



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale della migrazione UFM

Berna, 25 novembre 2012

Versione 5.0

Strategia per gestire e risolvere le situazioni straordinarie nel settore dell'asilo (Piano di emergenza Asilo)

Indice

<i>Strategia per gestire e risolvere le situazioni straordinarie nel settore dell'asilo (Piano di emergenza Asilo)</i>	1
<i>Basi del piano di emergenza</i>	5
1.1 Genesi e mandanto.....	5
1.2 Obiettivi e strategia.....	5
1.3 Procedura.....	6
1.4 Le basi nel dettaglio.....	6
1.4.1 Definizioni.....	6
1.4.2 Valori empirici.....	7
1.4.3 Coinvolgimento di tutti i partner.....	7
1.4.4 Applicazione del piano di emergenza.....	7
1.4.5 Indicatori e parametri di controllo.....	7
1.5 Efficienza dell'intero sistema dell'asilo.....	8
1.1 Valutazione dei progetti precedenti.....	9
2. <i>Situazione ordinaria e stato attuale</i>	10
3. <i>Modello dinamico degli scenari</i>	11
3.1 Il modello riproduce l'evoluzione della situazione di partenza.....	11
3.2 Rappresentazione dello stato attuale in un diagramma degli scenari.....	11
3.3 Profilo dei richiedenti l'asilo.....	13
3.4 Scenari di emergenza.....	13
3.4.1 Scenario 1: fortissimo afflusso di richiedenti l'asilo.....	13
3.4.2 Scenario 2: forte aumento delle decisioni di prima istanza pendenti.....	14
3.4.3 Scenario 3: forte aumento delle pendenze nell'esecuzione degli allontanamenti.....	15
4. <i>Meccanismi e organi decisionali</i>	16
4.1 Valutazione della situazione acquisendo informazioni e analizzando gli indicatori.....	17
4.2 Attivare la gestione dell'emergenza.....	17
4.3 Stato maggiore Asilo: obiettivi, compiti, membri e metodi di lavoro.....	18
4.4 Gestione permanente delle misure e processo di aggiornamento.....	19
5. <i>Aspetti giuridici della pianificazione di emergenza</i>	19
5.1 Situazione iniziale.....	20
5.2 Diritto vigente.....	20
5.2.1 Opzioni costituzionali.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5.2.1.1Diritto costituzionale di emanare (autonomamente) decisioni e ordinanze.....	20
5.2.1.2Competenze costituzionali dell'Assemblea federale.....	21
5.2.1.3Competenze costituzionali del Consiglio federale.....	21
5.2.2 Opzioni legali.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5.2.2.1La protezione provvisoria (art. 4 LAsi in combinato disposto gli art. 66 segg. LAsi).....	Fehler!
Textmarke nicht definiert.	
5.2.2.2Circostanze eccezionali (art. 55 LAsi).....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
5.3 Adeguamenti legislativi necessari e forma di eventuali atti normativi.....	22
6. <i>Pianificazione e misure predisposte</i>	23
6.1 Strategia di trattamento.....	23
6.2 Alloggio.....	26
6.3 Opzioni d'intervento su scala internazionale.....	30
6.4 Misure finanziarie.....	31

6.4.1 Fondi necessari alla gestione di una situazione speciale o straordinaria.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
7. Strategia d'informazione e di comunicazione	32
7.1 Obiettivi e principi.....	32
7.2 La comunicazione prima di una situazione straordinaria.....	32
7.3 Comunicazione durante la situazione straordinaria	32
7.3.1 Attori e servizi partner.....	32
7.3.2 Discussione pubblica	33
Allegato.....	35

Sommario

In seguito agli eventi nell'Africa settentrionale, l'11 maggio 2011 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare un piano di emergenza in materia di asilo. Il mandato è stato assegnato al comitato di esperti «Procedura d'asilo e alloggio» allargato per tener conto della situazione nei Paesi africani lungo il Mediterraneo. Decidendo di allestire un piano di emergenza, il Consiglio federale prende atto che gestire in modo efficace un afflusso molto elevato di richiedenti l'asilo (o una situazione straordinaria) richiede una pianificazione preventiva. Finora solamente alcuni settori parziali disponevano di basi adeguate per una simile pianificazione.

Il Collegio esecutivo ha inoltre deciso di istituire uno Stato maggiore Asilo, da convocare in caso di necessità e cui affidare il sostegno delle decisioni politico-strategiche dell'Amministrazione federale o del Consiglio federale. Oltre alla direzione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), lo Stato maggiore Asilo comprenderà anche rappresentanti del DFGP, del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento federale delle finanze (DFF), come anche membri 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). Riunendo in un unico organo tutti gli attori principali e collocandoli sullo stesso livello decisionale è possibile garantire una strategia globale omogenea.

Il piano di emergenza è uno strumento di pianificazione preventivo e preparatorio grazie al quale gli organi decisionali potranno sia reagire in modo tempestivo e adeguato a sviluppi particolarmente critici nel settore dell'asilo sia adottare rapidamente decisioni complesse. Le misure e i processi previste nel piano di emergenza devono poter essere implementati senza indugio in caso di necessità. Lo scopo finale è di centrare l'obiettivo strategico di offrire aiuto alle persone bisognose di protezione anche in situazioni critiche.

Il piano di emergenza distingue tra situazione «speciale» e «straordinaria», laddove la situazione speciale costituisce un livello intermedio tra lo stato normale e la situazione straordinaria. In una situazione speciale aumentano le probabilità che si verifichi una determinata emergenza, pertanto occorre adottare misure in grado di evitarlo. La situazione straordinaria è invece l'equivalente dell'emergenza e si caratterizza per il fatto di divergere fortemente dalle previsioni e di mutare rapidamente, inoltre gli strumenti ordinari sono insufficienti per gestirla.

Dal punto di vista legislativo, il piano di emergenza Asilo si fonda sostanzialmente sull'attuale legge del 26 giugno 1998¹ sull'asilo (LAsi) e sulle misure di accelerazione che la revisione

¹ RS 142.31

corrente di tale legge prevede di introdurre gradualmente². È dunque garantita la compatibilità sistematica tra il piano di emergenza e le misure di accelerazione. Oltre agli strumenti esistenti e a quelli previsti dalla revisione, occorrerà introdurre ed esaminare una serie di adeguamenti legislativi, atti a preparare la gestione delle crisi, tra i quali in particolare la raccomandazione ai Cantoni di adattare urgentemente i propri ordinamenti in materia di pianificazione del territorio per mettere a disposizione ulteriori alloggi il prima possibile, la costituzione di alloggi di riserva e il rimpatrio dei casi Dublino in base a una decisione presa da un altro Stato Dublino.

Nell'allestire il piano di emergenza si è volutamente rinunciato a valori soglia preferendo un modello che rappresentasse in modo dinamico tutte le situazioni ragionevolmente possibili, in base a parametri centrali, e le varianti della situazione di partenza. A tal fine è stato creato un diagramma in cui le quattro tematiche determinanti (domande in entrata, effettivi, pendenze e sviluppi internazionali) si completano tenendo conto sia di aspetti puramente quantitativi sia qualitativi. In questo modo i cambiamenti relativi ai singoli settori sono inquadrati in un contesto globale, il che permette agli organi decisionali di valutare in modo oggettivo la situazione e di adottare le misure adeguate.

La strategia illustra tre scenari d'emergenza emblematici, ognuno dei quali costruito su parametri diversi. Ovviamente questi tre esempi non riassumono tutti gli sviluppi possibili, ma forniscono una traccia per rappresentare qualsiasi altro scenario. Il primo scenario focalizza l'afflusso massiccio di richiedenti l'asilo, il secondo un forte aumento delle decisioni di prima istanza pendenti e il terzo un marcato incremento delle pendenze nell'esecuzione degli allontanamenti. Per il diagramma degli scenari è stato sviluppato un modello che consente di rappresentare in modo dinamico diversi scenari.

Considerata l'ampia gamma di scenari e di interventi possibili, non ha senso elencare linee di azione standard da utilizzare come liste di controllo, tanto più che le misure da adottare devono essere sufficientemente flessibili visto che la situazione può aggravarsi. Per permettere comunque una pianificazione proattiva, il piano illustra una serie di esempi di applicazione che possono aiutare a riconoscere situazioni potenzialmente critiche e ad attenuarle attuando misure di pianificazione adeguate e concrete.

In allegato al presente piano (allegato I) si trova un catalogo di misure. Per gestire una situazione straordinaria, le misure più importanti sono, sotto il profilo giuridico, la concessione da parte della Svizzera della protezione temporanea a persone bisognose di protezione esposte a un pericolo generale grave, in particolare durante una guerra; in caso di possibile collasso del sistema svizzero di asilo in seguito a un afflusso estremamente elevato di richiedenti l'asilo o di forti tensioni internazionali, la semplificazione da parte del Consiglio federale delle disposizioni procedurali in deroga alla legge, al fine di disciplinare restrittivamente le condizioni per la concessione dell'asilo o di riconoscere l'asilo solo in via temporanea. Il piano illustra inoltre come potenziare progressivamente le disponibilità federali di alloggi, attualmente insufficienti, e le misure da adottare per creare riserve strategiche a tale proposito. Per superare una situazione speciale o straordinaria in fatto di alloggi, una misura centrale è costituita dall'utilizzo, senza autorizzazione, di strutture federali per ospitarvi, temporaneamente e a precise condizioni, i richiedenti l'asilo.

Infine il piano di emergenza prevede anche una strategia integrata d'informazione e di comunicazione, suddivisa in due fasi: la prima verte sulla comunicazione tesa a constatare una situazione straordinaria, la seconda sull'emergenza vera e propria. In caso di emergenza gli

² Cfr. FF 2010 3889 e FF 2011 6503

attori e i servizi partner coinvolti vengono aggiornati sullo sviluppo della situazione attraverso delle newsletter. Oltre all'opinione pubblica occorre tenere al corrente anche i quadri e i collaboratori dell'UFM. Per informare il pubblico, il piano prevede la creazione di un sito Internet, da attivare in caso di situazione straordinaria.

1 Basi del piano di emergenza

1.1 Genesi e mandato

L'11 maggio 2011 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di allestire un piano di emergenza Asilo. Il compito è stato assegnato al comitato di esperti «Procedura d'asilo e alloggio» allargato anche ad altri rappresentanti di Confederazione e Cantoni. Tale mandato poggia sulla convinzione che per reagire a situazioni migratorie speciali e straordinarie occorrono decisioni politico-strategiche da parte del DFGP e del Consiglio federale. A tal fine il Collegio esecutivo ha deciso d'istituire uno Stato maggiore Asilo da insediare ogniqualvolta la situazione richiede la massima operatività.

D'altronde mancava una strategia di emergenza globale, ossia una pianificazione preventiva che permettesse di reagire in maniera efficace a un marcato aumento dell'afflusso di richiedenti l'asilo o a un drastico cambiamento dei loro parametri, fattori questi che interessano in particolare l'esecuzione delle procedure di asilo, gli allontanamenti nonché l'alloggio e l'assistenza ai richiedenti l'asilo.

In questo modo il Consiglio federale istituisce, insieme ai Cantoni, strutture e processi adeguati che consentiranno alla Svizzera di gestire senza problemi situazioni speciali e straordinarie nel settore dell'asilo.

Il piano di emergenza Asilo è un'articolata strategia di pianificazione preventiva che, una volta attuata, mette a disposizione degli organi decisionali una serie di strumenti, di carattere politico e preparatorio, grazie ai quali prendere rapidamente decisioni complesse e quindi reagire in maniera tempestiva ed efficace a sviluppi straordinari particolarmente critici nel settore dell'asilo. Il piano prevede inoltre misure e procedure subito implementabili in situazioni speciali o straordinarie. Il mandato scritto fissa complessivamente 19 settori d'intervento e problematiche che il piano di emergenza deve affrontare.

1.2 Obiettivi e strategia

Il piano di emergenza Asilo e lo Stato maggiore Asilo hanno lo scopo di:

- fornire una preparazione adeguata a sviluppi migratori inaspettati;
- gestire un afflusso marcatamente più elevato di richiedenti l'asilo o qualsiasi brusco cambiamento dei parametri di tale flusso;
- assicurare la conduzione politico-strategica del settore dell'asilo sul piano federale e cantonale anche in situazioni inaspettate e imprevedibili;
- garantire il rispetto dei principi umanitari e dello Stato di diritto nell'eseguire le procedure di asilo;
- assicurare l'efficacia e la corretta attuazione delle misure operative necessarie.

In generale, si tratta di prevedere gli sviluppi e attivare le necessarie misure in modo programmatico: la politica e le autorità devono poter agire e non soltanto reagire, il che presuppone una serie di preparativi in termini di pianificazione e di organizzazione.

Per conseguire questi obiettivi è necessaria una strategia flessibile che permetta di formulare ipotesi fondate su possibili scenari di sviluppo e definisca in maniera sufficientemente precisa le misure da adottare. Questi pacchetti di misure devono essere preparati in maniera tale da permetterne l'implementazione entro una scadenza precisa, in altre parole in tempo utile. Le misure sono controllate sia in base all'osservazione costante dell'evolversi della situazione sia in funzione di parametri e indicatori predefiniti. Quando gli organi decisionali federali e cantonali giungono alla conclusione che, stando agli sviluppi dei parametri osservati, la si-

tuazione è da considerarsi speciale e può diventare straordinaria, le misure possono essere attivate e implementate rapidamente. In questo modo si riduce sia il rischio di sviluppi imprevisi sia l'insorgere di una situazione straordinaria.

