



Rapporto esplicativo concernente la modifica

**dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie
(OAsi 2)**

e

**dell'ordinanza concernente l'esecuzione
dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)**

nonché

**dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri
(OIntS)**

Indice

1.	Parte generale.....	3
1.1	Situazione generale	3
1.2	Panoramica delle principali proposte di modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie	3
1.2.1	Adeguamento del sistema di finanziamento	3
1.2.1.1	Sistema attuale	3
1.2.1.2	Inconvenienti del modello vigente	4
1.2.1.3	Obiettivi del nuovo modello	4
1.2.2	Cambiamenti nel settore del ritorno e dell'aiuto al ritorno	5
1.3	Panoramica delle principali modifiche dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)	5
1.4	Panoramica delle principali modifiche dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE).....	6
2.	Parte speciale	6
2.1	Modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo (OAsi 2)	6
2.1.1	Adeguamenti nel settore dei sussidi all'aiuto sociale, in particolare introduzione di un nuovo sistema di finanziamento	6
2.1.1.1	Introduzione	6
2.1.1.2	Commento alle singole disposizioni	9
Articolo 5	<i>Procedura per il versamento.....</i>	<i>9</i>
Articolo 20	<i>Durata dell'obbligo di rimborsare le spese.....</i>	<i>9</i>
Articolo 22	<i>Importo e adeguamento della somma forfettaria globale</i>	<i>9</i>
Articolo 23	<i>Calcolo della somma forfettaria</i>	<i>10</i>
Articolo 23a	<i>Calcolo della somma forfettaria globale.....</i>	<i>11</i>
Articolo 24	<i>Durata dell'obbligo di rimborsare le spese.....</i>	<i>11</i>
Articolo 26	<i>Importo e adeguamento della somma forfettaria globale</i>	<i>11</i>
Articolo 27	<i>Calcolo della somma forfettaria globale.....</i>	<i>13</i>
2.1.1.3	Disposizioni transitorie	13
2.1.2	Modifiche dell'ordinanza 3 sull'asilo (OAsi 3).....	13
Articolo 1e	<i>Banca dati Finasi</i>	<i>13</i>
2.1.3	Adeguamenti dell'OAsi 2 nel settore del ritorno e dell'aiuto al ritorno.....	13
2.1.3.1	Commento alle singole disposizioni	13
Articolo 58	<i>Spese per l'accompagnamento</i>	<i>13</i>
Articolo 59	<i>Spese rimborsabili</i>	<i>13</i>
Articolo 59a	<i>Spese di viaggio</i>	<i>14</i>
Articolo 59a ^{bis}	<i>Spese di partenza (nuovo).....</i>	<i>14</i>
Articolo 59a ^{ter}	<i>Colloquio sulla partenza (nuovo)</i>	<i>15</i>
Articolo 68a	<i>Contributi federali per compiti supplementari</i>	<i>15</i>
Articolo 74	<i>Erogazione.....</i>	<i>16</i>
Articolo 76	<i>Partenza verso uno Stato terzo</i>	<i>16</i>
Articolo 76a	<i>Partenza a destinazione di uno Stato non soggetto all'obbligo del visto (nuovo).....</i>	<i>16</i>
2.2	Modifica dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS).....	17
2.2.1	Somma forfettaria a favore dell'integrazione.....	17
Articolo 18	<i>Somma forfettaria a favore dell'integrazione</i>	<i>17</i>

2.2.2	Adeguamento della procedura per il versamento nell'ordinanza 2 sull'asilo	18
<i>Articolo 5</i>	<i>Procedura per il versamento</i>	18
2.3	Modifica dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)	18
2.3.1	Commenti alle singole disposizioni	18
<i>Articolo 11</i>	<i>Servizio e prestazioni all'aeroporto</i>	18
<i>Articolo 15</i>	<i>Partecipazione alle spese della carcerazione</i>	19
<i>Articolo 15a</i>	19	
3.	Conseguenze finanziarie	20

1. Parte generale

1.1 Situazione generale

Introdotta il 1° gennaio 2008, il finanziamento dell'aiuto sociale e dell'integrazione mediante somme forfettarie ha provocato nella prassi un certo numero di incentivi negativi per quanto riguarda l'integrazione professionale. La presente modifica di tre ordinanze intende rimediare.

Per quanto concerne il ritorno, urge riconsiderare e adattare le somme forfettarie versate ai Cantoni a titolo d'indennizzo. Secondo una raccomandazione formulata dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, occorre altresì corroborare l'attuazione dei diritti del fanciullo nel contesto della carcerazione amministrativa dei minori, in modo che in avvenire sia possibile raccogliere in tutta la Svizzera indicazioni circa l'istituzione di una rappresentazione legale o l'adozione di misure tutorie.

Per accelerare l'esecuzione degli allontanamenti è introdotta la possibilità di concedere alle persone che si trovano in carcerazione amministrativa un contributo più cospicuo alle spese di viaggio, sempreché in occasione di un colloquio sulla partenza gli interessati si dichiarino disposti a lasciare autonomamente la Svizzera. In casi individuali in cui l'esecuzione dell'allontanamento è bloccata, la Confederazione ottiene altresì la possibilità di versare agli interessati, a determinate condizioni, una partecipazione alle spese di partenza.

Il nuovo orientamento in materia di aiuto al ritorno imboccato in occasione dell'ultima modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo (OAsi 2)¹ del 24 ottobre 2007, ossia un aiuto esulante dal mero versamento di una somma di denaro in contanti, ha permesso di migliorare la qualità e la visibilità dell'aiuto al ritorno, da un lato, e di garantire un impiego più efficace dei mezzi disponibili, dall'altro. Nella sua forma attuale, l'aiuto individuale al ritorno combinato con una somma forfettaria e un aiuto supplementare direttamente nello Stato d'origine in funzione delle necessità personali, ha dato buoni risultati. In linea di principio è pertanto auspicabile continuare su questa strada. Il principale adeguamento prevede una maggiore flessibilità a fronte di situazioni difficili e complesse. In assenza di un alloggio e di un introito nello Stato d'origine occorre mirare a risolvere *ambo* i problemi, e non come sinora *uno* soltanto.

1.2 Panoramica delle principali proposte di modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie

1.2.1 Adeguamento del sistema di finanziamento

1.2.1.1 Sistema attuale

Attualmente, la concessione dell'aiuto sociale a livello cantonale (oppure comunale) nel settore dell'asilo e dei rifugiati è sovvenzionata sulla base di dati elettronici mediante versamenti della Confederazione. I versamenti assumono la forma di somme forfettarie globali giornaliere determinate secondo il computo seguente (per Cantone):

*Residenti secondo SIMIC
meno le persone esercitanti attività lucrativa secondo SIMIC x fattore W^2
= numero di persone per le quali è versata la somma forfettaria.*

¹ RU 2007 5585

² Fattore W: fattore cantonale della capacità economica. Determina il numero di persone per le quali una persona esercitante attività lucrativa può assumere le spese di sostentamento (cfr. art. 23 cpv. 2 OAsi 2).

1.2.1.2 Inconvenienti del modello vigente

Il sistema attuale travisa in parte le responsabilità previste dal legislatore, il quale chiede ai Cantoni di organizzare l'aiuto sociale e le misure integrative in modo da conseguire un'integrazione sociale ed economica dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente per quanto possibile celere e sostenibile. Ora, l'attuale ripartizione dei sussidi federali ricompensa piuttosto i Cantoni che riducono al minimo i propri sforzi in vista dell'integrazione economica delle persone rientranti nel settore dell'asilo e dei rifugiati. Il sistema vigente crea addirittura incentivi contrari agli obiettivi perseguiti (evoluzione positiva dei costi e integrazione nel mercato del lavoro). In quest'ottica, per i Cantoni non è particolarmente conveniente rilasciare autorizzazioni di lavoro – in particolare per attività a tempo parziale o in settori a basso reddito (incentivo negativo del fattore W).

1.2.1.3 Obiettivi del nuovo modello

Occorre pertanto un nuovo sistema di finanziamento in grado di rimediare alla situazione sopra descritta e di creare incentivi consoni agli obiettivi della politica federale in materia d'asilo e di finanze. Al tempo stesso sono mantenute la forma e la modalità di calcolo (basato sulle banche dati dell'UFM) delle somme forfettarie.

a) Principi del nuovo modello

Le previste modifiche inerenti al finanziamento dell'aiuto sociale non devono provocare né un trasferimento dei costi dalla Confederazione ai Cantoni, né spese supplementari per la Confederazione. Il nuovo modello di finanziamento deve garantire ai Cantoni, complessivamente, un volume finanziario corrispondente a quello di cui beneficiano attualmente per questi gruppi di persone, tuttavia secondo una ripartizione diversa.

