

14.063

**Messaggio
concernente la modifica della legge sull'asilo
(Riassetto del settore dell'asilo)**

del 3 settembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sull'asilo.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2010 | M | 10.3174 | Ripartizione delle persone con hit Eurodac
(N 28.9.11, Müller Philipp; S 5.3.12) |
| 2011 | M | 11.3781 | Tolleranza zero nei confronti dei richiedenti l'asilo che
commettono atti di teppismo
(N 17.4.13, Müller Philipp; S 19.3.14) |
| 2011 | M | 11.3800 | Nessuna ripartizione sui Cantoni di richiedenti l'asilo pro-
venienti da Paesi sicuri (N 17.4.13, Fluri Kurt; S 19.3.14) |
| 2011 | M | 11.3809 | Ridurre la burocrazia nel settore dell'asilo
(N 23.12.11, Hiltpold Hugues; S 12.6.12) |
| 2011 | M | 11.3868 | Ridurre gli esorbitanti costi di affitto dei richiedenti l'asilo
(N 23.12.11, Müller Philipp; S 12.6.12) |
| 2011 | P | 11.3928 | Diritto procedurale speciale per la procedura di asilo
(S 12.12.11, Schwaller Urs) |
| 2012 | M | 12.3653 | Riserva strategica di alloggi per richiedenti l'asilo
(N 26.9.12, Commissione delle istituzioni politiche CN;
S 14.3.13) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considera-
zione.

3 settembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'obiettivo principale del riassetto del settore dell'asilo proposto è di accelerare le procedure d'asilo. La maggior parte delle procedure d'asilo deve essere conclusa rapidamente, con decisione passata in giudicato, nei centri della Confederazione. Per garantire procedure celeri corrette ed eque sotto il profilo dello Stato di diritto, i richiedenti l'asilo devono poter beneficiare gratuitamente di una consulenza sulla procedura d'asilo e di una rappresentanza legale quale misura accompagnatoria.

Situazione iniziale

Il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un nuovo progetto in vista dell'attuazione del rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del marzo 2011 (deliberazione 2 concernente l'ultima revisione della legge sull'asilo; messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010). Il presente progetto (revisione della legge sull'asilo; riassetto del settore dell'asilo) si fonda in particolare sui rapporti finali, rispettivamente del 21 novembre 2012 e del 18 febbraio 2014, del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, istituito dal DFGP, e del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo. Entrambi i gruppi avevano il compito di formulare proposte per attuare il rapporto sulle misure di acceleramento e di presentare una pianificazione globale (riguardante in particolare l'ubicazione dei centri federali, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, il modello di compensazione per l'indennizzo dei Cantoni che ospitano centri per rifugiati) e un piano d'attuazione per il riassetto del settore dell'asilo. In occasione delle due conferenze nazionali sull'asilo del 21 gennaio 2013 e del 28 marzo 2014, i Cantoni, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni Svizzeri hanno approvato all'unanimità i rapporti finali e le dichiarazioni congiunte.

Il 14 giugno 2013 il Consiglio federale ha posto in consultazione l'avamprogetto concernente il riassetto del settore dell'asilo; la consultazione si è conclusa il 7 ottobre 2013.

La normativa proposta

Le domande d'asilo per le quali non sono necessari ulteriori accertamenti (al momento circa il 20 %) dovranno essere trattate in una procedura rapida che preveda una protezione giuridica più estesa per i richiedenti. Per la durata della procedura e dell'esecuzione dell'allontanamento, i richiedenti l'asilo sono alloggiati nei centri della Confederazione (al massimo 100 giorni). Lo stesso vale per le domande d'asilo a cui si applica la procedura Dublino (al momento circa il 40 %; durata massima del soggiorno nei centri della Confederazione di 140 giorni). Il Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione è competente per l'esecuzione dell'allontanamento.

Se sono necessari ulteriori accertamenti, la domanda d'asilo è trattata in una procedura ampliata (al momento circa il 40 % delle domande). Per questa procedura i

richiedenti l'asilo saranno attribuiti, come sinora, ai Cantoni. Essa deve concludersi con decisione passata in giudicato entro un anno, compresa l'esecuzione di un eventuale allontanamento. Come sinora, al Cantone d'attribuzione compete anche l'esecuzione dell'allontanamento (Cantone d'esecuzione).

Come misura accompagnatoria per la procedura celere va garantito ai richiedenti l'asilo il diritto a una consulenza e a un rappresentante legale a titolo gratuito. Ciò consente di garantire che, oltre a essere più rapide, le procedure d'asilo si svolgano in modo equo.

Inoltre, i richiedenti l'asilo vanno informati in modo tempestivo ed esaustivo sulle offerte esistenti di aiuto al ritorno. La consulenza per il ritorno e la partenza volontaria con aiuto al ritorno devono essere possibili in qualsiasi fase della procedura.

Attualmente la Confederazione dispone di circa 1400 posti per richiedenti l'asilo nei cinque centri di registrazione e procedura (CRP; comprese le strutture della protezione civile). Con circa 24 000 domande d'asilo all'anno, il riassetto del settore dell'asilo richiede circa 5000 posti nei centri della Confederazione. Si tratta di 3600 posti in più rispetto a quelli ora disponibili. Secondo il diritto vigente, l'utilizzazione durevole di edifici per l'alloggio di richiedenti l'asilo da parte della Confederazione o la costruzione di edifici destinati a tale scopo richiede una procedura ordinaria d'autorizzazione di costruzione. Per realizzare rapidamente il riassetto del settore dell'asilo, questa procedura lunga e complessa dovrà essere sostituita da una nuova procedura di approvazione dei piani del diritto federale. L'introduzione di una tale procedura riflette lo spirito delle dichiarazioni congiunte adottate in occasione delle conferenze sull'asilo del 21 gennaio 2013 e del 28 marzo 2014 (n. 1.1.3 e n. 1.1.5).

Ripercussioni finanziarie

Il riassetto del settore dell'asilo permette di realizzare risparmi sostanziali a medio e lungo termine, ma comporta anche investimenti iniziali elevati. Il riassetto dovrà tuttavia essere realizzato a tappe nell'ambito di una pianificazione costantemente aggiornata. La durata d'ammortamento dipende in gran parte dagli investimenti necessari come pure dal numero di letti e dalle dimensioni delle infrastrutture di cui i Cantoni si faranno carico.

Indice

Compendio	6918
1 Punti essenziali del progetto	6922
1.1 Situazione iniziale	6922
1.1.1 Rapporto del DFGP sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo, marzo 2011	6922
1.1.2 Rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni sul riassetto del settore dell'asilo	6922
1.1.3 Conferenza nazionale dell'asilo del 21 gennaio 2013	6923
1.1.4 Rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo	6924
1.1.5 Conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014	6925
1.1.6 Ultime modifiche della legge sull'asilo e della leggesugli stranieri	6928
1.1.7 Primi risultati della fase di test	6931
1.1.8 Ripercussioni del nuovo articolo 121a Cost. per il riassetto del settore dell'asilo (iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»)	6933
1.1.9 Misure esistenti per accelerare la procedura d'asilo	6934
1.2 Punti essenziali del riassetto del settore dell'asilo	6936
1.2.1 Obiettivi prioritari	6936
1.2.2 Caratteristiche essenziali	6936
1.2.3 Svolgimento della procedura d'asilo	6938
1.2.4 Prestazioni statali per le persone nel settore dell'asilo (art. 80 segg. D-LAsi)	6943
1.2.5 Alloggio dei richiedenti l'asilo (cfr. art. 24 segg. D-LAsi)	6944
1.2.6 Compensazione dei Cantoni e Comuni che forniscono prestazioni particolari	6945
1.2.7 Istituzione di posti d'alloggio supplementari della Confederazione	6946
1.2.8 Procedura di approvazione dei piani (art. 95a segg. D-LAsi)	6946
1.2.9 Consulenza dei richiedenti l'asilo e rappresentanza legale (art. 102f segg. D-LAsi)	6949
1.2.10 Consulenza e aiuto per il ritorno (art. 93a seg. D-LAsi)	6950
2 Risultati della procedura di consultazione e parere del Consiglio federale	6951
2.1 Osservazioni generali	6951
2.2 Procedura d'asilo	6954
2.2.1 Fase preparatoria (art. 26 AP-LAsi)	6954
2.2.2 Procedura di prima istanza	6955
2.2.3 Procedura di ricorso (art. 108 segg. D-LAsi)	6962
2.2.4 Ripartizione e attribuzione ai Cantoni (art. 27 AP-LAsi), esecuzione degli allontanamenti (art. 45 seg. AP-LAsi) e misure coercitive (art. 74 segg. AP-LAsi)	6964