Il piano di emergenza fornisce le basi per la pianificazione e la preparazione di misure concrete. È tuttavia evidente che si tratta di un testo da adattare all'andamento della situazione specifica e da rielaborare costantemente.

1.3 Procedura

Nel quadro di un progetto, l'UFM ha allestito una bozza, discussa e approvata dal comitato di esperti, che ha tenuto debitamente conto degli altri progetti in corso nel settore dell'asilo al fine di conservare una visione d'insieme nel settore dell'asilo (gestione della migrazione proveniente dall'Africa settentrionale, misure di accelerazione, messaggio aggiuntivo alla revisione della legge sull'asilo³, attività del gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni nel settore dell'asilo). I Cantoni e gli uffici federali coinvolti sono stati consultati.

Il piano di emergenza si fonda su tre elementi essenziali:

- una descrizione della procedura che indica come e da chi viene constatata una situazione speciale e vengono attivate le misure del caso;
- un **modello di valutazione** quantitativa e qualitativa della situazione per poterla inquadrare in uno scenario di emergenza;
- un ampio **catalogo di misure tematiche** (allegato I).

Gli organi decisionali ricevono quindi gli strumenti per comporre pacchetti di misure pluritematiche in funzione dello scenario e dei tendenziali sviluppi, definendo così una strategia unitaria. Una strategia integrata d'informazione e di comunicazione contribuisce a gestire la situazione speciale o straordinaria rafforzando la fiducia della popolazione nelle autorità.

1.4 Le basi nel dettaglio

1.4.1 Definizioni

Il piano di emergenza comprende un diagramma di scenari che permette di riprodurre tutte le situazioni possibili in base ai parametri centrali consentendo quindi di cogliere velocemente il quadro della situazione e prevederne qualsiasi evoluzione.

Situazione ordinaria

La situazione ordinaria, sulla quale sono impennate le strutture e le misure permanenti del settore dell'asilo, risulta ben gestibile con i mezzi abituali. In genere le risorse necessarie alla gestione permanente e durevole dello stato normale sono quantificate, sintetizzando le esperienze pluriennali. Idealmente le capacità complessive del sistema dell'asilo svizzero sono sufficienti per gestire questo tipo di situazione (cfr. n. 1.5).

Stato attuale

Lo stato attuale fotografa la situazione in un preciso momento e si definisce attraverso la realtà osservata.

Situazione speciale

La situazione speciale è lo stadio intermedio tra stato normale e situazione straordinaria; in questa fase aumentano le probabilità che si verifichi una determinata costellazione con le

³ Cfr. FF 2011 6503

relative ripercussioni. Gli strumenti ordinari non risolvono completamente una situazione speciale, pertanto occorre adottare misure specifiche in grado di evitare l'emergenza o la situazione straordinaria.

Rispetto alla situazione straordinaria, quella speciale può essere prevista e pianificata, inoltre lascia il tempo per programmare, preparare e implementare le misure necessarie.

Situazione straordinaria / emergenza

In questa sede l'emergenza è assimilata alla situazione straordinaria nel settore dell'asilo. L'emergenza delineatasi nella fase precedente si presenta senza ulteriore preavviso, esula da qualsiasi pronostico e si caratterizza per il rapido mutamento. Un altro elemento tipico della situazione straordinaria è il totale esaurimento dei mezzi impiegati per superare la situazione ordinaria.

1.4.2 Valori empirici

Gli scenari non sono stati definiti in base all'ipotesi più pessimista in assoluto («worst case»), ma a quella peggiore più probabile («credible worst case»); le misure da definire non devono pertanto contrastare ipotetici sviluppi altamente improbabili. Il peggior scenario possibile si fonda sulle esperienze degli ultimi decenni nel settore dell'asilo.

1.4.3 Coinvolgimento di tutti i partner

In linea di massima le misure sono controllate dall'UFM in collaborazione con i Cantoni, che condividono con la Confederazione le responsabilità nel settore dell'asilo; senza di essi, il piano di emergenza resterebbe privo di effetto. I Cantoni dovranno dunque partecipare alla decisione sulla convocazione di determinati organi quali, ad esempio, lo Stato maggiore Asilo, o sul ricorso a determinati strumenti; occorrerà sempre agire in questo modo quando l'andamento prevedibile della situazione impone decisioni più celeri rispetto all'iter ordinario. Il coinvolgimento dei servizi cantonali è descritto nell'allegato V (disponibile solo in tedesco e francese).

L'attuazione del piano di emergenza richiede inoltre il coinvolgimento di tutti i partner nazionali e il rispetto degli interessi di quelli internazionali (Stati di accoglienza e organizzazioni internazionali).

1.4.4 Applicazione del piano di emergenza

Per restare efficace e attuale, un piano di emergenza va periodicamente verificato e opportunamente adeguato anche in situazioni ordinarie. La verifica e l'aggiornamento sistematici rientrano nel quadro delle misure di attuazione da concretare nel corso dell'attività operativa. Un sistema definito assicura l'attivazione tempestiva e opportuna delle misure preparate.

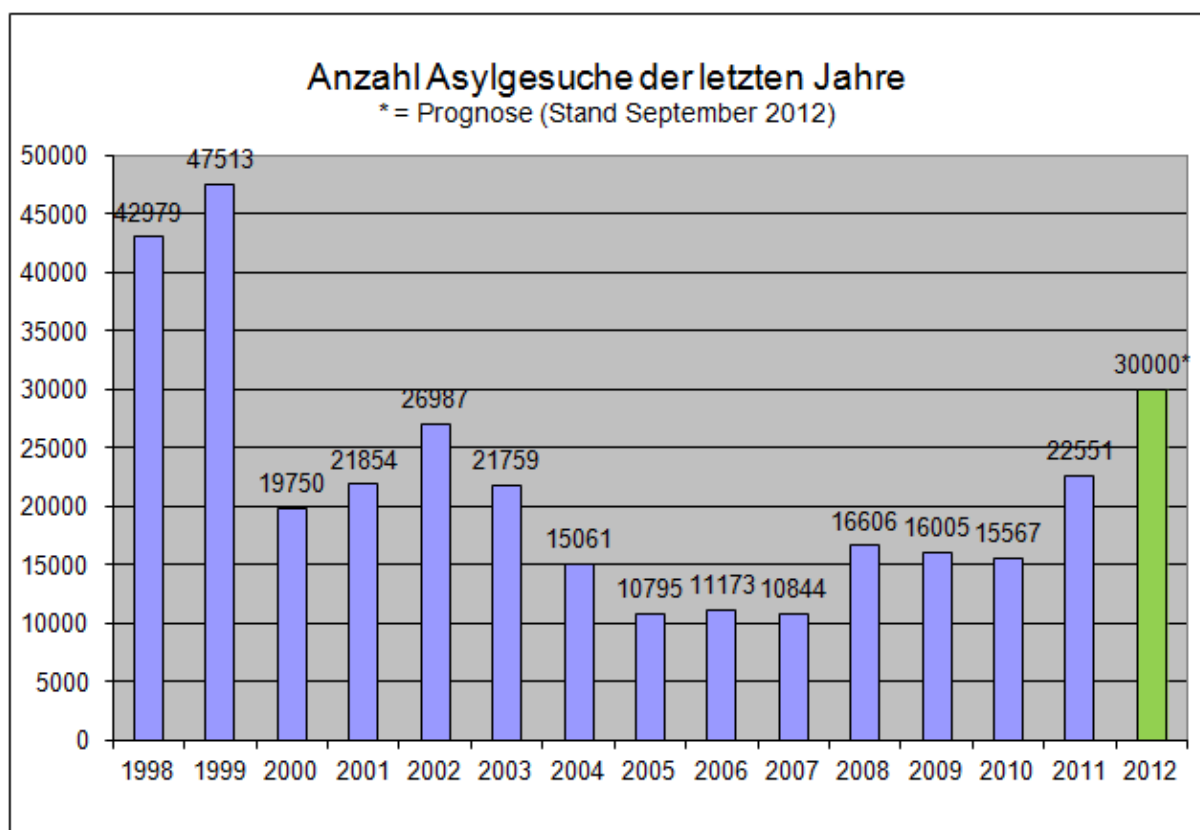
1.4.5 Indicatori e parametri di controllo

L'avvio delle misure sarà sempre deciso a livello direzionale: quanto più tempo richiede l'attuazione, tanto più rapidamente deve essere adottata la decisione. Anche il termine di attuazione va pertanto considerato parte integrante del piano di emergenza e verificato periodicamente. La parte attuativa deve ovviamente comprendere anche la verifica periodica degli indicatori e dei parametri che danno origine alle misure, nonché l'esame della loro idoneità.

1.5 Efficienza dell'intero sistema dell'asilo

Nel 2006 l'UFM e i Cantoni adottarono una strategia che prevedeva l'evasione di 10 000 domande di asilo l'anno⁴. L'evoluzione e i valori empirici degli ultimi dieci anni mostrano tuttavia che tale quantità indicativa era troppo esigua e che, tendenzialmente, il numero di domande di asilo presentate ogni anno si aggira in media sulle 16 000 unità, lievitando considerevolmente in situazioni straordinarie. Le circa 11 000 domande presentate dal 2005 al 2007 costituiscono quindi un minimo assoluto. Calibrare un sistema su valori minimi è piuttosto pericoloso e, in vista di sviluppi straordinari, sottopone la capacità di reazione dei decisori e il sistema stesso a grandi sforzi per poter adeguare, in caso di situazioni straordinarie, i valori e le domande di asilo alle condizioni contingenti e in tempo utile.

Nel primo trimestre del 2012 si è deciso di potenziare l'effettivo dell'UFM in modo da poter trattare annualmente un massimo di 23 000 domande. Tale stima si è tuttavia rivelata inferiore alla realtà sia per il 2012 che per gli anni successivi. Le previsioni di ottobre 2012 indicano infatti un totale di 30 000 domande di asilo sia per il 2012 sia per il 2013, pertanto occorrerà potenziare gradualmente il personale preposto al trattamento delle domande per questi due anni. Nel 2013 l'obiettivo è di esaminare e decidere in merito a 35 000 domande, di cui 5000 degli anni precedenti, a condizione che il numero annuale delle domande non superi le 30 000 unità.



L'unico modo per far sì che l'UFM e i Cantoni siano in grado di far fronte senza indugio alle forti oscillazioni del numero di domande e di reagire ai bruschi aumenti del carico di lavoro, consiste nel prevedere risorse e/o riserve supplementari estremamente flessibili.

⁴ UFM, Informativa sull'organizzazione d'emergenza asilo del 4.4.2006

1.6 Valutazione dei progetti precedenti

Nel 2006 il Consiglio federale decise di impostare le risorse del settore dell'asilo in modo da permettere l'evasione di 10 000 domande l'anno e il 4 aprile 2006 ordinò ai Cantoni di adeguare conseguentemente la loro capacità di alloggio. Il 6 febbraio 2006, inoltre, i Capi del DFGP e del DDPS stipularono un accordo amministrativo, secondo cui i Cantoni avrebbero provveduto, ogni anno, ad alloggiare 10 000 richiedenti l'asilo al massimo, e l'esercito, in caso di fabbisogno supplementare, avrebbe messo a disposizione i posti letto necessari. Lo Stato maggiore di condotta dell'esercito avrebbe offerto all'UFM tre alloggi di emergenza entro tre settimane dalla relativa richiesta, inoltre l'esercito avrebbe reso accessibili altri alloggi con 13 500 letti entro sei mesi.

Oggi non è realistico credere che, a lungo termine, le domande da esaminare saranno soltanto 10 000 l'anno; inoltre occorre ricordare che l'esercito, viste le ristrutturazioni che ha subito, non è più in grado di fornire le prestazioni concordate nel 2006. Per questa ragione entrambi i dipartimenti sono giunti alla conclusione che l'accordo amministrativo non è più applicabile. Nel corso del 2006 un gruppo di lavoro paritetico ha elaborato un modello teso a disciplinare l'alloggio per un numero di richiedenti l'asilo superiore a 10 000. Tale modello, tuttavia, definiva l'emergenza soltanto in base al numero di domande di asilo presentate ogni mese senza interrogarsi sulle capacità a disposizione dell'UFM per esaminarle. Questa impostazione è pertanto insoddisfacente, poiché non analizza gli strumenti a disposizione per contrastare la crisi in un'ottica globale. Il sistema di individuazione degli scenari proposto qui di seguito è più esaustivo.

2 Situazione ordinaria e stato attuale

Come illustrato in precedenza, negli ultimi dieci anni le domande presentate in Svizzera sono state in media circa 16 000 l'anno, attestandosi nel 2011 a quota 22 551, mentre nei primi sei mesi del 2012 hanno già raggiunto quota 14 400 ed entro la fine dell'anno è probabile che tocchino le 30 000 unità. Poiché, dal 2006, l'attuale sistema dell'asilo è impostato sul minimo assoluto, ossia 10 000 domande l'anno, sussiste già una divergenza rispetto ai parametri adottati.