In linea di principio, la Confederazione versa un contributo finanziario proporzionale al numero di beneficiari dell'aiuto sociale.

I sussidi sono versati per il conseguimento di obiettivi precisi e premia i risultati ottenuti dai Cantoni nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente, ambito cui la Confederazione attribuisce una chiara priorità contestualmente alla propria politica sociale.

Per adeguare il finanziamento alla situazione particolare di ciascun Cantone occorre considerare (indirettamente) le opportunità occupazionali delle persone rientranti nel settore dell'asilo e dei rifugiati. Nel calcolo deve pertanto confluire un'analisi della situazione degli stranieri sul mercato del lavoro cantonale.

b) Rappresentazione schematica del nuovo sistema di finanziamento

Principio	Attuazione secondo il nuovo modello di calcolo
Soppressione del fattore W	Per persona esercitante attività lucrativa è detratta un'unica somma forfettaria
Incentivo ad accrescere il tasso cantonale di occupazione	Tasso di occupazione come da SIMIC
Considerazione della situazione sul mercato cantonale del lavoro	Considerazione del tasso cantonale di disoccupazione degli stranieri
Neutralità dei costi	Somme forfettarie più basse

c) Base legale

Il presente avamprogetto d'ordinanza si fonda, per quanto attiene alla modifica del sistema di finanziamento, sugli articoli 88-89 della legge del 26 giugno 1998³ sull'asilo (LAsi) e sull'articolo 87 della legge federale del 16 dicembre 2005⁴ sugli stranieri (LStr). L'articolo 89

³ RS 142.31

⁴ RS 142.20

capoverso 2 LAsi autorizza il Consiglio federale a definire l'assetto delle somme forfettarie e in particolare a incentivare l'integrazione nel mercato del lavoro secondo i propri obiettivi sociopolitici.

1.2.2 Cambiamenti nel settore del ritorno e dell'aiuto al ritorno

Sinora le prestazioni fornite da terzi su incarico dell'UFM nel settore degli allontanamenti (anche coatti) per via aerea eseguiti sotto scorta erano rette da due ordinanze distinte (OAsi 2 e OEAE). La scorta medica a bordo di voli di linea o speciali (cfr. art. 58 cpv. 3 OAsi 2) e le prestazioni delle autorità cantonali aeroportuali di sostegno (cfr. art. 59 cpv. 3 OAsi 2) sono parte integrante dei rimpatri effettuati sotto scorta e per via aerea. Trattasi di prestazioni rientranti nella sfera di competenza del servizio aeroportuale, oggetto dell'articolo 11 OEAE. Nell'ambito della presente revisione, le disposizioni afferenti dell'OAsi 2 sono trasferite nell'OEAE (cfr. n. 1.4) e sono pertanto abrogate nell'OAsi 2. Negli ultimi anni sono aumentate le esigenze in termini di sicurezza e di assistenza medica di base nel contesto degli allontanamenti per via aerea eseguiti sotto scorta. Conseguentemente sono aumentati anche i costi delle prestazioni fornite all'aeroporto e a bordo dei voli di linea e speciali. Per poter continuare a eseguire correttamente gli allontanamenti s'impone pertanto un adeguamento delle indennità.

Nel settore del ritorno si distingue tra ritorno coatto e ritorno volontario (sistema duale). Scopo del sistema duale è di incitare le persone a partire volontariamente, proponendo loro un aiuto al ritorno, e al tempo stesso ridurre conseguentemente gli allontanamenti coatti. Per accelerare l'esecuzione è introdotta la possibilità di versare un'indennità di viaggio più cospicua alle persone che si trovano in carcerazione amministrativa, il cui allontanamento è imminente e che nell'ambito del colloquio in vista della partenza si dichiarano disposte a partire volontariamente. È inoltre previsto un contributo federale alle spese di partenza per le persone provenienti da Stati nei quali l'acquisizione dei documenti richiede molto tempo e che non è possibile rimpatriare a causa del loro comportamento. Tale possibilità presuppone che le persone da allontanare si dichiarino disposte a partire volontariamente e partecipino all'acquisizione dei documenti. Il contributo alle spese di partenza mira a risolvere casi individuali particolarmente critici nel settore dell'asilo (cfr. n. 2.1.3.1, commento all'art. 59a^{bis}).

Nel settore dell'aiuto al ritorno è prevista la possibilità di versare una somma per il trasporto del bagaglio. In casi particolarmente critici vi è altresì la possibilità di aumentare con maggiore flessibilità l'entità dell'aiuto supplementare (cfr. n. 2.1.3.1, commento all'art. 59 cpv. 1 lett. c).

1.3 *Panoramica delle principali modifiche dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OlntS)*

La revisione totale dell'OlntS entrata in vigore il 1° gennaio 2008 ha introdotto la somma forfettaria a favore dell'integrazione (art. 18 OlntS). Si tratta di un contributo della Confederazione alle spese sostenute dai Cantoni per la promozione dell'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente attribuiti loro. Secondo l'articolo 18 capoverso 2 OlntS, il 20 per cento della somma forfettaria è versato ai Cantoni in funzione dell'efficacia. Pertanto, in un primo tempo la Confederazione trattiene il 20 per cento della somma forfettaria a favore dell'integrazione per poi ripartirlo susseguentemente tra i Cantoni in funzione del tasso cantonale d'occupazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente, tenendo conto della situazione sul mercato cantonale del lavoro.

Il versamento vincolato all'efficacia intende incentivare i Cantoni ad adottare misure efficaci per promuovere l'integrazione professionale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. La prassi dimostra tuttavia che questo incentivo finanziario non ha dato i frutti sperati. La quota parte vincolata all'efficacia secondo l'articolo 18 capoverso 2 OlntS è pertanto soppressa.

1.4 *Panoramica delle principali modifiche dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)*

I rimpatri effettuati sotto scorta e per via aerea sono viepiù complessi e onerosi sotto il profilo organizzativo e amministrativo. La presente revisione mira a disciplinare nell'OEAE tutte le prestazioni fornite all'aeroporto nel contesto dei rimpatri effettuati sotto scorta e per via aerea. L'accoglienza all'aeroporto, la scorta di polizia fino all'imbarco e la scorta medica a bordo dei voli di linea e speciali sono parte integrante del servizio all'aeroporto e rientrano pertanto nel campo d'applicazione dell'OEAE. Diversamente, l'accompagnamento all'aeroporto esula dal campo d'applicazione dell'OEAE, giacché non concerne direttamente la gestione dell'aeroporto. Le relative disposizioni non subiscono modifiche di sorta e permangono nell'OAsi 2.

Un'altra modifica, accanto al trasferimento di disposizioni nell'OEAE appena descritto, concerne l'importo forfettario per le prestazioni fornite presso gli aeroporti dalle autorità aeroportuali cantonali di sostegno. Negli ultimi anni l'onere organizzativo e amministrativo nel contesto dei rinvii per via aerea è nettamente aumentato. Di pari passo sono fortemente aumentate anche le esigenze in termini di scorta medica a bordo dei voli di linea e speciali. È pertanto giustificato procedere a un nuovo calcolo della somma forfettaria.

Dal 1° gennaio 2008, l'articolo 15a OEAE costituisce la base legale in virtù della quale le autorità cantonali competenti in materia di stranieri comunicano all'UFM dati in merito all'ordine di carcerazione amministrativa nei settori dell'asilo e degli stranieri. Su proposta della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, il Consiglio federale estende l'entità dei dati comunicati alla Confederazione da parte dei Cantoni nel contesto dell'applicazione di misure coercitive (carcerazione amministrativa): ora sono comunicati anche dati relativi alla rappresentazione legale e all'adozione di misure tutorie.

2. Parte speciale

2.1 *Modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo (OAsi 2)*

2.1.1 *Adeguamenti nel settore dei sussidi all'aiuto sociale, in particolare introduzione di un nuovo sistema di finanziamento*

2.1.1.1 *Introduzione*

a) Principi fondamentali

I previsti adeguamenti mirano a ovviare agli inconvenienti dell'attuale sistema di finanziamento descritti nella parte generale (cfr. n. 1.2.1.2) e perseguono, d'altro lato, incentivi finanziari che incoraggino i Cantoni – tenuto conto della situazione del mercato del lavoro locale – a favorire l'accesso dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente a un'attività lucrativa. Infine, si propongono di attenuare considerevolmente le conseguenze finanziarie negative risultanti da errori o omissioni per quanto riguarda la registrazione dei rapporti di lavoro nella banca dati SIMIC.

b) Novità per quanto riguarda le tecniche di calcolo

Per il calcolo dei sussidi è proposto di suddividere gli effettivi in sottogruppi. Nel settore dell'asilo (somma forfettaria globale mensile 1) l'effettivo è suddiviso in tre sottogruppi, mentre nel settore dei rifugiati (somma forfettaria globale mensile 2) è suddiviso in due sottogruppi. Ciò consente di tenere conto dei diversi interessi per quanto riguarda l'integrazione dei richiedenti l'asilo, da un lato, e delle persone ammesse provvisoriamente, dall'altro. Consente altresì, se del caso, di ripartire equamente tra i Cantoni le famiglie e gli individui.

