periodo di scarso afflusso, il numero di domande comincia improvvisamente e rapidamente a salire. Per mantenere la capacità del sistema di reagire alle fluttuazioni sono praticabili le seguenti alternative:

- reintroduzione del regime di "disponibilità strategica a fornire prestazioni";
- introduzione dell'orario di lavoro calcolato su base annuale;
- assunzione di nuovo personale con doppia funzione (ad es. fase preparatoria e ritorno);
- rotazione istituzionalizzata per il personale con doppia funzione;
- reclutamento di personale temporaneo.

Nella fascia da 10.000 a 15.000 domande, il problema è rappresentato soprattutto dal sottoutilizzo e dalla chiusura di alcuni alloggi per risparmiare costi. Per preservare la capacità del sistema di far fronte alle fluttuazioni si può ricorrere alle seguenti strategie:

- non chiudere i centri di procedura neppure in presenza di un basso afflusso di domande d'asilo;
- stipulazione di un accordo quadro tra DDPS e UFM per l'utilizzo provvisorio di alloggi e/o il cambiamento di destinazione di alloggi provvisoriamente non utilizzati;
- acquisto e/o locazione a lungo termine di alloggi da parte dell'UFM.

Nella fascia da 29.000 a 34.000 domande d'asilo le capacità di alloggio della Confederazione non basterebbero più a conservarle la quota spettante di richiedenti l'asilo cui concedere alloggio. In tal caso, l'UFM dovrebbe modificare la propria prassi decisionale e le proprie priorità in modo tale da poter dilazionare di qualche mese oneri supplementari a carico dei Cantoni.

Qualora in un anno venissero presentate più di 34.000 domande d'asilo o il numero di domande scendesse sotto le 10.000, si renderebbero necessari degli aggiustamenti.

7.3 Necessità di cooperazione tra Cantoni

Se per la funzione delle regioni si sceglierà la variante 1, come proposto dal gruppo di lavoro, il riassetto del settore dell'asilo non comporterà per i Cantoni alcun compito che non assolvano già oggi (cfr. figura 5-2). Quindi, per l'accoglienza e l'assistenza dei richiedenti l'asilo loro attribuiti, per i programmi occupazionali per richiedenti l'asilo e per l'esecuzione degli allontanamenti essi potranno appoggiarsi alle attuali strutture e continuare ad adempiere ai loro compiti in maniera largamente indipendente.

Un'ulteriore necessità di coordinamento emerge soprattutto nell'esecuzione degli allontanamenti e nella pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa, due settori che quindi si trovano in stretta connessione tra loro.

7.3.1 Esecuzione degli allontanamenti

Per ragioni di efficienza, gli allontanamenti di persone alloggiate nei circa 10 centri della Confederazione in progetto, che avranno una capacità di 250-450 posti letto, saranno eseguiti direttamente a partire da questi centri. Sostanzialmente, le varianti ipotizzabili sono due:

a) Affidare la competenza per l'esecuzione degli allontanamenti, in linea di principio, ai Cantoni di ubicazione dei centri di rimpatrio

Questa variante è da preferirsi in quanto tutti gli allontanamenti saranno eseguiti dallo stesso organismo, con conseguente minor necessità di coordinamento e contemporaneamente maggior professionalità ed efficacia nell'adempimento dei compiti affidati. Inoltre, l'ubicazione dei centri di rimpatrio può essere scelta in modo da affidare l'esecuzione degli allontanamenti a Cantoni che risultano avvantaggiati per posizione geografica e infrastrutture disponibili (ad es. posti di carcerazione amministrativa). I Cantoni di ubicazione sarebbero competenti anche per la prestazione del soccorso d'emergenza fino all'avvenuta esecuzione o per la gestione dei casi nei quali non è possibile eseguire l'allontanamento.

In base al modello di compensazione previsto, ai Cantoni di ubicazione dei centri di rimpatrio dovrebbe, in cambio, essere attribuito un minor numero di persone in procedura ampliata, che spesso comportano costi di aiuto sociale e assistenza per lunghi periodi (cfr. in merito il capitolo 5.1);

b) Coinvolgere tutti i Cantoni della regione nell'esecuzione degli allontanamenti

Questa variante porta a una ripartizione più equilibrata degli oneri relativi all'esecuzione degli allontanamenti. Tuttavia, per i Cantoni sarebbe più impegnativo e meno efficiente - data la necessità di tenere colloqui in vista della partenza o applicare misure coercitive - eseguire l'allontanamento di persone che non soggiornano nel loro territorio.

