

Berna, 14 aprile 2016 *(completato il 6 aprile 2017)*

Parametri per la pianificazione d'emergenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni nel settore dell'asilo

Situazione iniziale

Al momento l'Europa è confrontata con il maggior afflusso di rifugiati dalla Seconda guerra mondiale a questa parte. Attraverso la sola rotta balcanica, nel 2015 sono giunti in Europa poco meno di 900 000 migranti. La Svizzera ha registrato oltre 39 000 domande d'asilo, circa 15 000 in più che nel 2014. Vista l'incertezza per quanto riguarda gli sviluppi nelle regioni di conflitto e a fronte di fattori difficilmente influenzabili che determinano la situazione lungo le rotte migratorie, al momento non è possibile fare pronostici per il 2016. L'ipotesi pianificatoria della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) si attesta ad almeno 40 000 domande d'asilo per il 2016.

Necessità e principi di una pianificazione d'emergenza

Siccome la situazione sul fronte della migrazione è molto instabile e difficilmente prevedibile, la Confederazione e i Cantoni devono considerare l'eventualità di uno spostamento delle rotte migratorie e di un afflusso nettamente più massiccio di richiedenti l'asilo verso la Svizzera rispetto allo scorso anno. È parimenti ipotizzabile un aumento ingente delle domande di asilo nello spazio di pochissimi giorni, come quello verificatosi per esempio lo scorso anno in Austria. Le autorità svizzere devono prepararsi a queste eventualità nel quadro di una pianificazione d'emergenza. Negli scorsi mesi i lavori in vista di questa pianificazione sono stati portati avanti a diversi livelli. Durante le scorse settimane è andata affermandosi la convinzione secondo cui, logicamente, le competenze devono permanere per quanto possibile invariate rispetto alla norma. Ciò significa che la competenza per la registrazione, il primo alloggio e lo svolgimento delle procedure d'asilo incombe alla Confederazione e quella per gli alloggi, in linea di massima, ai Cantoni.

I parametri illustrati qui sotto per una pianificazione d'emergenza consolidata ai diversi livelli statali descrivono gli scenari cui la Svizzera sta preparandosi e indicano altresì quali autorità saranno chiamate ad assumere quali compiti in tale contesto. Questioni inerenti al regime delle frontiere sono trattate in seno agli organi in essere e, al momento dell'applicazione, anche in seno allo Stato maggiore Asilo (SONAS).

Scenari

Grazie alla pianificazione d'emergenza, le autorità devono prepararsi ai seguenti scenari:

1. 10 000 domande d'asilo in 30 giorni;
2. 10 000 domande d'asilo al mese per tre mesi consecutivi;
3. 30 000 passaggi alla frontiera in pochi giorni;
4. ingentissima pressione migratoria di transito;*
5. intensificazione dei controlli alla frontiera svizzera da parte degli Stati limitrofi.*

Principali obiettivi per tutti gli scenari

- Registrare e sottoporre a controllo di sicurezza tutti i richiedenti l'asilo.
- Sottoporre tutti i richiedenti l'asilo a un controllo sanitario alla frontiera.

- Offrire alloggio e assistenza a tutti i richiedenti l'asilo.
- Anche in caso di aumento ingente delle domande d'asilo, trattare per quanto possibile prioritariamente le domande d'asilo insufficientemente motivate e i casi Dublino.
- Esecuzione sistematica degli allontanamenti da parte dei Cantoni.
- La Svizzera non diventa un Paese di transito.*
- I migranti in arrivo che non chiedono o non chiedono più asilo sono registrati e beneficiano di un approvvigionamento minimo.*

Compiti e competenze delle autorità per tutti gli scenari

Cgcf

- Grazie alla definizione di priorità, il Cgcf potenzia i controlli alle frontiere nazionali presso i valichi di confine nevralgici e provvede all'attuazione degli accordi di riammissione con i Paesi limitrofi.
- Il Cgcf supporta la SEM nella registrazione dei richiedenti l'asilo.
- Il Cgcf elabora una pianificazione d'emergenza per controlli alle frontiere nazionali in caso di moti migratori di straordinaria entità, coinvolgendo il DDPS, la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS) e la SEM.

