

Questo testo è una versione provvisoria.

La versione definitiva che sarà pubblicata su www.dirittofederale.admin.ch è quella determinante.



23.XXX

Messaggio concernente il decreto federale sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore della SEM nell'ambito dell'asilo

del 1° febbraio 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore della SEM nell'ambito dell'asilo.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

1° febbraio 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Alla luce della situazione migratoria e della sua rapida evoluzione in queste ultime settimane, il 16 dicembre 2022 il Consiglio federale ha deciso di impiegare l'esercito chiamando in servizio, al più tardi fino al 31 marzo 2023, un effettivo massimo di 500 militari in servizio d'appoggio a favore della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nell'ambito dell'asilo. Il Consiglio federale propone di approvare questo impiego.

Situazione iniziale

La Svizzera accoglie tuttora persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina e si trova a gestire un elevato numero di richiedenti l'asilo. Tra marzo e fine dicembre 2022, la Svizzera ha concesso protezione a oltre 65 000 persone provenienti dall'Ucraina. Dalla scorsa primavera, con il sostegno dell'esercito, la SEM ha già aumentato il numero di posti da 5000 a oltre 9000 e reclutato personale supplementare per l'assistenza e la sicurezza. Alla fine del 2022, il numero di persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina ammontava a circa 75 000 e il numero di domande d'asilo a 24 500. Per poter continuare a garantire nei prossimi mesi l'alloggio e l'assistenza a queste persone sono tuttavia necessarie risorse supplementari. La penuria di specialisti non permette di reclutare sufficiente personale sul mercato del lavoro. La necessità d'intervento, la suddivisione del lavoro e il coordinamento delle organizzazioni presso cui viene prestato servizio sono stati chiariti in seno allo Stato maggiore Asilo, tenendo conto delle sfide per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Per l'assistenza sono già disponibili fino a 140 civilisti.

Contenuto del progetto

L'esercito impiega personale militare a favore della SEM. L'impiego deciso dal Consiglio federale comprende un effettivo massimo di 500 militari e termina il 31 marzo 2023. I militari assisteranno la SEM per l'approntamento e l'esercizio delle infrastrutture militari supplementari messe a disposizione, nonché per il trasporto delle persone in cerca di protezione e dei richiedenti l'asilo.

La SEM decide, insieme all'esercito, il numero e la ripartizione dei militari necessari. Le prestazioni richieste sono fornite da militari in ferma continuata o formazioni in servizio ordinario. Il personale militare non svolgerà compiti nel settore della sicurezza.

Lo Stato maggiore Asilo, diretto dalla segretaria di Stato della migrazione, effettua un controllo regolare della plausibilità al fine di appurare se il principio di sussidiarietà è rispettato. Non appena il loro appoggio non è più indispensabile o i loro compiti possono essere ripresi da altre organizzazioni, i militari sono rispediti al loro comando.

Messaggio

1 Situazione iniziale

Il 16 dicembre 2022, su richiesta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), il Consiglio federale ha deciso di impiegare l'esercito in servizio d'appoggio per sostenere la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nella gestione della situazione migratoria. In effetti le autorità preposte all'asilo in Svizzera si trovano confrontate non solo con le conseguenze della crisi in Ucraina, che si protrae nel tempo, ma anche con un aumento costante del numero di nuove domande d'asilo.

Dalla scorsa primavera la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni lavorano in stretta collaborazione nello specifico per mettere a disposizione un numero sufficiente di alloggi nonché per continuare a portare a termine le procedure d'asilo rapidamente e secondo le procedure previste. Alla luce della crisi in Ucraina e del flusso migratorio in provenienza dalla regione mediterranea, la SEM dalla primavera 2022 ha impostato la sua pianificazione su un numero elevato di arrivi in Svizzera: ha quindi aumentato il numero di alloggi nelle strutture federali portandoli da 5000 a 9000 posti, in particolare ricorrendo a infrastrutture messe a disposizione dall'esercito.

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha attivato lo statuto di protezione S. Da allora la Svizzera ha concesso protezione a oltre 70 000 persone giunte dall'Ucraina. Parallelamente, anche il numero persone che depositano una domanda d'asilo in Svizzera dopo avere percorso, in particolare, la cosiddetta «Rotta balcanica» è in continuo aumento. Da settembre 2022 la Svizzera registra fino a 800 domande d'asilo alla settimana (oltre alle persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina) al punto che, a fine ottobre, i centri federali d'asilo (CFA) si sono ritrovati intasati e non disponevano più di sufficienti letti liberi. Per affrontare la condizione di saturazione, la SEM ha deciso di attribuire dal 27 ottobre al 15 dicembre 2022 una parte dei richiedenti l'asilo ai Cantoni, prima che in passato, così da continuare a garantire la sua capacità di accoglienza (art. 24 cpv. 6 della legge del 26 giugno 1998¹ sull'asilo, LAsi). Questo dispositivo eccezionale ha consentito di sgravare i CFA, ma ha causato un carico supplementare per le strutture d'accoglienza dei Cantoni.