Altra novità: per due dei cinque sottogruppi, anziché basarsi sul tasso di occupazione cantonale ci si basa sul tasso di occupazione svizzero.

Infine, tenendo conto del tasso di disoccupazione cantonale degli stranieri s'intende compensare le divergenze cantonali per quanto riguarda le possibilità occupazionali per le persone rientranti nel settore dell'asilo e dei rifugiati.

c) Impostazione del nuovo sistema di finanziamento

I sussidi nel settore dell'asilo e dei rifugiati continuano a essere calcolati in base al numero di persone del rispettivo settore per le quali il Cantone dovrà verosimilmente versare prestazioni d'aiuto sociale. Il numero dei beneficiari dell'aiuto sociale è calcolato sottraendo il numero di persone economicamente indipendenti al numero complessivo dei residenti nel Cantone appartenenti a un dato settore. L'effettivo delle persone economicamente indipendenti è rilevato secondo meccanismi parzialmente divergenti. Con questo calcolo diversificato s'intende conferire maggior peso, anche sotto il profilo finanziario, alla politica della Confederazione nei confronti dei Cantoni per quanto concerne l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati.

d) I primi sottogruppi

Nel settore dell'asilo come in quello dei rifugiati, il primo sottogruppo è quello delle persone che non sono in età di lavorare, ossia minori di 18 o maggiori di 65 anni. Per il calcolo del sussidio è tenuto conto dell'effettivo globale del sottogruppo, anche se alcune persone appartenenti allo stesso sono già (prima dei 18 anni) o ancora (dopo i 65) attive professionalmente. La mancata considerazione di un'eventuale attività lucrativa mira a tenere conto del fatto che i giovani che svolgono un'attività lucrativa sono perlopiù apprendisti e dispongono quindi di un salario esiguo, insufficiente a garantire il sostentamento. Considerando la totalità dell'effettivo è altresì minimizzata l'incidenza di un'eventuale ripartizione ineguale delle famiglie tra i Cantoni.

e) I secondi sottogruppi

Nel settore dell'asilo, il secondo sottogruppo è costituito dalle persone in età di lavorare ammesse a titolo provvisorio, mentre nel settore dei rifugiati si tratta dei rifugiati in età di lavorare. Nell'ottica della Confederazione, vi è un interesse generale molto marcato all'integrazione nel mercato del lavoro di questi due sottogruppi, quindi anche alla promozione da parte dei Cantoni della loro attività lucrativa. Contestualmente ai sussidi federali occorre pertanto creare un incentivo finanziario che induca i Cantoni ad attuare questo tipo di promozione. Il nuovo sistema deve ricompensare i Cantoni con un tasso di occupazione (proporzione di persone attive rispetto all'effettivo come da SIMIC) al di sopra della media, versando loro un sussidio superiore a quello previsto dal sistema attuale. Viceversa, dev'essere possibile versare un importo minore ai Cantoni che si situano al di sotto della media. Ecco perché in questo sottogruppo non viene sottratto dall'effettivo complessivo il numero effettivo di persone esercitanti un'attività lucrativa, bensì un numero di persone esercitanti attività lucrativa calcolato in base a due fattori esterni. Questi due fattori sono il tasso di occupazione svizzero delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, e il tasso di disoccupazione degli stranieri. I fattori sono combinati tra loro per risultare, al termine del calcolo per Cantone, in un numero virtuale di persone esercitanti attività lucrativa.

f) Tasso di occupazione svizzero

Il calcolo del numero di persone esercitanti attività si basa sul tasso di occupazione svizzero. Si tratta cioè di individuare il numero di persone che, in un Cantone, sarebbero attive se il tasso di occupazione cantonale fosse identico a quello nazionale. Se un Cantone denota un tasso di occupazione inferiore a quello svizzero, il calcolo basato sul tasso nazionale dà un risultato superiore al numero effettivo di persone che in quel Cantone esercitano un'attività lucrativa. Se dall'effettivo globale è sottratto un numero di persone maggiore al numero di persone effettivamente attive, i sussidi federali risultano proporzionalmente inferiori. Se inve-

ce il tasso di occupazione cantonale è superiore a quello svizzero, per il Cantone in questione sono sottratte dall'effettivo globale meno persone di quante siano effettivamente attive. Ne consegue un sussidio federale maggiore. In questo modo i Cantoni con un tasso di occupazione inferiore a quello nazionale sono incentivati ad aumentare il numero di persone che esercitano un'attività lucrativa. Ne consegue un calo della dipendenza dall'aiuto sociale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, il che migliora la copertura delle spese dell'aiuto sociale attraverso i sussidi federali.

g) Considerazione del tasso di disoccupazione degli stranieri

Per una persona ammessa provvisoriamente o per un rifugiato, le opportunità di trovare un impiego variano da un Cantone all'altro. Calcolando il numero virtuale di persone attive in base al solo tasso di occupazione svizzero sopra descritto, non si terrebbe conto di queste divergenze tra Cantoni. Il tasso cantonale di disoccupazione degli stranieri si è rivelato un ottimo strumento per valutare le opportunità d'impiego delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati in un dato Cantone. Di norma, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riescono a farsi assumere perlopiù nei rami economici che occupano già gran parte della rimanente popolazione straniera. Pertanto, nei settori con un forte tasso di disoccupazione degli stranieri vi sono poche opportunità d'impiego per una persona ammessa provvisoriamente o per un rifugiato. Questa tesi è peraltro confermata dall'analisi dei tassi di occupazione cantonali delle persone ammesse provvisoriamente negli anni scorsi. Il tasso di occupazione cantonale segue una tendenza inversamente proporzionale al tasso cantonale di disoccupazione degli stranieri. Tendenzialmente si osserva un tasso di occupazione più elevato laddove il tasso di disoccupazione degli stranieri è minore e, viceversa, un tasso di occupazione minore laddove il tasso di disoccupazione degli stranieri è maggiore. Il nuovo sistema di finanziamento integra pertanto i tassi di disoccupazione, a livello nazionale e cantonale, degli stranieri residenti in Svizzera (tassi messi a disposizione dalla Segreteria di Stato per l'economia SECO). In questo modo è tenuto conto delle divergenze cantonali per quanto riguarda le opportunità d'impiego delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. Siccome occorre tenere conto delle divergenze cantonali e non della situazione congiunturale nazionale (generale), il calcolo si basa esclusivamente sulla differenza tra il tasso di disoccupazione degli stranieri a livello cantonale e quello a livello nazionale. Infatti, una congiuntura negativa a livello nazionale (con un tasso di disoccupazione degli stranieri più elevato) traspare già da un tasso di occupazione svizzero più basso e non deve influire anche sul secondo elemento (il tasso di disoccupazione) su cui si basa il calcolo dei sussidi.

h) Calcolo dei sussidi per i secondi sottogruppi

Per il calcolo del numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati che esercitano un'attività lucrativa si procede alla somma della differenza tra il tasso nazionale e cantonale di disoccupazione degli stranieri e del tasso nazionale di occupazione. Il numero di persone attive così ottenuto è sottratto dall'effettivo complessivo del gruppo, per ottenere il numero di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati che beneficiano dell'aiuto sociale.

i) Il terzo sottogruppo

Solo nel settore dell'asilo si riscontra un terzo sottogruppo: si tratta dei richiedenti l'asilo in età di lavorare. Per calcolarne l'entità, dall'effettivo cantonale è sottratto il numero complessivo di persone effettivamente attive. Pertanto, il Cantone non ottiene sussidi federali per i richiedenti l'asilo esercitanti attività lucrativa. In questo modo è tenuto conto del fatto che i Cantoni possono ammettere i richiedenti l'asilo a svolgere un'attività lucrativa, il cui provento concorre a ridurre le spese cantonali dell'aiuto sociale e quindi anche la necessità di ottenere pertinenti sussidi. Tuttavia, durante una procedura d'asilo in atto, i richiedenti l'asilo non possono beneficiare di misure integrative. Pertanto, il sistema di finanziamento non deve incentivare i Cantoni a promuovere l'attività lucrativa di questo gruppo di persone – diversamente dalle persone ammesse provvisoriamente e dai rifugiati. Per i richiedenti l'asilo, la considerazione dell'attività lucrativa è pertanto neutra, ossia avulsa da incentivi sia positivi sia negativi.

