

Rapporto esplicativo

Modifica della legge sull'asilo del 14 dicembre 2012

Avamprogetto delle modifiche d'ordinanza

Ufficio federale della migrazione
Berna, giugno 2013

Indice

1.	Parte generale	2
1.1	Oggetto della consultazione	2
1.2	Principali contenuti delle modifiche d'ordinanza	3
1.2.1	Partecipazione della Confederazione alle spese di costruzione di stabilimenti carcerari cantonali destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri (OEAE)	3
1.2.2	Aumento dell'importo forfettario per la carcerazione amministrativa	4
1.2.3	Sostituzione delle fattispecie di non entrata nel merito mediante una procedura materiale accelerata / nuova disciplina delle domande multiple e di riesame (OAsi 1)	4
1.2.4	Modifiche per quanto riguarda la concessione dei contributi federali nel settore dell'asilo (OAsi 2)	5
1.2.5	Contributi finanziari della Confederazione nel settore dell'integrazione (OIntS)	5
2.	Parte speciale	7
2.1	Commento alle singole disposizioni	7
2.1.1	Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)	7
2.1.2	Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1)	13
2.1.3	Ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2)	14
2.1.4	Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)	17
3.	Conseguenze finanziarie	21
3.1.1	Partecipazione alle spese della carcerazione / finanziamento per posto di carcerazione da parte della Confederazione	21
3.1.2	Modifiche per quanto riguarda la concessione di contributi federali nel settore dell'asilo	22
3.1.3	Contributi finanziari nel settore dell'integrazione	22

1. Parte generale

1.1 Oggetto della consultazione

La consultazione verte sulle disposizioni esecutive relative alla revisione della legge sull'asilo del 14 dicembre 2012 (atto legislativo 1)¹.

Questi gli elementi centrali della predetta revisione della legge sull'asilo:

- sostituzione delle fattispecie di non entrata nel merito mediante una procedura materiale accelerata;
- introduzione di una fase preparatoria e della visita medica nei centri di registrazione e procedura della Confederazione (CRP);
- diverse nuove disposizioni procedurali e formali vertenti sulle domande multiple o di riesame come anche sulla procedura di ricorso;
- la nuova base per l'assunzione parziale o totale delle spese da parte della Confederazione per la costruzione di stabilimenti carcerari cantonali destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri;
- diverse modifiche concernenti la concessione di sussidi federali nel settore dell'asilo;
- una nuova base per la concessione di contributi finanziari alla promozione dell'integrazione.

Gran parte delle modifiche di legge nell'atto legislativo 1 provengono dal messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010² concernente la modifica della legge sull'asilo e dal messaggio aggiuntivo del 23 settembre 2011³ concernente la modifica della legge sull'asilo. Altre proposte di modifica provenienti da questi messaggi sono entrate in vigore in via urgente il 29 settembre 2012 in concomitanza con modifiche adottate nell'ambito dei dibattiti parlamentari (atto legislativo 3). L'atto legislativo 3 comprende per esempio le nuove basi legali per l'alloggio di richiedenti l'asilo recalcitranti e per l'esame di nuove fasi procedurali nell'ambito di fasi di test. Sempre nella cornice dell'atto legislativo 3 sono state abrogate le basi legali per la presentazione di domande d'asilo all'estero (procedura presso le ambasciate). L'indagine conoscitiva concernente le tre modifiche d'ordinanza suindicate si è svolta dal 19 febbraio al 19 marzo 2013. Le modifiche della legge sull'asilo contenute nell'atto legislativo 3 sono state accolte in occasione della votazione del 9 giugno 2013 sul relativo referendum.

Verosimilmente nell'estate 2013 sarà svolta una consultazione su un'altra modifica della legge sull'asilo intitolata «riassetto della procedura d'asilo» (atto legislativo 2)⁴.

¹ <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2012/8515.pdf>

² FF 2010 3889

³ FF 2011 6503

⁴ Questa revisione si fonda segnatamente sul rapporto del marzo 2011 sulle misure d'accelerazione nel settore dell'asilo (in tedesco e francese:

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylq-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-d.pdf>;

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylq-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>)

1.2 Principali contenuti delle modifiche d'ordinanza

1.2.1 Partecipazione della Confederazione alle spese di costruzione di stabilimenti carcerari cantonali destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri (OEAE)

In virtù dell'articolo 14e capoverso 1 della vecchia legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), la Confederazione poteva finanziare integralmente o parzialmente la costruzione di stabilimenti penitenziari esclusivamente destinati all'esecuzione della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto. In tal modo era garantito un «finanziamento iniziale» per la predisposizione di un congruo numero di posti di carcerazione. Allora la Confederazione copriva di regola la totalità dei costi edili riconosciuti per la costruzione di stabilimenti cantonali di carcerazione amministrativa, ovvero di posti di carcerazione amministrativa a livello cantonale. La disposizione non è stata ripresa nella legge federale del 16 dicembre 2005⁵ sugli stranieri, entrata in vigore il 1° gennaio 2008. All'epoca ciò non era stato ritenuto necessario.

Da un rilevamento concernente il settore della carcerazione amministrativa svolto nell'agosto 2011 presso i Cantoni dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) - d'intesa con la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e di polizia (CDCGP) - è emerso che i posti di carcerazione esistenti non bastavano più a coprire il fabbisogno. I Cantoni stimavano una penuria, a medio e lungo termine, pari a circa 250 posti di carcerazione. A fronte del dimostrato bisogno di posti supplementari e dell'importanza per la Confederazione di un sistema ben funzionante di esecuzione degli allontanamenti nei settori dell'asilo e degli stranieri, il Consiglio federale ha deciso di creare la necessaria base legale per una partecipazione finanziaria della Confederazione alla costruzione di stabilimenti cantonali per la carcerazione amministrativa nell'ambito di una revisione della LStr discussa in quel momento in Parlamento⁶. Il Parlamento, tuttavia, ha anticipato la modifica introducendola già nell'ambito della revisione della legge del 26 giugno 1998⁷ sull'asilo del 14 dicembre 2012 (atto legislativo 1). Diversamente da quanto proposto dal Consiglio federale, la disposizione adottata dal Parlamento prevede tuttavia sia una partecipazione alle spese sia la presa a carico integrale dei costi da parte della Confederazione.

Con il previsto riassetto del settore dell'asilo ci si propone di eseguire la maggior parte degli allontanamenti direttamente dai centri della Confederazione. Per garantire l'esecuzione degli allontanamenti non occorre soltanto ovviare all'attuale penuria di posti di carcerazione nei Cantoni ma anche prevedere posti supplementari. Nella dichiarazione congiunta scaturita dalla conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013, i Cantoni s'impegnano a predisporre tempestivamente i necessari posti di carcerazione amministrativa per l'esecuzione delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri, a mettere in campo la pianificazione di complessivi 500-700 posti di carcerazione amministrativa e a determinarne l'ubicazione in funzione del riassetto del settore dell'asilo. In compenso, la Confederazione s'impegna a indennizzare i Cantoni per i costi di costruzione e d'esercizio degli stabilimenti carcerari conformemente alle nuove, pertinenti disposizioni della LStr.

In virtù della base legale per la partecipazione finanziaria della Confederazione alla costruzione di penitenziari cantonali per la carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri (art. 82 cpv. 1 LStr), la procedura d'autorizzazione e la commisurazione dei sus-

⁵ RS 142.20

⁶ Modifica della legge federale sugli stranieri (obbligo di diligenza e obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo, sistemi d'informazione); messaggio del Consiglio federale: <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2013/2195.pdf>; Avamprogetto di legge: <http://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2013/2231.pdf>.

⁷ RS 142.31

sidi soggiacciono *per analogia* alle sezioni 2 e 6 della legge federale del 5 ottobre 1984⁸ sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM). Alcune di queste disposizioni a livello di legge o esecutivo, applicabili a tutti i tipi di carcerazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure, possono fungere da base per la futura procedura d'autorizzazione nel settore dell'esecuzione della carcerazione amministrativa.

Laddove le disposizioni concernenti l'esecuzione delle pene e delle misure non rispondono al senso e allo scopo della predetta base contenuta nella LStr, ovvero laddove non è possibile applicarle alla procedura secondo il diritto in materia di stranieri, occorre predisporre basi specifiche nell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁹ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE).

La concessione di sussidi federali per posti di carcerazione è vincolata a una serie di condizioni. Con i sussidi per la costruzione la Confederazione sovvenziona un dato progetto. Nell'ambito del sovvenzionamento è possibile definire le condizioni di costruzione in modo che siano osservati sia il diritto superiore sia la giurisprudenza. I criteri determinanti sono dati dalle prescrizioni costituzionali e del diritto internazionale per quanto concerne l'organizzazione delle misure privative della libertà e la giurisprudenza del Tribunale federale.