Anche un'ulteriore, omogenea ripartizione delle persone dai centri di rimpatrio ai Cantoni di esecuzione non è funzionale allo scopo. Nella situazione attuale, la CDDGP critica proprio la circostanza che anche le persone in procedura Dublino o con domande d'asilo manifestamente infondate non vengano allontanate direttamente dai centri di registrazione e procedura della Confederazione ma trasferite ai Cantoni, magari solo per pochi giorni o settimane, il che comporta un notevole dispendio per i settori dell'accoglienza e dell'amministrazione.

7.3.2 Pianificazione e gestione dei posti di carcerazione amministrativa

In base al rapporto del GL Riassetto⁶³ sono necessari altri 500-700 posti nel settore della carcerazione amministrativa. La scelta più logica sarebbe di creare la maggior parte di questi posti nei luoghi in cui oggi sussistono le maggiori lacune o in cui in futuro saranno concentrati i compiti relativi all'esecuzione degli allontanamenti, cioè nei Cantoni con centri di rimpatrio della Confederazione e nei Cantoni dotati di aeroporto. Così facendo, si presenterà un'esigenza di coordinamento tra i Cantoni per quanto concerne le dimensioni e l'ubicazione degli istituti carcerari. La Presidenza CDDGP, con decisione del 28 giugno 2013, ha rimandato la pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa ai concordati d'esecuzione penale (per la pianificazione nelle regioni, cfr. paragrafo 8.6).

7.3.3 Sicurezza pubblica

I Cantoni di ubicazione dei centri della Confederazione hanno il compito di garantire la sicurezza nelle zone circostanti i centri con la collaborazione dei Comuni e, in caso di necessità, di intervenire anche nei centri stessi qualora le imprese di sicurezza private non riescano a gestire la situazione autonomamente.

Si può ritenere che tutti i Cantoni siano in condizioni di adempiere a questo compito. Non insorge a tale riguardo nessuna ulteriore esigenza di coordinamento tra i Cantoni; se le autorità di polizia di un Cantone si trovano in difficoltà a causa di un evento eccezionale, intervengono i ben collaudati meccanismi previsti dalla Convenzione del 14 marzo 2006 relativa agli interventi intercantionali di polizia (cosiddetta Convenzione IKAPOL), a cui hanno aderito tutti i Cantoni. In base a tale Convenzione, un Cantone che non riesca a gestire autonomamente un dato evento può richiedere - seguendo uno schema di escalation prestabilito - dapprima il sostegno dei Cantoni confinanti, poi quello dei Cantoni aderenti alla Convenzione e infine di tutti i Cantoni svizzeri.

7.3.4 Sedi di ubicazione dei centri della Confederazione e modello di compensazione

In base alla funzione attribuita alle regioni (cfr. variante 1 nella figura 5-2, pag. 49), la pianificazione delle ubicazioni dei centri della Confederazione e la determinazione del meccanismo di compensazione ricadono nella sfera di competenza della Confederazione, che comunque coinvolge ampiamente Cantoni e Comuni nel processo decisionale. I Cantoni coordinano la loro partecipazione nell'ambito della CDOS e della CDDGP.

⁶³ Rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni per il riassetto del settore dell'asilo, che propone misura atte a velocizzare la procedura d'asilo. Berna, 21 novembre 2012.

7.4 Coinvolgimento dei Comuni

7.4.1 Effetti del riassetto

Il settore dell'asilo rimane un compito comune di Confederazione, Cantoni, città e Comuni. Di conseguenza, per la buona riuscita del riassetto è fondamentale che i tre livelli statali collaborino tra loro strettamente e in maniera fattiva.

Il riassetto comporterà sostanziali modifiche anche a livello comunale. Ad esempio, rispetto alla situazione attuale, ci saranno molti più Comuni di ubicazione di centri della Confederazione, il che produrrà effetti sociali ed economici anche per altri Comuni della regione⁶⁴. I Comuni di ubicazione ospiteranno, concentrati nei centri della Confederazione, circa la metà dei richiedenti l'asilo (gran parte delle persone trattate nel quadro della procedura celere e della procedura Dublino) durante tutta la durata della procedura e fino al rimpatrio o al trasferimento al soccorso d'emergenza. L'altra metà dei richiedenti (persone in procedura ampliata, con la prospettiva di ricevere l'autorizzazione a rimanere e il conseguente diritto alle prestazioni a favore dell'integrazione) sarà ripartita tra tutti i Cantoni e i Comuni. I Comuni di ubicazione, quindi, forniranno prestazioni speciali a favore di tutti gli altri Comuni.