2.2.5	Prestazioni statali a persone del settore dell'asilo (art. 80 segg. AP-LAsi)	6966
2.2.6	Centri della Confederazione (art. 24, 24a e 24e AP-LAsi)	6967
2.3	Procedura di approvazione dei piani e utilizzo senza autorizzazione di edifici e infrastrutture della Confederazione (art. 24c, 24d, 95a segg. AP-LAsi)	6972
2.4	Consulenza dei richiedenti l'asilo e rappresentanza legale (art. 102f segg. AP-LAsi)	6976
2.5	Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno (art. 93a seg. AP-LAsi)	6981
3	Altre modifiche dopo la procedura di consultazione	6982
4	Commento ai singoli articoli	6984
4.1	Legge sull'asilo	6984
4.2	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr)	7024
4.3	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)	7027
4.4	Legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)	7028
5	Ripercussioni	7028
5.1	Per l'economia	7028
5.1.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	7028
5.1.2	Ipotesi per il calcolo di uno scenario di base	7029
5.1.3	Costi supplementari per la Confederazione	7030
5.1.4	Risparmi per la Confederazione	7031
5.1.5	Ripercussioni finanziarie degli adeguamenti in seguito alla consultazione	7031
5.1.6	Processo di finanziamento	7033
5.1.7	Subordinazione al freno delle spese	7033
5.1.8	Risultato e conclusioni	7033
5.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	7035
6	Rapporto con il programma di legislatura	7036
7	Aspetti giuridici	7036
7.1	Costituzionalità e legalità	7036
7.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7036
7.3	Relazione con il diritto europeo	7036
7.3.1	Sviluppi del settore dell'asilo dell'UE	7036
7.3.2	Compatibilità della legislazione svizzera con il diritto europeo	7037
	Allegato: Confronto tra i costi annuali attuali e quelli del riassetto del settore dell'asilo	7039
	Legge sull'asilo (LAsi) (Disegno)	7041

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Rapporto del DFGP sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo, marzo 2011

Il 26 maggio 2010 il nostro Consiglio ha adottato il messaggio¹ concernente la modifica della legge del 26 giugno 1998² sull'asilo (LAsi). Nell'ambito del dibattito parlamentare la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di redigere, entro la fine di marzo 2011, un rapporto sulla situazione nel settore dell'asilo e di presentare nuove opzioni che permettano di accelerare notevolmente le procedure d'asilo.

Il 9 maggio 2011 la CIP-S ha deciso all'unanimità di dare seguito all'opzione 1 presentata nel Rapporto del marzo 2011³ sulle misure d'acceleramento nel settore dell'asilo e di mettere in atto possibili miglioramenti già nel quadro di un messaggio aggiuntivo del Consiglio federale (opzione 3; per l'ulteriore procedura legislativa cfr. n. 1.1.6).

L'opzione 1 prevede che la maggior parte delle procedure d'asilo si concluda nei centri della Confederazione entro un termine breve e vincolante. A tal fine è necessario un ampio riassetto del settore dell'asilo. Occorre continuare a garantire la protezione delle persone effettivamente perseguitate. La procedura d'asilo deve essere equa e conforme ai principi dello Stato di diritto. Va pertanto concessa in particolare una protezione giuridica completa e gratuita. Adottando procedure più celeri si intende inoltre disincentivare le domande d'asilo manifestamente infondate. Il riassetto di questo settore dovrebbe rafforzare in maniera durevole la credibilità della politica svizzera in materia d'asilo.

1.1.2 Rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni sul riassetto del settore dell'asilo

Il 6 giugno 2011 il nostro Consiglio ha incaricato il DFGP di esaminare in modo approfondito le conseguenze finanziarie, organizzative, giuridiche e politiche del riassetto del settore dell'asilo.

Il 29 ottobre 2012, il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, istituito dal DFGP per l'attuazione del riassetto, ha adottato il proprio rapporto finale⁴. Sulla base del

¹ FF 2010 3889

² RS 142.31

³ www.bfm.admin.ch > Documentazione > Basi legali > Progetti di legislazione in corso > Modifica LAsi e LStr > Decisione di base > Bericht über Beschleunigungsmassnahmen (disponibile in ted. e franc.).

⁴ www.bfm.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2012 > 23.11.2012 > Documenti > Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone (disponibile in ted. e franc.).

rapporto sulle misure d'accelerazione, esso illustra gli obiettivi centrali del riassetto, le esigenze poste al processo d'asilo sotto il profilo della celerità e le possibili varianti di attuazione. Rileva inoltre le conseguenze per la collaborazione tra gli attori del settore dell'asilo, in particolare tra la Confederazione e i Cantoni.

Il 22 novembre 2012, il comitato direttivo composto dal DFGP (capo dipartimento, consigliera federale Simonetta Sommaruga), dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP; presidente, consigliere di Stato Hans-Jürg Käser) e dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS; presidente, consigliere di Stato Peter Gomm) ha approvato il rapporto e i parametri del gruppo di lavoro, e accettato che venissero presentati alla Conferenza nazionale sull'asilo del 21 gennaio 2013.

1.1.3 Conferenza nazionale dell'asilo del 21 gennaio 2013

La conferenza nazionale sull'asilo promossa dal gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni si è tenuta il 21 gennaio 2013. Vi hanno preso parte la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del DFGP, i membri della CDDGP e della CDOS, i rappresentanti dell'Unione delle città e dell'Associazione dei Comuni, nonché il Tribunale amministrativo federale (TAF).

La conferenza sull'asilo ha adottato una dichiarazione congiunta⁵, in cui sono stati approvati il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni e i parametri del piano per il riassetto del settore dell'asilo del 21 novembre 2012 ed è stata definita la procedura di cui riferiamo qui di seguito.

Coinvolgendo le organizzazioni mantello delle città e dei Comuni, la Confederazione e i Cantoni concordano una pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo entro la fine del 2013 (in particolare per quanto riguarda l'ubicazione dei centri della Confederazione, dei centri speciali per i richiedenti l'asilo che mettono in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico e dei posti in carcerazione amministrativa).

Per quanto riguarda la struttura, la funzione e la gestione dei centri della Confederazione entra in considerazione la variante B, che prevede la decentralizzazione in cinque regioni con una capacità di alloggio di 6000 posti; occorrerà determinare l'ubicazione di tali centri (punto 3 dei parametri). Per semplificare l'ottenimento dei permessi edilizi occorre valutare l'introduzione di una speciale procedura di approvazione dei piani presso la Confederazione.

La Confederazione e i Cantoni si impegnano a garantire, adeguandole alle eventuali fluttuazioni, le risorse necessarie all'espletamento dei compiti nel settore dell'asilo, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, il personale e le finanze. I relativi lavori di pianificazione dovranno iniziare non appena sarà disponibile la pianificazione globale.

I Cantoni si impegnano a sostenere la Confederazione nella ricerca di impianti civili o militari adatti alla messa in esercizio dei centri necessari. Le città e i Comuni interessati saranno informati a tempo debito.

⁵ www.ejpd.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2013 > 21.01.2013 > Documenti > Gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz (disponibile in ted. e franc.).

La Confederazione e i Cantoni provvedono affinché i Cantoni e i Comuni cui sono affidati compiti speciali nell'ambito dell'alloggio e dell'esecuzione delle misure ricevano una compensazione finanziaria o di altra natura. I compiti dei Cantoni possono essere espletati nell'ambito di accordi e/o concordati.