SEM

- La SEM, con il sostegno del DDPS, provvede a fornire un primo alloggio e la necessaria assistenza ai richiedenti l'asilo.
- La SEM registra tutti i richiedenti l'asilo prima di attribuirli ai Cantoni.
- Prima dell'attribuzione dei richiedenti ai Cantoni, la SEM, con il concorso del SIC e del Cgcf, svolge esami sistematici dell'identità aventi una rilevanza per la sicurezza.
- La SEM sottopone tutti i richiedenti l'asilo a un primo controllo sanitario prima dell'attribuzione cantonale.
- La SEM dispone dell'infrastruttura necessaria in vista della registrazione ordinaria (sistema per il rilevamento delle impronte delle 10 dita) o della registrazione celere (sistema per il rilevamento delle impronte di 2 dita) fino a una capacità di 750 richiedenti per giorno lavorativo – ossia circa 15 000 al mese. All'occorrenza si può passare a una registrazione giornaliera. Se in un mese le domande d'asilo eccedono nettamente le 15 000 unità, la registrazione prende più tempo e la permanenza negli alloggi d'emergenza della Confederazione ai fini della registrazione si allunga conseguentemente. In tal caso occorre accrescere le capacità ricettive tramite pertinenti decisioni dello Stato maggiore Asilo (SONAS).
- Per quanto possibile, la SEM evade in priorità le domande d'asilo insufficientemente motivate nel quadro della cosiddetta procedura in 48 ore e della cosiddetta procedura fast-track e tratta i casi Dublino conformemente ai termini previsti.
- Per l'adempimento di questi compiti, la SEM assicura una capacità ricettiva di 6000 posti letto; nel quadro dello scenario 3, fino a 9000 posti letto. Allestisce le proprie strutture ricettive, secondo il seguente ordine di priorità:
 - in strutture militari di proprietà della Confederazione
 - in oggetti civili

- in impianti di protezione, sempreché i Cantoni e i Comuni li mettano a disposizione della Confederazione. (I contratti della SEM per l'utilizzo di impianti di protezione restano in vigore e possono essere prorogati previa intesa.)
 - Se in una situazione d'emergenza, nonostante le misure adottate, non è più possibile alloggiare tutti i richiedenti l'asilo, in virtù di pertinenti decisioni del SONAS sono messe in funzione strutture di emergenza (impianti militari, impianti di protezione, sale multiuso, palestre, ecc.). In caso di emergenza i Cantoni possono ricorrere allo strumento della requisizione conformemente all'ordinanza dell'11 marzo 2016 sulla requisizione di impianti di protezione e posti letto per affrontare situazioni d'emergenza nel settore dell'asilo (OReq) e mettere così tali alloggi a disposizione della Confederazione.
- Per il caso in cui non sia più possibile trattare le domande d'asilo in procedura ordinaria, la SEM predispone un assetto per l'attuazione dell'articolo 55 della legge sull'asilo. In virtù di questa clausola d'emergenza, in caso di afflusso straordinario di richiedenti l'asilo il Consiglio federale può limitare la concessione della protezione derogando alla legge sull'asilo, disciplinare restrittivamente le condizioni per la concessione dell'asilo e lo statuto dei rifugiati ed emanare speciali disposizioni procedurali. La Confederazione deve tuttavia trattare in ogni caso le domande d'asilo. La CDDGP, la CDOS, l'Unione delle città svizzere (UCS) e l'Associazione dei Comuni svizzeri (ACS) sono consultate previamente a questa decisione del Consiglio federale.
 - La SEM assegna i richiedenti l'asilo ai Cantoni conformemente alla chiave di riparto di cui all'articolo 21 OAsi 1, nel rispetto delle disposizioni di legge e considerando gli alloggi della Confederazione operativi. Ciò facendo tiene conto del modello di compensazione adottato dalla CDOS nel 2012.
 - La SEM gestisce un «Centro operativo asilo», il quale informa regolarmente le autorità federali e cantonali competenti in merito all'evoluzione della situazione migratoria e alle sue ripercussioni per la Svizzera.
 - La SEM gestisce uno Stato maggiore «Situazione Asilo» in cui sono rappresentati DDPS, Cgcf, CDDGP, CDOS, i CG MPP nonché la CCPCS. All'occorrenza lo stato maggiore può essere ampliato.