Dato che il numero di nuove domande d'asilo si mantiene a un livello elevato, occorre continuare a garantire un numero sufficiente di alloggi per i richiedenti l'asilo e per le persone in cerca di protezione, sgravando però nel contempo i Cantoni. La SEM ha quindi chiesto all'esercito di metterle a disposizione capacità supplementari di alloggio e di fornirle personale. L'esercito mette a disposizione circa 2100 posti supplementari e tale capacità può essere aumentata ulteriormente fino a circa 2700 posti con adeguate misure di potenziamento. Con la decisione del 16 dicembre 2022 del Consiglio federale, la SEM può contare anche sul sostegno di 500 militari al massimo.

¹ RS 142.31

2 Appoggio sussidiario dell'esercito a favore della SEM

2.1 Fabbisogno della SEM in materia di personale

Per i posti supplementari di alloggio richiesti sono necessarie risorse di personale per l'approntamento e la gestione dei nuovi posti, per l'utilizzo degli alloggi e per l'assistenza ai richiedenti l'asilo e alle persone in cerca di protezione.

Di pari passo con l'aumento degli alloggi della Confederazione a oltre 9000 posti è stato notevolmente aumentato anche il personale dei fornitori di prestazioni addetto all'assistenza e alla sicurezza (passato da circa 700 collaboratori in media, in regime normale, a quasi 1700 collaboratori a copertura dei servizi per la sicurezza; passato per l'assistenza da 868 equivalenti a tempo pieno (ETP) per fine settembre 2022 a 1093 ETP per fine dicembre 2022). È emerso che, a causa della carenza di personale specializzato sul mercato del lavoro, non è possibile trovare sufficiente personale per questi compiti: visto l'elevato fabbisogno nei centri cantonali, le organizzazioni per l'assistenza dei CFA sono poco reperibili sul mercato del lavoro. Inoltre l'impiego di volontari per l'assistenza non è un'opzione valida poiché essi sono disponibili unicamente in modo saltuario e non possono venire inseriti bene nel Piano d'esercizio. Per questo la SEM ridurrà temporaneamente, per quanto necessario e possibile, le risorse adette all'assistenza nei CFA esistenti, garantendo con esse soltanto ancora un'assistenza minima (assistenza di base) in modo tale da potere impiegare le risorse per l'assistenza rese così disponibili nelle nuove ubicazioni. Ciò implica tuttavia una discrepanza rispetto all'attuale Piano d'esercizio dei CFA, che andrà eliminata al più presto possibile. Nei CFA per l'assistenza sono impiegati anche civilisti. Alla luce di questa situazione alla SEM occorre sostegno in termini sia di personale sia di materiale, anche per approntare gli impianti militari necessari (le sale polivalenti o le rimesse per veicoli vanno attrezzate come alloggi). A causa della limitata offerta di personale specializzato sul mercato del lavoro, l'approntamento deve essere garantito da parte di militari e l'assistenza minima negli impianti militari supplementari deve essere assicurata da parte della SEM con l'aiuto di civilisti. La SEM continua a essere responsabile dell'attuazione delle procedure secondo la LAsi.

L'assistenza a persone in cerca di protezione spetta per principio alla protezione civile, visto che figura come secondo dei suoi cinque compiti principali in situazioni d'emergenza. Le chiamate in servizio sono possibili in situazioni d'emergenza che riguardano diversi Cantoni e l'intera Svizzera (art. 46 cpv. 1 lett. a della legge federale del 20 dicembre 2019² sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, LPPC). Poiché nella situazione attuale sia alla Confederazione sia ai Cantoni e alle città/ai Comuni viene richiesto di provvedere alla creazione di alloggi supplementari, la Confederazione e i Cantoni nel quadro dello Stato maggiore Asilo (SONAS) si sono accordati affinché la protezione civile in questa situazione d'emergenza si concentri – come strumento primario dei Cantoni – sui compiti dei Cantoni, delle città e dei Comuni. Ciò in considerazione dei mezzi della protezione civile disponibili impiegati a livello dei Cantoni, delle Città e dei Comuni. Per questo motivo, attualmente la Confederazione si astiene dal chiamare in servizio la protezione civile a livello federale.