In virtù dell'articolo 82 capoverso 1 LStr¹⁰ e del dibattito parlamentare, l'avamprogetto di ordinanza prevede la possibilità della copertura integrale dei costi. Tale possibilità deve tuttavia costituire l'eccezione e intervenire soltanto qualora siano soddisfatte le prescrizioni per la costruzione e qualora lo stabilimento sia destinato in primis all'esecuzione degli allontanamenti direttamente dai CRP, ovvero dai centri della Confederazione previsti nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo.

La Confederazione contribuirà parzialmente al finanziamento laddove gli stabilimenti siano esclusivamente destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa conformemente alla LStr e siano a disposizione di più Cantoni e della Confederazione. Deve inoltre trattarsi di stabilimenti di una certa entità e il regime carcerario dev'essere più blando di quello applicato in ambito penale.

1.2.2 Aumento dell'importo forfettario per la carcerazione amministrativa

Su richiesta dei Cantoni è previsto un aumento da 140 a 200 franchi dell'importo forfettario per la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Stando a un rilevamento svolto dall'UFM nell'estate 2011, le spese d'esercizio legate all'esecuzione della carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa ammontano in media a circa 200 franchi al giorno. Ciò è peraltro consono alla mozione accolta dalle Camere federali il 5 marzo 2012, che obbliga il Consiglio federale a rimborsare interamente ai Cantoni i costi sopportati per la «carcerazione nel settore dell'asilo»¹¹.

1.2.3 Sostituzione delle fattispecie di non entrata nel merito mediante una procedura materiale accelerata / nuova disciplina delle domande multiple e di riesame (OAsi 1)

La maggior parte delle fattispecie di non entrata nel merito sono state abrogate dalla revisione della LAsi del 14 dicembre 2012. D'ora in poi la procedura di non entrata nel merito sarà svolta unicamente in caso di procedura Dublino o di allontanamento verso uno Stato terzo sicuro oppure in assenza di una domanda d'asilo (p. es. qualora i richiedenti l'asilo adducano

⁸ RS 341

⁹ RS 142.281

¹⁰ cfr. Bollettino ufficiale 2012 S 710; per il dibattito in Consiglio nazionale cfr. Bollettino ufficiale 2012 N 1959 segg.:

¹¹ 10.3066 – Mozione del Gruppo PCD-PEV-glp «Lotta contro la criminalità degli stranieri».

esclusivamente motivi economici o medici)¹². In tutti gli altri casi sarà emanata una decisione materiale. Il nuovo sistema richiede poche modifiche a livello dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999¹³ sull'asilo (OAsi 1). Le singole fasi procedurali sono già codificate in dettaglio a livello di legge. Occorreranno invece adeguamenti consistenti a livello di istruzioni.

Le modifiche di legge per quanto riguarda le domande multiple e di riesame richiedono in primis adeguamenti formali a livello esecutivo. Occorrono inoltre adeguamenti materiali per quanto riguarda gli emolumenti per le procedure di riesame o per il trattamento delle domande multiple come anche nell'ambito della concessione dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza per la durata della procedura nell'ambito delle domande multiple.

1.2.4 Modifiche per quanto riguarda la concessione dei contributi federali nel settore dell'asilo (OAsi 2)

Durante la procedura per il trattamento di una domanda multipla (art. 111c LAsi) le persone interessate fuiscono ormai soltanto del soccorso d'emergenza (art. 82 cpv. 2 LAsi). Occorre pertanto adeguare singole disposizioni dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 2011¹⁴ sull'asilo (OAsi 2), precisando che i Cantoni non beneficeranno più di un importo forfettario globale per queste persone.

Nel quadro dei dibattiti parlamentari relativi alla revisione della LAsi è inoltre stato deciso di abolire il diritto dei rifugiati riconosciuti con status di rifugiato al rilascio del permesso di domicilio dopo cinque anni di dimora (art. 60 cpv. 2 LAsi). Il rilascio del permesso di domicilio soggiace ormai alle disposizioni generali della LStr (cfr. art. 34 LStr, rilascio del permesso di domicilio di regola dopo dieci anni). Conformemente alla disciplina anteriore, l'UFM versava ai Cantoni, per i rifugiati riconosciuti titolari del permesso di dimora, un importo forfettario per la copertura delle spese dell'aiuto sociale (l'importo era corrisposto per cinque anni, fino al rilascio del permesso di domicilio, cfr. art. 88 cpv. 3 LAsi). Secondo la nuova disciplina, la Confederazione si assume le spese dell'aiuto sociale durante cinque anni sempreché non sia stato rilasciato un permesso di domicilio.

1.2.5 Contributi finanziari della Confederazione nel settore dell'integrazione (OIntS)

Conformemente al diritto vigente, la Confederazione versa ai Cantoni, nell'ambito del credito approvato dal Parlamento, contributi finanziari per la promozione dell'integrazione degli stranieri (in virtù del programma dei punti fondamentali erogato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia [DFGP] conformemente all'art 55 LStr). Trattasi di un contributo annuo pari a circa 16 milioni di franchi. La Confederazione versa inoltre ai Cantoni una somma forfettaria per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti, delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione fissata nell'ordinanza del 24 ottobre 2007¹⁵ sull'integrazione degli stranieri (OIntS; art. 87 LStr, art. 88 LAsi e art. 18 OIntS). Nel 2010 sono stati versati complessivamente circa 45 milioni di franchi, nel 2011 circa 36,5 milioni e nel 2012 circa 23 milioni. Per i gruppi di persone suindicati, la Confederazione può concedere contributi anche per finanziare progetti e programmi d'importanza nazionale (art. 11 OIntS).

Occorre riagganciarsi in linea di principio al vecchio sistema della promozione dell'integrazione. Ora, però, l'articolo 55 LStr offre una base legale per la concessione di contributi federali all'integrazione, sia per il settore degli stranieri sia per quello dell'asilo. Con

¹² Per la motivazione rimandiamo al Messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo, FF 2010 3889 segg.

¹³ RS 142.311

¹⁴ RS 142.312

¹⁵ RS 142.205

decisione unanime dell'assemblea plenaria della Conferenza dei Governi cantonali (CGC) del 30 settembre 2011 e con decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2011, i Cantoni e la Confederazione hanno convenuto obiettivi congiunti e un nuovo modello di finanziamento per quanto riguarda la promozione specifica dell'integrazione. Questa convergenza è stata codificata in un documento di base (di seguito «Documento di base della Confederazione e dei Cantoni»). In virtù di tale documento, i crediti della Confederazione sono perlopiù attribuiti ai Cantoni tramite la conclusione di accordi programmatici per programmi cantonali d'integrazione. L'importo della somma forfettaria a favore dell'integrazione (art. 18 OIntS), versata attualmente ai Cantoni in funzione del numero di concessioni dell'asilo, di ammissioni provvisorie e di concessioni di protezione, sarà fissato per una durata di quattro anni nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione. Anche il credito annuo di 16 milioni di franchi, impiegato sinora per il programma dei punti fondamentali del DFGP per gli anni 2008-2011 (prorogato fino al 2013) confluirà nei programmi cantonali d'integrazione. La Confederazione aumenta tale credito di altri 20 milioni di franchi fino a un totale di 36 milioni l'anno. Tale importo è già stato preventivato nel quadro del piano finanziario 2014–2016. La concessione di questi contributi è vincolata alla condizione che i Cantoni partecipino al finanziamento dei programmi cantonali d'integrazione in misura almeno identica alla Confederazione.

Accanto ai programmi cantonali d'integrazione potranno essere sostenuti anche programmi e progetti d'importanza nazionale. Trattasi di iniziative per sviluppare basi e strumenti nel settore della garanzia della sicurezza. Nell'ambito della promozione dell'integrazione, la qualità va garantita sulla base di pertinenti standard nazionali. I programmi e progetti d'importanza nazionale sono anche fonte d'impulsi per l'ulteriore sviluppo della politica nell'ambito della promozione dell'integrazione. Le esperienze raccolte possono essere messe a profitto dei programmi cantonali o delle misure attuate nelle strutture ordinarie.

2. Parte speciale

2.1 Commento alle singole disposizioni

2.1.1 Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)

Articolo 15 Partecipazione alle spese della carcerazione

Capoverso 1

Nell'ambito della procedura di consultazione sull'ultima modifica delle disposizioni finanziarie nel settore dell'asilo (OAsi 2, OEAE, OIntS) dell'aprile 2012, 15 Cantoni e l'Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione (ASM) hanno espresso il desiderio che fosse aumentato anche l'importo forfettario versato dalla Confederazione per le spese di carcerazione nel settore dell'asilo, che ammonta attualmente a 140 franchi (art. 15 cpv. 1 OEAE)¹⁶. Quale motivo sono stati addotti i costi effettivi nettamente più elevati. Stando a un rilevamento svolto dall'UFM nell'estate 2011, le spese d'esercizio legate all'esecuzione della carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa ammontano in media a 200 franchi al giorno. L'importo forfettario va quindi aumentato a 200 franchi. Nella maggior parte dei Cantoni l'indennità attuale non basta a coprire le spese. I 200 franchi corrispondono a un valore medio valevole per tutta la Svizzera per quanto concerne le spese d'esercizio connesse alla carcerazione amministrativa. Questo valore medio è stato calcolato in base a un rilevamento svolto nella tarda estate del 2011 presso tutti i Cantoni¹⁷.