j) Quali effetti positivi ci si aspetta dalle innovazioni

Lo scopo è di rimuovere gran parte degli inconvenienti legati al sistema attuale. Sotto il profilo finanziario, i Cantoni non devono più essere penalizzati per l'aver ammesso persone del settore dell'asilo e dei rifugiati a svolgere un'attività lucrativa. Questo è quanto ci si propone con la soppressione del criterio della capacità economica (fattore W). Di conseguenza, per persona esercitante attività lucrativa computata ci si aspetta un calo dei sussidi federali pressoché equivalente al calo delle spese dell'aiuto sociale. Per quanto riguarda i richiedenti l'asilo, il fatto che siano ammessi a svolgere un'attività lucrativa non deve più influire sul bisogno in termini di sussidi federali. Per quel che concerne le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati, si spera invece di creare un incentivo finanziario che spinga i Cantoni a incoraggiarne l'attività lucrativa. L'incentivo prodotto non incide sui costi della Confederazione, giacché, a livello svizzero, è preso in considerazione il numero esatto delle persone esercitanti attività lucrativa. Il nuovo sistema ha anche il pregio, se non di eliminare, per lo meno di ridurre fortemente le conseguenze finanziarie negative di errori o omissioni nella registrazione dei rapporti di lavoro nella banca dati SIMIC. Solo nel contesto dell'attività lucrativa dei richiedenti l'asilo vi è il rischio che dati lacunosi influiscano direttamente sull'entità del sussidio federale. Nessun influsso di rilievo, invece, per quanto riguarda i gruppi, più cospicui, delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. A medio e lungo termine, la Confederazione si aspetta dei risparmi per quanto concerne i sussidi all'aiuto sociale, giacché grazie all'incentivo creato dal nuovo sistema di finanziamento, i Cantoni sono incoraggiati a promuovere l'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, con il conseguente calo delle spese per l'aiuto sociale che ciò comporta.

2.1.1.2 Commento alle singole disposizioni

Articolo 5 Procedura per il versamento

Capoverso 5 (abrogato)

Vedi numero 2.2.2.

Articolo 20 Durata dell'obbligo di rimborsare le spese

Frase introduttiva

Attualmente, nel contesto dell'aiuto sociale, i principali fattori (budget di sostegno, pagamento dell'affitto, premi della cassa malati, rendite ecc.) si basano sull'unità temporale «mese», per cui anche i sussidi per l'aiuto sociale devono essere calcolati su tale base. Il passaggio da una somma forfettaria globale giornaliera a una mensile presuppone un pertinente adeguamento dell'articolo 20.

Affinché il passaggio alla somma forfettaria globale mensile sia concretizzato una volta per tutte, ovvero per non dover più calcolare somme forfettarie globali giornaliere, è adottata la regola seguente: La somma forfettaria mensile del mese in cui interviene l'evento che dà origine al sussidio non è versata. Invece è interamente versata la somma forfettaria mensile del mese durante il quale interviene l'evento che pone fine al sussidio. In questo modo è garantita una ripartizione media equa, tra Confederazione e Cantone, delle spese per i mesi già iniziati.

Articolo 22 Importo e adeguamento della somma forfettaria globale

Capoverso 1

La transizione dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento deve garantire la neutralità dei costi. Ciò significa che le previste modifiche al sovvenzionamento dell'aiuto sociale non devono provocare né un trasferimento delle spese dalla Confederazione ai Cantoni, né un aumento delle spese federali. Nel calcolare la somma forfettaria globale mensile, questo principio è considerato come segue.

La somma forfettaria globale è calcolata in base ai dati del 2009. Trattasi, infatti, di dati per i quali è stata ultimata la rettifica in SIMIC e che riflettono quindi gli effettivi corretti per status e il numero corretto di autorizzazioni di lavoro.

Tuttavia, per poter definire in maniera adeguata l'entità della somma forfettaria globale in vista del passaggio al nuovo sistema di finanziamento, occorre considerare in particolare le oscillazioni osservate negli ultimi anni sul mercato del lavoro. Nel calcolo sono pertanto considerati i dati relativi all'effettivo per status e al numero delle autorizzazioni di lavoro degli ultimi cinque anni. Questi dati provengono da SIMIC, ovvero, fino al 2 marzo 2008, da AU-PER.

In base agli effettivi corretti del 2009 (cfr. tabella 1) e alla somma forfettaria globale giornaliera di quell'anno, per il calcolo di una somma forfettaria globale mensile che garantisca la neutralità dei costi si parte dal presupposto che nel 2009 il 12.42 per cento dei richiedenti l'asilo tra i 16 e i 65 anni e il 35.08 per cento delle persone ammesse provvisoriamente tra i 16 e i 65 anni esercitavano un'attività lucrativa. In base a questi fattori, nel 2009 la Confederazione avrebbe versato ai Cantoni 406.9 milioni di franchi. Fondandosi su tale importo e integrando il nuovo modello di calcolo, gli effettivi corretti del 2009 e i tassi di occupazione corretti dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente tra i 18 e i 65 anni d'età di quell'anno danno una somma forfettaria globale mensile di 1 430.17 franchi.

Tabella 1

2009	Effettivo al mese Ø	Persone attive al mese Ø	Tasso di occupazione Ø
RA, AP-7 (0-15 anni e oltre 65 anni)	7 178.7	Non considerati	0%
RA (16-65 anni)	15 114.9	1 420.7	9.4%
AP-7 (16-65 anni)	5 364.9	2 020.0	37.65%
Totale	27 658.5	3 440.7	12.44%

Tabella 2

2006 - 2010	Effettivo al mese Ø	Persone attive al mese Ø	Tasso di occupazione Ø
RA, AP-7 (0-15 anni e oltre 65 anni)	8'027.4	Non considerati	0%
RA (16-65 anni)	13'493.0	1'675.4	12.42%
AP-7 (16-65 anni)	6'352.2	2'228.6	35.08%
Totale	27'872.6	3'904.0	14.01%

Capoverso 5

Per accrescere la trasparenza in merito alla composizione della somma forfettaria globale mensile, d'ora in poi è indicata separatamente anche la quota parte per le spese d'assistenza.

Ogni anno la somma forfettaria è adeguata al rincaro, com'è tuttora il caso. Le somme forfettarie adeguate sono pubblicate come sinora nell'allegato alle istruzioni relative alla legge sull'asilo, sul sito web dell'UFM.

Articolo 23 Calcolo della somma forfettaria

Capoversi 1 e 2

L'importo complessivo delle indennità che la Confederazione deve versare ai Cantoni per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente (fino a sette anni di soggiorno in Svizzera) e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora che beneficiano

dell'aiuto sociale è calcolato su base mensile ed è versato dopo ogni trimestre (cfr. art. 5). Il calcolo si basa sui dati SIMIC e Finasi per il primo giorno del mese.

Il numero di beneficiari dell'aiuto sociale è rilevato secondo lo schema seguente:

- l'effettivo comprende tutti i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente (fino a sette anni di soggiorno in Svizzera) e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora con soggiorno aperto come da SIMIC;
- per i minori di 18 anni e le persone di 65 o più anni, un contratto di lavoro figurante in SIMIC non è considerato nel calcolo. Tutte le persone appartenenti a queste fasce d'età sono pertanto considerate beneficiarie dell'aiuto sociale;
- i richiedenti l'asilo di età tra i 18 e i 65 anni esercitanti attività lucrativa come da SIMIC sono sottratti dall'effettivo;
- dall'effettivo delle persone ammesse provvisoriamente (fino a sette anni di soggiorno in Svizzera) e delle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora di età tra i 18 e i 65 anni è sottratto l'effettivo delle persone che, secondo il tasso di occupazione svizzero, potrebbero svolgere un'attività lucrativa;
- per tenere conto delle divergenze tra Cantoni per quanto concerne il mercato del lavoro, la differenza tra il tasso di disoccupazione degli stranieri a livello nazionale e quello a livello cantonale è sommata al tasso di occupazione svizzero.

Capoverso 3

Per motivi di trasparenza, l'articolo 23a vigente è trasferito al presente capoverso 3, cosicché il calcolo della somma complessiva dovuta mensilmente ai Cantoni è retta da un unico articolo. Inoltre, il contributo di base è indicato solo quale somma forfettaria mensile e non più quale somma forfettaria trimestrale.

Capoverso 4 (abrogato)

Vedi numeri 1.2 e 2.1.1.1.