² RS 520.1

Le prestazioni erogate dall'esercito a favore della SEM comprendono i seguenti compiti:

- a. appoggio in termini di personale e di materiale per l'approntamento, l'allestimento e lo smantellamento delle infrastrutture militari supplementari messe a disposizione;
- b. appoggio in termini di personale per l'esercizio delle infrastrutture militari supplementari messe a disposizione quale prestazione di agevolamento fino al momento in cui il personale civile necessario sarà disponibile;
- c. appoggio in termini di personale per prodigare le prime cure mediche ai richiedenti l'asilo e alle persone in cerca di protezione.

La responsabilità dell'impiego è assunta dalle autorità civili, in questo caso dalla SEM. L'esercito è responsabile della condotta delle formazioni impiegate. Del resto per tutta la durata dell'impiego le autorità civili sono incaricate di informare la popolazione in merito ai compiti e alle attività svolti dalle truppe impiegate a loro favore.

2.3 Garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà

Per garantire che il principio di sussidiarietà (art. 67 cpv 1 lett. d e cpv. 2 lett. b della legge militare del 3 febbraio 1995⁵, LM) sia rispettato, le risorse e gli strumenti civili devono essere stati sfruttati appieno. Secondo la prassi del Consiglio federale, i seguenti criteri devono essere soddisfatti:

- a. la possibilità per il settore privato (p. es. società di sicurezza private) di fornire prestazioni supplementari deve essere stata esaurita;
- b. le possibilità di reclutamento di personale sul mercato del lavoro civile devono essere esaurite;
- c. la possibilità di assumere lavoratori disoccupati deve essere stata sfruttata d'intesa con gli uffici regionali di collocamento;
- d. l'appoggio del servizio civile deve essere stato richiesto e i civilisti disponibili devono essere stati impiegati;
- e. i volontari (p. es. samaritani) devono essere stati sollecitati e non ve ne sono più a disposizione.

A causa della carenza di personale specializzato sul mercato del lavoro e dell'altrettanto forte aumento del fabbisogno di personale presso i Cantoni e i Comuni, i mezzi civili non sono più sufficienti nella situazione attuale per l'adempimento dei compiti a livello federale. Il SONAS, diretto dalla segreteria di Stato della migrazione, è quindi giunto alla conclusione che è necessario un ulteriore sostegno con risorse di personale dell'esercito e che i criteri di sussidiarietà per un servizio d'appoggio sono soddisfatti. Il SONAS continuerà ad effettuare un controllo regolare della plausibilità al fine di appurare se i criteri sopracitati sono soddisfatti. Questa procedura mira a verificare

⁵ RS 510.10

quando le prestazioni che l'esercito è chiamato a fornire possono essere riprese dal personale della SEM o dei fornitori privati oppure dai civilisti.

I militari messi a disposizione dal DDPS vengono impiegati unicamente per svolgere i compiti che sono stati pattuiti e per i quali sono stati formati. Non appena il loro appoggio non è più indispensabile o i loro compiti possono essere ripresi da altre organizzazioni (ad es. personale della SEM o settore privato), i militari sono rispediti al loro comando.

Prima dell'inizio dell'impiego il comandante dei militari messi a disposizione determina, d'intesa con la persona responsabile del centro a cui è fornito appoggio, l'entità delle prestazioni militari da fornire. Il comandante è tenuto a ridurre l'appoggio o a porvi termine se quest'ultimo non corrisponde più ai termini della convenzione; in tal caso possono venire liberati mezzi, mettendoli a disposizione altrove se necessario.

2.4 Durata ed entità dell'impiego, computo dei giorni di servizio

L'impiego dell'esercito è limitato fino al 31 marzo 2023. Trattandosi di un impiego di durata superiore a tre settimane, esso deve essere approvato dall'Assemblea federale come stabilito dall'articolo 70 capoverso 2 LM. Un eventuale sostegno oltre tale data sarà vagliato regolarmente e, se del caso, proposto al Consiglio federale.

I militari forniscono il loro appoggio senz'arma. È esclusa qualsiasi prestazione per la sicurezza da parte dei militari sia all'interno sia all'esterno delle infrastrutture militari supplementari messe a disposizione.