Un aumento della partecipazione alle spese della carcerazione non riflette solo l'auspicio della maggioranza dei Cantoni, ma corrisponde anche a un incarico del Parlamento. Il 15 marzo 2012, infatti, le Camere hanno approvato una mozione che obbliga la Confederazione a rimborsare interamente ai Cantoni i costi sopportati per la «carcerazione nel settore dell'asilo»¹⁸.

Con il previsto adeguamento per quanto riguarda le spese di ammortamento s'intende evitare che la Confederazione, tramite l'importo forfettario per le spese d'esercizio, finanzia una componente di ammortamento per un istituto carcerario di cui ha cofinanziato la costruzione.

Capoverso 2

Occorre dare all'articolo 15 capoverso 2 OEAE una formulazione aperta e dissociarlo dall'importo forfettario giornaliero di cui all'articolo 15 capoverso 1 OEAE (stralcio dell'ultima frase secondo cui l'indennità è retta dal cpv. 1 anche se la carcerazione è ordinata dal CRP). L'UFM beneficia così di un margine di manovra più ampio per la conclusione di convenzioni amministrative. Con ciò è possibile garantire che siano disponibili posti di carcerazione in numero sufficiente per l'esecuzione degli allontanamenti direttamente dalle strutture ricettive della Confederazione.

¹⁶ Cfr. Riassunto dei risultati della procedura di consultazione:

http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/teilrev_aug_carrrier-sanctions.html

¹⁷ Cfr. rapporto dell'UFM concernente la valutazione dell'indagine sulla carcerazione amministrativa del 15 settembre 2011.

¹⁸ 10.3066 – Mozione del Gruppo PCD-PEV-glp «Lotta contro la criminalità degli stranieri»..

Sezione 1c: Partecipazione della Confederazione ai costi di costruzione e sistemazione di stabilimenti carcerari cantonali

Articolo 15j Condizioni per la partecipazione finanziaria della Confederazione

Frase introduttiva

L'articolo elenca le condizioni cumulative fondamentali per la partecipazione della Confederazione alle spese di costruzione di stabilimenti carcerari cantonali nei limiti dei crediti disponibili. I criteri risultano dal tenore della base legale (art. 82 cpv. 1 LStr) e dalla documentazione afferente¹⁹, dalle norme di diritto costituzionale e di diritto internazionale²⁰, dalla giurisprudenza del Tribunale federale sull'organizzazione della carcerazione amministrativa nel settore degli stranieri e dal rimando alle pertinenti disposizioni della LPPM nonché dalle pertinenti disposizioni esecutive.

Lettera a

Come già precisato a livello di legge, la partecipazione finanziaria della Confederazione alla costruzione, all'ampliamento e alla trasformazione entra in linea di conto soltanto per stabilimenti carcerari esclusivamente destinati all'esecuzione della carcerazione secondo il diritto in materia di stranieri. Possibilmente deve trattarsi di edifici autonomi. Secondo il Tribunale federale, stabilimenti specifici organizzati in funzione delle esigenze di questo tipo di carcerazione e in vista di un regime carcerario liberale sono la soluzione che meglio consente di considerare la situazione speciale delle persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri (DTF 123 I 231 consid. b). Anche la direttiva 2008/115/CE²¹ (direttiva sul rimpatrio), che fa parte della normativa Schengen e pertanto è vincolante per la Svizzera, formula esigenze generali in merito. L'articolo 16 paragrafo 1 precisa infatti che «il trattenimento avviene di norma in appositi centri di permanenza temporanea». Qualora l'esecuzione della carcerazione secondo il diritto in materia di stranieri sia prevista in uno stabilimento destinato anche all'esecuzione delle pene, occorre separare completamente le persone in carcerazione amministrativa dai detenuti ordinari. La soluzione adottata deve altresì consentire un regime carcerario più blando e prevedere salette comuni, possibilità di ricevere visite e attività ricreative (FF 1994 I 297). L'esecuzione della carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa dev'essere autonoma e indipendente rispetto all'esecuzione della carcerazione per scontare una pena. Occorre predisporre all'uopo spazi separati dal resto dello stabilimento. I diritti delle persone che si trovano in carcerazione amministrativa devono essere integralmente garantiti anche in caso di doppia destinazione di determinati spazi dello stabilimento carcerario. Con la separazione fisica ci si propone altresì di mostrare chiaramente verso l'esterno che le persone trattenute non sono sospettate di reati penali ma si trovano nello stabilimento per ragioni squisitamente amministrative (DTF 122 II 53 consid. 5a).

¹⁹ Bollettino ufficiale 2012 S 710 / Bollettino ufficiale 2012 N 1959 segg. / Raccomandazione del Consiglio d'Europa: principi europei sull'esecuzione delle pene 2006 (conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale occorre conformarsi ai principi europei sull'esecuzione delle pene, giacché contengono importanti direttive per una prassi moderna nell'ambito della privazione della libertà in ambito penale, pur non essendo, sotto il profilo del diritto internazionale, sufficientemente vincolanti per garantire che l'inosservanza di tali principi costituisca di per sé una violazione dei diritti costituzionali dei cittadini o possa essere impugnata per violazione di un trattato internazionale interponendo ricorso sussidiario in materia costituzionale [DTF 118 Ia 64 consid. 2a]).

²⁰ Art. 3 e 5 CEDU; art. 31 Cost.; Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dic. 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio), GU L 348/98 del 24.12.2008, pag. 1.

²¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dic. 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio), GU L 348/98 del 24.12.2008, pag. 1.

Lettera b

Esigendo che lo stabilimento carcerario sia a disposizione di più Cantoni e della Confederazione si perseguono più obiettivi. In primo luogo s'intende incoraggiare la collaborazione intercantonale nel settore dell'esecuzione della carcerazione amministrativa. L'idea è che i Cantoni mettano a disposizione di altri Cantoni un numero maggiore di posti di carcerazione e, possibilmente, predispongano congiuntamente appositi stabilimenti, per esempio in virtù di concordati cantonali. Si vuole altresì garantire che nella pianificazione di nuovi stabilimenti carcerari siano sistematicamente considerate anche le esigenze della Confederazione per quanto concerne la garanzia dell'esecuzione degli allontanamenti dai centri della Confederazione. Infine, con la nuova disciplina si desidera fare in modo che gli stabilimenti carcerari raggiungano una certa entità (cfr. in merito anche l'art. 15/ OEAE).

Lettera c

Conformemente all'articolo 81 capoverso 2 LStr, per quanto possibile è offerta agli stranieri incarcerati un'occupazione adeguata. Il Tribunale federale rileva che in caso di carcerazione di breve durata (una settimana) si può prescindere da un'occupazione, mentre è d'obbligo proporla in caso di permanenza prolungata (DTF 122 I 234 consid. 3). Tuttavia, le persone in carcerazione amministrativa non soggiacciono a nessun obbligo di lavoro (DTF 123 I 238 consid. II/3f/aa).

Lo scopo della carcerazione non esige una limitazione dei contatti con l'esterno o con altre persone incarcerate secondo il diritto in materia di stranieri. Eventuali motivi di sicurezza connaturali alla carcerazione sono giustificati soltanto se dettati da esigenze atte a garantire il buon funzionamento dello stabilimento o da preoccupazioni concrete in termini di sicurezza (DTF 122 II 299 consid. 3 c).

Devono essere garantite le prestazioni di pronto soccorso medico e le cure indispensabili in caso di malattia.

Con sentenza del 12 luglio 1996, il Tribunale federale ha definito quale criterio almeno un'ora di passeggio o moto all'aria libera al giorno conformemente alle regole penitenziarie europee. Secondo l'Alta corte, una regolamentazione che non si conformi a queste esigenze minime nei riguardi di stranieri in carcerazione amministrativa non è giustificabile alla luce del diritto costituzionale e, stante lo scopo della carcerazione, non è compatibile con il diritto fondamentale alla libertà personale (DTF 122 I 230 consid. 4b).

Altri esempi tratti dalla giurisprudenza del Tribunale federale:

Contatti con persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri:

- possibilità di usufruire regolarmente di un locale comune o, per lo meno, possibilità di svolgere attività comuni (sport nel cortile dello stabilimento, altre attività nei locali di lavoro quando non sono occupati, ecc.) al di là dell'ora di passeggio prescritta (DTF 122 II 299 consid. 5 a).