Con il riassetto cambieranno anche i compiti e le sfide dei Comuni di ubicazione di centri della Confederazione: oggi, di norma, i richiedenti l'asilo rimangono solo per breve tempo (circa 20 giorni) nei CRP prima di essere avviati ai Cantoni per l'accoglienza. In futuro, solo le persone in procedura ampliata saranno ripartite rapidamente tra i Cantoni. Invece, tutti i richiedenti l'asilo trattati nel quadro della procedura celere e della procedura Dublino che probabilmente non riceveranno alcuna autorizzazione a rimanere, resteranno fino alla partenza nei centri della Confederazione (max. 140 giorni). In tal modo, il tema dell'occupazione delle persone alloggiate nei centri della Confederazione acquisirà maggiore importanza; i bambini in età scolare dovranno essere scolarizzati.

La concentrazione dei richiedenti l'asilo con procedura in corso nei pochi Comuni di ubicazione dei centri della Confederazione e le conseguenti prestazioni speciali fornite da questi Comuni mettono i Cantoni di fronte al problema di verificare se le disposizioni intercantonali e/o la ripartizione dei compiti e i finanziamenti nel settore dell'asilo siano adeguati anche quando un Comune si fa carico di un centro della Confederazione. Eventuali adeguamenti ai sistemi adottati internamente dai Cantoni possono rivelarsi onerosi e dovrebbero quindi essere sottoposti a precoce verifica. Per l'accettazione dei centri della Confederazione nei futuri Comuni di ubicazione è nel complesso fondamentale, e quindi importante per il successo del riassetto, considerare il particolare ruolo da essi svolto.

⁶⁴ Cfr. in merito lo studio di Ecoplan (2012), "Analisi dell'impatto dei centri di registrazione e procedura dell'UFM sull'economia regionale".

7.4.2 Suggerimenti per un adeguato coinvolgimento dei Comuni

Data la situazione di partenza sopra descritta e sulla base della dichiarazione congiunta rilasciata in occasione della Conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013⁶⁵, il gruppo di lavoro raccomanda, riguardo al coinvolgimento di città e Comuni, di procedere come segue:

- nella ricerca delle sedi di ubicazione, i potenziali Comuni di ubicazione devono essere coinvolti precocemente nel processo e i loro interessi tenuti in debita considerazione nel contesto della procedura di approvazione del piano. Ma anche dopo l'entrata in funzione di un centro della Confederazione è consigliabile che vi siano regolari contatti tra Confederazione, Cantoni e Comune di ubicazione, in modo da garantire l'operatività e l'accettazione del centro ed eventualmente effettuare i necessari adeguamenti;
- si deve fare riferimento all'esperienza acquisita nell'esercizio dei centri di registrazione e procedura, con gli alloggi provvisori della Confederazione e nella fase di test, perseguendo, in collaborazione tra Confederazione, Cantoni e Comuni, soluzioni flessibili adeguate alle singole ubicazioni. In ogni Cantone si dovrebbe applicare una ripartizione il più corretta possibile dei richiedenti l'asilo nonché dei relativi compiti e oneri tra i Comuni;
- i Cantoni di ubicazione sono chiamati a orientare precocemente la ripartizione dei compiti e il finanziamento interni nel settore dell'asilo alla situazione post-riassetto, tenendo conto, nella ripartizione dei richiedenti l'asilo e nel sistema di indennizzo, della particolare situazione dei Comuni di ubicazione di centri della Confederazione. Qualora un Cantone deleghi propri compiti a un Comune, dovrà remunerarlo adeguatamente. Se un comune offre programmi occupazionali per richiedenti l'asilo dietro incarico della Confederazione, tali programmi dovranno essere rimborsati direttamente.

⁶⁵ In base al punto 6, Confederazione e Cantoni fanno in modo che Cantoni e Comuni con compiti speciali nel settore dell'accoglienza e dell'esecuzione degli allontanamenti ricevano una compensazione finanziaria o d'altro tipo.

8 Stato degli altri progetti compresi nel riassetto

8.1 Fase di test

L'esecuzione di una fase di test ha lo scopo di verificare l'organizzazione e le interfacce delle nuove procedure riguardanti l'asilo. La fase di test ha preso avvio il 6 gennaio 2014 a Zurigo e si protrarrà fino al 28 settembre 2015. La base legale dell'esecuzione di fasi di test è costituita dall'articolo 112b della Legge sull'asilo e dall'Ordinanza sulle fasi di test entrata in vigore l'1 ottobre 2013 (OTest). Quest'ultima definisce come debbano essere organizzate la procedura preparatoria, la procedura celere e la procedura Dublino nel quadro della fase di test e disciplina inoltre l'esecuzione degli allontanamenti da parte del Cantone di ubicazione a seguito del rigetto della domanda d'asilo e la consulenza e rappresentanza legale dei richiedenti l'asilo in procedura celere.