Le prestazioni del servizio d'appoggio sono fornite da militari in ferma continuata e da militari in servizio ordinario. Nel caso dei militari in ferma continuata, il servizio d'appoggio viene computato insieme all'obbligo del servizio d'istruzione. Per le formazioni che si trovano nel corso di ripetizione, il servizio d'appoggio viene computato insieme al servizio ordinario.

2.5 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁶ né nel decreto federale del 21 settembre 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁷. Il presente decreto corrisponde tuttavia agli obiettivi 13 e 15 del messaggio («La Svizzera dirige la migrazione, ne utilizza il potenziale economico e sociale e si adopera a favore della collaborazione internazionale» e «La Svizzera è al corrente delle minacce alla propria sicurezza e dispone degli strumenti necessari per fronteggiarle in modo efficace»)⁸. Il presente decreto autorizza l'impiego sussidiario dell'esercito in servizio d'appoggio alla SEM nell'ambito dell'asilo, deciso dal Consiglio federale il 16 dicembre 2022.

⁶ FF 2020 1565

⁷ FF 2020 7365

⁸ FF 2020 1565, in particolare 1568

3 Procedura preliminare compresa la consultazione

Il progetto non è stato oggetto di una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettere d ed e della legge del 18 marzo 2005⁹ sulla consultazione (LCo). In virtù dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note. Un dialogo permanente con i Cantoni e i Comuni viene assicurato nel quadro del SONAS poiché le varie conferenze cantonali e l'Unione delle città svizzere vi sono rappresentate (n. 2.1). Nei dibattiti che hanno preceduto la decisione del Consiglio federale del 16 dicembre 2022, tutti questi partner si sono espressi a favore di un appoggio sussidiario dell'esercito a favore della SEM.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Sul piano finanziario si prevede che il preventivo ordinario del DDPS copra i costi supplementari dovuti al servizio d'appoggio dell'esercito conformemente all'articolo 67 capoverso 1 LM.

Le esperienze fatte in occasione dei precedenti servizi d'appoggio dell'esercito, nella fattispecie gli impieghi per combattere l'epidemia di COVID-19, hanno dimostrato che questo genere d'impiego a favore delle autorità civili genera per il DDPS soltanto costi aggiuntivi marginali. Il DDPS può comunque fatturare in seguito al DFGP le eventuali spese supplementari.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il servizio d'appoggio dell'esercito nell'ambito dell'asilo non ha ripercussioni per i Cantoni.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Ai sensi dell'articolo 58 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰, l'esercito: «serve a prevenire la guerra e contribuisce a preservare la pace; difende il Paese e ne protegge la popolazione. Sostiene le autorità civili nel far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna e ad altre situazioni straordinarie. La legge può prevedere altri compiti». L'articolo 1 capoverso 2 LM precisa altresì che quando i loro mezzi non sono più sufficienti, l'esercito appoggia le autorità civili in Svizzera. Secondo la stessa disposizione, questo appoggio può, nello specifico, essere fornito per le seguenti finalità: far fronte a gravi minacce per la sicurezza interna (lett. a), far fronte a catastrofi

⁹ RS 172.061

¹⁰ RS 101

e ad altre situazioni straordinarie (lett. b) e far fronte a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. e).

Secondo l'articolo 67 capoverso 1 lettera d LM, il presente messaggio concerne un impiego sussidiario in servizio d'appoggio alle autorità civili confrontate con un acuto sovraccarico nella gestione delle infrastrutture per l'accoglienza delle persone in cerca di protezione e dei richiedenti l'asilo. Secondo l'articolo 67 capoverso 2 LM l'appoggio ha luogo su richiesta delle autorità civili federali nella misura in cui l'impiego è di interesse pubblico e le autorità civili potrebbero adempiere tale compito senza appoggio soltanto con un impiego sproporzionato in termini di personale, materiale o di tempo. L'attuale incapacità della SEM di svolgere tutti i compiti necessari alla gestione delle infrastrutture di accoglienza con personale civile è stata esposta in precedenza (n. 2.2); il rispetto a lungo termine dei requisiti di sussidiarietà sarà assicurato attraverso un controllo regolare (n. 2.3). Secondo l'articolo 67 capoverso 4 LM, il Consiglio federale stabilisce quale armamento è necessario alla truppa per la protezione delle persone e delle truppe impiegate nonché per l'adempimento del compito.