Contatti col mondo esterno:

- se non vi sono rischi concreti per la sicurezza, dev'essere garantita la possibilità di intrattenere contatti stretti con l'esterno (DTF 122 II 299 consid. 6 a). La possibilità di ricevere visite nell'apposita cabina con vetro divisorio non risponde alle esigenze poste dal diritto federale (DTF 122 II 311 consid. 6 a);
- è lecito controllare la posta in arrivo e in uscita soltanto se nella fattispecie sussistono speciali esigenze in termini di sicurezza (DTF 122 II 54 seg. consid. 5b/bb);

- in linea di principio, le persone incarcerate secondo il diritto in materia di stranieri hanno diritto di telefonare a titolo privato e a proprie spese senza sorveglianza (DTF 122 II 55 consid. 5b/bb).

Lettera d

Nell'organizzare la carcerazione va tenuto conto delle esigenze delle persone bisognose di protezione, dei minorenni non accompagnati e delle famiglie con figli minorenni. L'organizzazione della carcerazione è inoltre retta dagli articoli 16 paragrafo 3 e 17 della direttiva 2008/115/CE (cfr. art. 81 cpv. 3 LStr).

Nel caso di minorenni non accompagnati e famiglie con figli minorenni occorre ordinare la carcerazione solo in casi estremi e per una durata quanto più possibile breve. Le famiglie devono fruire di un alloggio separato che le garantisca sufficiente privacy. I minorenni devono avere la possibilità di svolgere attività ricreative, quindi anche di dedicarsi a giochi e svaghi consoni alla loro età. Per quanto possibile devono essere alloggiati in infrastrutture conformi alle esigenze personali e materiali della loro età. In Svizzera non è possibile trattenere in carcerazione amministrativa ragazzi minori di 15 anni (cfr. art. 80 cpv. 4 LStr).

Lettera e

Le libertà individuali delle persone interessate non devono essere limitate al di là di quanto richiesto dallo scopo della carcerazione e dal buon funzionamento dello stabilimento (DTF 122 I 226 consid. 2a/aa).

Lettera f

Accanto alle esigenze summenzionate poste all'edificazione di stabilimenti carcerari cantonali, per analogia con la procedura d'autorizzazione federale conforme alla LPPM devono essere soddisfatte le condizioni seguenti:

- la necessità della costruzione è documentata in una pianificazione cantonale o inter-cantonale;
- il progetto edile è stato autorizzato nell'ambito del pertinente concordato, ovvero dalla competente autorità cantonale;
- l'ampliamento o la trasformazione è parte integrante di una pianificazione globale dell'infrastruttura;
- i previsti lavori operano un miglioramento proporzionale all'investimento;
- l'assetto per l'esercizio dello stabilimento e i promotori del progetto garantiscono il raggiungimento dello scopo dell'infrastruttura.

Articolo 15k Entità dei sussidi

In virtù dell'articolo 82 capoverso 1 LStr adottato dal Parlamento, la Confederazione può finanziare integralmente o parzialmente la costruzione e la sistemazione di stabilimenti carcerari cantonali esclusivamente destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa. Al calcolo dei contributi e alla procedura si applicano per analogia le disposizioni delle sezioni 2 e 6 LPPM.

La LPPM disciplina come segue la partecipazione della Confederazione alla costruzione di stabilimenti carcerari cantonali per l'esecuzione delle pene e delle misure (art. 4 cpv. 1 LPPM): «Il sussidio della Confederazione ammonta al 35 per cento dei costi di costruzione riconosciuti».

L'articolo 82 capoverso 1 prima frase LStr oltrepassa chiaramente tale partecipazione, consentendo alla Confederazione di finanziare «integralmente o parzialmente» i lavori di costruzione, ovvero di assumersi fino al 100 per cento dei costi per la costruzione di stabilimenti carcerari cantonali destinati all'esecuzione della carcerazione amministrativa. È quanto e-

merge chiaramente anche dalla documentazione afferente (cfr. Bollettino ufficiale 2012 S 710; per il dibattito in Consiglio nazionale cfr. Bollettino ufficiale 2012 N 1959 segg.).

Questa disciplina dovrebbe consentire di risolvere il problema della penuria di posti di carcerazione e incentivare i Cantoni a pianificare e costruire stabilimenti carcerari.

Considerato quanto sopra, il riferimento (analogico) alle sezioni 2 e 6 LPPM e agli importi ivi codificati, contenuto nell'articolo 82 capoverso 1 seconda frase LStr, ha una portata limitata. In ogni caso non è suo scopo limitare il finanziamento a un tetto massimo del 35 per cento.

La disposizione esecutiva prevede pertanto la possibilità per la Confederazione di assumersi fino al 35 per cento dei costi di costruzione se lo stabilimento carcerario offre almeno 30 posti di carcerazione e se sono soddisfatte le condizioni dell'articolo 15j OEAE (cpv. 1). La partecipazione della Confederazione può raggiungere il 60 per cento se lo stabilimento offre almeno 50 posti ed è esclusivamente destinato all'esecuzione della carcerazione amministrativa (cpv. 2).

Occorre prevedere la possibilità di una partecipazione della Confederazione al di là del 60 per cento, segnatamente in vista del previsto riassetto del settore dell'asilo, se lo stabilimento carcerario è destinato in primis a garantire l'esecuzione degli allontanamenti direttamente dai centri della Confederazione (senza previo trasferimento al Cantone).

Se i posti di carcerazione di uno stabilimento sono esclusivamente destinati all'esecuzione dell'allontanamento direttamente da un centro della Confederazione e non all'incarcerazione di persone il cui allontanamento dev'essere eseguito dal Cantone d'ubicazione dello stabilimento carcerario (tutti i posti sono a disposizione della sola Confederazione), in linea di principio dev'essere data la possibilità alla Confederazione di assumersi la totalità dei costi di costruzione riconosciuti (cfr. cpv. 3 e art. 82 cpv. 1 LStr). In caso di utilizzo condiviso (Confederazione/Cantoni), per i posti di carcerazione a disposizione dei Cantoni in vista dell'esecuzione degli allontanamenti si applicano i sussidi di cui ai capoversi 1 e 2. Per i posti di carcerazione originariamente destinati all'esecuzione degli allontanamenti dai centri della Confederazione ma adibiti all'esecuzione cantonale, i sussidi devono essere restituiti pro rata (cfr. art. 15n OEAE).

La Confederazione può partecipare ai costi di costruzione anche in caso di trasformazione o ampliamento di uno stabilimento carcerario cantonale, se al termine dei lavori sono soddisfatte le condizioni dell'articolo 15j OEAE e lo stabilimento ha raggiunto dimensioni dell'entità richiesta.

Calibrando la partecipazione della Confederazione in funzione dell'entità dello stabilimento ci si propone di:

- incentivare la predisposizione di un numero maggiore di stabilimenti carcerari specializzati destinati alla sola esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto relativo agli stranieri;
- incentivare i Cantoni a collaborare maggiormente tra loro nell'ambito della costruzione e della sistemazione di stabilimenti carcerari ad hoc;
- fare in modo che i lavori di costruzione di stabilimenti carcerari considerino le esigenze della Confederazione in previsione del riassetto del settore dell'asilo²².

Articolo 15/ Metodo di calcolo

Di norma, i costi di costruzione riconosciuti sono calcolati sulla base di importi forfettari. Nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure si sono avuti buoni risultati grazie al meto-

²² Dichiarazione congiunta in occasione della conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013

do di calcolo basato sui sussidi forfetari per singolo posto calibrati sulle esigenze di spazio del detenuto. Per definire l'istituto tipo, occorre tener conto sia delle esigenze di spazio sia dei requisiti di sicurezza. Per la carcerazione amministrativa non esiste uno stabilimento tipo. I principi per definire l'istituto tipo andrebbero disciplinati per analogia con l'ordinanza del DFGP del 19 novembre 2001²³ sui sussidi di costruzione della Confederazione agli istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure. Più tardi sarà svolta un'indagine conoscitiva a parte sull'ordinanza del DFGP.

Articolo 15m Sussidi di costruzione

Questa disposizione rimanda, per quanto riguarda la definizione dei sussidi di costruzione, all'applicazione analogica delle pertinenti disposizioni esecutive relative alla LPPM dell'ordinanza del 21 novembre 2007²⁴ sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (OPPM).