Al momento l'UFM è in grado di trattare annualmente 15 000 domande con le risorse ordinarie, il che non è quindi sufficiente alla luce delle 30 000 domande attese nel 2012. Attualmente il numero di domande presentate supera quello che l'UFM è in grado di esaminare. Nonostante i collaborati supplementari assunti temporaneamente nel 2011 e nel 2012, grazie ai quali l'UFM riesce a evadere un massimo di 23 000 domande, le decisioni di prima istanza pendenti si stanno accumulando e l'esecuzione degli allontanamenti in caso di decisione negativa si protrae.

Nel 2011 lo stato attuale è dunque cambiato e i valori della situazione ordinaria sono stati ampiamente superati: la situazione creatasi nel 2012 è quindi da considerarsi *speciale*.

Riconoscere che una situazione è da considerarsi speciale presuppone una conoscenza approfondita del sistema. Soltanto se gli attori conoscono le capacità abituali del sistema dell'asilo in situazione ordinaria, possono capire quando la situazione diventa speciale, avviare le modifiche da effettuare e intraprendere gli sforzi necessari per continuare a gestire la situazione. Tanto più lo stato attuale si discosta dai parametri previsti, quanto più impegnative sono le sfide che il sistema deve affrontare e quanto maggiore è lo sforzo di quest'ultimo per reagire correttamente alle nuove condizioni.

È evidente che attualmente il sistema dell'asilo si trova in situazione speciale. Le prime misure adottate sono state l'assunzione di personale supplementare a tempo determinato e la definizione delle priorità; inoltre sono stati presi vari provvedimenti per accelerare la procedura: il rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del marzo 2011 va in tale direzione. Anche sul versante dell'esecuzione degli allontanamenti e della lotta agli abusi sono state introdotte migliorie. Esistono inoltre svariati strumenti di comprovata efficacia per promuovere il ritorno volontario in un'area in crisi dove la situazione è tornata alla calma, (programmi di ritorno, aiuti al ritorno, programmi di sviluppo nel Paese di origine, ecc.).

La decisione del 2 marzo 2012 sul collocamento di richiedenti l'asilo in alloggi dell'esercito costituisce inoltre il primo passo per rivedere la strategia in materia di alloggi improntata alla ristrutturazione del settore dell'asilo. A lungo termine, la Confederazione intende aumentare gradualmente le proprie capacità di alloggio per mantenere la competenza sui richiedenti l'asilo che verosimilmente non otterranno alcun diritto a rimanere in Svizzera, per decidere in merito alle loro domande e per procedere all'esecuzione degli allontanamenti nel centro di procedura. Inoltre sono state emanate disposizioni che semplificano il ricorso, senza autorizzazione, da parte di Confederazione e Cantoni a strutture di proprietà della Confederazione per alloggiarvi temporaneamente i richiedenti l'asilo⁵.

⁵ Cfr. art. 26a (RU 2012 5359)

3 Modello dinamico degli scenari

3.1 Il modello riproduce l'evoluzione della situazione di partenza

Il modello degli scenari raffigura tutte le possibili situazioni in base a parametri cardinali e indica nel contempo le ripercussioni sulla situazione di partenza. La situazione riprodotta corrisponde quindi allo stato attuale, mentre la divergenza rispetto alla situazione di partenza evidenzia gli interventi necessari in base all'elenco di misure riportato di seguito.

Dopo un'approfondita discussione con i membri del comitato di esperti «Procedura d'asilo e alloggio», si è rinunciato a fissare dei valori soglia per i singoli parametri. Tali valori risultano flessibili poiché la situazione di partenza nel settore dell'asilo può mutare rapidamente e insieme a lei anche i limiti di capacità del sistema. Inoltre è emerso che le basi per fissare i valori soglia sono interpretate in modi diversi e quindi producono risultati che vanno spiegati a seconda dei punti di vista. Per contro, l'osservazione delle oscillazioni tiene conto dell'attuale situazione di partenza definendo in modo realistico l'effettiva necessità d'intervento.

3.2 Rappresentazione dello stato attuale in un diagramma degli scenari

Il diagramma dinamico degli scenari permette agli organi decisionali di riportare in un grafico gli sviluppi in corso nel settore dell'asilo, fungendo da valido strumento per interpretare la situazione e decidere se rischia di degenerare. I quattro blocchi tematici costituiti da domande in entrata, effettivi, pendenze e sviluppi internazionali si integrano a vicenda dando luogo a un diagramma circolare.

A seconda della sua portata, il cambiamento è rappresentato su una scala comprendente tre livelli verso l'alto e tre verso il basso. In questo modo, il mutare dei singoli settori è inquadrato in un contesto generale. L'impennata di uno o più parametri (livello 3) impone agli organi decisionali di valutare la situazione; se riconoscono che il cambiamento è duraturo, si ha una situazione speciale e occorre pertanto adottare le misure del caso.

Il grafico si riferisce a una tabella dalla quale evincere i valori attuali e il loro cambiamento rispetto ai valori iniziali, che vanno periodicamente esaminati e aggiornati.

Nella presente versione i valori di partenza coincidono con quelli di pianificazione (parametri del preventivo). I valori riportati nel grafico sono arrotondati per difetto, vale a dire che i valori compresi tra 0 e 1 sono indicati con uno «0», quelli tra 1 e 2 con un «1», ecc. Se i valori superano le cifre della terza colonna, il grafico indica tale differenza come scarto del livello 3. I valori fino a 1 corrispondono quindi alle grandezze misurabili che il sistema deve fornire con i mezzi ordinari. Se a lungo termine i valori della colonna 1 sono invece superati, si deve partire dal presupposto che occorrono a mezzi supplementari. Se in un mese sono presentate 1600 domande di asilo, il risultato sarà pari a zero e il grafico riporterà il valore nella fascia interna verde.

Al momento, la maggior parte dei valori si situa al di sopra della fascia 0 – 1 ossia fuori dall'area verde. I valori medi dell'ultimo decennio mostrano tuttavia che a lungo termine almeno 16 000 domande di asilo devono essere esaminate con i mezzi ordinari.

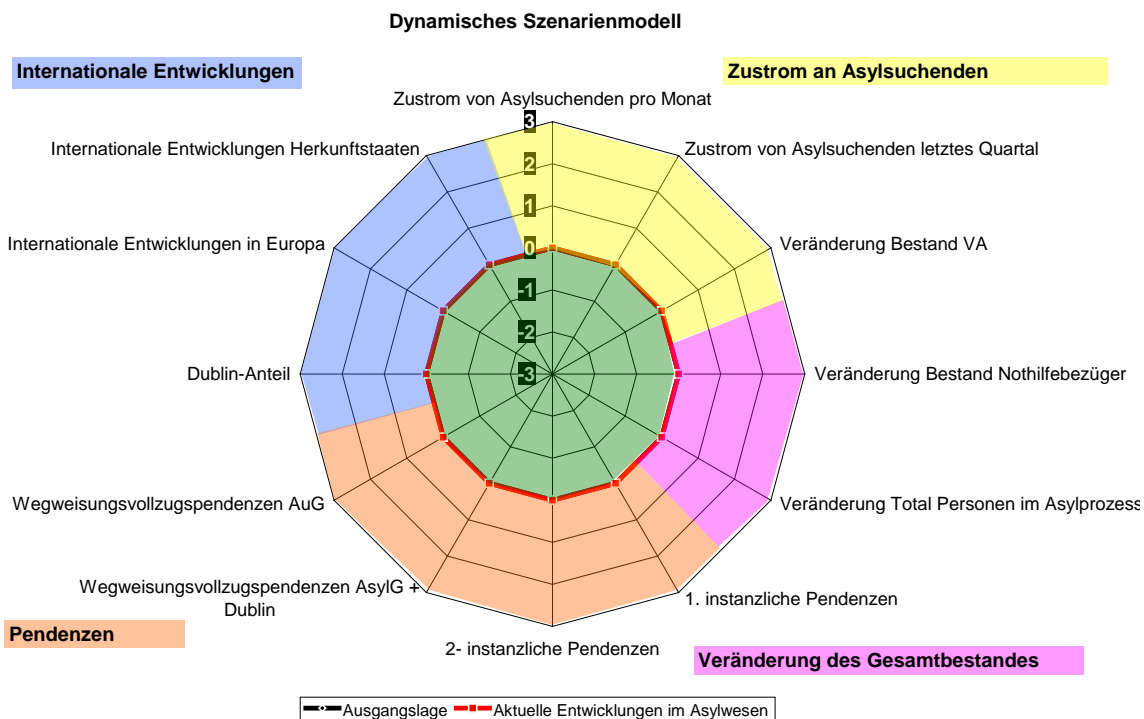


Tabella di calcolo

	-3	-2	-1	0	1	2	3
Afflusso di richiedenti l'asilo							
Afflusso mensile di richiedenti l'asilo	0	301	501	1200	1601	2001	2401
Afflusso di richiedenti l'asilo nell'ultimo trimestre	0	901	1501	3600	4801	6001	7201
Variatione dell'effettivo globale							
Variatione dell'effettivo di ammissioni provvisorie	0	11 001	15 501	20 001	24 501	29 001	33 501
Variatione dell'effettivo di beneficiari del soccorso di emergenza	0	2001	5001	8001	11001	13001	15001
Variatione del totale di persone coinvolte in una procedura di asilo	20 001	25 001	30 001	35 001	40 001	45 001	50 001
Evoluzione delle pendenze							
Pendenze di prima istanza	3001	5001	7001	10 001	12 001	14 001	16 001
Pendenze di seconda istanza	0	601	1401	2201	3001	3801	4601
Esecuzioni pendenti di allontanamenti LAsi + Dublino	501	2001	3501	5001	6501	8001	9501
Esecuzioni pendenti di allontanamenti LStr	0	201	501	1001	1501	2001	2501
Sviluppi internazionali							
Quota Dublino	100	80	60	40	30	25	15
Sviluppi internazionali in Europa	ottimale			stabile			crisi
Sviluppi internazionali nei Paesi di provenienza	ottimale			stabile			crisi

Per la lettura del diagramma degli scenari si rimanda al file Excel alla fine del presente paragrafo. Nelle celle su sfondo blu s' inseriscono le cifre aggiornate, di modo che sia sempre

rappresentata la situazione con le sue variazioni. I valori di riferimento, riportati in un foglio separato dello stesso file, vanno aggiornati poiché la situazione di partenza e i limiti delle capacità del settore dell'asilo cambiano rapidamente. Ai singoli fogli di lavoro è stata applicata una protezione che può essere facilmente rimossa se si desidera ridefinire i valori di riferimento o i parametri.

[Link: Diagramma degli scenari](#)

3.3 Profilo dei richiedenti l'asilo

Il diagramma permette una rappresentazione quantificabile dello stato attuale. Una corretta interpretazione della situazione non può comunque prescindere dal profilo generale dei richiedenti l'asilo, tracciabile sulla base dei fattori d'influenza qualitativi riportati di seguito. L'effettiva influenza di tali fattori può essere valutata realisticamente soltanto in una situazione di emergenza. Ecco perché è importante che gli organi decisionali ne tengano conto in simili frangenti.

Fattori d'influenza qualitativi

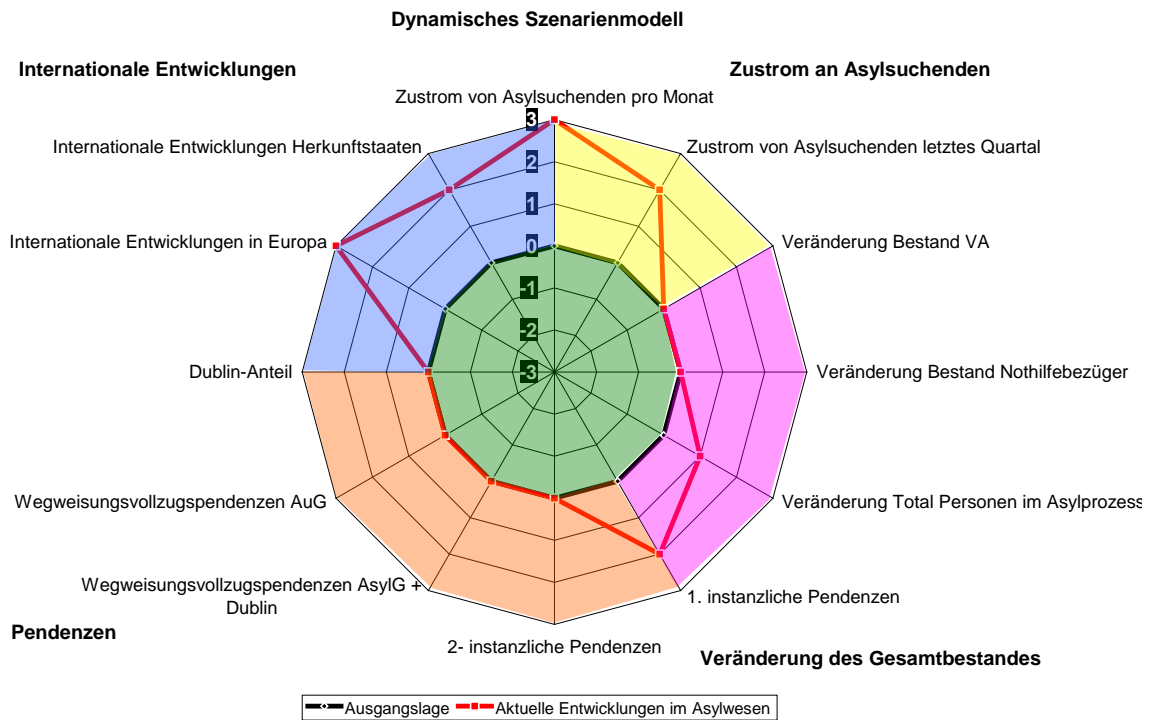
Fattori d'influenza attenuanti	Fattori d'influenza aggravanti
Afflusso lento	Afflusso rapido
Afflusso temporaneo	Afflusso continuo
Procedura semplice	Procedura complessa
Esecuzione dell'allontanamento possibile	Esecuzione dell'allontanamento impossibile
Persone sole	Famiglie
Persone sane	Persone malate
Approvazione della popolazione	Opposizione della popolazione

3.4 Scenari di emergenza

A titolo esemplificativo il piano di emergenza presenta tre differenti tipi di scenari di emergenza, ciascuno impostato su un parametro diverso. Da rilevare il rapporto di interdipendenza tra i quattro parametri considerati: un numero elevato di domande comporta un forte carico di lavoro per i collaboratori chiamati a decidere in materia di asilo e un potenziamento delle strutture di alloggio, il disbrigo di tali domande produce a sua volta delle pendenze nell'esecuzione degli allontanamenti, ecc. Ovviamente questi tre esempi non tengono conto in modo esaustivo di tutti gli scenari possibili, ma costituiscono piuttosto una traccia per la rappresentazione delle diverse situazioni.