Articolo 23a Calcolo della somma forfettaria globale

Abrogato

Vedi commento all'articolo 23 capoverso 3.

Articolo 24 Durata dell'obbligo di rimborsare le spese

Capoverso 1 (frase introduttiva)

Il passaggio da una somma forfettaria globale giornaliera a una mensile presuppone un pertinente adeguamento dell'articolo 24. Vedi in generale il commento all'articolo 20.

Capoverso 4 (frase introduttiva)

Il principio secondo cui una persona che in precedenza dipendeva dall'aiuto sociale non torna in nessun caso entro la competenza finanziaria della Confederazione, nemmeno se ridiviene dipendente dall'aiuto, sancito sinora solo nella documentazione giuridica⁵ ma consono alla prassi osservata per lunghi anni, è ora espressamente codificato dalla modifica dell'articolo 24 capoverso 4 in virtù dell'articolo 89 capoverso 2 LAsi.

Articolo 26 Importo e adeguamento della somma forfettaria globale

⁵ Disposizioni esecutive relative alla revisione parziale della legge sull'asilo del 16 dicembre 2005: Rapporto concernente la modifica delle ordinanze 1, 2 e 3 sull'asilo nonché dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE), pag. 29, al link seguente:
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/20070328_ber_vvwaasylv-i.pdf

Capoverso 1

Come già illustrato in margine all'articolo 22, la transizione dal vecchio al nuovo sistema deve garantire la neutralità dei costi. Ciò significa che le previste modifiche al sovvenzionamento dell'aiuto sociale non devono provocare né un trasferimento delle spese dalla Confederazione ai Cantoni, né un aumento delle spese federali. Nel calcolare la somma forfettaria globale mensile, questo principio è considerato come segue.

La somma forfettaria globale è calcolata in base ai dati del 2009. Trattasi, infatti, di dati per i quali è stata ultimata la rettifica in SIMIC e che riflettono quindi gli effettivi corretti per status e il numero corretto di autorizzazioni di lavoro.

Tuttavia, per poter definire in maniera adeguata l'entità della somma forfettaria globale in vista del passaggio al nuovo sistema di finanziamento, occorre considerare in particolare le oscillazioni osservate negli ultimi anni sul mercato del lavoro. Nel calcolo sono pertanto considerati i dati relativi all'effettivo per status e al numero delle autorizzazioni di lavoro degli ultimi cinque anni. Questi dati provengono da SIMIC, ovvero, fino al 2 marzo 2008, da AUPER.

In base agli effettivi corretti del 2009 (cfr. tabella 1) e alla somma forfettaria globale giornaliera di quell'anno, per il calcolo di una somma forfettaria globale mensile che garantisca la neutralità dei costi si parte dal presupposto che nel 2009 il 36.74 per cento dei rifugiati ammessi provvisoriamente tra i 16 e i 65 anni e il 17.83 per cento dei rifugiati tra i 16 e i 65 anni (cfr. tabella 2) esercitavano un'attività lucrativa. In base a questi fattori, nel 2009 la Confederazione avrebbe versato ai Cantoni 86.4 milioni di franchi. Fondandosi su tale importo e integrando il nuovo modello di calcolo, gli effettivi corretti del 2009 e i tassi di occupazione corretti dei rifugiati ammessi provvisoriamente e dei rifugiati tra i 18 e i 65 anni d'età di quell'anno danno una somma forfettaria globale mensile di 1 507.83 franchi.

Tabella 1

2009	Effettivo al mese Ø	Persone attive al mese Ø	Tasso di occupazione Ø
RifAP-7, Rif (0-15anni e oltre 65 anni)	1 486.8	Non considerati	0%
RifAP-7 (16-65 anni)	1 129.1	400.8	35.50%
Rif (16-65 anni)	3 105.7	570.8	18.38%
Totale	5 721.6	971.6	16.98%

Tabella 2

2006 - 2010	Effettivo al mese Ø	Persone attive al mese Ø	Tasso di occupazione Ø
RifAP-7, Rif (0-15 anni e oltre 65 anni)	1 394.8	Non considerati	0%
RifAP-7 (16-65 anni)	1 029.3	378.2	36.74%
Rif (16-65 anni)	2 942.0	524.5	17.83%
Totale	5 366.1	902.7	16.82%

Capoverso 5

Per accrescere la trasparenza in merito alla composizione della somma forfettaria globale mensile, d'ora in poi è indicata separatamente anche la quota parte per le spese d'assistenza e le spese amministrative.

Ogni anno la somma forfettaria è adeguata al rincaro, com'è tuttora il caso. Le somme forfettarie adeguate sono pubblicate come sinora nell'allegato alle istruzioni relative alla legge sull'asilo, sul sito web dell'UFM.

Articolo 27 Calcolo della somma forfettaria globale

Capoversi 1 e 2

L'importo totale dovuto dalla Confederazione ai Cantoni per i rifugiati, gli apolidi e le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora che beneficiano dell'aiuto sociale, è calcolato su base mensile ed è versato dopo la fine del trimestre (cfr. art. 5). Il calcolo si basa sui dati indicati per il primo giorno del mese su SIMIC e Finasi.

Il numero di beneficiari dell'aiuto sociale è stabilito come segue:

- l'effettivo comprende tutti i rifugiati, gli apolidi e le persone bisognose di protezione che risiedono in Svizzera secondo SIMIC;
- per i minori di 18 anni o le persone di 65 anni o più, un contratto di lavoro figurante in SIMIC non è considerato nel calcolo. Tutte le persone appartenenti a queste fasce d'età sono pertanto considerate beneficiarie dell'aiuto sociale;
- dall'effettivo dei rifugiati, degli apolidi e delle persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora di età tra i 18 e i 65 anni, è sottratto l'effettivo delle persone che, secondo il tasso svizzero d'occupazione, potrebbero svolgere un'attività lucrativa;
- per tenere conto delle divergenze tra Cantoni per quanto concerne il mercato del lavoro, la differenza tra il tasso di disoccupazione degli stranieri a livello nazionale e quello a livello cantonale è sommata al tasso di occupazione svizzero.

2.1.1.3 Disposizioni transitorie

Secondo le disposizioni transitorie, i sussidi dovuti per il 2013 sono calcolati tenendo conto del rincaro osservato dal 1° novembre 2008 (base IPC della somma forfettaria globale mensile prevista nel disegno d'ordinanza: 31 ottobre 2008) al 31 ottobre 2012. È altresì statuito che tutte le questioni giuridiche inerenti al sistema di finanziamento attuale, vigente fino al 31 dicembre 2012, sono rette dal vecchio diritto.

2.1.2 Modifiche dell'ordinanza 3 sull'asilo (OAsi 3)

Articolo 1e Banca dati Finasi

Capoverso 2

Per migliorare qualitativamente la statistica svizzera dei beneficiari dell'aiuto sociale, lo status delle persone straniere sotto il profilo del diritto di soggiorno è confrontato con i dati registrati nella banca dati Finasi. I dati sono collegati tramite il numero d'assicurato AVS. In assenza di tale numero, il confronto è operato in base alle caratteristiche demografiche (data di nascita, sesso, cittadinanza, inizio del soggiorno in Svizzera e numero UST). Nelle disposizioni dell'OAsi 3 vigente che disciplinano il contenuto della banca dati Finasi mancano il numero d'assicurato AVS e il numero UST, che pertanto vengono integrati.

2.1.3 Adeguamenti dell'OAsi 2 nel settore del ritorno e dell'aiuto al ritorno

2.1.3.1 Commento alle singole disposizioni

Articolo 58 Spese per l'accompagnamento

Capoverso 3 (abrogato)

Vedi commento all'articolo 11 OEAE (cfr. n. 2.3.1).

Articolo 59 Spese rimborsabili

Capoverso 1 lettera c

Diversamente da quanto accade per chi non parte autonomamente, finora il trasporto del bagaglio delle persone che lasciano la Svizzera munite di un aiuto al ritorno non è rimborsato. In passato ciò ha causato non pochi problemi all'aeroporto. Per questo motivo, all'articolo 59 capoverso 1 lettera c è ora stralciato l'inciso «qualora non sia stato accordato un aiuto al ritorno». È altresì abrogato l'intero articolo 74a capoverso 1, che fa riferimento a tale asserzione.

Capoverso 1 lettera e

Abrogato. Vedi commento all'articolo 11 OEAE (cfr. n. 2.3.1).