Articolo 15n Restituzione di sussidi

La presente disposizione corrisponde all'articolo 12 LPPM. Prevede la restituzione dei sussidi pagati a torto o utilizzati in modo non conforme al loro scopo. Prevede altresì la restituzione pro rata dei sussidi qualora uno stabilimento che ha ricevuto contributi di costruzione venga utilizzato per un altro scopo (p. es. esecuzione delle pene e delle misure) entro 20 anni dal versamento finale. I sussidi vanno restituiti soltanto in caso di utilizzo non conforme definitivo. Una conversione temporanea per occupazione insufficiente (p. es. in caso di calo delle domande d'asilo) non fa scattare l'obbligo di rimborso. Tuttavia, occorre informare previamente il settore Esecuzione delle pene e delle misure dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Articolo 15o Organizzazione e procedura

La procedura di esame e autorizzazione corrisponde analogicamente agli articoli 13-16a LPPM e alle pertinenti disposizioni esecutive. L'UFG è il servizio del DFGP competente per l'esame delle domande di sussidio e per la procedura di autorizzazione. Il settore Esecuzione delle pene e delle misure dell'UFG dispone del necessario know-how, giacché gran parte delle prescrizioni per la costruzione e la manutenzione degli stabilimenti carcerari nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure è vincolante anche per il settore della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia stranieri. Il precitato settore dell'UFG ha peraltro già assicurato questa funzione in passato, in virtù dell'articolo 14e capoverso 1 LDDS. Per svolgere questo compito, l'UFG abbisognerà verosimilmente di due posti supplementari a tempo pieno. All'UFM compete la pianificazione del fabbisogno e dell'ubicazione a livello svizzero. Coinvolgendo l'UFG, l'UFM predispone inoltre le necessarie basi legali.

Sezione 2: Ammissione provvisoria

Articolo 26a Estinzione dell'ammissione provvisoria

Lettera c

L'ammissione provvisoria si estingue giusta l'articolo 84 capoverso 4 LStr, al momento della partenza definitiva dalla Svizzera o dell'ottenimento di un permesso di dimora. In futuro si estinguerà anche in caso di soggiorno non autorizzato di oltre due mesi all'estero. È pertanto abrogata la disposizione esecutiva secondo cui l'estinzione interveniva già dopo un mese di soggiorno non autorizzato all'estero.

²³ RS 341.14

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

Articolo 3 Trasmissione e notificazione di decisioni

Nell'ambito della revisione parziale della LAsi del 18 giugno 2010²⁵ in vista del recepimento della direttiva sul rimpatrio è stata integrata una nuova disposizione (art. 13 cpv. 5) secondo cui le decisioni Dublino di non entrata nel merito sono notificate direttamente all'interessato, anche se si fa rappresentare da un legale. La notifica è comunicata senza indugio al rappresentante legale. Nel tenore vigente, l'articolo 3 rimanda soltanto all'articolo 13 capoverso 3 LAsi. La presente modifica d'ordinanza è l'occasione per adeguare conseguentemente il rimando, includendovi il nuovo articolo 13 capoverso 5 LAsi.

Articolo 4 Lingua della procedura

Per motivi dettati dalla sicurezza del diritto e dalla trasparenza, le disposizioni sulla lingua della procedura sono ora contenute nella legge (art. 16 LAsi). La pertinente disposizione esecutiva può pertanto essere abrogata (cfr. messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010, FF 2010 3889, 3921).

Articolo 7c Emolumenti per domande di riesame e domande multiple

Nel riferimento tra parentesi sotto la rubrica è inserito un rimando alle nuove basi legali della procedura in caso di domande di riesame o multiple. La prassi odierna dell'UFM è inoltre integrata nell'ordinanza. L'emolumento per le domande di riesame e per le domande multiple è dimezzato e passa da 1200 a 600 franchi. Questo adeguamento si allinea con una sentenza del Tribunale amministrativo federale (TAF) del 2008 in cui si è costata che un emolumento di 1200 franchi per il trattamento di una domanda di riesame o di una domanda multipla viola il principio di proporzionalità (DTAF 2008/3).

Articolo 20 Colloquio preliminare consultivo

La base legale per l'introduzione di un colloquio preliminare consultivo nella procedura d'asilo è stata creata nell'ambito dei dibattiti parlamentari in merito all'ultima revisione della LAsi (art. 25a LAsi). Conformemente al tenore di tale disposizione, il colloquio preliminare dev'essere svolto prima della procedura d'asilo vera e propria.

Il colloquio preliminare consultivo va svolto durante l'audizione sulle generalità e sull'itinerario del viaggio e prima dell'audizione sui motivi d'asilo. Pertanto è svolto prima che siano avviate le prime fasi della procedura d'asilo strictu sensu (audizione, ovvero concessione del diritto di essere sentiti in merito ai motivi d'asilo). Se è svolta solo un'audizione, senza interrogatorio sommario, il colloquio preliminare va svolto immediatamente prima dell'audizione.

Articolo 28 Parere dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati

Occorre adeguare il riferimento tra parentesi sotto la rubrica. Gli articoli 32-35a e 41 LAsi sono stati abrogati in concomitanza con la soppressione della maggior parte delle fattispecie di non entrata nel merito. La nuova base legale è data dall'articolo 31a LAsi.

Articolo 28a Ulteriori chiarimenti

La disposizione esecutiva è abrogata giacché nell'ambito della soppressione della maggior parte delle fattispecie di non entrata nel merito è venuta meno la base legale per la procedu-

²⁵ RU 2010 5925; FF 2009 7737

ra di non entrata nel merito in assenza di documenti di viaggio o di legittimazione (art. 32 cpv. 3 lett. c LAsi).

Articolo 28b Collaborazione all'accertamento dei fatti

Occorre adeguare il riferimento tra parentesi sotto la rubrica. L'articolo 41 capoverso 3 LAsi è stato abrogato. La nuova base legale per la cooperazione internazionale all'accertamento dei fatti è data dall'articolo 29a LAsi.

Articolo 38 Asilo accordato a famiglie

La possibilità di includere nell'asilo «altri parenti prossimi» di rifugiati residenti in Svizzera è stata abolita nell'ambito del dibattito parlamentare sull'ultima revisione della LAsi. La pertinente disposizione esecutiva diventa pertanto superflua.

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

Articolo 2 Definizione delle prestazioni d'aiuto sociale e di soccorso d'emergenza rimborsabili

La Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese dell'aiuto sociale per le persone ammesse provvisoriamente e per i rifugiati riconosciuti mediante un importo forfettario globale (cfr. art. 88 LAsi e art. 87 LStr i.r.c. gli art. 21 e 25 OAsi 2). La presente modifica, ovvero precisazione depenna esplicitamente le prestazioni integrative dalle prestazioni d'aiuto sociale e di soccorso d'emergenza rimborsabili indennizzate ai Cantoni conformemente all'articolo 18 OlntS.

Conformemente al rapporto esplicativo sulla promulgazione dell'OlntS (marzo 2007)²⁶, nel calcolo della neutralità dei costi della somma forfettaria globale non si è tenuto conto della parte prevista per l'integrazione (apprendimento della lingua, integrazione professionale ecc.) della somma attuale a favore dei rifugiati, poiché tale parte verrà in futuro versata con la somma forfettaria a favore dell'integrazione. È quanto emerge anche dal rapporto esplicativo sulla revisione dell'OAsi 2.²⁷

I rifugiati e, in alcuni Cantoni, anche le persone ammesse provvisoriamente, sono sostenuti conformemente alle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'assistenza sociale (CSIAS), che prevedono determinate misure integrative (cfr. cap. D.3 delle direttive) a carico dell'aiuto sociale. Conformemente al capitolo D.5 delle direttive CSIAS, simili misure sono perlopiù considerate prestazioni assistenziali ai sensi dell'articolo 3 della legge federale del 24 giugno 1977²⁸ sull'assistenza (LAS) e sono pertanto coperte, conformemente al tenore dell'articolo 2 OAsi 2 vigente, mediante la somma forfettaria unica di cui all'articolo 88. Siccome l'articolo 2 capoverso 3 OlntS codifica la priorità della struttura ordinaria «sicurezza sociale», le misure attuate in tale ambito - sovvenzionate tramite la somma forfettaria unica - non possono più essere finanziate tramite i crediti destinati all'integrazione.

La prassi ha tuttavia dimostrato che alcuni Cantoni utilizzano le strutture della sicurezza sociale per attuare misure integrative destinate alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti. Al lato pratico, la delimitazione operata dal diritto vigente tra somma forfettaria a favore dell'integrazione e somma forfettaria unica si è rivelata oggettivamente insoddisfacente.

²⁶ Cfr. Rapporto relativo all'avamprogetto di ordinanza sull'integrazione degli stranieri (Disposizioni d'esecuzione concernenti la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri, pag. 12).

²⁷ Cfr. Rapporto concernente la modifica delle ordinanze 1, 2 e 3 sull'asilo (Disposizioni esecutive relative alla revisione parziale della legge sull'asilo del 16 dicembre 2005, pagg. 27 e 29/30).