3.4.1 Scenario 1: fortissimo afflusso di richiedenti l'asilo

Ipotesi: in breve tempo il numero dei richiedenti l'asilo supera largamente e inaspettatamente il quantitativo ordinario. Più il tempo a disposizione per reagire è poco e più è urgente decidere e mettere in atto le misure necessarie. L'aumento degli arrivi causa anzitutto il sovraccarico delle strutture di alloggio. Le persone bisognose di protezione devono essere registrate e ricevere l'assistenza necessaria. Nel contempo è avviata la procedura di asilo e verificata la competenza elvetica per l'esame della domanda in virtù dei trattati internazionali.

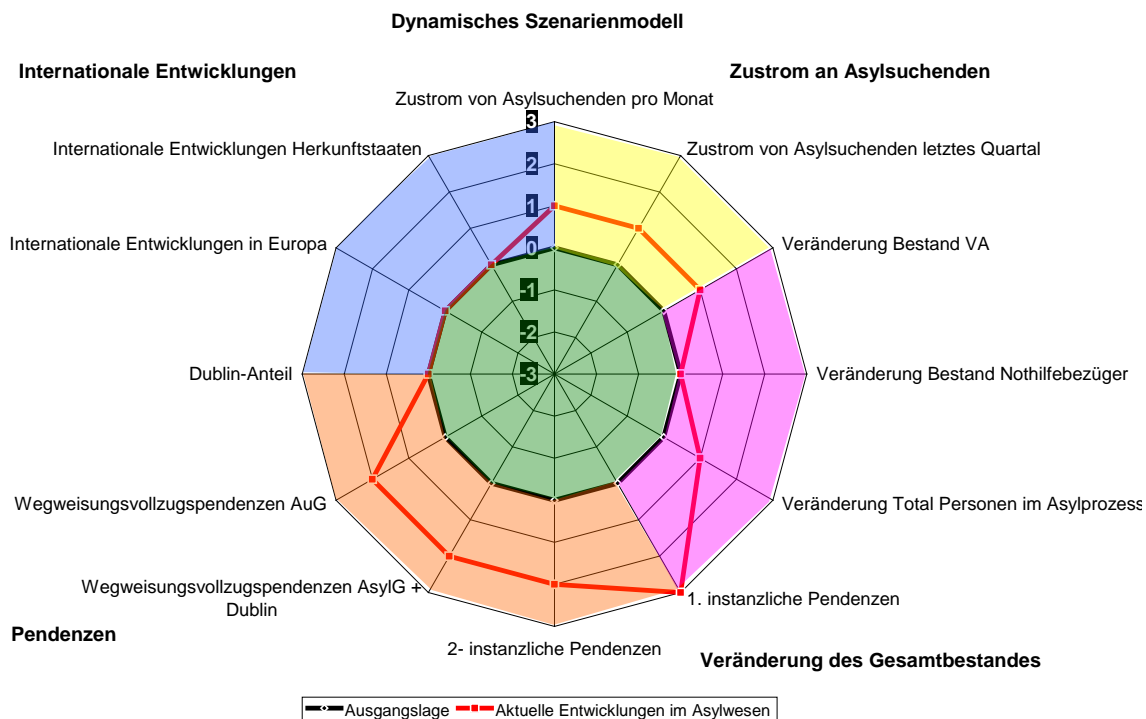


Scenario 1

L'afflusso elevato e rapido dei richiedenti l'asilo emerge anzitutto dalle domande in entrata. Poiché le domande depositate non sono state ancora esaminate, anche le pendenze di prima istanza aumentano in proporzione, come pure il totale delle persone coinvolte in una procedura di asilo. L'interpretazione di questo parametro indica chiaramente il profilarsi di un fabbisogno di alloggi supplementari; inoltre il grafico indica che l'aumento di tale afflusso interessa anche i Paesi confinanti. In tal modo sono stati determinati i settori nei quali occorre intervenire.

3.4.2 Scenario 2: forte aumento delle decisioni di prima istanza pendenti

Se le domande di asilo superano quelle che le autorità sono in grado di esaminare, aumenta il numero di richiedenti in attesa di una decisione di prima istanza e, più in generale, quello dei richiedenti l'asilo presenti in Svizzera. L'esperienza mostra che la maggioranza di queste persone non riceve lo statuto di rifugiato, vale a dire che la Svizzera ospita un numero crescente di persone che non hanno bisogno di protezione e che dovrebbero lasciare il Paese.



Scenario 2

È importante distinguere tra gli scenari 1 e 2. Se, in seguito a un evento particolare, si raggiungessero altre 5000 domande di asilo al quantitativo ordinario (scenario 1), il problema principale consisterebbe nel garantire un alloggio a tutte le persone che cercano protezione. Se invece le autorità disponessero di sufficienti risorse per decidere sulle domande supplementari entro i termini legali, non si accumulerebbero pendenze.

È invece ipotizzabile che, sebbene il numero di domande di asilo rimanga invariato per diversi mesi, le capacità delle autorità competenti non siano sufficienti a evaderle; in tal caso, si potrebbe comunque creare una situazione speciale se non addirittura straordinaria nel settore dell'asilo (scenario 2).

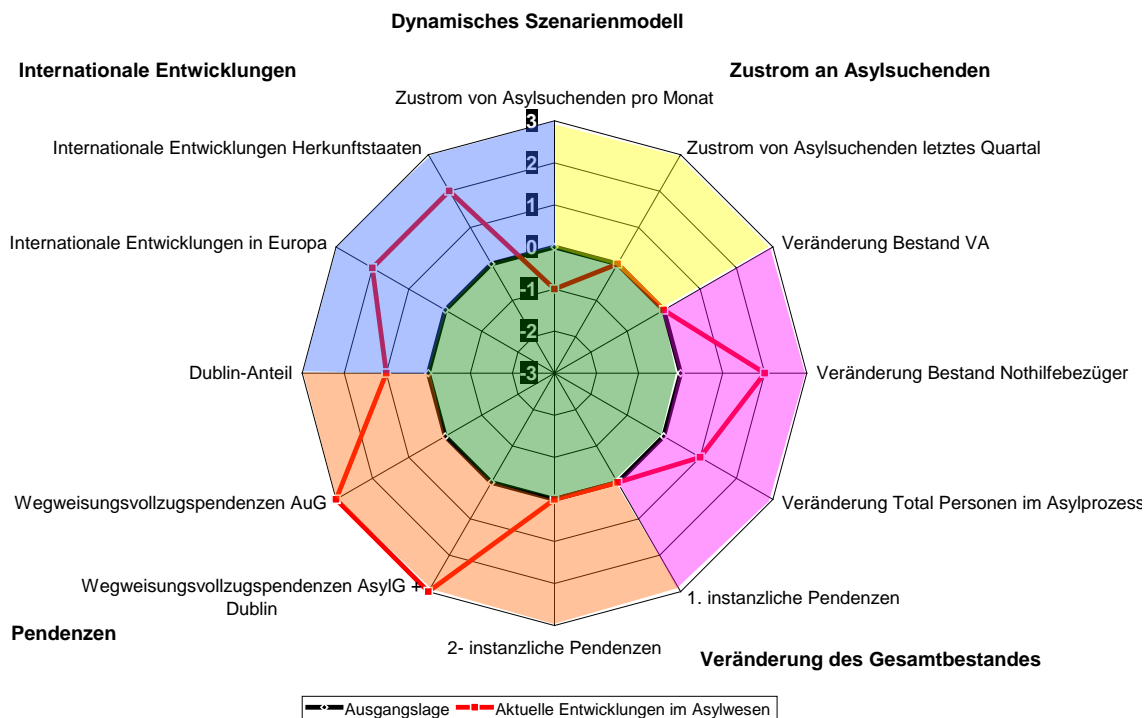
Tale aspetto merita particolare attenzione, poiché finora la probabilità che si verifichi un caso di emergenza è stata definita soprattutto in funzione dei focolai di crisi all'estero, quali la crisi nel Kosovo, ad esempio. Tuttavia, quantificare le domande in entrata non è sufficiente, perché si escludono automaticamente le capacità delle autorità di gestire una crisi. Il sistema di riconoscimento degli scenari qui proposto è più esaustivo in quanto tiene conto anche di fattori di rischio endogeni.

3.4.3 Scenario 3: forte aumento delle pendenze nell'esecuzione degli allontanamenti

Se cresce il numero di richiedenti con scarse probabilità di riconoscimento, provenienti da Paesi verso i quali è difficile effettuare i rinvii, aumentano inevitabilmente anche gli allontanamenti in attesa di esecuzione. Le pendenze si moltiplicano anche quando, nel quadro della procedura Dublino, le autorità dello Stato competente si oppongono ai trasferimenti previsti. Anche questa costellazione può produrre una situazione particolare, se non addirittura straordinaria.

Il piano di emergenza contiene una serie di misure per mantenere se non migliorare la cooperazione con le autorità dello Stato di destinazione anche in situazioni straordinarie; il che comporta che già nella situazione ordinaria siano incentivati i rientri volontari, sia limitato l'accesso all'aiuto sociale oppure venga rilanciata la cooperazione internazionale a livello

operativo. Sulla scorta delle esperienze maturate con l'esecuzione degli allontanamenti, occorre tuttavia segnalare che l'influenza delle autorità svizzere sull'efficacia di queste misure è solamente parziale; occorre infatti che anche gli Stati di accoglienza siano disposti a cooperare.



Scenario 3

Lo scenario ipotizzato si caratterizza per un aumento delle pendenze nell'esecuzione degli allontanamenti, che a sua volta fa lievitare il numero dei beneficiari del soccorso di emergenza. In proporzione sale anche l'effettivo complessivo delle persone coinvolte in una procedura di asilo, poiché l'esecuzione degli allontanamenti è temporaneamente sospesa per determinati gruppi di persone tenute a lasciare la Svizzera. L'aumento di tali pendenze è da ricondurre, in questo esempio, alla scarsa cooperazione di alcuni importanti Stati Dublino e al rifiuto delle autorità dei principali Stati di provenienza extraeuropei di riaccolgere i propri concittadini. Per questa ragione gli indicatori degli sviluppi internazionali presentano valori più elevati.

4 Meccanismi e organi decisionali

L'efficacia operativa del piano di emergenza dipende dalla sua gestione costante e da una sua implementazione sistematica al momento opportuno. Questo vale in particolare per gli scenari e gli indicatori recentemente introdotti con detto piano, in quanto costituiscono la base per un controllo ottimale delle misure.

La maggior parte degli strumenti necessari allo scopo è già disponibile, ma va correlata in modo da esplicitare l'effetto concreto desiderato. In caso di modifiche legislative e di nuovi processi operativi occorrerà adeguare conseguentemente gli strumenti del piano di emergenza, il che comporta un onere supplementare, ma anche la possibilità di sfruttare meglio le sinergie.

Lo Stato maggiore Asilo consente al Consiglio federale una reazione tempestiva e proattiva a eventuali sviluppi preoccupanti, compresa l'emergenza, che si delineassero nel settore

dell'asilo. A questo stadio gli attori federali e cantonali hanno già avviato le misure a loro disposizione e quindi costantemente reagito all'evolversi della situazione.

Il passaggio da una situazione speciale a una straordinaria procede di fatto senza soluzione di continuità; è importante che l'osservazione e la valutazione degli scenari e degli indicatori introdotte con il piano di emergenza consentano di perfezionare il controllo delle misure. In ultima analisi è decisivo adottare le misure giuste al momento opportuno e controllarne costantemente l'efficacia.

4.1 Valutazione della situazione acquisendo informazioni e analizzando gli indicatori

L'attivazione tempestiva delle misure necessarie presuppone l'acquisizione e l'analisi sistematica, affidabile e precoce delle informazioni. Tale analisi compete all'UFM che monitora già sistematicamente la situazione attuale.