I Cantoni si impegnano a mettere a disposizione tempestivamente i posti di carcerazione amministrativa necessari per l'esecuzione delle misure coercitive previste nel diritto sugli stranieri e avviano senza indugio la necessaria pianificazione. La Confederazione indennizza i Cantoni per la costruzione e l'allestimento dei posti di carcerazione e per le spese d'esercizio, come previsto dalla legge del 16 dicembre 2005⁶ sugli stranieri (LStr). I Cantoni creano da 500 a 700 posti di carcerazione amministrativa supplementari. La loro ubicazione va decisa secondo le esigenze del riassetto.

La Confederazione svolge una fase di test per il riassetto del settore dell'asilo. I Cantoni, le città e i Comuni sostengono la Confederazione nel creare le condizioni ottimali per lo svolgimento rapido e ineccepibile di tale fase.

L'organizzazione del progetto di Confederazione e Cantoni per il riassetto è mantenuta (gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni e comitato direttivo) e completata da una rappresentanza delle organizzazioni mantello delle città e dei Comuni (nuovo: gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo). Il gruppo segue i lavori di attuazione e, se necessario, è consultato per chiarire questioni di fondo.

Le organizzazioni non statali operanti nel settore migratorio sono coinvolte adeguatamente nei lavori di attuazione del riassetto del settore dell'asilo.

Il DFGP provvede quanto prima a elaborare le modifiche di legge necessarie per il riassetto del settore dell'asilo. Il pertinente avamprogetto sarà posto in consultazione nell'aprile 2013.

1.1.4 Rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo

Dopo la conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013, il comitato direttivo CDDGP/CDOS/DFGP ha incaricato, con mandato del 26 febbraio 2013, il gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo, diretto dal consigliere di Stato Hans-Jürg Käser, presidente della CDDGP, e da Mario Gattiker, direttore dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), di approntare, sulla base del rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni del 21 novembre 2012 e della dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013, una pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo e di proporre, entro la fine del 2013, un piano d'attuazione. La pianificazione globale comprende in particolare l'ubicazione dei centri della Confederazione, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, l'assegnazione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni e l'elaborazione di un modello di compensazione per l'indennizzo dei Cantoni in cui sono ubicati i centri della Confederazione.

I risultati della pianificazione globale sono stati sintetizzati in un rapporto finale («Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del 18 febbraio 2014⁷).

⁶ RS 142.20

⁷ www.bfm.admin.ch > Attualità > News > News 2014.

Il 18 febbraio 2014 il comitato direttivo CDDGP/CDOS/DFGP ha adottato il rapporto del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo e accettato che fosse presentato in occasione della seconda conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014.

1.1.5 Conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014

Alla seconda conferenza sull'asilo hanno partecipato la consigliera federale Simionetta Sommaruga, capo del DFGP, i membri della CDDGP e della CDOS, i vertici dell'Unione delle città e dell'Associazione dei Comuni nonché il TAF.

La conferenza sull'asilo ha approvato all'unanimità il rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» e ha adottato una seconda dichiarazione congiunta⁸:

1. La Conferenza sull'asilo approva il rapporto finale del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo del 18 febbraio 2014 sulla pianificazione globale per il riassetto. Le eventuali ubicazioni specifiche sono indicate a titolo puramente illustrativo.

2. Conformemente al rapporto finale del gruppo di lavoro, la Confederazione, i Cantoni e le associazioni mantello delle città e dei Comuni convengono i seguenti parametri per l'attuazione della pianificazione globale:

- a) Nell'ambito del riassetto sono costituite sei regioni dotate di complessivi 5000 posti in centri federali (ipotesi modello). I posti sono ripartiti proporzionalmente al numero di abitanti delle regioni:

Regione Svizzera romanda:

- Cantoni Friburgo, Ginevra, Giura, Neuchâtel, Vaud, Vallese: 1280 posti

Regione Svizzera nord-occidentale:

- Cantoni Argovia, Basilea Campagna, Basilea Città, Soletta: 840 posti

Regione Berna:

- Cantone di Berna: 620 posti

Regione Zurigo:

- Cantone di Zurigo: 870 posti

Regione Svizzera centrale e Ticino:

- Cantoni Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, Ticino, Uri, Zugo: 690 posti

Regione Svizzera orientale:

- Cantoni Appenzello esterno, Appenzello interno, Glarona, Grigioni, Sciaffusa, San Gallo, Turgovia: 700 posti

⁸ www.ejpd.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2014 > 28.03.2014 > Documenti > Dichiarazione congiunta della Conferenza sull'asilo.

- b) In ciascuna regione la Confederazione gestisce un centro di procedura e al massimo tre centri di partenza. Un centro di procedura che deve offrire più di 500 posti può essere ripartito su due ubicazioni nella stessa regione. I centri di procedura possono fungere anche da centri di partenza. La Confederazione gestisce altresì due centri speciali per richiedenti l'asilo rientranti nella competenza federale che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio regolare dei centri di procedura o di partenza
- c) I richiedenti l'asilo che esulano dalla competenza federale continuano a essere presi in carico dai Cantoni, in collaborazione con le città e i Comuni (segnatamente per quanto riguarda l'alloggio e il versamento delle prestazioni dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza, l'esecuzione dell'allontanamento e l'integrazione). Ai fini di una ripartizione efficiente dei compiti e di un'equa compensazione delle prestazioni speciali, i compiti sono ripartiti nei Cantoni, nelle città e nei Comuni secondo le nuove modalità seguenti:
- i Cantoni d'ubicazione dei centri eseguono gli allontanamenti dai centri federali e versano il soccorso di emergenza qualora l'allontanamento non possa essere eseguito nel corso della durata massima della permanenza nei centri;
 - i richiedenti l'asilo in procedura ampliata sono ripartiti fra tutti i Cantoni proporzionalmente al rispettivo numero di abitanti e tenendo conto della necessità di compensare le prestazioni speciali (come da lettera d). Ciascun Cantone prende a proprio carico almeno il dieci per cento della quota parte attribuitagli conformemente alla chiave di riparto, così da garantire il concorso di tutti i Cantoni all'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente;
- d) I Cantoni che forniscono prestazioni speciali nella loro qualità di Cantoni d'ubicazione o aeroportuali si vedono assegnare un numero minore di richiedenti l'asilo. La riduzione del numero di richiedenti assegnati in procedura ampliata (compensazione) equivale a:

Compensazione basata sull'ubicazione

- 20 persone per 100 posti d'alloggio in centri di procedura o di partenza,
- 40 persone per 100 posti d'alloggio in centri speciali.

Compensazione basata sul numero di casi

- 15 persone per 100 persone assegnate a un centro di partenza.
- La medesima compensazione basata sul numero di casi è applicabile anche laddove un centro di procedura o un centro speciale funga parimenti da centro di partenza.

Compensazione per i Cantoni aeroportuali

- 10 persone per 100 persone rimpatriate via gli aeroporti (DEPU, DEPA).

In previsione dell'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo, il DFGP sottoporrà al Consiglio federale un adeguamento dell'importo forfetario per la partenza nel settore dell'asilo e degli stranieri (art. 11 cpv. 3

dell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁹ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri [OEAE]). La Confederazione si fa carico delle spese per le persone rientranti nel settore dell'asilo, mentre i Cantoni si assumono le spese per le persone rientranti nel settore degli stranieri. Gli importi forfettari devono essere aumentati in modo da coprire le spese globali dell'organizzazione della partenza sostenute dai Cantoni aeroportuali

Compensazione per i Comuni d'ubicazione

- La Confederazione e i Cantoni provvedono a che i Comuni che svolgono compiti speciali ottengano una compensazione finanziaria o di altra natura (cfr. n. 6 della dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013).
- e) Confederazione, Cantoni, città e Comuni adottano provvedimenti che, grazie a personale flessibile o ad altri accorgimenti, consentano di reagire tempestivamente alle fluttuazioni delle domande d'asilo.
- f) In linea di massima è mantenuto il sistema di finanziamento odierno. Sarà svolto un monitoraggio periodico riguardo:
- al conseguimento degli obiettivi del riassetto,
 - eventuali effetti indesiderati su singoli Cantoni o Comuni d'ubicazione, e
 - all'eventuale necessità di adottare modifiche per quanto riguarda la competenza, il sistema di finanziamento o il modello di compensazione.