²⁸ RS 851.1

La somma forfettaria a favore dell'integrazione, pertanto, deve consentire di finanziare, oltre a misure integrative specifiche - ossia misure che non sono finanziate dalle strutture ordinarie -, anche misure tese a promuovere l'integrazione professionale e sociale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti, sempreché la legislazione cantonale preveda siffatte misure a favore di questi gruppi della popolazione e tali misure siano considerate prestazioni assistenziali ai sensi dell'articolo 3 LAS. La somma forfettaria a favore dell'integrazione deve consentire di finanziare anche le spese di viaggio e gli assegni per l'integrazione connessi alle predette misure qualora non vi siano altre possibilità di finanziamento. I programmi d'occupazione proposti nell'ambito dell'assistenza al solo scopo di strutturare le giornate continuano come sinora ad essere rimborsati ai Cantoni tramite la somma forfettaria unica e non tramite la somma forfettaria a favore dell'integrazione (cfr. art. 22 cpv. 2 e 26 cpv. 2 OAsi 2).

Articolo 3 Determinazione e concessione dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza

Capoverso 1

Trattasi di un semplice adeguamento linguistico che ricalca a livello esecutivo la formulazione del nuovo articolo 83 capoverso 1^{bis} LAsi.

Capoverso 3

Conformemente all'articolo 82 capoverso 2 LAsi, le persone che hanno presentato una domanda di riesame o multipla (procedura secondo l'art. 111b o 111c LAsi) ricevono, su richiesta, un soccorso d'emergenza. Occorre pertanto integrare queste categorie di persone nell'articolo 3 capoverso 3.

Articolo 5 capoverso 6

Secondo il capoverso 2 del nuovo articolo 89a LAsi, se un Cantone non adempie l'obbligo di cui al capoverso 1, l'UFM può ridurre le indennità finanziarie destinate a tale Cantone o fissarle in funzione dei dati disponibili. L'articolo 5 capoverso 6 OAsi 2 è completato precisando che siffatte riduzioni sono computate unitamente ai versamenti giusta l'articolo 5 capoverso 2 OAsi 2.

Articolo 20 Durata dell'obbligo di rimborsare le spese (richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora)

Frase introduttiva

Conformemente all'articolo 82 capoverso 2 LAsi, le persone che entro cinque anni dal passaggio in giudicato della decisione in materia d'asilo e d'allontanamento presentano una nuova domanda d'asilo (art. 111c LAsi) ricevono, su richiesta, un soccorso d'emergenza. La disposizione esecutiva deve pertanto precisare che, conformemente all'articolo 20 OAsi 2, i Cantoni non ottengono una somma forfettaria unica per queste persone. La base legale dell'obbligo di rimborsare le spese è data piuttosto dall'articolo 28 OAsi 2 (somma forfettaria per il soccorso d'emergenza).

Lettera f

Per la nuova formulazione in merito alla pretesa al rilascio del permesso di dimora, rimandiamo all'articolo 24. La motivazione è analoga. Si tratta di una mera modifica redazionale per armonizzare il tenore con quello dell'articolo 24.

Per semplificare e armonizzare il sistema d'indennità è inoltre omessa la parola «iniziale». Conformemente al diritto vigente, il Cantone non fruisce della somma forfettaria globale durante la seconda procedura d'asilo, per esempio nel caso di una persona ammessa provvisoriamente che ottiene il permesso di dimora per matrimonio, poi lo perde e presenta una nuova domanda d'asilo. Se al momento di esaminare l'eventuale diritto del Cantone al versamento di una somma forfettaria per una data persona occorre esaminare anche se la persona è già stata in possesso di un permesso di dimora, il sistema d'indennità diventa troppo complicato. La modifica concerne un numero esiguo di casi individuali.

Articolo 24 Durata dell'obbligo di rimborsare le spese

Capoverso 1 lettera a

Secondo il nuovo articolo 88 capoverso 3 LAsi, le somme forfettarie per rifugiati riconosciuti sono versate al Cantone per al massimo cinque anni a partire dal deposito della domanda d'asilo. Se prima dello scadere dei cinque anni è rilasciato un permesso di domicilio, il rimborso delle spese da parte della Confederazione cessa in concomitanza con il rilascio. Occorre pertanto una nuova disciplina dell'obbligo della Confederazione di rimborsare le spese.

Il rilascio del permesso di domicilio ai rifugiati riconosciuti è ormai retto dall'articolo 34 LStr. La disciplina speciale prevista dall'articolo 60 capoverso 2 LAsi, secondo cui i rifugiati riconosciuti hanno diritto al permesso di domicilio dopo cinque anni, è stata abrogata.

Tuttavia, vi sono gruppi di persone che continuano a godere di un diritto al permesso di domicilio dopo cinque anni di dimora regolare, per esempio i coniugi di titolari del permesso di domicilio (art. 43 cpv. 2 LStr) e gli apolidi (art. 31 cpv. 3 LStr).

Per tenere conto di queste novità e degli sviluppi futuri nel settore (p. es. revisione LStr), gli articoli sui quali si fonda la pretesa al rilascio di un permesso secondo il diritto in materia di stranieri non vengono più elencati individualmente bensì sostituiti da una formulazione generale. Si tratta segnatamente delle pretese secondo gli articoli 43 capoverso 2 e 43 capoverso 3 LStr (lett. a) nonché l'articolo 31 capoverso 3 LStr (lett. c).

In tutti i casi in cui continua a sussistere un diritto al permesso di domicilio, l'obbligo della Confederazione di rimborsare le spese termina alla fine del mese in cui è sorto il diritto.

In assenza di un diritto al permesso di domicilio, l'obbligo di rimborsare le spese termina al più tardi dopo cinque anni dal rilascio della domanda d'asilo rilevante.

Capoverso 1 lettere a-d

In merito allo stralcio della parola «iniziale» nelle lettere a-d rimandiamo al commento ad articolo 20 lettera f. Si applica per analogia la medesima motivazione.

Capoverso 1 lettera f

Alla lettera f, per ragioni di sistematica, è introdotto un nuovo fattore che pone termine all'obbligo di rimborsare le spese per rifugiati riconosciuti, rifugiati ammessi provvisoriamente, apolidi e persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora. L'obbligo della Confederazione di rimborsare le spese cessa dunque qualora una persona abbia lasciato definitivamente la Svizzera o sia partita senza essere controllata. Tale disciplina riflette la prassi odierna. L'articolo 20 lettera c OAsi 2 prevede la medesima disciplina per i richiedenti l'asilo.

Capoverso 4

L'articolo 88 capoverso 3 prevede ora che le somme forfettarie per rifugiati sono versate ai Cantoni in linea di principio fino al rilascio del permesso di domicilio o al massimo durante cinque anni dal deposito della domanda d'asilo.

Secondo l'articolo 89 capoverso 2 LAsi, il Consiglio federale definisce l'assetto delle somme forfetarie versate ai Cantoni per l'espletamento dei loro compiti, nonché la durata del versamento e i relativi presupposti. La pertinente disposizione esecutiva è l'articolo 24 OAsi 2.

L'articolo 24 capoverso 4 prevede un periodo più lungo per il versamento delle somme forfetarie globali a determinate categorie di persone. Tale disposizione va adeguata al nuovo tenore dell'articolo 88 capoverso 3 LAsi. Ciò non ha conseguenze finanziarie.

Articolo 28 Rubrica, frase introduttiva e lettera a

Il rimando tra parentesi sotto la rubrica è adeguato conseguentemente all'abrogazione dell'articolo 88 capoverso 5 LAsi. Lo stralcio della parola «iniziale» è un adeguamento alla formulazione della pertinente norma di legge (art. 88 cpv. 4 LAsi). Occorre modificare la lettera a conseguentemente all'abrogazione degli articoli 32-35a LAsi e alla disciplina delle rimanenti fattispecie di non entrata in merito agli articoli 31a capoversi 1 e 3 LAsi.

Sezione 4: Aiuto individuale al ritorno

Articolo 74 Erogazione

Capoverso 5

Sono definite più da vicino le situazioni in cui è concesso un aiuto supplementare.

Nella prassi questo aiuto supplementare è concesso dal 2012 anche nell'ambito dei programmi per i Paesi (p. es. Tunisia e Guinea). Pertanto il capoverso è completato menzionando esplicitamente la possibilità di concedere l'aiuto materiale supplementare anche in presenza di motivi specifici legati al Paese.

2.1.4 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

L'adeguamento dell'articolo 55 LStr si ripercuote su alcune disposizioni del capitolo 4. La sistematica del capitolo è adeguata per più trasparenza e coerenza alle disposizioni sul finanziamento. Si tratta di illustrare chiaramente la nuova disciplina del finanziamento della promozione specifica dell'integrazione da parte della Confederazione. Alla sezione 1, il capitolo 4 illustra pertanto i principi per la concessione dei contributi, i settori da promuovere e le modalità di presentazione ed esame delle domande. Le sezioni 1a, 1b e 2 si addentrano nelle varie forme di contributi (programmi cantonali d'integrazione e somme forfetarie a favore dell'integrazione).