DDPS

- Il DDPS supporta la SEM nella ricerca e nell'approntamento di alloggi adeguati per i richiedenti l'asilo. L'utilizzo di impianti militari da parte dei Cantoni e dei Comuni richiede una previa intesa tra DDPS e SEM – conformemente all'ordine di priorità suesposto.
- Il DDPS accresce la disponibilità dell'esercito in modo tale che fino a 2000 membri dell'esercito possano supportare il Cgcf, la SEM e altre autorità in caso di necessità. Qualora la situazione si acuisca ulteriormente, potranno essere impiegati ulteriori membri dell'esercito soltanto previo ordine di mobilitazione delle truppe.
- Il DDPS supporta le competenti autorità mettendo a loro disposizione del materiale, segnatamente nei settori logistico, edile, dei trasporti e della circolazione.

SIC

- Il SIC, in collaborazione con la SEM, provvede all'esame dei richiedenti l'asilo registrati per quanto riguarda aspetti aventi una rilevanza per la sicurezza.

Autorità cantonali

- Ciascun Cantone assicura l'alloggio, l'assistenza e la sicurezza dei richiedenti l'asilo attribuitigli dalla SEM. Allestisce strutture ricettive, secondo il seguente ordine di priorità:
 - in alloggi civili e impianti di protezione non riservati al DDPS (cosiddetti impianti contrattuali)
 - in impianti militari, se dichiarati disponibili dal DDPS e non utilizzati dalla SEM, nonché impianti della protezione civile riservati al DDPS (impianti contrattuali)
 - Se in una situazione d'emergenza, nonostante le misure adottate, non è più possibile alloggiare tutti i richiedenti l'asilo, in virtù di pertinenti decisioni del SONAS sono messe in funzione strutture di emergenza (impianti militari, impianti di protezione, sale multiuso, palestre, ecc.). In caso di emergenza i Cantoni possono ricorrere allo strumento della requisizione conformemente all'OREq e mettere così tali alloggi a disposizione della Confederazione.
- Ciascun Cantone, conformemente alle pertinenti disposizioni di legge, esegue sistematicamente gli allontanamenti ordinati mediante decisione d'asilo negativa passata in giudicato.
- Ciascun Cantone dispone di una pianificazione cantonale d'emergenza in cui sono coinvolti anche i Comuni e istituisce uno stato maggiore cantonale di conduzione.
- I corpi cantonali di polizia supportano il Cgcf in caso di afflusso straordinariamente ingente di migranti potenziando le pattuglie nelle regioni adiacenti alle frontiere.
- I Cantoni supportano i progetti della Confederazione finalizzati alla messa in funzione di alloggi conformemente all'ordine delle priorità – segnatamente per quanto riguarda eventuali procedure di autorizzazione di costruzione –, che si tratti di impianti militari o di altri oggetti civili.

DFGP, DDPS, CDDGP, CDOS

I capi del DFGP e del DDPS e i presidenti della CDDGP e della CDOS si concertano in merito all'attivazione dello Stato maggiore Asilo (SONAS). In caso di attivazione rapida sono adottate le necessarie misure preparatorie. Il SONAS può essere attivato, ad esempio, qualora siano presentate oltre 6000 domande d'asilo in 30 giorni oppure laddove circostanze speciali lascino presagire un repentino e forte aumento delle domande d'asilo entro brevissimo tempo. Missione e organizzazione del SONAS sono rette da pertinenti decisioni del Consiglio federale in merito al piano d'emergenza asilo e allo Stato maggiore Asilo.