In virtù dell'articolo 70 capoverso 1 lettera a LM, la competenza in materia di chiamata in servizio e di assegnazione alle autorità civili spetta al Consiglio federale. Dato che l'impiego dura più di tre settimane l'Assemblea federale deve approvare questo impiego dell'esercito nella sessione successiva, come sancito nell'articolo 70 capoverso 2 LM. Visto che alcune delle infrastrutture supplementari messe a disposizione da parte dell'esercito dovevano essere pronte ad accogliere i richiedenti l'asilo nel mese di gennaio, è stato necessario iniziare l'impiego dal mese di dicembre del 2022.

5.2 Forma dell'atto

Il presente decreto federale è un singolo atto previsto espressamente in una legge federale sul quale decide l'Assemblea federale (art. 173 cpv. 1 lett. h Cost.). L'articolo 70 capoverso 2 LM stabilisce che se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego nella sessione successiva. I decreti federali sottostanno a referendum, per quanto previsto dalla Costituzione o dalla legge (art. 141 cpv. 1 lett. c Cost.). Nella fattispecie, se né la Costituzione né la legge prevedono un referendum, l'atto assume la forma di un decreto federale semplice (art. 163 cpv. 2 Cost.).

5.3 Freno alle spese

Il presente disegno non prevede né sovvenzioni né crediti d'impegno né limiti di spesa che comporterebbero una nuova spesa unica di oltre 20 milioni di franchi. Di conseguenza il freno alle spese non si applica al presente disegno (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

5.4 Conformità al principio di sussidiarietà

L'articolo 67 capoverso 1 LM prevede varie situazioni nelle quali l'esercito può prestare un servizio d'appoggio a favore delle autorità civili, ad esempio: nella gestione di situazioni straordinarie (lett. a), nel far fronte a catastrofi, a situazioni di acuto sovraccarico o a compiti che le autorità non sono in grado di adempiere per mancanza di personale o mezzi adeguati (lett. d) e nell'adempimento di altri compiti di importanza nazionale o internazionale (lett. e). In questo caso, l'ipotesi di acuto sovraccarico (lett. d) è soddisfatta. Il servizio d'appoggio non deve essere considerato alla stregua di un aiuto normale. Prima di qualsiasi altro passo, le autorità civili sono tenute a esaminare se esiste un'alternativa all'impiego dell'esercito che sia economicamente sostenibile e a ricorrervi ove opportuno. Unicamente nel caso in cui ciò risulti insufficiente si può richiedere il sostegno dell'esercito. Quanto alle situazioni straordinarie (lett. a), nel messaggio del Consiglio federale del 3 settembre 2014¹¹ concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito si precisa che soltanto circostanze eccezionali e gravi determinano una situazione straordinaria (p. es. catastrofi naturali e situazioni d'emergenza). Secondo l'articolo 67 capoverso 2 LM, l'appoggio ha luogo su richiesta delle autorità interessate della Confederazione o dei Cantoni nella misura in cui il compito è di interesse pubblico (lett. a) e le autorità civili potrebbero adempiere tale compito senza appoggio soltanto con un impiego sproporzionato in termini di personale, materiale o di tempo (lett. b). Le prestazioni dell'esercito sono richieste se le prestazioni in questione non possono essere garantite dalle autorità civili, sia perché la prestazione di partenza oppure la resilienza in termini di personale, di materiale, di equipaggiamento o di finanze non è garantita, sia perché le autorità civili non dispongono del personale necessario.

La capacità delle autorità civili di gestire in modo efficace l'arrivo massiccio di persone in cerca di protezione e di richiedenti l'asilo è di interesse pubblico. L'attuale incapacità della SEM di svolgere tutti i compiti necessari alla gestione delle infrastrutture di accoglienza con personale civile è stata esposta in precedenza (n. 2.2); il rispetto a lungo termine dei requisiti di sussidiarietà sarà assicurato attraverso un controllo regolare (n. 2.3). È quindi fondamentale sostenere la SEM nell'accoglienza e nella presa a carico di queste persone.

¹¹ FF 2014 5939, in particolare 5999



Decreto federale

Disegno

sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore della SEM nell'ambito dell'asilo

del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 173 capoverso 1 lettera h della Costituzione federale¹;

visto l'articolo 70 capoverso 2 della legge militare del 3 febbraio 1995²;

visto il messaggio del Consiglio federale del 1° febbraio 2023³,

decreta:

Art. 1

L'impiego dell'esercito con un effettivo massimo di 500 militari in servizio d'appoggio a favore della Segreteria di Stato della migrazione nell'ambito dell'asilo è approvato fino al 31 marzo 2023.

Art. 2

Il presente decreto non sottostà a referendum.

¹ RS 101

² RS 510.10

³ FF 2023 ...