Capitolo 4: Contributi finanziari per promuovere l'integrazione

La politica integrativa della Confederazione e dei Cantoni si fonda sul principio secondo cui l'integrazione dev'essere incoraggiata in primis tramite le strutture ordinarie di rilievo per l'integrazione (p.es. scuola, formazione professionale, mercato del lavoro) e le pertinenti misure vanno finanziate attraverso il bilancio di previsione ordinario di queste strutture. Laddove tuttavia le strutture ordinarie mancano, non bastano o non sono accessibili, occorre colmare le lacune grazie a programmi cantonali d'integrazione e a programmi e progetti della promozione specifica dell'integrazione. Le offerte della promozione specifica dell'integrazione possono rivolgersi anche alle strutture ordinarie, supportandole nella realizzazione del loro compito integrativo.

Sezione 1: Disposizioni generali

Articolo 11 Concessione dei contributi

La disposizione esecutiva è stata adeguata fondandosi sul tenore della nuova base legale (art. 55 LStr), valevole sia per il settore degli stranieri sia per quello dell'asilo. Per ragioni di sistematica, i programmi cantonali d'integrazione e i progetti e programmi d'importanza nazionale sono trattati negli articoli 17a e 17e OIntS.

Articolo 12 Beneficiari

La disposizione può essere abrogata, giacché i beneficiari sono già indicati nella legge (art. 55 cpv. 2 e 3 LStr).

Articolo 13 Settori da promuovere

L'unica modifica concerne il rimando tra parentesi sotto la rubrica.

Articolo 14 Programma prioritario

La disposizione può essere abrogata conseguentemente alla nuova impostazione della promozione specifica dell'integrazione da parte della Confederazione e dei Cantoni. I punti fondamentali della promozione specifica dell'integrazione per il periodo 2014–2017 sono stati definiti nel Documento di base della Confederazione e dei Cantoni menzionato al punto 1.2.5 (programmi cantonali d'integrazione; cfr. anche il commento ad art. 17a OIntS).

L'obbligo di erogare un ordine di priorità deriva anche dall'articolo 13 della legge del 5 ottobre 1990²⁹ sui sussidi (LSu).

Articolo 15 Presentazione ed esame delle domande

L'abrogazione dell'articolo 14 rende caduca l'attribuzione delle domande in virtù del programma prioritario. Il DFGP stabilisce, dopo aver sentito la Commissione federale degli stranieri (CFM), quali domande vanno sottoposte alla stessa.

Sezione 1a: Programmi cantonali d'integrazione

Articolo 17a Programmi cantonali d'integrazione

Gli obiettivi strategici dei programmi cantonali d'integrazione per gli anni 2014–2017, definiti nel Documento di base della Confederazione e dei Cantoni (punto 1.2.5), prevedono misure riguardanti tre pilastri: informazione e consulenza, formazione e lavoro, comprensione e integrazione sociale. Grazie alla modifica dell'articolo 55 LStr, il Documento di base della Confederazione e dei Cantoni ottiene una base legale chiara. In futuro i contributi finanziari alla promozione specifica dell'integrazione saranno concessi in prima linea in virtù di programmi cantonali d'integrazione. Questi programmi sono parte integrante degli accordi di programma conclusi dalla Confederazione con i Cantoni in virtù dell'articolo 20a LSu.

Gli obiettivi strategici dei programmi cantonali d'integrazione, stabiliti di concerto, sono valevoli per tutti i Cantoni. La Confederazione definisce bilateralmente con ciascun Cantone indicatori o prestazioni con cui contribuire al conseguimento degli obiettivi programmatici. Qualora in casi eccezionali non si giunga a un consenso, ovvero non sia possibile stipulare un accordo di programma, l'ordinanza deve mantenere aperta la possibilità di concedere contributi alla promozione specifica dell'integrazione in base a convenzioni di prestazione o per decisione, com'è il caso attualmente.

²⁹ RS 616.1

Articolo 17b Ripartizione ed entità dei contributi

Il DFGP conviene con i Cantoni in una convenzione ad hoc le modalità di ripartizione dei contributi federali sui Cantoni. Nel Documento di base della Confederazione e dei Cantoni del 23 novembre 2011 è detto che per il periodo di programma 2014-2017 il 10 per cento dei crediti federali destinati ai programmi cantonali d'integrazione viene versato sotto forma di contributo di base e il 90 per cento secondo le necessità specifiche dei Cantoni. Per definire le necessità specifiche dei Cantoni ci si basa sulla proporzione della popolazione cantonale rispetto alla popolazione residente permanente, da un lato, e alla popolazione residente permanente straniera, dall'altro. Questi indicatori sono ponderati in un rapporto di 1:2. Il tetto alla spesa per il Cantone è fissato di volta in volta per la durata di quattro anni in base alla media dei precedenti quattro anni. La concessione ai Cantoni dei contributi federali conformemente all'articolo 55 capoverso 3 LStr presuppone che i Cantoni partecipino alle spese della promozione specifica dell'integrazione in misura almeno uguale alla Confederazione. Sono considerati esclusivamente gli investimenti pubblici dei Cantoni e dei Comuni. In questo modo s'intende garantire che i costi per il compito congiunto della promozione specifica dell'integrazione siano sostenuti di concerto da Confederazione e Cantoni.

Il finanziamento assicurato dai Cantoni non comprende la somma forfettaria a favore dell'integrazione di cui all'articolo 18 OIntS, che la Confederazione versa ai Cantoni per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti, delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora. Tale somma forfettaria continua a essere versata senza condizioni di sorta ma in futuro confluirà parimenti nei programmi cantonali d'integrazione. Per accrescere la sicurezza della pianificazione cantonale in vista dell'attuazione dei programmi cantonali d'integrazione, la somma forfettaria a favore dell'integrazione è fissata per l'intera durata della fase di programma 2014-2017. Il suo ammontare supera del 10 per cento la media dei versamenti annui corrisposti al Cantone nei precedenti quattro anni in funzione del numero di rifugiati riconosciuti, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora effettivamente attribuite al Cantone. Se la media calcolata dovesse essere superiore o inferiore di più del 20 per cento ai dati effettivi, la Confederazione verserà la differenza oppure i Cantoni procederanno ad accantonamenti che la Confederazione detrarrà dalla somma forfettaria destinata al programma successivo.

Articolo 17c Spese sussidiabili

In linea di principio, i contributi della Confederazione che confluiscono nell'attuazione dei programmi cantonali d'integrazione possono essere impiegati esclusivamente per misure inerenti alla promozione specifica dell'integrazione. Non possono pertanto essere finanziate misure attuate nelle strutture ordinarie, le quali vanno realizzate grazie al bilancio di previsione ordinario del servizio competente. In casi eccezionali sono consentite deroghe a breve termine, segnatamente qualora si tratti di aiutare strutture già esistenti ad attuare in futuro la promozione dell'integrazione (finanziamento iniziale). L'UFM disciplina i dettagli a livello di istruzioni.

I compiti amministrativi generali come per esempio le prestazioni dei servizi cantonali che fungono da interlocutori per le questioni inerenti all'integrazione non possono essere finanziati tramite i programmi cantonali d'integrazione. L'attuazione operativa delle misure di promozione specifica dell'integrazione da parte di servizi dell'amministrazione cantonale o comunale, nello specifico i costi per il personale direttamente correlati all'attuazione di misure concrete, vanno pertanto distinti dai compiti di tipo amministrativo nell'ambito della promozione dell'integrazione. L'UFM disciplina i dettagli a livello di istruzioni.

Conformemente al documento di base del Consiglio federale e della CGC del 23 novembre 2011, i Cantoni sviluppano i propri programmi d'integrazione in base ad analisi del fabbisogno e dei gruppi target. Su tale base i Cantoni definiscono parimenti, nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione, gli indicatori e le prestazioni inerenti all'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente, articolandoli secondo i tre pilastri summenzionati. In complesso le prestazioni per questo gruppo target fornite nell'ambito degli investimenti complessivi della Confederazione e del Cantone per il programma d'integrazione devono corrispondere pro rata ai contributi versati sotto forma di somma forfettaria a favore dell'integrazione.

Articolo 17d Rapporto e controllo

Conformemente ai capoversi 1 e 2, l'UFM monitora l'avanzamento dell'attuazione dei programmi cantonali d'integrazione verificando regolarmente il raggiungimento degli obiettivi. Lo fa basandosi sugli obiettivi strategici del programma e sugli indicatori e le prestazioni definiti dal Cantone. I Cantoni non riferiscono in merito alle singole misure.

Il capoverso 3 demanda all'UFM la vigilanza finanziaria orientata al rischio da esercitare sui programmi cantonali d'integrazione. In virtù dell'articolo 25 LSu, tale vigilanza deve limitarsi a regolari controlli a campionatura svolti sul posto nel contesto degli accordi di programma con i Cantoni. Per il resto si applicano per analogia le disposizioni della LSu.