3. L'organizzazione del progetto congiunta Confederazione/Cantoni/città/Comuni per il riassetto del settore dell'asilo resta invariata (gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo e Comitato direttivo). Le è affidato il mandato d'attuazione della pianificazione globale del riassetto. Accompagna i lavori d'attuazione ed è consultata all'occorrenza per chiarire questioni di principio.

Il Gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo provvede segnatamente:

- al coordinamento generale e all'armonizzazione della pianificazione dell'ubicazione dei centri federali nonché dei posti amministrativi conformemente ai numeri 4–6
- alla predisposizione di uno scadenario e di un piano d'attuazione per l'introduzione graduale del riassetto, in considerazione delle esperienze maturate durante la fase di test, da un lato, e al coordinamento con la procedura legislativa, dall'altro,
- alla stesura e all'approvazione di un assetto per il monitoraggio.

4. In collaborazione con i consiglieri di Stato dei Cantoni delle singole regioni, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) elabora un assetto d'ubicazione riguardante ogni regione destinato al Gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo. I Comuni e le città interessati sono coinvolti sin dall'inizio nei lavori. La definizione delle ubicazioni si fonda sulla pianificazione della Confederazione in essere. Le ubicazioni vanno definite entro la fine del 2014 all'attenzione del Gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo.

I futuri centri federali vanno pianificati nelle dimensioni richieste (capienza indicativa per i centri di procedura: almeno 350 posti; capienza indicativa dei centri di partenza: almeno 250 posti), in località facilmente raggiungibili tutto l'anno, in strutture funzionali in grado di offrire lo spazio necessario, conformemente a criteri di economicità (gestione efficiente; investimenti conformi alle prescrizioni) e in modo da garantire una giusta ripartizione all'interno della regione.

5. Fatti salvi i numeri 4 e 7 (approvazione dei piani), i Cantoni possono organizzarsi liberamente. Designano senza indugio un interlocutore sul piano politico e uno sul piano operativo nei riguardi del Gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo in vista della pianificazione dell'attuazione.

L'UFM e i Cantoni di una regione convengono una pianificazione dell'ubicazione all'interno della regione. L'UFM e i Cantoni d'ubicazione valutano i singoli oggetti coinvolgendo i rispettivi Comuni d'ubicazione. I risultati sono sottoposti al Gruppo di lavoro.

6. Entro fine 2018 i Cantoni di una regione creano i necessari posti amministrativi per l'attuazione delle misure coercitive secondo il diritto in materia di stranieri. A tal fine coinvolgono tempestivamente le città e i Comuni interessati. L'ubicazione dei posti deve fondarsi sulle regioni definite ed essere coordinata con l'ubicazione dei centri di partenza. La collaborazione oltre i confini regionali è possibile. Entro metà 2015, nell'ambito di una pianificazione globale svolta sotto la coordinazione della CDDGP, occorre sottoporre al Gruppo di lavoro sia il numero di posti sia l'ubicazione. La Confederazione offre un sostegno finanziario ai Cantoni per la messa a disposizione dei posti di carcerazione amministrativa supplementari.

7. Entro l'estate 2014, il DFGP sottopone al Consiglio federale, per approvazione e trasmissione all'Assemblea federale, il messaggio concernente il riassetto. In virtù delle decisioni emanate nell'ambito della Conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013, nell'avamprogetto sottoposto a consultazione è stata proposta una speciale procedura di approvazione dei piani volta a semplificare l'ottenimento dei permessi edilizi. Sono garantiti i diritti di partecipazione dei Cantoni, delle città e dei Comuni.

8. Le organizzazioni non statali attive nel settore della migrazione sono debitamente coinvolte nei lavori successivi riguardanti il riassetto del settore dell'asilo.

1.1.6 Ultime modifiche della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri

Il Parlamento ha suddiviso in tre progetti la revisione della legge sull'asilo (LAsi) proposta dal nostro Consiglio con il messaggio del 26 maggio 2010¹⁰ e il messaggio aggiuntivo del 23 settembre 2011¹¹.

Progetto 2: Il Parlamento ha approvato il principio del riassetto del settore dell'asilo proposto dal DFGP nel rapporto sulle misure d'accelerazione. Le disposizioni sulla consulenza in materia di procedura e sulla valutazione delle opportunità della domanda d'asilo proposte dal nostro Consiglio nel messaggio sono state respinte con il mandato di presentare un nuovo progetto per accelerare la procedura d'asilo mediante la creazione di centri di procedura della Confederazione e l'adeguamento

¹⁰ FF 2010 3889

¹¹ FF 2011 6503

dei termini di ricorso e della protezione giuridica per i richiedenti l'asilo¹². Il presente messaggio risponde a tale mandato del Parlamento.

Progetto 3: Anche in vista del riassetto del settore dell'asilo il Parlamento ha adottato, il 28 settembre 2012, modifiche urgenti della LAsi. Tali modifiche sono entrate in vigore il 29 settembre 2012 e restano valide fino al 28 settembre 2015¹³. Nella votazione popolare del 9 giugno 2013 il 78 per cento dei votanti ha approvato le misure urgenti. Alcune di queste modifiche sono importanti anche per il riassetto del settore dell'asilo:

- la creazione di centri speciali (qui di seguito «centri speciali per i richiedenti l'asilo», cfr. art. 26 cpv. 1^{bis} segg. LAsi) per i richiedenti l'asilo che mettono in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici o disturbano considerevolmente l'esercizio dei centri di registrazione e procedura (CRP);
- il versamento da parte della Confederazione di un contributo forfettario alle spese per la sicurezza (art. 91 cpv. 2^{ter} LAsi) e di sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione (art. 91 cpv. 4^{bis} LAsi) ai Cantoni in cui sono ubicati i CRP e i centri speciali per richiedenti l'asilo;
- l'utilizzo senza domanda di autorizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo per al massimo tre anni (art. 26a LAsi);
- la possibilità di verificare i nuovi iter procedurali nell'ambito di fasi di test (art. 112b LAsi; cfr. anche n. 1.1.7);
- l'integrazione delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri (art. 74 segg. LStr).

Per l'attuazione di determinate disposizioni il nostro Consiglio ha dovuto emanare un'ordinanza sulle fasi di test e adeguare altre ordinanze. Le pertinenti modifiche di ordinanze sono entrate in vigore il 1° ottobre 2013¹⁴.

Le modifiche urgenti della LAsi (progetto 3) devono essere integrate nel presente disegno sul riassetto del settore dell'asilo in modo da trasporle a tempo indeterminato nel diritto ordinario. La disposizione relativa alle fasi di test (art. 112b LAsi) non rientra in vece in tale disposizione, poiché tali fasi saranno concluse prima dell'entrata in vigore della presente revisione della LAsi. Nella procedura di consultazione concernente il riassetto del settore dell'asilo, la maggioranza dei partecipanti ha approvato questo modo di procedere (cfr. anche n. 2.1).

Al momento non è ancora sicuro se la trasposizione, contenuta nel *progetto 2*, delle modifiche urgenti della LAsi in vigore fino al 28 settembre 2015 possa essere adottata e messa in vigore nei tempi previsti. Se ciò non fosse possibile, le modifiche urgenti decadrebbero e si applicherebbe di nuovo il diritto anteriore. Per evitare questa situazione, nel messaggio del 26 febbraio 2014 sulla proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo il nostro Consiglio propone di prorogare la validità

¹² www.parlamento.ch > Ricerca Curia Vista > Curia vista – la banca dati degli atti parlamentari > Numero dell'affare 10.052.