L'UFM ha allestito a Zurigo un centro di procedura con circa 60 posti di lavoro, in cui sono disponibili uffici per tutti gli attori coinvolti nelle procedure e nell'esecuzione degli allontanamenti (esperti dell'UFM, consulenti e rappresentanti legali dei richiedenti l'asilo, consulenti per il ritorno, interpreti):

- nella fase di test opereranno sia esperti collaboratori dell'UFM sia personale di nuova assunzione. Complessivamente, i posti di lavoro disponibili sono circa 30 tra quadri, personale amministrativo, personale di supporto e specialisti nei campi dell'identificazione, della procedura, dei casi Dublino e del ritorno;
- accoglienza, assistenza e sicurezza dei richiedenti l'asilo rientrano nelle competenze dei Cantoni e sono disciplinate dal diritto cantonale. L'Asyl-Organisation Zürich (AOZ) è responsabile - per incarico della Città di Zurigo - della gestione degli alloggi nel centro Juch, che offre accoglienza a 300 persone. I compiti dell'AOZ riguardano in particolare l'assistenza dei richiedenti l'asilo e la loro occupazione, la gestione dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza, l'assistenza all'infanzia, l'istruzione scolastica, l'assistenza sanitaria e il servizio di sicurezza nell'area del centro;
- per il mandato per la consulenza e la rappresentanza legale è stato indetto un appalto pubblico. Il 6 novembre 2013 l'UFM ha assegnato a un raggruppamento temporaneo d'impresе, guidato dalla capofila Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'incarico di adempiere questo mandato.
- Durante la fase di test saranno eseguite annualmente circa 1.350 procedure d'asilo. L'UFM intrattiene in merito stretti contatti soprattutto con l'AOZ, l'OSAR e l'Ufficio migrazione del Cantone Zurigo, nonché con le autorità esecutive del Cantone.

Nell'ambito della fase di test l'UFM effettuerà una verifica sia quantitativa che qualitativa della nuova procedura celere. La fase di test sarà poi anche oggetto di una valutazione esterna. Inoltre, un gruppo di affiancamento composto da esperti di Cantoni e organismi settoriali avrà il compito di analizzare le conoscenze acquisite durante la fase di test e formulare suggerimenti per la successiva implementazione.

8.2 Organizzazione della procedura ampliata

Una volta conclusa la fase preparatoria, durante la quale saranno chiariti a titolo preliminare, per quanto possibile, gli aspetti relativi allo svolgimento della procedura d'asilo, si avvierà la procedura vera e propria, decidendo, dopo l'audizione, se la domanda d'asilo debba essere trattata nel quadro della procedura ampliata o di quella celere. Qualora, dopo l'audizione sui motivi della domanda d'asilo, risulti l'impossibilità di assumere una decisione di prima istanza in merito a tale domanda entro i termini della procedura celere (cfr. art. 37 P-LAsi, Atto legislativo 2 sul riassetto del settore dell'asilo⁶⁶), in quanto, nella fattispecie, è necessario procedere ad accertamenti supplementari, la domanda d'asilo sarà trattata secondo la procedura ampliata (cfr. art. 26d P-LAsi). Nell'espressione "accertamenti supplementari" sono compresi adempimenti che non è possibile concludere in breve tempo, ad esempio chiarimenti da richiedere a rappresentanze svizzere all'estero, richieste di ulteriori mezzi di prova da acquisire nel Paese di provenienza o anche l'esecuzione di un'ulteriore audizione.

I richiedenti l'asilo in procedura ampliata vengono attribuiti a un Cantone che - come avveniva finora - è competente anche per l'esecuzione dell'allontanamento (Cantone d'esecuzione). La domanda deve essere evasa entro un anno con decisione definitiva, inclusa l'eventuale esecuzione dell'allontanamento.

In tutti i casi l'acquisizione della documentazione inizia a cura dell'UFM, con la notifica della decisione di prima istanza (art. 97 cpv. 2 LAsi). Per garantire l'esecuzione dell'allontanamento il Cantone d'esecuzione può disporre misure coercitive (cfr. art. 73 e segg. Legge federale sugli stranieri; RS 142.20).