Sezione 1b: Programmi e progetti d'importanza nazionale

Articolo 17e Programmi e progetti

L'articolo risulta dalla nuova sistematica dell'ordinanza. Le disposizioni del capoverso 1 in merito ai programmi e ai progetti d'importanza nazionale figuravano sinora nell'articolo 11 capoversi 1 e 4. Dal punto di vista materiale non vi sono cambiamenti.

Sezione 2: Contributi finanziari per l'integrazione di persone ammesse provvisoriamente, di rifugiati riconosciuti e di persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora

Articolo 18 Somma forfettaria a favore dell'integrazione

Lo stralcio del capoverso 1 risulta dal fatto che i versamenti nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione non sono più obbligatoriamente trimestrali.

La Confederazione versa ai Cantoni la somma forfettaria a favore dell'integrazione per promuovere l'integrazione di rifugiati riconosciuti e di persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora. In virtù del decreto federale del 27 aprile 1972 che approva la convenzione sullo statuto degli apolidi, la somma forfettaria a favore dell'integrazione è versata anche per apolidi e apolidi ammessi provvisoriamente.

Articolo 18 capoverso 5

Siccome gran parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente fruiscono delle prestazioni dell'aiuto sociale, spesso le misure integrative loro destinate sono attuate nelle strutture ordinarie dell'aiuto sociale. Il capoverso 5 esplicita la possibilità di derogare al principio secondo cui le spese per la promozione dell'integrazione consentite nelle strutture ordinarie non possono essere computate sulle spese consentite nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione.

Cfr. commenti ad articolo 2 OAsi 2: definizione delle prestazioni di aiuto sociale e soccorso d'emergenza rimborsabili (pag. 14).

Articolo 19

Nel quadro della revisione della legge sull'asilo del 14 dicembre 2012 è stato abrogato l'articolo 91 capoverso 4 LAsi, per cui decade anche la pertinente disposizione esecutiva.

3. Conseguenze finanziarie

Di seguito vengono illustrate le conseguenze finanziarie delle modifiche d'ordinanza non direttamente risultanti dalle disposizioni di legge e per le quali è pertanto dato un certo margine di manovra nell'ambito delle disposizioni esecutive.

3.1.1 Partecipazione alle spese della carcerazione / finanziamento per posto di carcerazione da parte della Confederazione

Costi supplementari

Il previsto aumento dell'importo forfettario per le spese di carcerazione di cui all'articolo 15 capoverso 1 OEAE dagli attuali 140 a 200 franchi significherà per la Confederazione costi supplementari pari a 6-7 milioni di franchi. In caso di creazione di posti di carcerazione amministrativa supplementari aumenteranno anche i costi legati alla partecipazione finanziaria della Confederazione alle spese di carcerazione. I crediti necessari in vista dell'aumento della partecipazione della Confederazione alle spese d'esercizio andranno previsti nel preventivo del 2014 e nel piano finanziario per il periodo 2015-2017.

Come evocato in margine all'articolo 15/ OEAE, per il momento non esistono strutture modello per l'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri. Per stabilire un sussidio approssimativo conviene provvisoriamente fare riferimento allo stabilimento tipo definito come «carcere», aggiungendovi determinati elementi dello stabilimento «chiuso». I valori di questi stabilimenti tipo devono essere ampliati poiché la carcerazione amministrativa presenta esigenze maggiori rispetto a un carcere tipo (più libertà all'interno dello stabilimento per quanto concerne il tempo libero, le visite e la permanenza; nessun impegno lavorativo, ecc.). In base a queste stime, i costi riconosciuti per posto di detenzione ammontano a circa 500 000 franchi. Poiché non è possibile tener conto di tutti i costi di costruzione (p. es. costi di costruzione accessori e del terreno, lavori preparatori, ecc.), si potrebbe aumentare i costi globali effettivi per posto di detenzione del 15 per cento. Se si basa il calcolo su 500 posti di carcerazione supplementari e un finanziamento medio pari al 60 per cento delle spese di costruzione riconosciute, la Confederazione dovrà mettere in preventivo almeno 150 milioni di franchi.

Partendo dal presupposto che i 500 posti supplementari in carcerazione amministrativa saranno gradualmente disponibili entro il 2020, occorrerà mettere a preventivo ogni anno circa 21 milioni di franchi a partire dal 2014. La Confederazione prevede che la richiesta di posti supplementari in carcerazione amministrativa non cesserà dopo il 2020.

Come detto, il settore Esecuzione delle pene e delle misure dell'UFG abbinerà di due posti supplementari per l'espletamento della nuova procedura di autorizzazione. In fin dei conti ciò è più conveniente che la predisposizione di una nuova unità presso l'UFM per l'espletamento di questo compito.

Riduzione dei costi

La predisposizione di posti di carcerazione supplementari e l'aumento dell'importo forfettario per il finanziamento dei posti di carcerazione genereranno a medio e lungo termine risparmi in altri settori. Poiché non è possibile prevedere con precisione come evolverà la situazione nel settore delle misure coercitive, non si possono ancora stimare con esattezza le ripercussioni finanziarie della modifica. Si può tuttavia presumere che l'aumento dei posti di detenzione spingerà i Cantoni a disporre prima e più frequentemente la carcerazione in vista di rinvio coatto e la carcerazione cautelativa nei confronti dei cittadini stranieri che devono lasciare la Svizzera in seguito a una decisione passata in giudicato. Da un lato aumenterà il numero delle partenze coatte e dall'altro le persone tenute a lasciare il Paese lo faranno più spesso e su base volontaria. La modifica accorcia in generale il soggiorno di queste persone in Svizzera, il che riduce i costi a carico dei Cantoni per il soccorso di emergenza o almeno evita che aumentino. Spesso le persone che devono lasciare la Svizzera dopo una decisione d'asilo e di allontanamento passata in giudicato fruiscono del soccorso d'emergenza per mesi se non addirittura per anni. Nel 2011 i Cantoni hanno per esempio sborsato complessivamente oltre 71 milioni di franchi per il soccorso d'emergenza.

Si può inoltre dare per acquisito che un'esecuzione sistematica degli allontanamenti diminuirà l'attrattiva esercitata dalla Svizzera su persone tentate di presentare una domanda d'asilo a priori destinata all'insuccesso nel solo intento di prolungare la loro permanenza, ovvero di beneficiare delle prestazioni connesse alla permanenza. Tuttavia gli effetti positivi e i risparmi non sono al momento quantificabili.

3.1.2 Modifiche per quanto riguarda la concessione di contributi federali nel settore dell'asilo

Domande multiple (art. 82 cpv. 2 LAsi, art. 3 cpv. 3 OAsi 2)

Le persone che presentano una nuova domanda d'asilo entro cinque anni dal passaggio in giudicato della decisione in materia d'asilo e d'allontanamento (art. 111c LAsi) ottengono, su richiesta, conformemente all'articolo 82 capoverso 2 LAsi, un soccorso d'emergenza anziché prestazioni dell'aiuto sociale. In futuro la Confederazione non verserà più ai Cantoni un importo forfettario globale per queste persone. Anche le domande multiple sono un espediente cui ricorrono spesso i richiedenti l'asilo desiderosi di protrarre la loro permanenza in Svizzera, causando spese supplementari. In futuro queste spese non saranno più coperte mediante l'importo forfettario globale, bensì mediante l'importo forfettario per il soccorso d'emergenza. Si può tuttavia dare per acquisito che il passaggio a un nuovo regime influirà sul numero di domande multiple.

3.1.3 Contributi finanziari nel settore dell'integrazione

Costi supplementari

L'attuazione della reimpostazione della promozione dell'integrazione dal 2014 sarà finanziata mediante i crediti accordati sinora completati dai crediti supplementari già previsti nell'ambito del piano finanziario 2014–2016. In virtù della decisione del Consiglio federale del 23 novembre 2011 relativa alla convenzione con la CGC (seduta plenaria del 30 settembre 2011), dal 2014 la Confederazione aumenterà il proprio contributo alla promozione specifica dell'integrazione di 20 milioni di franchi. Ciò a condizione che i Cantoni aumentino a loro volta il proprio contributo per il finanziamento dei programmi cantonali d'integrazione, portandolo per lo meno allo stesso livello del contributo federale.

Riduzione dei costi

Un'integrazione riuscita contribuisce a evitare la dipendenza dall'aiuto sociale e l'invalidità, riducendo pertanto anche le spese connesse. L'integrazione riveste un'importanza cruciale per l'economia del Paese. In generale si può affermare che per l'economia di un Paese i vantaggi dell'integrazione sono preponderanti rispetto ai costi connessi alla sua promozione. È la conclusione cui giunge anche lo studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) svolto nel 2007³⁰.

³⁰ Vedasi al proposito anche FF 2013 2085 seg. (13.030 Messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri [Integrazione])