Articolo 59a Spese di viaggio

Capoverso 2^{bis} (nuovo)

Aumentando l'importo per le spese di viaggio s'intende diminuire il numero di voli speciali e il ricorso alla scorta di polizia a bordo di voli di linea. L'offerta di base comprende d'ora in poi il versamento di un importo massimo di 500 franchi alle persone rientranti nel settore dell'asilo che si trovano in carcerazione amministrativa e che si dichiarano disposte a partire autonomamente. Il tipo di carcerazione o il rifiuto di tornare in patria a bordo di voli organizzati precedentemente non costituiscono motivi d'esclusione. I Cantoni sono autorizzati a versare il contributo maggiorato alle spese di viaggio a persone in carcerazione amministrativa, a condizione di aver condotto con esse un colloquio sulla partenza (art. 59a^{ter}).

Ogni anno beneficeranno di questa novità al massimo 500 persone⁶. Le spese per il versamento di questo indennizzo maggiorato ammontano a circa 250 000 franchi e sono a carico del credito per l'esecuzione. Saranno compensate dai risparmi conseguiti grazie alla riduzione della durata della carcerazione e/o alla diminuzione del numero di voli speciali (molto onerosi).

Articolo 59a^{bis} Spese di partenza (nuovo)

Con l'importo per le spese di partenza ci si propone di risolvere casi individuali particolarmente problematici nel settore dell'asilo. Diversamente dalle spese di viaggio maggiorate, l'importo per le spese di partenza è versato solo alle persone tenute a tornare nel loro Paese, che non è possibile rimpatriare se non collaborano all'acquisizione dei documenti. Il Paese d'origine dei beneficiari di quest'indennità dev'essere caratterizzato da lungaggini per quanto riguarda l'acquisizione dei documenti. La decisione della persona tenuta a lasciare la Svizzera di partire autonomamente e di partecipare all'acquisizione dei documenti consente di ridurre considerevolmente la durata della carcerazione e di evitare il rimpatrio a bordo di un volo speciale. È possibile conseguire ingenti risparmi solo laddove la collaborazione dell'interessato all'acquisizione dei documenti riduce l'attesa di alcuni mesi. I maggiori risparmi si prospettano nei casi in cui l'acquisizione dei documenti si estende su almeno sei mesi e la persona è disposta a collaborare a partire da una durata della carcerazione ancora da definire. Le spese di partenza secondo l'articolo 92 capoverso 2 LAsi non sono versate esclusivamente a persone in carcerazione amministrativa, bensì anche a chi, per una grave violazione del proprio obbligo di collaborare, sia stato escluso dall'aiuto al ritorno (segnatamente persone in carcerazione amministrativa che sono dovute essere rilasciate e persone che in precedenza hanno rifiutato un rimpatrio per via aerea; cpv. 1).

L'UFM decide, su proposta del Cantone, in merito alla concessione dell'indennità. Il versamento è vincolato a determinate condizioni. Nella proposta, il Cantone deve dimostrare l'esistenza di ostacoli all'esecuzione. Devo indicare in maniera cumulativa (cpv. 3):

- di aver intrapreso tempestivamente tutti i passi necessari in vista dell'acquisizione dei

⁶ Nel quadro del progetto pilota della Croce Rossa Svizzera (CRS) in materia di carcerazione, in un anno sono partite circa 276 persone rientranti nel settore dell'asilo. Estendendo la stima a tutti i Cantoni in funzione dei posti di carcerazione disponibili si ottengono 436 partenze. Nella maggior parte dei casi, il rimpatrio in corso di carcerazione concerne persone singole.

documenti e di aver condotto con le persone incarcerate in virtù degli articoli 75-78 un colloquio sulla partenza secondo l'articolo 59a^{ter}; e

- che l'acquisizione dei documenti richiederà verosimilmente oltre sei mesi; o
- che la persona da trasferire ha rifiutato almeno un rimpatrio sotto scorta di polizia oppure è stata incarcerata in virtù degli articoli 75-78 LStr.

Le persone cui il Cantone prevede di indennizzare le spese di partenza devono essere disposte a collaborare all'acquisizione dei documenti e a partire autonomamente (cpv. 2). Ciò consente di ridurre considerevolmente la durata del soggiorno coperto dal soccorso d'emergenza o la durata della carcerazione, nonché le spese di partenza (né volo speciale né scorta di polizia).

Un'altra condizione per il versamento dell'indennità è che il Cantone abbia condotto con l'interessato un colloquio sulla partenza (cfr. art. 59a^{ter}).

Resta da fissare l'entità dell'importo per le spese di partenza. Se si vuole che abbia un impatto, l'importo deve esulare dallo scopo perseguito con l'indennità delle spese di viaggio (copertura delle esigenze di base durante il viaggio). Al tempo stesso, non deve affievolire l'incentivo a partire autonomamente beneficiando dell'aiuto al ritorno.

Per motivi di sicurezza del diritto, a livello d'ordinanza occorre fissare un importo massimo di 2000 franchi a persona, giacché l'importo per le spese di partenza non deve superare gli importi ordinari dell'aiuto individuale al ritorno. Questo importo massimo può essere esaurito solo in casi chiaramente motivati. Il capoverso 5 esplicita come l'indennità per le spese di partenza sia versata solo dopo il ritorno nel Paese d'origine o nel Paese terzo. La richiesta ripetuta di un importo per le spese di partenza va trattata in maniera restrittiva e approvata solo in casi eccezionali.

Al momento non è possibile emettere stime circa il numero di casi individuali che questo nuovo strumento consentirà di risolvere, né circa le spese che occasionerà.

Articolo 59a^{ter} Colloquio sulla partenza (nuovo)

Per analogia con il colloquio in vista del ritorno, d'ora in poi nel contesto della carcerazione amministrativa saranno offerti colloqui sulla partenza. L'esperienza dimostra che spesso le persone interessate vagliano seriamente la possibilità del ritorno solo dal momento che si trovano in carcerazione amministrativa e si prospetta loro il rinvio coatto. Durante la carcerazione amministrativa non vi è ricorso a una consulenza sociale, com'è invece il caso per la carcerazione ordinaria. Per questo motivo, come anche per promuovere attivamente il ritorno autonomo, d'ora in poi sarà possibile offrire colloqui sulla partenza, con una partecipazione finanziaria della Confederazione, anche durante la carcerazione amministrativa. La delega di questa mansione ai Cantoni o a terzi, prevista al capoverso 2, non necessita di una base legale formale, giacché il colloquio sulla partenza costituisce un'attività assistenziale amministrativa (chi conduce il colloquio non ha competenza decisionale per quanto riguarda la concessione o meno dell'importo per le spese di viaggio o per le spese di partenza).

L'ordinanza non specifica importi concreti. L'ammontare dell'indennità va definito dall'UFM in virtù di specifici accordi con i Cantoni. In tale contesto vanno altresì convenuti l'entità e il contenuto dei colloqui.

Al momento non è possibile emettere stime circa le spese connesse a questo nuovo strumento.

Articolo 68a Contributi federali per compiti supplementari

L'UFM può prendere accordi con i Cantoni o con terzi per l'esecuzione di compiti supplementari che non figurano tra quelli di cui all'articolo 66 (consulenza per il ritorno). Si tratta in particolare di sondaggi specifici, consulenze e attività informative. Trattandosi di attività assistenziali amministrative, la loro delega non necessita di una base legale specifica. In questo contesto, gli interlocutori ufficiali dell'UFM sono i consultori cantonali per il ritorno.

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che la delega di questo genere di compiti supplementari ai soli servizi cantonali non basta e che per garantire la necessaria flessibilità occorre poter ricorrere anche a terzi. Per allargare il margine di manovra, l'articolo 68a (cpv. 1, 3 e 4) è completato in tal senso e l'UFM ottiene la possibilità di concludere accordi di prestazione anche con terzi. Il capoverso 2 precisa altresì maggiormente i compiti supplementari in questione (p. es. nel settore della tratta di esseri umani o delle questioni legate al genere).

Articolo 74 Erogazione

Capoverso 4

Sinora l'aiuto materiale supplementare consente di finanziare l'alloggio (pigioli/manutenzione) o la reintegrazione professionale (progetti imprenditoriali/formazione) delle persone che tornano al Paese d'origine.

Non consente invece di offrire a chi ne ha bisogno un sostegno *cumulativo* (alloggio e professione).

Per promuovere una reintegrazione sostenibile grazie all'aiuto al ritorno, bisogna che l'importo indicato al capoverso 4 possa essere adeguato all'esigenza di un sostegno cumulativo e possa quindi raggiungere un tetto massimo di 5000 franchi anziché 3000 franchi. La vigente clausola delle persone considerate vulnerabili (seconda frase del cpv. 4) è sostituita mediante una formulazione generale comprendente gli elementi sopra descritti.