Il competente organo di analisi deve seguire con particolare attenzione le variazioni marcate dei parametri previsti nel diagramma degli scenari (cfr. cap. 3) e farne il messaggio cruciale dell'analisi e delle informazioni da fornire agli organi decisionali. Tuttavia, la variazione dei valori è da considerarsi un mero ausilio e non solleva gli organi decisionali dalla loro responsabilità.

La determinazione e la valutazione dei cosiddetti «sismografi» costituiscono un altro strumento per acquisire informazioni utili. Sono «sismografi» le persone che, grazie alla loro posizione nella procedura di asilo, possono cogliere tempestivamente sviluppi inusuali oppure ottenere in altro modo informazioni indicanti l'eventualità di una situazione speciale o straordinaria⁶.

Questi soggetti devono trasmettere all'UFM, seguendo una procedura strutturata, le proprie considerazioni sull'instaurarsi di una possibile situazione di emergenza. I dati sono raccolti attraverso un punto di contatto unico sempre raggiungibile per telefono o e-mail.

I partner cantonali possono coordinarsi con gli organi federali preposti all'analisi, ad esempio mediante un software per valutare puntualmente la situazione, e in questo modo creare uno scambio di dati ottimale.

4.2 Attivare la gestione dell'emergenza

La gestione dell'emergenza si fonda sulle informazioni acquisite, sull'osservazione e sulla valutazione della situazione, nonché su una serie di misure da adottare in funzione della situazione stessa. Spetta alla direzione allargata dell'UFM decidere se una situazione è da considerarsi speciale o straordinaria e adottare, o proporre, le misure necessarie. Inoltre essa procede autonomamente ai provvedimenti di sua competenza per gestire una situazione speciale o a rischio di deterioramento. L'allegato V (disponibile solo in tedesco e francese) illustra in modo esemplificativo il processo di consultazione per attivare lo Stato maggiore Asilo.

La direzione dell'UFM informa il capo del DFGP sull'evolversi della situazione nei tempi e nelle sedi appropriate.

⁶ Possono essere considerati sismografi: i capidivisione CRP e Dublino, i collaboratori della sezione UFM Strategia, analisi e ricerca, i responsabili dei vari Paesi presso l'UFM; a seconda della situazione, gli addetti per la migrazione e il personale delle ambasciate nei principali Paesi di provenienza e di transito, gli interlocutori di altre autorità europee preposte alla migrazione, i coordinatori cantonali del settore dell'asilo, i membri dell'ASM, persone chiave al di fuori della Svizzera, il comando del Cgcf (Centro di situazione e informazione e ufficiali di collegamento Cgcf-UFM)

Se anche il DFGP è del parere che vi sia già una situazione straordinaria o se ne stia instaurando una e che urgano le misure del caso, il direttore dell'UFM si mette immediatamente in contatto con le direzioni della CDOS e della CDDGP. Il parere delle Conferenze cantonali contribuisce a stabilire se convocare lo Stato maggiore Asilo. In caso di parere positivo viene immediatamente formulata una proposta al Consiglio federale.

Una volta convocato, lo Stato maggiore è competente, in base al suo regolamento, per definire l'ulteriore strategia e per pianificare e controllare quanto messo in atto per gestire la situazione straordinaria. Oltre a redigere le decisioni del Consiglio federale, lo Stato maggiore coordina l'informazione dell'opinione pubblica in stretta collaborazione con i Cantoni e i dipartimenti (cfr. il regolamento concernente lo Stato maggiore Asilo nell'allegato III, disponibile solo in tedesco e francese).

4.3 Stato maggiore Asilo: obiettivi, compiti, membri e metodi di lavoro

Lo Stato maggiore Asilo persegue i seguenti obiettivi⁷:

- rafforzare il supporto direttivo strategico;
- affrontare la situazione speciale / straordinaria grazie a una strategia globale;
- riunire tutti gli attori rilevanti in un unico organo e sullo stesso gradino decisionale;
- ridurre i tempi decisionali e procedurali, rendendo possibili accordi in tempi brevi tra gli attori coinvolti;
- coordinare le attività afferenti alla politica di asilo e di migrazione interne ed esterne all'Amministrazione federale nel quadro del mandato;
- comunicare in via uniforme e centralizzata durante la situazione speciale / straordinaria;
- centralizzare la valutazione permanente della situazione ed eseguirla a scadenze regolari.

Lo Stato maggiore Asilo svolge in particolare i seguenti compiti.

- prepara le decisioni di conduzione politico-strategica del DFGP e del Consiglio federale;
- controlla l'attuazione delle decisioni e dei mandati del Consiglio federale ed eventualmente esorta i Cantoni a prendere le necessarie decisioni;
- all'occorrenza, elabora una strategia globale di politica interna, di migrazione legale e di comunicazione per affrontare una situazione speciale o straordinaria;
- garantisce la compatibilità tra le misure di politica interna e la strategia globale;
- assicura la sincronizzazione delle attività di Confederazione e Cantoni e il rispetto delle esigenze cantonali;
- approva i piani di azione nel settore coperto dal mandato, ne controlla l'attuazione e ne valuta l'efficacia;
- offre consulenza e supporto ai servizi responsabili di Confederazione e Cantoni;
- segue costantemente la situazione e ne valuta l'evolversi;
- coordina la comunicazione e garantisce un'informazione adeguata;
- assicura il coordinamento tra gli organi di gestione del Consiglio federale;
- informa costantemente, attraverso i vertici dipartimentali, il Consiglio federale, i Dipartimenti e i Cantoni.

⁷ Cfr. al riguardo la bozza di regolamento dello Stato maggiore, direttiva del DFGP sullo Stato maggiore Asilo, n. 2

Lo Stato maggiore Asilo si compone di uno Stato maggiore centrale e di altri membri. Il capo dello Stato maggiore Asilo istituisce lo Stato maggiore centrale tenendo conto dei requisiti immanenti nei compiti.

Nello Stato maggiore centrale⁸ sono rappresentate tutte le funzioni necessarie.

4.4 Gestione permanente delle misure e processo di aggiornamento

Come per ogni efficiente sistema di gestione dei rischi, anche le misure del settore dell'asilo vanno costantemente controllate quanto alla loro efficacia; per farlo occorre adottare una serie di strumenti.

L'UFM deve introdurre un controllo permanente della plausibilità: se nuove conoscenze o un contesto mutato lo impongono, il piano di emergenza va progressivamente adattato agli sviluppi della situazione. Una volta l'anno i risultati di tale controllo, comprese le modifiche dei processi o delle misure, vanno comunicati alle autorità partner federali e cantonali nella misura in cui la competenza decisionale spetta al DFGP.

Questo processo di aggiornamento garantisce che il piano di emergenza rimanga configurato sulle circostanze reali e quindi attuabile, inoltre mantiene viva la consapevolezza, presso gli attori, della necessità di una pianificazione di emergenza

⁸ Secondo il regolamento, nello Stato maggiore centrale siedono: la direzione allargata dell'UFM, la direzione dell'Ufficio federale di polizia, la direzione del Servizio delle attività informative della Confederazione, i rappresentanti della direzione dell'esercito, i vertici della Politica di sicurezza DDPS, la direzione della DSC, i vertici della Divisione politica coinvolta della Direzione politica, i vertici dell'Ufficio dell'integrazione, i vertici del Cdgf, la direzione dell'Amministrazione federale delle finanze, due rappresentanti della CDDGP, due rappresentanti della CDOS, un rappresentante dell'informazione.

5 Aspetti giuridici della pianificazione di emergenza

5.1 Situazione iniziale

L'analisi giuridica mostra che esistono già numerose possibilità per fronteggiare emergenze gravi: in virtù della Costituzione federale (Cost.), il Consiglio federale e il Parlamento possono emanare autonomamente ordinanze e decisioni (art. 184 cpv. 3, art. 185 cpv. 3 e art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.), concedere protezione provvisoria (art. 4 LAsi) e adottare misure speciali in deroga alla legge sull'asilo (circostanze eccezionali, art. 55 LAsi).

In linea di massima, le situazioni speciali e straordinarie sono affrontate come segue:

- adeguamenti procedurali sulla base del diritto vigente: definire le priorità per il trattamento delle domande, accordare più tempo per lasciare la Svizzera a persone provenienti da determinate aree, alloggiare i richiedenti presso privati, concedere permessi di soggiorno di breve durata a chi rinuncia a presentare una domanda di asilo, ecc.;
- protezione provvisoria da parte del Consiglio federale (art. 4 e 66 segg. LAsi);
- legislazione d'urgenza da parte del Parlamento (art. 165 Cost.);
- in virtù delle circostanze eccezionali di cui all'articolo 55 capoverso 2 LAsi, il Consiglio federale può, derogando alla LAsi, disciplinare restrittivamente le condizioni per la concessione dell'asilo e per lo statuto giuridico dei rifugiati ed emanare speciali disposizioni procedurali. Se l'accoglimento duraturo di rifugiati supera le possibilità della Svizzera, l'asilo può essere concesso anche a titolo meramente temporaneo, fin quando le persone accolte possono recarsi in un altro Paese (art. 55 cpv. 3 LAsi);
- il diritto del Consiglio federale e del Parlamento di emanare autonomamente ordinanze e decisioni a tutela della sicurezza interna ed esterna (art. 184 cpv. 3, art. 185 cpv. 3 e art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.).

In una situazione di minaccia o di rischio per gli interessi che sia prevedibile e non atipica i principi dello Stato di diritto richiedono la creazione di basi legali formali nel quadro di una procedura ordinaria; questo principio fondamentale si applica anche al settore dell'asilo.

5.2 Diritto vigente

Qui di seguito sono illustrati gli strumenti giuridici disponibili in caso di emergenza; il loro impiego s'impone nel momento in cui le basi legali vigenti non consentono più di gestire la situazione. Le misure da adottare dipendono dalla situazione specifica. È comunque possibile pianificare più specificamente la disponibilità di alloggi, l'assistenza e le risorse in generale.

5.2.1 Diritto costituzionale di emanare (autonomamente) decisioni e ordinanze

La Costituzione contempla una serie di disposizioni per le situazioni straordinarie (cfr. n. 5.1) che quindi rientrano nell'ordinamento costituzionale.

A tale proposito occorre distinguere tra misure che il Consiglio federale dovrebbe adottare in caso di emergenza pubblica ossia di minaccia all'esistenza del Paese (p. es. in caso di guerra o di gravissime catastrofi). In una simile situazione il Consiglio federale e l'Assemblea federale sarebbero autorizzati a introdurre, immediatamente e a prescindere da eventuali disposizioni costituzionali contrarie, tutti i provvedimenti necessari per garantire la sopravvivenza dello Stato e del Popolo (diritto di emergenza). In questa sede non è necessario affrontare tale tipo di diritto in quanto avulso dal contesto attuale.

5.2.2 Competenze costituzionali dell'Assemblea federale

- **Competenze dell'Assemblea federale a tutela della sicurezza interna ed esterna (art. 173 cpv. 1 lett. a-c Cost.):**

In base all'articolo 173 capoverso 1 lettere a-c Cost., l'Assemblea federale ha facoltà di prendere provvedimenti a tutela della sicurezza interna ed esterna della Svizzera. Tali provvedimenti presuppongono una minaccia concreta per la sicurezza, l'indipendenza o la neutralità della Svizzera, la cui urgenza temporale e materiale non permette di attendere l'esito della procedura legislativa ordinaria o urgente. I provvedimenti sono emanati sotto forma di ordinanze indipendenti o semplici decreti federali.

Questa competenza può essere fatta valere soltanto in situazioni di emergenza molto gravi. A questo proposito si potrebbe immaginare un massiccio afflusso di richiedenti l'asilo che minaccia la sicurezza interna ed esterna della Svizzera, oppure il repentino scoppio di conflitti che coinvolgono differenti etnie o gruppi di migranti presenti nel nostro Paese e che mettono concretamente in pericolo la sicurezza interna.

- **Legislazione d'urgenza (art. 165 Cost.)**

Secondo l'articolo 165 capoverso 1 Cost., le leggi federali la cui entrata in vigore non possa essere ritardata possono essere dichiarate urgenti ed essere messe immediatamente in vigore dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera. In questo modo non è necessario aspettare la scadenza del termine referendario di 100 giorni e l'esito di un'eventuale votazione. La validità della legge va comunque limitata nel tempo.

Il 28 settembre 2012 il Parlamento ha fatto uso di questa possibilità, dichiarando urgenti e ponendo in vigore al 29 settembre 2012 singole disposizioni contemplate dalla revisione LAsi attualmente in corso⁹. Ad esempio è stato deciso che Confederazione e Cantoni possono provvisoriamente utilizzare infrastrutture ed edifici della Confederazione senza autorizzazione per alloggiare richiedenti l'asilo per al massimo tre anni. Inoltre è entrata in vigore la disposizione secondo cui i richiedenti l'asilo che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici possono essere collocati in centri speciali espressamente previsti allo scopo. Queste disposizioni restano in vigore per tre anni. Il termine referendario contro questo atto dichiarato urgente scade il 17 gennaio 2013.¹⁰

5.2.3 Competenze costituzionali del Consiglio federale

- **Competenze del Consiglio federale a tutela degli interessi del Paese (art. 184 cpv. 3 Cost.)**

- **In materia** di politica estera, l'articolo 184 capoverso 3 Cost. attribuisce al Consiglio federale la facoltà di emanare decisioni e ordinanze limitate nel tempo, «se la tutela degli interessi del Paese lo richiede».