¹³ RU 2012 5359

¹⁴ Cfr. l'ordinanza del 4 set. 2013 sulle fasi di test (OTest; RS 142.318.1) nonché le modifiche del 4 set. 2013 dell'ordinanza 1 dell'11 ago. 1999 sull'asilo (OAsi 1; RS 142.311), dell'ordinanza 2 dell'11 ago. 1999 sull'asilo (OAsi 2; RS 142.312) e dell'ordinanza del DFGP del 24 nov. 2007 sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo (RS 142.311.23).

delle misure urgenti fino all'entrata in vigore del *progetto 2*, ma non oltre il 28 settembre 2019. Inoltre, il nostro Consiglio propone di continuare ad applicare, a determinate condizioni, l'ordinanza sulle fasi di test al più tardi fino all'entrata in vigore del *progetto 2* (cfr. n. 1.1.7)¹⁵. Il relativo progetto è al momento oggetto di deliberazione in Parlamento.

Progetto 1: Il 14 dicembre 2012 il Parlamento ha deciso altre modifiche, non urgenti, della LAsi che il nostro Consiglio ha posto in vigore a tappe, rispettivamente il 1° gennaio 2014 e il 1° febbraio 2014¹⁶. Anche parte di queste modifiche servono al riassetto del settore dell'asilo (p. es. l'introduzione di una fase preparatoria, la sostituzione delle decisioni di non entrata nel merito con procedura materiale d'asilo celere, la nuova procedura scritta in caso di domande multiple e di riesame, il dispositivo legale sulla strategia di trattamento delle domande dell'UFM e il suo coordinamento con il TAF, il finanziamento totale o parziale da parte della Confederazione dei posti di carcerazione amministrativa per misure coercitive nell'ambito del diritto in materia di stranieri)¹⁷. L'adozione, nel marzo 2014, delle disposizioni esecutive sul finanziamento dei posti di carcerazione amministrativa è intesa a permettere di costruire in futuro un numero maggiore di stabilimenti di detenzione destinati esclusivamente all'esecuzione della carcerazione amministrativa prevista dal diritto sugli stranieri. Secondo la dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014 (n. 6) l'ubicazione dei posti di carcerazione deve fondarsi sulle regioni definite e concordare con l'ubicazione dei centri di partenza. Anche questa condizione costituisce un elemento fondamentale per l'attuazione efficace del riassetto nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento.

Attuazione del regolamento Dublino III

Il 7 marzo 2014 il nostro Consiglio ha licenziato, all'attenzione del Parlamento, il messaggio¹⁸ sull'approvazione e la trasposizione dei regolamenti Dublino III (Regolamento [UE] n. 604/2013)¹⁹ ed Eurodac (Regolamento [UE] n. 603/2013)²⁰. Il nostro Consiglio sottopone al Parlamento un decreto sul recepimento del regolamen-

¹⁵ Cfr. per i dettagli il messaggio del Consiglio federale del 26 feb. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo), FF **2014** 1869.

¹⁶ RU **2013** 4375 5357; FF **2010** 3889, **2011** 6503

¹⁷ FF **2012** 8515

¹⁸ Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013 (Sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»), FF **2014** 2411.

¹⁹ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

²⁰ Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1.

to Dublino III²¹ e uno sul recepimento del regolamento Eurodac²². I due decreti federali contengono anche gli adeguamenti legislativi necessari per l'attuazione dei regolamenti in questione.

I due regolamenti sono sviluppi dell'acquis Dublino/Eurodac, che la Svizzera si è impegnata in linea di massima a recepire nell'ambito dell'Accordo di associazione a Dublino (AAD; art. 1 cpv. 3 e 4)²³.

Le novità introdotte dal regolamento Dublino non mettono in questione la presente revisione di legge. Gli obiettivi del regolamento Dublino III corrispondono in linea di massima a quelli del riassetto, che prevede anch'esso procedure rapide ed eque, nonché una maggiore protezione giuridica dei richiedenti l'asilo. Il regolamento Dublino III restringe unicamente la possibilità attuale di ordinare la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto nella procedura Dublino. Quest'ultima può essere ordinata soltanto caso per caso qualora vi sia un forte rischio che l'interessato si renda irreperibile e se la carcerazione è proporzionata allo scopo e misure meno severe non sono sufficienti per garantire l'esecuzione dell'allontanamento. È stata inoltre accorciata la durata massima della carcerazione.

Il DFGP continuerà a seguire i lavori legislativi in corso nell'ambito del regolamento Dublino III e della presente revisione della LAsi, provvedendo affinché i progetti concordino tra loro.

1.1.7 Primi risultati della fase di test

Il 6 gennaio 2014 è stata avviata a Zurigo la fase di test del riassetto del settore dell'asilo. Con le fasi di test si intende verificare se sono raggiunti gli obiettivi del riassetto nella procedura d'asilo e nell'esecuzione. La valutazione che le accompagna serve a individuare eventuali punti deboli e possibili miglioramenti. Lo svolgimento di una fase di test risponde anche a una delle preoccupazioni della Conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013 (cfr. n. 1.1.3).

Secondo l'ordinanza del 4 settembre 2013²⁴ sullo svolgimento di fasi di test relative alle misure di accelerazione nel settore dell'asilo (OTest), l'UFM deve svolgere una valutazione delle fasi di test all'attenzione del DFGP (art. 8 OTest). Questa valutazione deve permettere di trarre insegnamenti dal maggior numero possibile di conseguenze della procedura celere e dell'ampia protezione giuridica in vista dell'attuazione del riassetto. Oltre alla procedura d'asilo, occorre valutare anche gli aspetti legati alla gestione d'impresa, al diritto ai sussidi e al diritto in materia di procedura d'asilo, la collaborazione tra gli attori coinvolti, nonché le ripercussioni

21 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (Sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac») (Disegno), FF **2014** 2461.

22 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 603/2013 che istituisce l'«Eurodac» e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce l'agenzia IT (Sviluppo dell'acquis di «Dublino/Eurodac») (Disegno), FF **2014** 2735.

23 Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS **0.142.392.68**.

24 RS **142.318.1**

sul TAF e l'esecuzione dell'allontanamento. Data la complessità delle questioni da valutare e la diversità delle esigenze sono stati attribuiti quattro mandati (mandato 1: analisi quantitativa della fase di test; mandato 2: valutazione formativa e ottimizzazione dei processi; mandato 3: valutazione qualitativa della fase di test; mandato 4: consulenza e rappresentanza legale).

Nel centro pilota di Zurigo si prevede di trattare da 1300 a 1400 domande d'asilo all'anno. Il centro per richiedenti l'asilo di Juch dispone di posti per 300 persone. Vi lavorano circa 30 collaboratori dell'UFM.

Fino alla fine di luglio 2014 il centro pilota aveva accolto 867 richiedenti l'asilo e permesso di trattare 517 procedure. 79 richiedenti l'asilo hanno ottenuto una decisione positiva, 81 una decisione negativa di allontanamento. Sono state inoltre pronunciate 206 decisioni Dublino di non entrata nel merito e 7 decisioni di non entrata nel merito. 62 richiedenti sono stati ammessi a titolo provvisorio. 82 domande sono state stralciate e 85 richiedenti hanno ritirato la propria domanda. Secondo un calcolo approssimativo basato su queste cifre, è probabile che nel 2014 saranno trattate 1500 domande.

La ripartizione delle domande per Paesi di provenienza corrispondeva alla ripartizione delle nuove domande d'asilo presentate in tutta la Svizzera. Circa il 40 per cento delle domande è stato trattato con procedura celere e il 40 per cento con procedura Dublino. Circa il 20 per cento delle domande d'asilo è stato attribuito alla procedura ampliata. In questi casi nella fase sperimentale si è svolta soltanto l'audizione sui motivi d'asilo.