8.3 Adeguamento della procedura di approvazione dei piani

La Confederazione dispone di circa 1.150 posti d'accoglienza permanenti in cinque centri di registrazione e procedura (CRP; compresi gli impianti della protezione civile) e circa 500 posti temporanei, soprattutto in alloggiamenti militari (cifre al 30 giugno 2013). In base alla progettata pianificazione, nel contesto del proposto riassetto del settore dell'asilo c'è un fabbisogno di circa 5.000 posti nei centri della Confederazione, vale a dire circa 3.850 più di oggi. Per gli edifici militari che saranno utilizzati in via permanente dalla Confederazione ai fini dell'accoglienza dei richiedenti l'asilo o per quelli che saranno costruiti ex novo deve essere svolta, in base al diritto vigente, una regolare procedura per la licenza di costruzione, ma ai fini di una rapida attuazione del riassetto nel settore dell'asilo questa lunga e complessa procedura dovrebbe essere sostituita da una nuova procedura federale di approvazione dei piani. La valutazione dell'opportunità di introdurre una tale procedura risponde alla

⁶⁶ Atto legislativo 2 sul riassetto del settore dell'asilo; durata della procedura di consultazione: dal 14 giugno al 7 ottobre 2013. V. la relativa documentazione al seguente indirizzo:
http://www.ejpd.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/aend_asylg_neustruktur.html.

dichiarazione rilasciata congiuntamente da Confederazione e Cantoni in occasione della conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013.

Costituiscono obiettivi della procedura di approvazione dei piani proposta nel quadro dell'Atto legislativo 2 un migliore coordinamento nonché la semplificazione e l'accelerazione della procedura di approvazione. Questi obiettivi potranno essere raggiunti nel miglior modo possibile se la relativa competenza sarà affidata a un'unica prima istanza. Nella legge sull'asilo, quindi, i processi decisionali dovranno essere concentrati in modo tale che il rispetto delle varie disposizioni del diritto federale e cantonale applicabili sia valutato in prima istanza da un'unica autorità (SG DFGP). In tale sede, insieme all'approvazione dei piani verranno rilasciate tutte le necessarie autorizzazioni di diritto federale.

Le modifiche proposte per la LAsi (articoli dal 95a al 95l P-LAsi) devono essere legate, per quanto riguarda la costruzione di edifici e impianti della Confederazione, a un termine di dieci anni dall'entrata in vigore della revisione. Tale termine non deve però valere per ristrutturazioni o restauri di edifici e impianti esistenti. Inoltre, anche gli edifici e gli impianti esistenti la cui destinazione viene variata per dare alloggio ai richiedenti l'asilo, continueranno a essere soggetti alla procedura di approvazione dei piani. Trascorso il termine decennale, quindi, la procedura di approvazione dei piani non troverà più applicazione per le nuove costruzioni erette su terreni non edificati.

Per quanto riguarda l'attuale problematica dell'accoglienza dei richiedenti l'asilo, il Parlamento ha emanato, nell'ambito della legislazione d'urgenza licenziata il 28 settembre 2012, una disposizione sull'utilizzo in esenzione da autorizzazioni di alloggi della Confederazione per l'accoglienza dei richiedenti l'asilo (Atto legislativo 3, art. 26a LAsi). Tale disposizione, che è entrata in vigore il 29 settembre 2012 e rimarrà in vigore fino al 28 settembre 2015, riguarda l'utilizzo provvisorio di edifici e impianti della Confederazione. Tali edifici e impianti possono essere utilizzati senza necessità di autorizzazione cantonale o comunale per un periodo massimo di tre anni, a condizione che la variazione della destinazione non richieda interventi costruttivi rilevanti e non vi siano variazioni sostanziali per quanto riguarda la loro occupazione.

L'utilizzo provvisorio in esenzione da autorizzazioni di edifici e impianti dev'essere possibile anche nell'ambito dell'Atto legislativo 2 (cfr. art. 24c P-LAsi). Le disposizioni proposte in tale atto, tuttavia, sono più restrittive, in quanto, applicando la proposta procedura di approvazione dei piani, la procedura di autorizzazione viene notevolmente semplificata. Oltretutto si presume che entro breve tempo le strutture di accoglienza esistenti non saranno più sufficienti. Inoltre, con le nuove disposizioni la durata di utilizzazione sarà limitata a un anno per questioni di proporzionalità e un nuovo utilizzo senza autorizzazione del medesimo edificio o impianto sarà possibile solo dopo una sospensione di due anni.

Peraltro, non essendo alla data odierna prevedibile se dopo l'entrata in vigore dell'Atto legislativo 2 sarà possibile predisporre con sufficiente celerità gli alloggi necessari per il riassetto adottando la procedura di approvazione dei piani, l'articolo 26a LAsi (Atto legislativo 3) dovrà essere recepito, sostanzialmente invariato, nel diritto ordinario (v. art. 24d P-LAsi) e rimanere

in vigore per una durata di 5 anni dall'entrata in vigore dell'Atto legislativo 2, dopodiché entrerà in vigore la disciplina più restrittiva sopra ricordata (entrata in vigore a tappe). Questa modalità è necessaria per evitare eventuali problemi nella fase di transizione.