- **Competenze del Consiglio federale a tutela della sicurezza interna ed esterna della Svizzera (art. 185 cpv. 3 Cost.)**

Il Consiglio federale tutela la sicurezza esterna, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera e garantisce la sicurezza interna e l'ordine pubblico. È possibile emanare decisioni e ordinanze a tempo determinato fondate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. soltanto alle seguenti condizioni:

- urgenza materiale: turbamento grave dell'ordine pubblico o della sicurezza interna ed esterna;
- urgenza temporale: turbamenti esistenti o imminenti; impossibilità di seguire la procedura legislativa ordinaria;

⁹ RU 2012 5359.

¹⁰ FF 2012 7305

- le misure adottate devono essere necessarie, giustificate da un interesse pubblico e proporzionate allo scopo (art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.).

Le ordinanze del Consiglio federale emanate in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 sono direttamente basate sulla Costituzione, assolvono una funzione ben precisa ed entrano in vigore al posto della legge mancante. In linea di principio tali atti normativi devono inserirsi nell'ordine costituzionale ossia rispettare le disposizioni costituzionali e giuridiche esistenti; soltanto in casi estremamente gravi è possibile derogare a una normativa in vigore. Questo genere di ordinanze è sempre emanato a tempo determinato in quanto, in termini costituzionali, hanno ragion d'essere finché lo stato di emergenza (conclamato) perdura e le misure urgenti adottate sono necessarie. Se una situazione straordinaria, che richiede una precisa normativa, ha carattere duraturo, il legislatore deve intervenire.

5.3 Adeguamenti legislativi necessari e forma di eventuali atti normativi

Per le gravi situazioni di emergenza, la Costituzione e la legge sull'asilo prevedono già basi giuridiche sufficienti che consentono di reagire adeguatamente alle circostanze in deroga al diritto vigente (cfr. sopra). La competenza spetta al Parlamento e al Consiglio federale.

Anche la corrente revisione della legge sull'asilo si prefigge tra l'altro di ottimizzare le procedure nelle situazioni ordinarie, speciali e straordinarie. Lo scopo principale della revisione consiste nel semplificare e accelerare l'attuale iter procedurale troppo complicato e poco trasparente¹¹.

¹¹ Situazione di partenza:

Il 26 mag. 2010 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulla revisione della legge sull'asilo (LAsi). Il 23 nov. 2010 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha esaminato il progetto incaricando il DFGP di redigere entro marzo 2011 un rapporto sulla situazione del settore dell'asilo: il testo doveva illustrare tutte le opzioni atte a ridurre in modo considerevole i tempi procedurali. Il DFGP ha dunque elaborato un rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo e lo ha sottoposto alla CIP-S: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf> (solo in tedesco e francese).

Il 9 mag. 2011 la CIP-S si è unanimemente espressa a favore dell'adozione dell'opzione d'intervento 1 del rapporto summenzionato secondo cui la maggioranza delle procedure di asilo deve concludersi presso i centri di registrazione entro un termine breve e vincolante. Un simile approccio comporta un'ampia ristrutturazione del settore dell'asilo. La procedura di asilo deve essere corretta, equa e conforme ai principi dello Stato di diritto, in particolare deve contemplare una tutela giurisdizionale completa e gratuita per i richiedenti l'asilo coinvolti. La CIP-S è inoltre favorevole a riprendere le misure a breve termine del rapporto nella revisione della LAsi attualmente in corso.

Con decisione del 6 giu. 2011, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di presentare entro fine settembre 2011 un messaggio aggiuntivo a quello del 26 mag. 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo al fine di introdurre le modifiche di legge necessarie per attuare le misure a breve termine del rapporto del DFGP.

Inoltre il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di analizzare nel dettaglio le conseguenze finanziarie, organizzative, giuridiche e politiche della ristrutturazione a lungo termine del settore dell'asilo mediante la creazione di centri di procedura federali e una serie di misure per rafforzare la tutela giurisdizionale. Una volta conclusa tale analisi, il DFGP dovrà presentare al Consiglio federale un progetto di modifica della legge sull'asilo da porre in consultazione.

Stato della revisione in corso della legge sull'asilo

Il 23 sett. 2011 il Consiglio federale ha adottato il messaggio aggiuntivo a quello del 26 mag. 2010; i due messaggi sono stati poi discussi in Parlamento.

Il 28 sett. 2012 il Parlamento ha deciso di dichiarare urgenti alcune proposte di modifica (progetto 3) entrate quindi in vigore il 29 sett. 2012. Le altre modifiche della LAsi e della LStr (progetto 1) si trovano ancora in Parlamento.

Ristrutturazione del settore dell'asilo

Il 2 lug. 2012, il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, istituito per attuare le misure di accelerazione nel settore dell'asilo, ha pubblicato un rapporto intermedio che stabilisce che l'attuale revisione della LAsi anticipa molte modifiche di legge indispensabili per la ristrutturazione del settore dell'asilo. Una parte della revisione (progetto 3), ossia le disposizioni dichiarate urgenti, è in vigore dal 29 sett. 2012. Secondo il gruppo di lavoro non è opportuno portare a termine la revisione della LAsi e avviare contemporaneamente la consultazione su una nuova

6 Pianificazione e misure predisposte

Ogni misura di emergenza va preventivamente pianificata al fine di ridurre al minimo l'improvvisazione nel momento in cui scoppia la crisi.

L'implementazione di una misura di emergenza richiede un piano d'impiego specifico che tenga conto di quanto resti da fare all'inizio della situazione straordinaria. Tale piano conforma le misure pianificate a titolo preventivo rispetto alla situazione attuale.

In allegato si trova un catalogo di 29 misure inerenti ai più disparati ambiti del settore dell'asilo, in particolare la gestione della procedura, l'alloggio, l'esecuzione degli allontanamenti e l'incentivazione del ritorno volontario. Il catalogo comprende inoltre misure riguardanti il trasferimento, il reclutamento e la formazione del personale.

Il presente capitolo riassume per temi i principali pacchetti di misure, inoltre affronta la questione del reperimento dei fondi necessari per gestire una situazione speciale o straordinaria.

6.1 Strategia di trattamento

Una rigorosa strategia di trattamento è alla base di una gestione ottimale dei processi in quanto costituisce il piano di ordine superiore che consente di progettare e controllare le singole misure tematiche. Una strategia di trattamento globale va oltre l'esame delle domande di asilo, comprendendo ad esempio il controllo periodico delle ammissioni provvisorie e tenendo conto delle possibilità della successiva esecuzione degli allontanamenti.

Per il piano di emergenza va allestita una strategia di trattamento che riprenda quella delle situazioni ordinarie e illustri gli eventuali cambiamenti da operare.

Gli organi decisionali competenti definiscono, in linea con il pertinente livello istituzionale, il modo di procedere ottimale per conseguire gli obiettivi generali. Quanto più la strategia modifica la prassi, tanto maggiore deve essere il sostegno alla decisione che la determina. In presenza di obiettivi strategici discordanti, vanno ponderati gli interessi in gioco.

Ogni strategia globale di trattamento si contraddistingue per principi procedurali e funzionali. I primi definiscono l'iter procedurale, gli altri, invece, costituiscono le basi del processo.

Principi procedurali

Nella situazione ordinaria si applica il principio procedurale in base al quale le domande di asilo sono trattate nell'ordine in cui sono state depositate. In un sistema ideale, il lavoro da svolgere non sarebbe soggetto ad alcun ordine di priorità.

Nella situazione speciale si riprende di norma la strategia di trattamento esistente; in una prima fase sono quindi mantenuti i principi applicati alla situazione ordinaria.

L'UFM continua a esaminare e decidere in merito alle domande di asilo nell'ordine cronologico della loro entrata. **Principio del first in - first out (primo a entrare, primo a uscire).**

Si può derogare a questo principio in base al seguente elenco di priorità:

revisione della stessa legge (progetto 2). Tale consultazione andrebbe posticipata al primo trimestre del 2013. I punti cardinali delle misure di accelerazione devono essere adottati dai Cantoni in occasione di una conferenza sull'asilo.

1. **domande di asilo abusive o presentate da delinquenti:** la massima priorità è accordata ai richiedenti l'asilo delinquenti e alle domande di asilo abusive. Principio del first in - first out (primo a entrare, primo a uscire);
2. **casi di rigore:** le domande di asilo depositate da detenuti sono trattate in via prioritaria;
3. **principali Paesi di provenienza:** le domande depositate dai cittadini dei principali Paesi di provenienza sono trattate in via;
4. **domande multiple:** sia nella procedura Dublino che in quella nazionale, le domande multiple sono trattate in via prioritaria nella misura in cui vanno accettate.

Parallelamente le domande restanti devono essere smistate in base ad altre priorità. Se aumenta la pressione sull'intero sistema dell'asilo, la strategia di trattamento deve considerare maggiormente i tempi necessari al disbrigo delle domande e le previsioni sull'esecuzione degli allontanamenti, per poter smaltire in breve tempo un numero maggiore di domande.

Se il flusso dei richiedenti l'asilo resta alto, la strategia di trattamento può quindi essere integrata con i seguenti principi procedurali:

1. concessione della protezione provvisoria in caso di manifesto bisogno di protezione;
2. priorità ai richiedenti l'asilo con un tasso di riconoscimento verosimilmente basso e provenienti da Paesi che cooperano nell'esecuzione degli allontanamenti;
3. media priorità ai richiedenti l'asilo dal profilo complesso provenienti da Paesi che cooperano nell'esecuzione degli allontanamenti, nonché i casi semplici provenienti da Paesi che non cooperano nell'esecuzione degli allontanamenti;
4. bassa priorità ai richiedenti l'asilo dal profilo complesso provenienti da Paesi che non cooperano nell'esecuzione degli allontanamenti;
5. esame periodico delle ammissioni provvisorie.

Trattare le domande di asilo in base al tempo necessario per evaderle e alle prospettive di poter eseguire gli allontanamenti comporta vantaggi e inconvenienti.

Il numero delle domande di asilo evase aumenta sensibilmente nell'arco di breve tempo.

Viene differito il trattamento delle domande depositate da richiedenti dal profilo complesso necessitanti di numerose misure d'istruzione. Di conseguenza il personale dovrà occuparsi in un secondo momento di un numero superiore alla media di procedure lunghe e complicate, il che farà poi abbassare la produttività.

Accordando la priorità alle domande dei cittadini di Paesi che cooperano nell'esecuzione degli allontanamenti, non si decide in merito a quelle depositate da richiedenti provenienti da Paesi non cooperativi. Sussiste pertanto il rischio che questi ultimi vengano a conoscenza di tale fatto e giungano più numerosi in Svizzera (effetto di attrazione).

Principi funzionali

Precedenza della procedura Dublino su quella nazionale

Per quanto possibile si applica la procedura Dublino anche nelle situazioni speciali; tale procedura consente di verificare se, in virtù dei trattati internazionali, l'esame della domanda di asilo compete a un altro Stato. In caso affermativo e se tale Stato riconosce la propria competenza, l'UFM non deve entrare nel merito della domanda e la Svizzera può dichiararsi incompetente per le domande successive eventualmente depositate in altri Stati europei.

Nelle situazioni straordinarie si deroga alla procedura Dublino per i richiedenti dal basso tasso di riconoscimento provenienti da Stati cooperativi nell'eseguire gli allontanamenti. In questo modo la probabilità di un ritorno in Svizzera in tempi brevi diminuisce. In questo caso è determinante se l'allontanamento verso il Paese di origine implica un onere paragonabile a

quello verso lo Stato Dublino competente. Pur non essendo competente, la Svizzera può inoltre entrare in materia per motivi umanitari.

Priorità alle decisioni di prima istanza rispetto alla revoca delle ammissioni provvisorie non più giustificate

Il trattamento completo di tutte le domande comprende la verifica periodica delle ammissioni provvisorie. L'esame delle circostanze giustificanti una revoca richiede tuttavia parecchio tempo senza contare le onerose procedure di ricorso che di norma ne conseguono.

In una situazione speciale l'esame periodico delle ammissioni provvisorie va dunque rimandato per concentrare tutte le risorse disponibili sul disbrigo delle domande di prima istanza.

6.2 Misure giuridiche

Nella situazione straordinaria le misure giuridiche fondamentali sono due; di seguito ne vengono illustrati i dettagli (per le altre misure si rimanda all'allegato I).

6.2.1 Concessione della protezione provvisoria (art. 4 LAsi)

Nelle situazioni straordinarie, la Svizzera può provvisoriamente accordare protezione a persone bisognose di protezione esposte a un pericolo generale grave, in particolare durante una guerra o una guerra civile e in situazioni di violenza generalizzata (art. 4 LAsi).

Tale clausola di salvaguardia è un'opzione agibile soltanto in situazioni fortemente degenerate. In presenza di una situazione straordinaria costituisce la misura strategica principale da prendere in considerazione. In base all'articolo 66 LAsi, il Consiglio federale decide, dopo aver consultato i Cantoni e le organizzazioni, se e secondo quali criteri la Svizzera accorda protezione provvisoria ai richiedenti l'asilo.