Le esperienze maturate dall'UFM nei primi sette mesi mostrano che nella fase di test le procedure celeri possono essere svolte rapidamente e nel rispetto dei principi dello Stato di diritto. La maggior parte delle procedure si è conclusa entro i termini previsti. La mancanza di interpreti nella fase preparatoria ha talvolta reso più difficile rispettare le scadenze nella fase preparatoria. La presenza di tutte le persone coinvolte nella procedura alla Förrlibuckstrasse e nel centro di Juch garantisce uno scambio d'informazioni rapido ed efficiente per ogni singolo caso. Nella fase di test i richiedenti l'asilo hanno la possibilità di usufruire della consulenza per il ritorno in una fase molto precoce della procedura. Il nuovo strumento della consulenza e della rappresentanza legale è stato accolto in modo positivo da tutte le persone coinvolte nella procedura. Grazie alla consulenza tempestiva e sistematica, nonché alla costante assistenza di un rappresentante legale durante tutta la procedura, i richiedenti l'asilo sono meglio informati sulla procedura d'asilo. La maggiore trasparenza fa sì che le decisioni negative siano meglio accettate. Si è inoltre constatato che oltre il 10 per cento delle persone ha ritirato la domanda d'asilo in una fase precoce. Ciò è dovuto anche all'ampia consulenza fornita in merito al ritorno. Su un totale di 356 decisioni impugnabili sono stati presentati 54 ricorsi. La percentuale di questi ultimi, pari al 15 per cento, è quindi molto bassa rispetto alle procedure ordinarie. Nei primi mesi è stato constatato, durante la procedura di test, un aumento della percentuale di richiedenti l'asilo entrati in clandestinità. Le persone con poche probabilità di ottenere uno status di protezione sono entrate in clandestinità in corso di procedura in maniera più frequente rispetto alle persone che sono state oggetto di una procedura d'asilo al di fuori della fase di test. Ciò vale in particolare per la procedura Dublino, durante la quale il 28 per cento dei richiedenti è entrato in clandestinità prima che fosse presa una decisione (procedure al di fuori della fase di test: 17%). Al momento, non è ancora possibile stimare le ripercussioni sull'esecuzione dell'allontanamento da parte dei Cantoni.

Un bilancio approfondito della valutazione sarà presentato in un rapporto intermedio alla fine del 2014. Entro la fine del 2015 sarà presentato il rapporto finale con i risultati della valutazione. L'OTest prevede inoltre che sei mesi dopo l'inizio delle fasi di test l'UFM verifichi per la prima volta, coinvolgendo il Cantone d'ubicazione, la CDDGP e la CDOS, lo sviluppo delle spese del soccorso d'emergenza per le persone la cui decisione di allontanamento è stata emanata nel quadro delle fasi di test (art. 32 OTest). Il DFGP può adeguare l'importo della somma forfettaria per il soccorso d'emergenza a favore del Cantone d'ubicazione sulla base di risultati consolidati.

A causa della sua breve durata, l'attuazione della fase di test a Zurigo comporta costi elevati per la Confederazione. Dal punto di vista economico e organizzativo, se la valutazione della fase di test dà esiti positivi, in particolare per quanto riguarda l'efficacia e l'economicità degli oneri finanziari e in termini di personale, sarebbe opportuno continuare a trattare le domande d'asilo nella procedura celere e nella procedura Dublino.

Se l'esercizio del centro dovesse essere interrotto dopo il 5 gennaio 2016, bisognerebbe chiudere l'intera infrastruttura di Zurigo, il che comporterebbe lo smantellamento della stessa. Vi sarebbe quindi il rischio che gli edifici esistenti potrebbero non più essere disponibili o dovrebbero essere ricostruiti al momento dell'introduzione del riassetto.

Alla luce di questa situazione, il nostro Consiglio ha proposto nel messaggio concernente la proroga delle modifiche urgenti di applicare, a determinate condizioni, le disposizioni esecutive previste dall'OTest fino all'entrata in vigore del riassetto, ma non oltre il 28 settembre 2019²⁵.

1.1.8 Ripercussioni del nuovo articolo 121a Cost. per il riassetto del settore dell'asilo (iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»)

Il 9 febbraio 2014 la maggioranza del Popolo e dei Cantoni ha accolto l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Il 20 giugno 2014 il nostro Consiglio ha adottato un piano d'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale²⁶ (Cost.). Il piano funge da base per i necessari adeguamenti legislativi che saranno posti in consultazione alla fine del 2014.

In linea di massima il nuovo articolo costituzionale permette di proseguire l'attuale politica d'asilo della Svizzera. Tuttavia dovranno essere stabiliti tetti massimi e contingenti anche per il settore dell'asilo, tenendo conto degli impegni internazionali della Svizzera (cfr. n. 1.3 e 4.2.3 del messaggio del 7 dicembre 2012²⁷ concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»).

²⁵ Cfr. per i dettagli il messaggio del 26 feb. 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo), FF 2014 1869.

²⁶ RS 101

²⁷ FF 2013 275

Se l'attuazione dell'articolo 121a Cost. dovesse portare a una denuncia dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)²⁸ con l'UE, quest'ultima potrebbe rimettere in discussione anche altri trattati con la Svizzera che ritiene legati all'ALC. Ciò potrebbe riguardare in particolare gli accordi di associazione a Schengen e Dublino (AAS²⁹ e AAD). Anche se non sono legati formalmente all'ALC (nessuna «clausola ghigliottina») e quindi una denuncia di quest'ultimo non significherebbe automaticamente la loro fine, l'AAS completa l'ALC, in quanto agevola la circolazione delle persone nello spazio Schengen. Visto il legame reciproco tra l'AAS e l'AAD, una denuncia del primo comporterebbe anche la denuncia del secondo (art. 14 DAA).

L'AAD disciplina le competenze per il trattamento delle domande d'asilo, in modo tale da evitare che per uno stesso richiedente si svolgano più procedure. Un'eventuale denuncia dell'AAD avrebbe pertanto conseguenze molto negative per il sistema svizzero dell'asilo, in quanto il nostro Paese non potrebbe più appellarsi ai criteri di competenza fissati da Dublino. Qualsiasi richiedente l'asilo la cui domanda è stata respinta in uno Stato dell'UE potrebbe depositare una nuova domanda d'asilo in Svizzera la quale, non essendo più membro di Dublino, sarebbe tenuta a entrare nel merito di tale domanda. Ciò porterebbe a un aumento del numero e della durata delle procedure d'asilo (cfr. n. 4.2.4 del messaggio del 7 dicembre 2012³⁰ sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa»). In una situazione del genere, gli obiettivi del riassetto, ossia l'accelerazione delle procedure e l'esecuzione nei centri della Confederazione, assumerebbero un'importanza ancora maggiore.

1.1.9 Misure esistenti per accelerare la procedura d'asilo

Dato l'ingente numero di domande d'asilo depositato dalla fine del 2011, l'UFM ha adottato diverse misure organizzative per accelerare le procedure d'asilo e rendere più efficiente il trattamento delle domande.

Nuova strategia di trattamento delle domande e ordine delle priorità dal 1° luglio 2012

Con il personale a disposizione non è stato possibile evadere il numero costantemente elevato di domande d'asilo registrate dalla fine del 2011. Inoltre, il trattamento delle domande d'asilo si basava unilateralmente sulle strategie sviluppate per i singoli Stati di provenienza dei richiedenti l'asilo. Dal 1° luglio 2012 l'UFM ha pertanto messo in atto una nuova strategia di trattamento delle domande d'asilo che da allora ha applicato con successo. L'obiettivo di tale strategia è di evadere in modo efficiente le domande d'asilo classificandole secondo un ordine di priorità. Gli altri obiettivi della strategia di trattamento sono:

²⁸ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS **0.142.112.681**.

²⁹ Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS **0.362.31**.

³⁰ FF **2013 275**

- il trattamento prioritario delle decisioni di non entrata nel merito (in particolare casi Dublino) e delle decisioni negative senza ulteriori accertamenti in cui il rinvio, anche coatto, può essere eseguito rapidamente (in particolare i casi di rinvio in Paesi sicuri [safe countries]);
- la riduzione del numero di domande d’asilo manifestamente infondate e il conseguente sgravio dei centri d’alloggio;
- la riduzione dei costi globali del settore dell’asilo.