8.4 Costi di gestione e d'investimento

L'UFM predilige una pianificazione dei luoghi di ubicazione con centri tendenzialmente più grandi, che permetterebbero di conseguire un risparmio di costi sia a livello di investimenti nella costruzione che a livello di gestione.

Per quanto concerne i costi di gestione (compreso il personale addetto alla sicurezza e all'assistenza ma escluso il personale UFM) sono disponibili valori empirici basati sulla gestione dei CRP e degli alloggi temporanei finora utilizzati. Mentre la gestione di un centro da 100 posti costa in media circa 230 Franchi al giorno per ogni richiedente l'asilo, questo valore scende a circa 100 Franchi per un centro da 300 posti.

L'esperienza insegna che i costi degli investimenti relativi alla costruzione non aumentano in misura proporzionale alla grandezza dell'edificio ma che, anzi, i costi per metro quadro (e quindi per posto) calano al crescere delle dimensioni dell'edificio. Questo in virtù dei seguenti fattori:

- i lavori preliminari alla realizzazione della costruzione sono in proporzione più costosi per gli edifici di piccole dimensioni;
- i costi di urbanizzazione sono indipendenti dal volume costruito;
- l'involucro esterno è in proporzione più ridotto nei volumi più grandi;
- il rapporto tra superficie di disimpegno/superficie tecnica e superficie utile è più vantaggioso negli edifici più grandi.

Rimane comunque difficile formulare valutazioni concrete, in quanto non sono disponibili valori di riferimento attendibili.

8.5 Convenzioni sulle prestazioni con i Cantoni dotati di aeroporto

L'assemblea d'autunno 2012 della CDDGP ha incaricato la propria presidenza, dato il costante sovraccarico di lavoro per gli aeroporti dovuto all'organizzazione dei rimpatri, di negoziare con i Cantoni aeroportuali un ampliamento delle capacità di smaltimento in questo settore. A seguito di tale iniziativa, i Cantoni dotati di aeroporto si sono accordati, in data 11 gennaio 2013, su una nuova ripartizione dei carichi. L'aeroporto più congestionato, quello di Zurigo, sarà alleggerito trasferendo a Basilea 400 ulteriori rimpatri all'anno, mentre Ginevra si farà carico di altri 250 rimpatri e Berna di 200. L'assemblea plenaria CDDGP ha approvato tale ripartizione nella seduta di primavera 2013, pronunciandosi contemporaneamente a favore di un nuovo modello di compensazione per i Cantoni aeroportuali, in base al quale tali Cantoni dovranno essere compensati, per il loro maggiore impegno, oltre che con gli indennizzi forfettari per i rimpatri, anche con una riduzione delle attribuzioni di richiedenti l'asilo.

Nell'ottica di una disciplina transitoria valida fino al riassetto, ogni rimpatrio nel settore dell'asilo sarà imputato ai Cantoni dotati di aeroporto in ragione del fattore 0,2. Anche la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha approvato la proposta in data 27 giugno 2013.

Nel frattempo i contratti in essere tra la CDDGP e i Cantoni aeroportuali di Zurigo, Ginevra e Berna sono stati adeguati e sottoscritti. I nuovi contratti contengono, oltre alle disposizioni sulla possibilità di pernottamento nelle carceri aeroportuali (cosiddetti *night stop*), anche prescrizioni sulle prestazioni del personale di terra delle autorità di polizia aeroportuali e sui relativi indennizzi. Gli obblighi dei Cantoni dotati di aeroporto e gli indennizzi loro spettanti sono quelli stabiliti dagli accordi dell'11 gennaio 2013 e dalle deliberazioni assunte dalle assemblee plenarie CDDGP e CDOS.

Per gli aeroporti di Zurigo e Ginevra i nuovi contratti sono in vigore già dall'1 luglio 2013 e dall'1 settembre 2013 rispettivamente, mentre per Berna l'entrata in vigore è prevista l'1 gennaio 2014.

Per l'aeroporto di Basilea-Mulhouse c'è il sostanziale accordo delle autorità francesi ad eseguire allontanamenti del livello di esecuzione 1. Attualmente si sta lavorando al relativo progetto di attuazione. È inoltre in programma dall'1 gennaio 2014 un progetto pilota per i casi Dublino dai Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna.