Per il ricongiungimento familiare e nella procedura Dublino il ricorso alla clausola di salvaguardia ha conseguenze particolarmente ampie, tanto che questa misura è esclusivamente riservata al superamento di emergenze straordinarie.

In caso di forte afflusso di richiedenti l'asilo, il vantaggio di concedere la protezione provvisoria consiste nel fatto di sospendere la procedura sgravando il sistema dell'asilo (art. 69 cpv. 3 LAsi). Una volta cessato lo stato di protezione, le domande dei richiedenti l'asilo sono esaminate nel quadro di una procedura ordinaria. L'esercizio di un'attività lucrativa è quindi regolato come per le persone ammesse provvisoriamente (art. 53 OASA).

Le conseguenze riguardano in particolare il ricongiungimento familiare. La protezione accordata in virtù dell'articolo 4 LAsi sancisce già il diritto a un ricongiungimento familiare in base all'articolo 71 LAsi se i componenti della famiglia chiedono congiuntamente protezione o se sono stati separati a causa della fuga. Un'altra conseguenza consiste nel fatto che la concessione della protezione provvisoria è considerata istitutiva della competenza ai sensi del regolamento Dublino II. Un beneficiario di tale protezione che presenti una domanda di asilo in un altro Stato Dublino, dev'essere riammesso dalla Svizzera secondo l'articolo 16 capoverso 2 del regolamento Dublino II. Anche se detta protezione fosse revocata, la Svizzera resterebbe competente per l'esecuzione dell'allontanamento.

Nonostante le conseguenze, l'applicazione della clausola di salvaguardia resta comunque una misura da esaminare, a condizione che nessun altro Stato europeo sia competente per queste persone bisognose di protezione e che un eventuale allontanamento verso il Paese di provenienza sia escluso per un lungo periodo. La clausola di salvaguardia va dunque applicata se si auspica un'integrazione sociale più rapida possibile. L'articolo 66 capoverso 1 LAsi

fornisce al Consiglio federale la possibilità di controllare i criteri (personali e materiali) in merito alla concessione della protezione provvisoria.

6.2.2 Circostanze eccezionali (art. 55 LAsi)

In periodo di grande tensione internazionale, in caso di conflitto armato nel quale la Svizzera non è coinvolta e in particolare se il flusso di richiedenti l'asilo nel nostro Paese assume per un periodo prolungato proporzioni importanti, il Consiglio federale può emanare disposizioni esecutive semplificate, in applicazione dell'articolo 55 LAsi, per venire a capo della situazione. Occorre sempre garantire che le nuove disposizioni siano in linea con le garanzie procedurali previste dalla costituzione.

Una simile situazione eccezionale presuppone un numero straordinariamente elevato di domande di asilo e un collasso tale delle strutture disponibili da impedire, a tempo indeterminato, lo smaltimento delle domande seguendo la procedura ordinaria.

Le circostanze eccezionali (art. 55 LAsi) si applicano pertanto a situazioni manifestamente ingestibili con le disposizioni legali vigenti. Anche in presenza di tali circostanze vanno rispettati i principi della proporzionalità e del non respingimento (diritto internazionale cogente). Significa che il Consiglio federale deve adottare misure applicando innanzitutto il diritto vigente in materia di asilo. Il ricorso alle circostanze eccezionali è da considerarsi l'ultima ratio in situazioni estreme.

6.3 Alloggio

Sia la Confederazione sia i Cantoni concordano sul fatto che le ordinarie capacità di alloggi a livello federale, attualmente destinate a gestire le domande in entrata, non bastano per concludere rapidamente le procedure di asilo di competenza federale. Questa mancanza di alloggi implica che troppi richiedenti l'asilo siano assegnati anzitempo ai Cantoni con conseguenti ritardi nella procedura.

La ripartizione dei compiti in merito agli alloggi tra Cantoni e Confederazione va chiarita: secondo la legge, l'UFM è responsabile di alloggiare i richiedenti l'asilo durante il loro soggiorno nei centri di registrazione e di procedura (art. 26 cpv. 1 LAsi in combinato disposto con l'art. 82 cpv. 2 LAsi). Dopo l'attribuzione ai Cantoni, questi ultimi garantiscono le prestazioni di aiuto sociale e il soccorso d'emergenza (art. 80 e 82 LAsi). I Cantoni chiedono più strutture federali per evitare che l'UFM assegni loro richiedenti l'asilo la cui domanda si concluderà quasi certamente con una decisione negativa e quindi con l'allontanamento.

Tale richiesta è legittima anche in situazioni ordinarie, e la Confederazione ne ha tenuto conto nel riformare il settore dell'asilo. Nei prossimi anni le capacità dei centri di procedura dovranno aumentare massicciamente. Le misure necessarie sono già state adottate e in parte anche attuate. Una maggiore capacità di alloggio permetterà all'UFM di ridurre sensibilmente la necessità di ricorrere alle misure di emergenza in tale settore.

Occorre pertanto potenziare urgentemente le capacità di alloggi per adattare le strutture federali alle esigenze reali. Nell'ottica di prevenire le emergenze e gestire le situazioni straordinarie, il potenziamento della capacità di alloggio, le disposizioni per l'utilizzo temporaneo senza autorizzazione di edifici della Confederazione e la predisposizione di una riserva strategica costituiscono misure preparatorie fondamentali del presente piano.

6.3.1 La strategia in materia di alloggi dell'UFM

La strategia in materia di alloggi dell'UFM persegue i seguenti obiettivi:

- la strategia si fonda sulla ristrutturazione del settore dell'asilo, che presuppone un signifi-

- cativo aumento della capacità di alloggi su scala federale;
- i richiedenti l'asilo che verosimilmente non potranno rimanere nel nostro Paese restano di competenza della Confederazione e l'UFM esegue gli allontanamenti dal centro di procedura;
 - l'UFM dispone di strutture di riserva per tenere sotto controllo le oscillazioni delle domande in entrata;
 - la strategia tiene conto degli interessi dei Cantoni;
 - la strategia in materia di alloggi segue la strategia di trattamento;
 - la Svizzera rispetta gli impegni internazionali presi e le norme minime indicate nella direttiva europea 2003/9/CE relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo. Sebbene la direttiva non sia vincolante per la Svizzera, l'adesione al sistema Dublino comporta che le norme minime del settore dell'asilo imposte agli Stati comunitari siano imperative anche per il nostro Paese.

L'obiettivo dell'auspicato aumento della capacità di alloggi è di assegnare ai Cantoni soltanto richiedenti l'asilo che verosimilmente potranno rimanere in Svizzera, il che non sarà tuttavia possibile a breve o medio termine, poiché non si possono acquisire alloggi sufficienti nell'arco di poco tempo. È dunque nella strategia di trattamento che si definiscono i richiedenti l'asilo che resteranno di competenza prioritaria della Confederazione. Pertanto è possibile tener conto degli obiettivi della strategia di trattamento in proporzione alla capacità di letti disponibili.

I seguenti valori di riferimento si rifanno all'afflusso di richiedenti l'asilo nel 2012.

Opzione	Obiettivi dell'opzione	Numero necessario di letti su scala federale
A	La Confederazione assegna ai Cantoni solamente i richiedenti l'asilo che verosimilmente potranno restare in Svizzera e dispone di strutture di riserva per tenere sotto controllo le oscillazioni delle domande in entrata.	6500
B	La Confederazione esegue dal centro di procedura gli allontanamenti dei richiedenti rientranti nei casi Dublino e provenienti da Paesi cooperativi nell'eseguire gli allontanamenti.	5000
C	La Confederazione esegue l'allontanamento dal centro di procedura dei richiedenti rientranti nei casi Dublino di ripresa in carico (ossia il 50 % di tutti i casi Dublino) e provenienti da Paesi cooperativi nell'eseguire gli allontanamenti.	3500
D	Nei casi Dublino di ripresa in carico viene adottata una decisione durante il soggiorno nel centro di procedura e, se possibile, gli allontanamenti sono eseguiti direttamente da lì. Si possono eseguire dal centro di procedura gli allontanamenti dei richiedenti rappresentanti casi semplici e provenienti da Paesi cooperativi nell'eseguire gli allontanamenti. In caso contrario, i richiedenti l'asilo continuano ad essere assegnati ai Cantoni.	2500

Per l'UFM la strategia di trattamento dipende essenzialmente dalle capacità di alloggi e deve tener conto anche di altri fattori tra cui la delinquenza, l'onere di accertamento, l'età e il profilo dei richiedenti, ecc. Per garantire un metodo di lavoro davvero efficace e per sfruttare le sinergie, occorre sviluppare la strategia globale insieme ai Cantoni. I centri federali di rimpatrio costituiscono un'opzione integrativa indipendentemente dalla rispettiva disponibilità di letti (cfr. allegato I misura 25).

Il successo della strategia in materia di alloggi dipende anche dall'efficacia di altre misure come ad esempio dall'aumento del numero di posti di detenzione disponibili (garanzia dell'esecuzione degli allontanamenti), dal potenziamento dell'organizzazione volontaria del rientro negli Stati di origine (incl. l'aiuto al ritorno), dalla stipula di accordi di riammissione con importanti Paesi di origine o dal tempestivo reclutamento di personale per garantire il disbrigo delle incombenze in aumento. Queste misure si trovano nell'allegato I.

6.3.2 Struttura ordinaria degli alloggi e riserva strategica

Potenziando notevolmente la capacità di alloggi, la Confederazione dovrà anche preoccuparsi di pianificare e mantenere corrispondenti strutture di riserva. Inoltre deve garantire la disponibilità di riserve in caso di oscillazione per assolvere in modo affidabile i compiti procedurali anche nell'eventualità che aumenti l'afflusso di richiedenti l'asilo ed evitare così di scaricare sui Cantoni il rischio inerente all'oscillazione. La riserva federale costituisce inoltre un'esortazione ai Cantoni affinché anch'essi potenzino le loro strutture. Poiché la sistemazione dei richiedenti l'asilo è un compito comune, sia la Confederazione sia i Cantoni devono contribuire alle strutture di riserva.

6.3.3 Mandato per il potenziamento di una riserva strategica di alloggi

La pianificazione e la gestione degli alloggi di riserva sono fondamentali misure preparatorie per superare una situazione di crisi. Tali misure sono opportune in quanto consentono sia di gestire più rapidamente un flusso eccezionale di domande sia di ridurre a medio e lungo termine i costi conseguenti a carico dell'aiuto sociale. I costi d'investimento nella fase preparatoria vanno dunque inseriti nel contesto generale del fabbisogno supplementare necessario in situazioni straordinarie.

Alla luce di tali considerazioni, il 21 giugno 2012 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha presentato una mozione con la quale incaricava il Consiglio federale di predisporre riserve strategiche sotto forma di alloggi per i richiedenti l'asilo¹². La mozione chiedeva inoltre di stilare un elenco degli alloggi disponibili da verificare periodicamente ed eventualmente aggiornare. Il 5 settembre 2012, il Consiglio federale ha proposto di accogliere la mozione. Il 28 settembre 2012 il Consiglio nazionale l'ha accolta all'unanimità, mentre il Consiglio degli Stati si esprimerà al riguardo durante la sessione invernale del 2012.

Per adempiere il mandato di creare una riserva di alloggi va previamente definita una strategia comune con i partner coinvolti. A tale scopo occorre compilare un portafoglio di immobili comprendente strutture militari e civili, elaborare un piano di esercizio per sfruttare al meglio gli alloggi disponibili ed eventualmente concludere contratti di disponibilità con terzi. In una situazione speciale le strutture di riserva da costituire serviranno a contenere le oscillazioni

¹² 12.3653 Mozione Commissione delle istituzioni politiche CN – Riserva strategica di alloggi per richiedenti l'asilo

delle domande in entrata. Sul piano politico occorre decidere se costituire e mantenere una struttura di riserva in vista di una situazione straordinaria, oppure se basta pianificarla.

6.3.4 Alloggio di richiedenti l'asilo presso infrastrutture della Confederazione (art. 26a LAsi)

In base alle disposizioni dichiarate urgenti il 28 settembre 2012 dal Parlamento, è possibile utilizzare infrastrutture ed edifici della Confederazione senza autorizzazione cantonale o comunale per l'alloggio di richiedenti per un massimo di tre anni, a condizione che il cambiamento di destinazione non richieda provvedimenti edilizi rilevanti e non vi sia nessuna modifica essenziale in relazione all'occupazione dell'infrastruttura o dell'edificio. Le autorità federali consulteranno previamente il Cantone e il Comune di ubicazione, e la modifica di destinazione d'uso sarà resa nota al massimo 60 giorni prima dell'apertura dell'alloggio. La Confederazione cercherà una soluzione consensuale con i Cantoni e i Comuni interessati. Se occorre e se le capacità richieste sono disponibili, i Cantoni potranno sistemare i richiedenti l'asilo loro assegnati anche negli alloggi gestiti dall'UFM. La disposizione, in vigore dal 29 settembre 2012, sarà applicata per tre anni. Il termine referendario contro questo atto urgente scade il 17 gennaio 2013¹³. Nel caso in cui un eventuale referendum non abbia successo, occorrerà verificare come trasporre tale disposizione nel diritto ordinario.