La strategia di trattamento si fonda su un nuovo ordine delle priorità, anch’esso in vigore dal 1° luglio 2012, che distingue tre categorie di domande.

Procedura celere per domande d’asilo provenienti dai Paesi europei esentati dall’obbligo del visto («Procedura di 48 ore») e procedura «fast track»

Nei mesi estivi del 2012 l’UFM ha registrato un sensibile aumento delle domande d’asilo presentate da cittadini di determinati Paesi europei esentati dall’obbligo del visto. Si trattava soprattutto di richiedenti l’asilo provenienti dalla Serbia, dalla Macedonia e dalla Bosnia e Erzegovina. Tale aumento ha portato a un sovraffollamento dei CRP, i quali non erano più in grado di accogliere nuovi richiedenti l’asilo. L’esperienza insegna che i richiedenti l’asilo provenienti dai Paesi europei hanno generalmente scarse probabilità di essere riconosciuti come rifugiati. Per questo motivo nell’agosto 2012 l’UFM ha introdotto, quale ulteriore misura della nuova strategia di trattamento, una procedura accelerata di 48 ore per le domande d’asilo di persone provenienti da Paesi europei esentati dal visto (soprattutto dai Paesi summenzionati). Dalla sua introduzione tale procedura è applicata con successo e nella primavera del 2013 è stata estesa al Kosovo e alla Georgia. Da dicembre 2012 è stata inoltre introdotta una procedura «fast track» per il Marocco che, dall’aprile del 2013, è stata estesa anche alla Nigeria, alla Tunisia e all’Algeria. La differenza maggiore rispetto alla «procedura di 48 ore» consiste nel fatto che per questi Paesi l’esecuzione dell’allontanamento e l’acquisizione dei documenti risultano più difficili. Queste misure, adottate nell’ambito della strategia di trattamento, si sono rivelate efficaci. Infatti, il numero di richiedenti l’asilo provenienti da Bosnia e Erzegovina, Serbia, Macedonia, Georgia, Nigeria e Tunisia è notevolmente diminuito. Nel caso del Kosovo, del Marocco e dell’Algeria il numero di domande d’asilo è stabile o in lieve diminuzione. È stata inoltre intensificata la cooperazione con le autorità di importanti Stati di provenienza, quali la Nigeria e gli Stati balcanici, in modo da garantire un rinvio rapido dei loro cittadini.

Modifica della prassi per domande multiple Dublino

In molti casi, poco dopo il loro trasferimento nello Stato Dublino competente, i richiedenti l’asilo ritornano in Svizzera e presentano una nuova domanda d’asilo, per lo più senza fornire nuove indicazioni. L’obiettivo di queste domande è di soggiornare nuovamente in Svizzera per la durata della nuova procedura Dublino. Per ovviare a questa situazione, l’UFM ha introdotto la seguente misura: dal 20 aprile 2012 un richiedente che è stato trasferito nello Stato Dublino competente non può più presentare una domanda d’asilo in Svizzera prima che siano trascorsi sei mesi dal trasferimento. Se il richiedente è intercettato in un Cantone, le autorità cantonali possono comunicarlo all’UFM il quale presenta nuovamente una domanda di trasferimento allo Stato Dublino competente. Anche questa misura si è rivelata efficace.

Con la nuova prassi il numero di domande multiple Dublino è sceso notevolmente a meno di 50 al mese, mentre prima di introdurre questa misura ammontava quasi al quadruplo.

1.2 Punti essenziali del riassetto del settore dell'asilo

1.2.1 Obiettivi prioritari

Il riassetto del settore dell'asilo persegue i seguenti obiettivi:

- svolgere le procedure d'asilo rapidamente e nel rispetto dello Stato di diritto;
- continuare a garantire la tutela delle persone bisognose di protezione ed integrarle quanto prima in Svizzera;
- ridurre gli incentivi a depositare domande d'asilo manifestamente infondate e lottare contro gli abusi nel settore dell'asilo;
- potenziare in modo durevole la credibilità del settore dell'asilo.

1.2.2 Caratteristiche essenziali

La seguente presentazione si fonda sui rapporti finali del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni e del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo (cfr. n. 1.1.2 e 1.1.4, con indicazione della reperibilità in Internet) e sui risultati della procedura di consultazione (cfr. n. 2).

Il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni è giunto alla conclusione che si può accelerare la procedura d'asilo solo se i principali attori si trovano, per quanto possibile, nello stesso luogo (in particolare i richiedenti l'asilo, i responsabili della procedura d'asilo dell'UFM, i rappresentanti legali e i consulenti per il ritorno, nonché gli specialisti per l'esame dei documenti, del confronto con Eurodac e della documentazione sui Paesi). Ciò presuppone un aumento della capacità dei CRP esistenti e l'apertura di nuovi centri in altri luoghi.

Per garantire un'organizzazione ottimale, i centri della Confederazione devono avere determinate dimensioni; centri molto grandi come in Olanda (Ter Apel ospita circa 1500 richiedenti l'asilo) sono praticamente irrealizzabili in Svizzera. Più realistico è invece istituire centri della Confederazione nelle regioni tenendo conto degli attuali CRP, completandoli eventualmente con altri centri.

Il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni concorda anche sul fatto che è possibile eseguire le procedure d'asilo rapidamente, nel rispetto dello Stato di diritto e in modo equo soltanto se ai richiedenti è garantita una protezione giuridica professionale, gratuita e indipendente.

Un'altra caratteristica essenziale del riassetto del settore dell'asilo è l'intento di promuovere il ritorno volontario dei richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa. A tale scopo, nei centri della Confederazione vanno tempestivamente condotti colloqui di consulenza per il ritorno al fine di informare dettagliatamente i richiedenti sull'offerta esistente di aiuto al ritorno. L'accesso alla consulenza per il ritorno e la partenza volontaria con aiuto al ritorno devono in linea di massima essere possibili in ogni fase della procedura (cfr. n. 1.2.10 e 2.5 e art. 93a cpv. 2 D-LAsi).

Le persone autorizzate a rimanere in Svizzera vanno integrate il più presto possibile. Per velocizzare le procedure come auspicato è opportuno distinguere tra le procedure d'asilo illustrate qui appresso.

Procedura celere (art. 26c D-LAsi)

Le domande d'asilo che dopo l'audizione sui motivi d'asilo o la concessione del diritto di essere sentiti (art. 36 LAsi) non richiedono ulteriori chiarimenti vanno trattate in una procedura celere secondo uno scadenziario prestabilito (almeno il 20 % di tutte le domande). In tale procedura possono essere prese decisioni di asilo negative (decisioni di non entrata nel merito, decisioni d'asilo materiali con allontanamento, o decisioni di ammissione provvisoria) oppure positive (concessione dell'asilo; cfr. n. 2.2.2 sezione, «Durata della procedura celere»). La quota delle domande d'asilo trattate nella procedura celere può variare a seconda del tipo di domande presentate.

In linea di massima, nell'ambito della procedura celere i richiedenti non vengono attribuiti ai Cantoni. Secondo il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, le decisioni relative alle domande d'asilo trattate nella procedura celere devono passare in giudicato entro 100 giorni; in caso di decisione negativa l'allontanamento deve essere eseguito entro questo termine. Durante la procedura e fino all'esecuzione dell'allontanamento i richiedenti l'asilo in questione sono alloggiati nei centri della Confederazione (centri della Confederazione secondo l'art. 24 D-LAsi, centri speciali secondo l'art. 24a D-LAsi o centri cantonali o comunali secondo l'art. 24e D-LAsi). Le persone che a conclusione della procedura celere di prima istanza sono autorizzate a rimanere in Svizzera (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo) vengono ripartite fra i Cantoni e integrate il più rapidamente possibile.

Procedura ampliata (Art. 26d D-LASI)

La procedura ampliata (circa il 40 % delle domande) si applica in particolare alle domande d'asilo per le quali non può essere presa una decisione subito dopo l'audizione o nel quadro della procedura di ricorso, poiché sono necessari ulteriori chiarimenti. L'elenco dei casi in cui si applica tale procedura non è esaustivo. Questa procedura può essere applicata anche alle domande che probabilmente sfoceranno in un diritto di soggiorno (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo, cfr. n. 2.2.2, sezione «Durata della procedura celere»).