Capoverso 5

In casi individuali debitamente motivati continua a essere disponibile, come sinora, un importo maggiorato destinato alle persone vulnerabili. Questo aiuto materiale supplementare può essere concesso anche a persone che si trattengono in Svizzera per meno di tre mesi. L'importo massimo è parimenti di 5000 franchi.

Articolo 76 Partenza verso uno Stato terzo

Capoverso 2 (completato)

Secondo l'articolo 76 capoverso 2 vigente, non è concesso l'aiuto individuale al ritorno se la persona interessata prosegue il proprio viaggio a destinazione di uno Stato dell'UE o dell'AELS oppure di uno Stato terzo quale Stati Uniti, Canada o Australia. Per i cittadini di detti Stati, l'esclusione è sinora decretata solo a livello d'istruzioni. Grazie alla presente revisione è ormai codificata a livello d'ordinanza.

Articolo 76a Partenza a destinazione di uno Stato non soggetto all'obbligo del visto (nuovo)

Capoverso 1

Oltre alle persone di cui all'articolo 76 capoverso 2, sono altresì escluse dall'aiuto al ritorno le persone che non sono più soggette all'obbligo del visto per soggiorni fino a tre mesi. Nel caso di cittadini serbi e macedoni, le esperienze maturate nel 2010 denotano un aumento del rischio di abusi da che queste persone non sono più soggette all'obbligo del visto per entrare in Stati vicini alla Svizzera. L'esclusione è applicabile solo alle persone entrate in Svizzera dopo l'entrata in vigore dell'esenzione dall'obbligo del visto.

Capoverso 2

In casi individuali debitamente motivati (persone vulnerabili) è possibile come sinora concedere l'aiuto al ritorno d'intesa con l'UFM.

2.2 Modifica dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

2.2.1 Somma forfettaria a favore dell'integrazione

Articolo 18 Somma forfettaria a favore dell'integrazione

Capoverso 2 (abrogato)

La somma forfettaria a favore dell'integrazione è un contributo versato dalla Confederazione alle spese sostenute dai Cantoni per promuovere l'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente loro assegnati. Il versamento può essere vincolato al conseguimento di obiettivi sociopolitici. In virtù dell'articolo 87 LStr e dell'articolo 88 LAsi, l'articolo 18 capoverso 2 OIntS prevede che il 20% della somma forfettaria è versato ai Cantoni in funzione dell'efficacia. Pertanto, la Confederazione trattiene il 20% e lo distribuisce in un secondo tempo tra i Cantoni in funzione del tasso cantonale di occupazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente, tenendo conto della situazione del mercato del lavoro.

Vincolando all'efficacia il versamento della quota s'intende incoraggiare i Cantoni ad adottare misure efficienti per promuovere l'integrazione professionale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. La pratica ha però mostrato che quest'incentivo non produce l'effetto atteso ed è spesso addirittura controproducente.

I calcoli mostrano infatti che non c'è un nesso effettivo e documentato tra l'importo della spesa per le misure di integrazione in un Cantone e il tasso di occupazione, che dipende piuttosto dalla situazione del mercato del lavoro locale. D'altro lato, un tasso di occupazione elevato comporta sì la ripartizione della quota parte legata all'efficacia, tuttavia comporta anche una compensazione negativa sulla somma forfettaria globale, nella misura in cui il numero di persone dipendenti dall'aiuto sociale diminuisce. In un'ottica strettamente finanziaria, la correlazione della somma forfettaria all'efficacia delle misure adottate non produce un incentivo a breve termine, giacché l'integrazione sul mercato del lavoro di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente non genera a breve termine un vantaggio finanziario ai Cantoni. A medio e lungo termine, invece, l'integrazione professionale costituisce un incentivo per i Cantoni, che non risulta però dalla quota parte legata all'efficacia, bensì dalla somma forfettaria globale. Infatti, sette anni dopo l'entrata in Svizzera di una persona ammessa provvisoriamente, oppure dopo cinque anni di soggiorno regolare in Svizzera di un rifugiato riconosciuto, l'indennità versata tramite la somma forfettaria globale cessa e il Cantone si ritrova a dover versare ingenti somme per l'aiuto sociale. Questo avviene a meno che nel frattempo i gruppi target della somma forfettaria a favore dell'integrazione si siano integrati sul mercato del lavoro.

La qualità delle misure di integrazione adottate è determinata principalmente dalle strategie per i gruppi target. Tuttavia, queste strategie integrative non sono predisposte in vista della ripartizione della quota vincolata all'efficacia, ma dipendono perlopiù dalla volontà politica di integrare efficacemente questi gruppi target nel mercato del lavoro. Dai rapporti annuali cantonali non emergono indicatori secondo i quali i Cantoni che hanno beneficiato della quota parte legata all'efficacia abbiano adottato misure più mirate ed efficaci degli altri Cantoni.

È quindi previsto di sopprimere la quota vincolata all'efficacia. Nell'ottica della Confederazione, questa misura non incide sui costi e non modifica affatto l'importo globale vincolato all'efficacia versato a livello svizzero. Conseguentemente all'abrogazione del capoverso 2 dell'articolo 18 OIntS, la quota del 20 per cento della somma forfettaria a favore dell'integrazione a disposizione dei Cantoni non è più distribuita in funzione del tasso di occupazione, bensì unicamente in base al numero di rifugiati e di persone ammesse provvisoriamente. Pertanto, alcuni Cantoni otterranno meno, altri più mezzi finanziari provenienti dalla somma forfettaria a favore dell'integrazione di quanti ne ottengano ora.

2.2.2 Adeguamento della procedura per il versamento nell'ordinanza 2 sull'asilo

Articolo 5 Procedura per il versamento

Capoverso 5 (abrogato)

Siccome conseguentemente all'abrogazione del capoverso 2 dell'articolo 18 OIntS, la quota del 20 per cento della somma forfettaria a favore dell'integrazione a disposizione dei Cantoni non è più distribuita tra i Cantoni in funzione del tasso di occupazione, diventa caduca e va abrogata anche la disciplina dell'articolo 5 capoverso 5 LAsi secondo cui le rettifiche alle autorizzazioni di lavoro non comportano correzioni sui pagamenti delle somme forfettarie di integrazione.

2.3 Modifica dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)

2.3.1 Commenti alle singole disposizioni

Articolo 11 Servizio e prestazioni all'aeroporto

Titolo (nuovo)

L'articolo 11 disciplina le prestazioni all'aeroporto fornite da swissREPAT e da terzi. Il titolo è modificato conseguentemente.

Capoverso 2

Elenca a titolo esemplificativo le attività inerenti alla gestione dell'esercizio presso l'aeroporto.

Capoverso 3

Il contenuto dell'articolo 59 capoverso 1 lettera e OAsi 2 è ripreso nel nuovo capoverso 3.

I rinvii per via aerea causano oneri supplementari ai Cantoni aeroportuali contestualmente ai preparativi di polizia (p. es. amministrazione generale, oneri in termini di personale, controlli di sicurezza, predisposizione della disponibilità a viaggiare, convocazione, trattamento dei casi di rifiuto dell'allontanamento). Attualmente questi oneri sostenuti dalle polizie aeroportuali sono rimborsati mediante una somma forfettaria di 250 franchi. L'entità di tale indennità è stata convenuta con i Cantoni aeroportuali senza procedere a un pertinente calcolo, che peraltro è stato annunciato loro per una tappa successiva. In base ai costi calcolati dai Cantoni aeroportuali, l'importo di 250 franchi è nettamente al di sotto dei costi effettivi. Le spese effettive superano di più volte l'importo stabilito, in particolare per gli aeroporti di partenza che eseguono un numero esiguo di allontanamenti. Gli allontanamenti dalla Svizzera sono eseguiti a bordo di voli di linea (livelli d'esecuzione 1-3 secondo l'art. 28 cpv. 1 lett. a-c dell'ordinanza sulla coercizione [OCoe; RS 364.3]) o di voli speciali (voli charter; livello d'esecuzione 4 secondo l'art. 28 cpv. 1 lett. d OCoe). Gli oneri per i Cantoni variano fortemente in funzione delle diverse opzioni. I preparativi in vista delle esecuzioni degli allontanamenti a bordo di voli di linea costano in media ai Cantoni aeroportuali 358 franchi a persona, mentre per i voli speciali tale importo è di 1464 franchi.

Per garantire la trasparenza delle indennità, la somma forfettaria per indennizzare le prestazioni fornite presso gli aeroporti di partenza va sostituita mediante due somme forfettarie distinte: una per i voli di linea (300 franchi a persona) e una per i voli speciali, basata su costi identici per tutti i Cantoni in termini di personale (1200 franchi a persona).