6.3.5 Sostegno sussidiario da parte dell'esercito

L'articolo 67 capoverso 1 della legge federale del 3 febbraio 1995¹⁴ sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare; LM) in combinato disposto con l'articolo 67 capoverso 2 LM definisce i presupposti in base ai quali i Cantoni e/o le autorità civili possono chiedere il sostegno sussidiario dell'esercito inoltrando richiesta al Consiglio federale. Le autorità civili possono ricorrere all'aiuto militare solamente in caso di situazioni straordinarie (al riguardo cfr. art. 67 cpv. 1 lett. e LM), se il compito che espletano è di interesse pubblico e se i mezzi a loro disposizione sono esauriti oppure quelli necessari oggettivamente non ci sono e non possono essere reperiti sul mercato per tempo e in quantità sufficiente. Fa eccezione l'aiuto spontaneo¹⁵ le cui modalità e intensità non sono disciplinate nella legge.

L'articolo 70 LM disciplina la competenza in materia di chiamata in servizio per gli impieghi sussidiari. Se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, la decisione compete all'Assemblea federale, altrimenti al Consiglio federale.

In virtù dell'articolo 71 LM la responsabilità degli impieghi in Svizzera compete sempre alle autorità civili, mentre quella della condotta spetta al comando militare. In caso di impieghi di sostegno sussidiario, l'autorità responsabile dell'impiego coordina i mezzi dell'esercito predisposti o assegnati alla collaborazione. Dopo aver preso accordi con il DDPS, tale autorità impartisce i mandati. La responsabilità dell'impiego comporta inoltre l'assunzione delle conseguenze del risultato. Chi invece assume la responsabilità della condotta, deve impegnarsi a svolgere al meglio il compito comune a tutto vantaggio del destinatario della prestazione¹⁶.

¹³ FF 2012 7305.

¹⁴ RS 510.10

¹⁵ Art. 72 LM

¹⁶ Cfr. Rapporto presentato dal gruppo specialistico CDDGP-DDPS nel settembre 2006 all'attenzione dell'organo politico della piattaforma CDDGP-DDPS sull'esecuzione dei compiti impartiti nel giugno 2005, pag. 5 (testo non disponibile in italiano).

6.3.6 Sostegno del DDPS al DFGP

Il 2 marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di mettere a disposizione del DFGP sia alloggi di piccole dimensioni (ciascuno con 150-200 posti letti per una capienza totale di 2000 letti) a breve termine e per almeno sei mesi, sia alloggi più grandi (ciascuno con più di 250 posti letto per una capienza totale di 2000 letti) per almeno tre anni. Di fatto si tratta di un compito comune di entrambi i dipartimenti.

A lungo andare gli alloggi grandi, utilizzabili in modo permanente, dovranno fungere da centri di procedura ed essere inseriti nel catalogo degli immobili civili dell'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL). Lo stesso vale per gli alloggi dell'esercito in eccesso, che verranno utilizzati come riserve per far fronte alle oscillazioni delle domande di asilo.

Per poter centrare gli obiettivi, a medio e lungo termine il portafoglio di immobili dell'UFM deve essere integrato da alloggi civili utilizzabili a lungo termine o in permanenza. Le capacità previste dalle opzioni di intervento non devono infatti essere raggiunte solamente grazie a strutture militari.

6.3.7 Il ruolo dell'esercito nelle situazioni straordinarie

Come indicato nella citata decisione del Consiglio federale del 2 marzo 2012, le autorità civili sono di regola chiamate a prestare il proprio sostegno già nelle situazioni speciali, allo scopo di evitare, mediante risorse supplementari, l'aggravarsi delle circostanze e quindi l'instaurarsi di una situazione straordinaria. È pertanto lecito chiedersi se, con l'aggravarsi della situazione, in caso d'impiego sussidiario le responsabilità vadano riattribuite.

In una situazione straordinaria, il Consiglio federale adotta misure ad hoc per superare la crisi (cfr. n. 5.2.1) e può affidare sia all'esercito sia alle autorità civili cantonali e federali compiti supplementari o altre competenze a tempo determinato.

In una situazione straordinaria nel settore dell'asilo, il coordinamento di tutti i compiti è assunto dallo Stato maggiore Asilo.

6.4 Opzioni d'intervento su scala internazionale

Di regola le possibili misure su scala internazionale sono di ordinaria amministrazione; in situazioni speciali o straordinarie vanno eventualmente intensificate. Non si propone pertanto alcuna ulteriore misura d'emergenza che esuli dal presente piano di emergenza.

Nel quadro del piano di emergenza, le opzioni d'intervento su scala internazionale vanno considerate come pianificazione o misure preventive capaci di contrastare l'aggravarsi della situazione o di evitare l'insorgere di una situazione straordinaria.

Per difendere efficacemente i propri interessi sullo scacchiere internazionale, la Svizzera deve dar prova di coerenza. Questo obiettivo può essere raggiunto solamente coordinando in permanenza tutti gli attori nazionali coinvolti. L'UFM deve dunque coordinare le proprie attività con i partner dell'Amministrazione federale sia in situazioni ordinarie sia in quelle speciali. Anche nei casi di emergenza le linee di azione efficaci e adeguate alla situazione possono essere sviluppate solamente di concerto. In caso di emergenza l'UFM deve anzitutto contattare quanto prima i partner dell'Amministrazione federale per definire le opzioni d'intervento più adatte su scala internazionale. Nelle situazioni speciali e straordinarie è necessario che gli attori nazionali coinvolti acquisiscano una chiara percezione dei problemi

legati alla migrazione e vi accordino un'adeguata priorità (cooperazione interdipartimentale o «whole-of-government approach»).

Spesso la cooperazione internazionale può dare risultati tangibili in tempi rapidi soltanto se vi sono stati interventi preventivi o pianificazioni adeguate prima dell'insorgere di una situazione straordinaria. Si tratta in particolare di identificare in anticipo i principali partner internazionali e di instaurare con loro un rapporto ispirato alla cooperazione. In caso di emergenza, solamente una rete di rapporti curata può essere attivata in tempi brevi. Un grande vantaggio della cooperazione internazionale attiva consiste nel fatto che la Svizzera verrebbe avvertita di una crisi imminente avendo quindi il tempo di prepararsi a contrastarla.

7 Misure finanziarie

Gli effetti finanziari delle misure preparatorie e di emergenza sono stati valutati caso per caso (cfr. allegato I). Le varie misure sono abbinabili a seconda dello scenario, comportando conseguentemente costi del tutto diversi. Vista la varietà degli scenari e delle opzioni d'intervento, il fabbisogno supplementare non può essere calcolato a priori in quanto occorrerebbe definire previamente la situazione di partenza.

Tuttavia è possibile indicare i parametri chiave che generano il fabbisogno supplementare, le ripercussioni dell'impiego di personale supplementare e l'impostazione del processo di reperimento di mezzi supplementari.

L'accresciuto fabbisogno di risorse è riconducibile principalmente al maggiore afflusso di richiedenti l'asilo: le domande devono essere esaminate nel corso di una procedura (costi per il personale e la procedura) e i richiedenti devono essere alloggiati e assistiti (aiuto sociale per i richiedenti l'asilo, costi di alloggio e di assistenza).

L'esempio riportato di seguito si fonda sulla seguente ipotesi: per un anno non è possibile decidere sui casi di 1000 richiedenti circa che, in caso di decisione negativa, dovrebbero lasciare la Svizzera. L'UFM calcola che l'indennizzo annuale da versare ai Cantoni per ogni singolo richiedente bisognoso di protezione ammonta a circa 20 000 franchi.

Nel nostro esempio i costi ammonterebbero annualmente a 20 milioni di franchi. Se invece si adottasse una decisione in merito a questi casi nell'arco di un anno, i costi annuali per l'aiuto sociale sarebbero di soli 10 milioni di franchi. Un simile approccio richiede circa dieci posti supplementari (incl. il supporto) il che genererebbe una spesa pari a 1,42 milioni di franchi, considerando una contabilità analitica di 142 500.- franchi l'anno (127 500 franchi per il salario + 15 000 franchi per il posto di lavoro). Ne risulta un rapporto di 1 a 7 rispetto ai risparmi conseguiti (pari a 10 mio.), .

I mezzi finanziari ulteriormente necessari devono essere reperiti mediante il processo ordinario di allestimento del budget o nel quadro delle domande di credito aggiuntivo I / II (con o senza anticipo). Dalla presentazione della domanda allo stanziamento del credito aggiuntivo concesso dal Parlamento passano al massimo sei mesi. Questo periodo può essere notevolmente ridotto se l'aggiunta è ritenuta urgente e sottoposta alla Delegazione delle finanze.

8 Strategia d'informazione e di comunicazione

8.1 Obiettivi e principi

In caso di emergenza una comunicazione completa è ancora più importante che in situazioni ordinarie. La strategia persegue un duplice obiettivo: garantire che tutti i responsabili dispongano delle stesse informazioni e fornire ai media e alla popolazione notizie quanto più complete, aggiornate, coerenti e conformi alla realtà.

È pertanto fondamentale definire per le situazioni di emergenza una serie di principi che gli attori devono assolutamente rispettare. La strategia di comunicazione deve essere il più semplice possibile, altrimenti sussiste il rischio di inefficienza e inadeguatezza.

L'esperienza mostra che spesso nelle situazioni straordinarie i canali di comunicazione utilizzati in situazione ordinaria non funzionano più in modo soddisfacente. Erroneamente gli attori responsabili partono dal principio che, vista la situazione straordinaria, la comunicazione è assicurata centralmente da qualche altro organo e smettono di servirsi dei canali ordinari collaudati.

Occorre fare in modo che gli strumenti in uso nelle situazioni ordinarie continuino a essere utilizzati ed eventualmente potenziati. L'informazione a tutti gli attori coinvolti comprende anche il richiamo al fatto che le competenze restano immutate, il che comporta una comunicazione secondo le procedure abituali.

Nella comunicazione si distinguono due fasi:

- quella che precede la situazione straordinaria
- quella di emergenza propriamente detta.

Fino all'insediamento dello Stato maggiore Asilo, la comunicazione in fase di emergenza compete all'UFM d'intesa con la Cancelleria federale. Nel momento in cui è convocato lo Stato maggiore Asilo, quest'ultimo coordina la comunicazione e garantisce il flusso d'informazioni.

8.2 La comunicazione prima di una situazione straordinaria

In questa fase i processi decisionali e comunicativi sono strettamente correlati. Il processo che porta alla constatazione formale di una situazione straordinaria (scenario di emergenza) è descritto al capitolo dedicato ai meccanismi e agli organi decisionali.

L'elenco «Definizione delle esigenze in base ai gruppi interessati» (allegato VII) definisce tutti i dettagli in merito ai destinatari, ai possibili contenuti, agli strumenti e alla frequenza della comunicazione in questa fase.

8.3 Comunicazione durante la situazione straordinaria

8.3.1 Attori e servizi partner

In una situazione di emergenza gli attori e i servizi partner coinvolti sono costantemente informati sull'andamento della situazione attraverso newsletter regolari che devono essere trasmesse prima che le informazioni arrivino ai media e all'opinione pubblica. Inoltre vanno intensificati i contatti personali esistenti.

L'elenco «Definizione delle esigenze in base ai gruppi interessati» (allegato VII) definisce tutti i dettagli in merito ai destinatari, ai possibili contenuti, agli strumenti e alla frequenza della comunicazione in questa fase.

8.3.2 Opinione pubblica

I mass media hanno a disposizione un interlocutore e, in caso di sua assenza, un suo sostituto; inoltre sono quotidianamente aggiornati sui fatti e le valutazioni più recenti.

Al momento di attivare il processo di emergenza, lo Stato maggiore Informazione e comunicazione organizza una conferenza stampa nel Centro media di Palazzo federale, alla quale presiede il capodipartimento e partecipano i presidenti di CDOS e CDDGP, nonché il direttore dell'UFM. Eventualmente occorre coinvolgere anche le divisioni competenti del DFAE.

Per tenere aggiornata l'opinione pubblica sull'andamento della situazione, lo Stato maggiore Informazione e comunicazione dell'UFM elabora, nel quadro dei preparativi del pronto intervento crisi, un sito internet offline (dark site) da attivare in caso di situazioni straordinarie e sul quale pubblicare le notizie aggiornate.

9 Attuazione del piano

Con l'approvazione del piano di emergenza da parte del Consiglio federale, il DFGP dovrà garantirne l'attuazione affidandola all'UFM, competente a livello dipartimentale, che se ne occuperà coordinandosi con il comitato di esperti «Procedura d'asilo e alloggio». Sarà poi il comitato a esaminare annualmente il piano. In caso di mutazioni della situazione di partenza, ma comunque almeno una volta all'anno, l'organo dell'UFM preposto all'analisi sottoporrà al comitato i dati di riferimento su cui si basa il diagramma degli scenari.

Allegato

94.208

Allegato I: Catalogo delle misure [\(link\)](#)

*Allegato II: Mandato di elaborazione di un piano di emergenza Asilo

*Allegato III: Stato maggiore Asilo

*Allegato IV: Matrice dei rischi

*Allegato V: Consultazione per attivare lo Stato maggiore Asilo

*Allegato VI: Comunicazione: gruppi interessati e fasi della situazione di crisi

*Allegato VII: Diagramma degli scenari

**NdT. Testi non disponibili in italiano*