Contemporaneamente, il sistema di trasporto detenuti JTS è stato ampliato con decisione della CDDGP del 14-15 novembre 2013 in modo tale da rendere possibile l'effettuazione, dai Cantoni di Berna, Soletta, Argovia, San Gallo e Turgovia, di trasporti diretti notturni all'aeroporto al fine di evitare il sovraccarico del *night stop* di Zurigo (progetto "Early Bird").

8.6 Pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa

8.6.1 Disponibilità e fabbisogno di posti di carcerazione amministrativa

Nella tabella che segue sono riportati l'attuale consistenza⁶⁷ e l'ulteriore fabbisogno di posti di carcerazione amministrativa per il modello a regioni scelto (cfr. p.to 4.1.2). Tale ulteriore fabbisogno è stato calcolato sulla base di 500 e 700 posti di carcerazione aggiuntivi, in modo tale⁶⁸ che tutte le regioni possano disporre di un pari numero di posti di carcerazione in proporzione alla popolazione. La creazione di ulteriori posti di carcerazione amministrativa è necessaria in tutte le regioni. Il maggior fabbisogno si riscontra nella Svizzera romanda e nella Svizzera nord-occidentale.

⁶⁷ Situazione al settembre 2011.

⁶⁸ Si tratta dei posti di carcerazione amministrativa aggiuntivi necessari, in base al rapporto del gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni del 21 novembre 2012, per garantire efficienza nell'esecuzione degli allontanamenti.

Dato che il settore dell'esecuzione degli allontanamenti e di conseguenza anche l'occupazione dei posti di carcerazione per l'applicazione delle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri hanno un andamento molto variabile e dato che, parallelamente al riassetto del settore dell'asilo, dovrà anche essere attuata la cosiddetta "Iniziativa espulsione", il fabbisogno andrà tenuto sotto costante controllo durante tutta la fase del riassetto.

Figura 8-1: Disponibilità attuale e ulteriore fabbisogno di posti di carcerazione amministrativa

Regione	Disponibilità attuale		Ulteriore fabbisogno	
	Posti di carcerazione	Posti di carcerazione supplementari	500 ulteriori	700 ulteriori
Svizzera romanda	41	25	191	242
Svizzera nord-occidentale	69	10	90	123
Svizzera centrale e meridionale	63	2	73	101
Svizzera orientale	64	43	33	61
Zurigo	108	0	67	102
Berna	36	42	46	71
Totale	381	122	500	700

8.6.2 Partecipazione finanziaria della Confederazione alla realizzazione di posti di carcerazione amministrativa

È previsto che a partire dall'1 febbraio 2014 la Confederazione partecipi finanziariamente alla costruzione e all'allestimento di istituti carcerari cantonali destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri. Nel relativo progetto di ordinanza la Confederazione ha stabilito a tal fine una serie di condizioni. Ad esempio, le persone in carcerazione amministrativa devono essere collocate in uno spazio separato dai detenuti che scontano una pena. Inoltre, alla carcerazione amministrativa si applica un regime più mite.

Il contributo finanziario della Confederazione dipende dalle dimensioni del centro di carcerazione e dal numero di posti messi a disposizione della Confederazione. Il contributo può inoltre essere più elevato se l'istituto carcerario è principalmente destinato ad eseguire gli allontanamenti direttamente da un centro della Confederazione.

Le richieste di contributo finanziario della Confederazione saranno esaminate dall'Ufficio federale di giustizia (UFG), che sentirà, se del caso, il parere dell'UFM sul fabbisogno di nuovi posti di carcerazione e sull'ubicazione degli istituti carcerari in programma.

8.6.3 Pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa

La CDDGP ha affidato la pianificazione dei posti di carcerazione amministrativa ai tre concordati d'esecuzione penale (Svizzera nord-occidentale e interna, Svizzera orientale, Svizzera latina), che dovranno occuparsene in stretta sintonia con la pianificazione globale del riassetto del settore dell'asilo e con le regioni individuate in tale contesto. Anche se in singole regioni (Svizzera nord-occidentale, Svizzera romanda) sono già in corso lavori al riguardo, una pianificazione definitiva sarà possibile solo quando saranno state chiaramente stabilite le ubicazioni dei centri di rimpatrio e le competenze in materia di esecuzione degli allontanamenti (in merito, cfr. paragrafo 7.3).