Capoverso 4

D'ora in poi l'UFM deve avere la possibilità di delegare a terzi tutte le mansioni organizzative e legate alle indennità contestualmente alla scorta medica. Conseguentemente, deve poter

concludere pertinenti accordi di prestazione con i terzi incaricati. Occorre altresì aumentare l'entità delle somme forfettarie, giacché l'importo convenuto originariamente (1200 franchi) non è più concorrenziale, in particolare per quanto concerne la professione di medico, con le conseguenti difficoltà che ciò implica nel trovare il necessario personale qualificato. Al momento non è possibile determinare l'esatto ammontare della somma forfettaria; dipenderà dalle trattative avviate con i fornitori delle prestazioni previste.

Articolo 15 Partecipazione alle spese della carcerazione

Capoverso 2

L'ultima frase del capoverso 2 è stralciata. Se è ordinata la carcerazione (preliminare, in vista di rinvio coatto o cautelativa), a partire da una durata di carcerazione di dodici ore è versato un importo forfettario di 140 franchi per giorno, in base allo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo al 31 ottobre 2007. L'importo forfettario è retto dall'articolo 15 capoverso 1 OEAE. È un'indennità per le spese d'esercizio legate all'esecuzione della carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa. Secondo indicazioni dei Cantoni, un posto di carcerazione amministrativa in Svizzera costa, in media, poco meno di 200 franchi al giorno. La somma forfettaria giornaliera versata dalla Confederazione in virtù dell'articolo 82 LStr quale partecipazione alle spese d'esercizio dei Cantoni per l'esecuzione della carcerazione amministrativa ammonta a 140 franchi e non basta pertanto a coprire le spese. Negli ultimi mesi, l'UFM ha affittato un numero crescente di posti destinati alla carcerazione amministrativa, adibendoli ad alloggi per richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta con decisione passata in giudicato emanata da un Centro di registrazione e procedura (CRP) e il cui allontanamento verso il Paese d'origine o un Paese terzo è imminente. L'UFM intende incoraggiare l'esecuzione degli allontanamenti dei richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa passata in giudicato, segnatamente nei casi decisi dai CRP. Non disponendo di strutture proprie per l'esecuzione della carcerazione amministrativa, la Confederazione dovrà viepiù ricorrere alle strutture cantonali. Nel contesto delle convenzioni amministrative che concluderà con i Cantoni, l'UFM dovrà pertanto rimborsare ai Cantoni spese di entità analoga a quelle che risulterebbero dall'affitto di posti di carcerazione amministrativa da un altro Cantone. Nei futuri negoziati tra UFM e Cantoni si dovrà mirare a mantenere l'indennità a 140 franchi, con possibilità di deroga in casi debitamente motivati.

Articolo 15a

Lettera g (nuova)

Fondandosi su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)⁷, il 24 agosto 2005 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha approvato un rapporto sull'applicazione delle misure coercitive nel diritto degli stranieri. Dalla valutazione del CPA è emerso che anche i minorenni vengono a trovarsi in carcerazione in vista di rinvio coatto. Siccome lo studio del CPA non verteva su questo tema, il 24 agosto 2005 la CdG-N ha incaricato la propria Sottocommissione DFGP/CaF di procedere ad accertamenti supplementari sotto il profilo della protezione dei minori nel quadro delle misure coercitive. Su tale base, nel suo rapporto del 7 novembre 2006 al Consiglio federale, la CdG-N raccomanda all'esecutivo federale di incoraggiare i Cantoni ad assumere un ruolo attivo per garantire a questi minori la rappresentazione legale e l'adozione di eventuali misure tutorie (tutela o curatela). In risposta alla raccomandazione della CdG-N e in adempimento del postulato del 31 gennaio 2008 «Conformità delle misure legislative in materia di asilo e stranieri alla Convenzione sui diritti del fanciullo» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, in data 16 dicembre 2009 il Consiglio federale si è detto disposto a vagliare l'introduzione, all'articolo 15a OEAE, di indicazioni inerenti alla rappresentazione legale e all'adozione di misure tutorie nel settore dell'asilo e degli stranieri e a procedere, se del

⁷ Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale, FF **2006** 2439.

caso, a una modifica dell'ordinanza.⁸ Secondo l'articolo 15a OEAE, dal 1° gennaio 2008 le autorità cantonali competenti in materia di stranieri comunicano all'UFM una serie di dati in merito all'ordine di carcerazione secondo gli articoli 73, 75–78 LStr nei settori dell'asilo e degli stranieri. I dati sono trasmessi elettronicamente tramite il sistema SIMIC. Con la presente modifica d'ordinanza, i dati comunicati dai Cantoni nel quadro dell'applicazione di misure coercitive nel diritto in materia di stranieri sono integrati mediante indicazioni sulla rappresentazione legale e sull'adozione di misure tutorie per i minori. La misura è finalizzata all'attuazione dei diritti del fanciullo e quindi, in ultima istanza, al benessere dei minori. Con un onere minimo, consente di garantire che i minori posti in carcerazione amministrativa beneficino in tutta la Svizzera della rappresentazione legale e delle misure tutorie previste dalla legge.

3. Conseguenze finanziarie

La presente modifica di ordinanza non ha conseguenze finanziarie nel settore del sovvenzionamento delle spese cantonali di aiuto sociale, giacché la transizione dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento è impostata in modo da garantire la neutralità dei costi (cfr. commento agli art. 22 e 26). A medio e lungo termine, tuttavia, la Confederazione prevede di conseguire risparmi grazie all'incentivazione dei Cantoni a promuovere l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, integrazione che dovrebbe far diminuire in maniera generale le spese dell'aiuto sociale. Tuttora non è tuttavia possibile emettere stime attendibili.

La soppressione della quota vincolata all'efficacia della somma forfettaria a favore dell'integrazione non ha conseguenze finanziarie per la Confederazione. Per i Cantoni, invece, potranno esservi oscillazioni verso l'alto o verso il basso rispetto alle somme di cui beneficino attualmente (cfr. n. 2.2.1).

Le novità per quanto riguarda le somme forfettarie nel settore del ritorno implicheranno spese supplementari. L'aumento della somma forfettaria per l'assistenza di polizia all'aeroporto di partenza, che passa da 250 a 300 franchi, e l'introduzione di una somma forfettaria di 1200 franchi per i voli speciali dovrebbero comportare un investimento supplementare pari a circa mezzo milione di franchi all'anno (base di calcolo: cifre annue 2009, 2010).

Stando alle esperienze maturate sinora nel contesto dell'assistenza medica a bordo dei voli di linea e dei voli speciali, per ogni medico accompagnante occorre prevedere un importo di 1800 franchi e per ogni sanitario un importo di 800 franchi per giorno d'impiego. Ipotizzando un centinaio di giorni d'impiego e tre giorni di formazione all'anno per ogni membro della scorta medica, più una somma forfettaria di 50 000 franchi all'anno per i fornitori delle prestazioni, l'onere finanziario annuo dovrebbe aggirarsi attorno ai 350 000 franchi.

Ogni anno vi sono al massimo 500 persone in carcerazione amministrativa disposte a lasciare autonomamente la Svizzera. Le spese di viaggio e di partenza, a carico del credito per l'esecuzione, ammontano a circa 250 000 franchi. L'aumento dell'importo per le spese di viaggio è compensato dai risparmi conseguiti grazie al minor numero di voli speciali che, come si sa, sono assai onerosi.

Per il momento non è possibile emettere stime circa il numero di casi che sarà possibile risolvere grazie al versamento delle spese per la partenza, né circa l'ammontare di tali spese.

Ambo gli strumenti summenzionati dovrebbero incentivare un numero maggiore di persone tenute a lasciare la Svizzera a farlo in maniera autonoma e in tempi più brevi, con i risparmi che ciò comporterebbe nel settore del soccorso d'emergenza. L'effetto sul sovvenzionamento non sarebbe tuttavia immediato, giacché la Confederazione indennizza le spese del soccorso d'emergenza mediante una somma forfettaria unica.

L'adeguamento della somma forfettaria per l'affitto di posti cantonali di carcerazione amministrativa, al fine di alloggiare persone oggetto di una decisione negativa in materia d'asilo e-

⁸ Rapporto sulla conformità delle misure coercitive ai diritti del fanciullo, del 16.12.2009.

manata da un Centro di registrazione e procedura (CRP) e passata in giudicato, e il cui allontanamento verso un Paese terzo o il Paese d'origine è imminente, provocherà alla Confederazione un onere supplementare pari a circa 0,9 milioni di franchi. In compenso, grazie all'esecuzione più sistematica degli allontanamenti dai CRP, l'UFM potrà snellire la procedura d'asilo e l'iter d'esecuzione, con i conseguenti risparmi che ciò comporta.