8.7 Settore dell'integrazione

In base alle ipotesi formulate dal gruppo di lavoro, si ritiene che anche in futuro circa un terzo di tutti i richiedenti l'asilo rimarrà in Svizzera a lungo termine con lo statuto di rifugiati riconosciuti o persone accolte provvisoriamente (figura 3-1), il che corrisponde a circa 7.000 persone l'anno. I calcoli mostrano inoltre che l'integrazione e il supporto di queste persone assorbiranno circa l'80% dei costi totali sostenuti dai Cantoni per il settore dell'asilo (figura 4-2 e figura 4-3). Ne consegue che l'integrazione delle persone che sono immigrate in Svizzera e vi permarranno a lungo termine in virtù del diritto d'asilo non è importante solo sotto il profilo sociale ma anche sotto quello politico-finanziario.

Il 23 novembre 2011 il Consiglio federale ha stabilito, con un apposito "Piano d'integrazione", la propria strategia in relazione alla futura organizzazione della politica dell'integrazione, armonizzandola in tutto e per tutto con le strategie cantonali. Il fulcro di tale strategia è costituito dai Programmi cantonali d'integrazione (PIC) adottati mediante accordi di programma come previsto dall'articolo 20a della Legge sui sussidi, concordati tra Confederazione e Cantoni, con il coinvolgimento dei Comuni.

Il sussidio specificamente destinato all'integrazione sarà finanziato congiuntamente da Confederazione e Cantoni nel quadro dei PIC a partire dall'1 gennaio 2014, per un importo annuo di circa 110 milioni di Franchi, e attuato in collaborazione con i Comuni. I contributi finanziari della Confederazione all'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone accolte provvisoriamente (somme forfettarie a favore dell'integrazione) saranno pianificati e concessi nell'ambito di tali PIC; questi ultimi si basano su valutazioni dei bisogni che mettono in evidenza le attuali lacune regionali e istituzionali nella promozione dell'integrazione a livello cantonale. Nell'ambito dei programmi cantonali è stato rilevato il fabbisogno di tutti i principali gruppi target. In tutti i Cantoni la promozione dell'integrazione è orientata, con il coinvolgimento dei Comuni, ai medesimi obiettivi promozionali strategici - informazione e consulenza, formazione e lavoro, comprensione e integrazione sociale - che vanno a completare le misure d'integrazione poste in atto nelle strutture esistenti (strutture ordinarie: scuola, mercato del lavoro, sanità ecc.).

Confederazione e Cantoni concluderanno accordi di programma a fini PIC per un primo periodo che andrà dal 2014 al 2017. Gli adeguamenti della chiave di ripartizione proposti con il

presente rapporto avranno effetti finanziari e contenutistici sulle modalità di svolgimento dei PIC, di cui si dovrà tener conto nel secondo periodo del programma, a partire dal 2018. Nello specifico occorrerà verificare, nell'analisi del sistema di indennizzo da eseguirsi nell'ambito dell'attuazione del riassetto, se e come gli indennizzi possano essere orientati all'incentivazione e quindi contribuire a raggiungere con maggiore efficienza due obiettivi: evitare la dipendenza dall'aiuto sociale e favorire una rapida e duratura integrazione.

Basi legali / Bibliografia

Legge sull'asilo (LAsi)

del 26 giugno 1998 (stato 1 gennaio 2013). 142.31.

Ordinanza sull'asilo 1 relativa a questioni procedurali (Ordinanza 1 sull'asilo, OAsi 1)

dell'11 agosto 1999 (stato 1 gennaio 2011). 142.311.

Ordinanza sull'asilo 2 relativa alle questioni finanziarie (Ordinanza 2 sull'asilo, OAsi 2)

dell'11 agosto 1999 (stato 1 gennaio 2013). 142.312.

Ufficio federale della migrazione (UFM)

Banca dati finanziamento asilo (Finasi).

Ufficio federale della migrazione (UFM) (2013)

Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale. Rapporto 2012.

Ufficio federale della migrazione (UFM) (2012)

Dati di riferimento relativi al riassetto nel settore dell'asilo (attuazione di misure di accelerazione). Gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni. Berna, 21 novembre 2012.

Ufficio federale della migrazione (UFM) (2012)

Riassetto del settore dell'asilo. Attuazione di misure di accelerazione nel settore dell'asilo. Rapporto conclusivo del Gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni. Berna, 21 novembre 2012.

Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia (DFGP) (2013)

Rapporto esplicativo: progetto di modifica della legge sull'asilo, riassetto del settore dell'asilo. Berna, giugno 2013.

Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia (DFGP) (2013)

Successivo mandato del Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia (DFGP), della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS). Prosecuzione dell'organizzazione del progetto di attuazione delle misure di accelerazione nel settore dell'asilo. Berna, 26 febbraio 2013.

Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia (DFGP), Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) (2013).

Dichiarazione congiunta della Conferenza sull'asilo del 21.01.2013. 3003 Berna, 21 gennaio 2013.