Nella procedura ampliata, i richiedenti l'asilo vengono attribuiti a un Cantone per la durata della procedura d'asilo e fino all'esecuzione dell'allontanamento. La procedura ampliata deve essere conclusa entro un anno. Entro tale termine deve essere eseguito anche un eventuale allontanamento.

Procedura Dublino (Art. 26b D-LAsi)

I richiedenti l'asilo cui si applica la procedura Dublino (attualmente il 40 % delle domande d'asilo) rimangono anch'essi nella sfera di competenza della Confederazione fino alla partenza e non vengono in linea di massima attribuiti ai Cantoni. Ciò significa che attualmente il 60 per cento delle domande è evaso rapidamente nei centri della Confederazione (procedura celere per circa il 20 % delle domande e procedura Dublino per circa il 40 % delle domande).

Se in un secondo tempo la procedura Dublino deve essere interrotta, ad esempio perché la Svizzera è competente per l'esame della domanda d'asilo, si applica la procedura celere o quella ampliata. Analogamente a quanto accade oggi, nella procedura Dublino non sono condotte audizioni, ma si procede a un primo interrogatorio ed è concesso il diritto di essere sentiti (cfr. art. 26 cpv. 3 D-LAsi e art. 36 cpv. 1 LAsi). Prima della decisione sull'asilo occorre attendere la risposta dello Stato Dublino competente in merito alla domanda di prendere o riprendere in carico il richiedente l'asilo (cfr. art. 37 cpv. 1 D-LAsi).

Nell'ambito di questa ripartizione fra la Confederazione (procedura celere per almeno il 20 % delle domande, procedura Dublino per almeno il 40 %) e i Cantoni (procedura ampliata per almeno il 40 % delle domande) va considerato che in una parte dei casi trattati nella procedura Dublino l'altro Stato respinge la domanda di presa o ripresa a carico e che in una parte dei casi trattati nella procedura celere è possibile decidere rapidamente ma è impossibile eseguire l'allontanamento durante il soggiorno nei centri della Confederazione. In questi casi, può risultare in un secondo tempo necessario attribuire il richiedente a un Cantone. Inoltre l'effettiva suddivisione delle domande può variare (quota delle domande trattate nella procedura Dublino, chiarimenti supplementari necessari, ecc.; per la durata del soggiorno nei centri della Confederazione si veda anche n. 1.2.5 e 2.2.6 e art. 24 D-LAsi).

1.2.3 Svolgimento della procedura d'asilo

Fase preparatoria (art. 26 D-LAsi)

Con il deposito di una domanda d'asilo in un centro della Confederazione (cfr. art. 19 D-LAsi) ha inizio la fase preparatoria, che dura al massimo 21 giorni civili (ad eccezione della procedura Dublino: dieci giorni civili, cfr. sotto). Nel rispetto di questo limite massimo, la durata della fase preparatoria dipende dalle esigenze del singolo caso; nei casi semplici può anche durare solo qualche giorno. Per questo motivo non ha senso stabilire una durata della fase preparatoria per tutte le domande. La fase preparatoria è stata disciplinata già nel quadro dell'ultima revisione della LAsi (cfr. art. 26 cpv. 1^{quater} e 2 LAsi, modifica del 14 dicembre 2012 della legge sull'asilo, progetto 1, in vigore dal 1° febbraio 2014). Tale disciplinamento va ripreso in ampia misura nella presente revisione (art. 26 D-LAsi).

La fase preparatoria consente di effettuare i chiarimenti preliminari necessari per svolgere una procedura d'asilo immediatamente dopo l'arrivo in un centro della Confederazione. Serve in particolare a preparare bene la successiva audizione sui motivi d'asilo permettendo così di rispettare i brevi termini previsti per il trattamento delle domande d'asilo.

Durante la fase preparatoria occorre soprattutto rilevare e registrare le generalità dei richiedenti, verificarne l'identità, esaminare i mezzi di prova presentati e i documenti di viaggio e d'identità, nonché effettuare ulteriori chiarimenti specifici in merito all'identità e alla provenienza. Nei casi trattati nella procedura Dublino, l'eventuale domanda di presa o ripresa a carico di un richiedente deve essere presentata allo Stato Dublino competente già durante la fase preparatoria. Infine, va condotta una prima interrogazione del richiedente sull'identità, sull'itinerario e sui motivi che lo hanno spinto a lasciare il proprio Paese (art. 26 cpv. 3 D-LAsi), il che corrisponde all'attuale interrogazione del richiedente (art. 26 cpv. 2 LAsi). Durante il loro sog-

giorno nei centri della Confederazione – e quindi anche nella fase preparatoria – i richiedenti l’asilo hanno accesso alla consulenza sulla procedura d’asilo (art. 102g D-LAsi). Ai richiedenti è assegnato un rappresentante legale immediatamente dopo l’arrivo in un centro della Confederazione e quindi già all’inizio della fase preparatoria (art. 102h cpv. 1 D-LAsi). Ciò significa che il rappresentante legale può partecipare alla prima interrogazione, sempreché il richiedente l’asilo non lo rifiuti esplicitamente (art. 102h cpv. 1 D-LAsi; cfr. anche n. 1.2.9 e 2.4). In occasione della prima interrogazione occorre accertare con il richiedente le probabilità esistenti affinché la procedura d’asilo abbia esiti positivi. Se un richiedente ritira volontariamente la sua domanda d’asilo, per esempio perché per l’entrata in Svizzera fa valere esclusivamente motivi economici, quest’ultima va stralciata senza formalità (art. 26 cpv. 3 D-LAsi; corrisponde all’art. 25a LAsi).

Nella fase preparatoria l’UFM può affidare a terzi compiti amministrativi (p. es. il rilevamento delle generalità, l’allestimento di schede dattiloscopiche e di fotografie, art. 26 cpv. 5 D-LAsi).

Se già nel corso della fase preparatoria appare probabile un ritorno nel Paese di provenienza, il richiedente ha la possibilità di informarsi sul ritorno volontario e sul relativo aiuto (cfr. art. 93a D-LAsi e n. 1.2.10 e 2.5). La pertinente consulenza deve essere offerta da un servizio indipendente dall’UFM (p. es. consultori cantonali per il ritorno o organizzazioni non governative [ONG]).

La situazione è particolare nel quadro della *procedura Dublino*, in cui la fase preparatoria dura al massimo 10 giorni civili (art. 26 cpv. 1 D-LAsi). Entro questo termine deve essere presentata la domanda di presa o ripresa a carico allo Stato Dublino competente. Se all’inizio della fase preparatoria si ha un riscontro in Eurodac, la domanda è presentata immediatamente.

Per le domande di riesame o multiple, in linea di massima non ha luogo una fase preparatoria (art. 111b cpv. 1 e 111c cpv. 1 D-LAsi).

Durante la fase preparatoria i richiedenti l’asilo sono alloggiati in un centro della Confederazione (cfr. art. 24 cpv. 2, 24a cpv. 2 e 24e cpv. 6 D-LAsi, nonché n. 1.2.5).

Durante la fase preparatoria il personale medico specializzato effettua un breve esame medico standard per accertare l’eventuale necessità di adottare misure particolari per la procedura d’asilo (in particolare per l’audizione). Nei limiti del possibile va inoltre accertato se la persona in questione è affetta da malattie trasmissibili che potrebbero mettere a rischio la salute pubblica. Se motivi medici lo giustificano, l’esame del richiedente è effettuato da un medico. È così garantita la notifica di malattie che sottostanno all’obbligo di dichiarazione (cfr. ordinanza del 13 gennaio 1999³¹ sulla dichiarazione). Come finora, in caso di sospetto è effettuato l’esame sulla tubercolosi.

Nella prassi deve essere garantito che il personale medico abbia la formazione necessaria all’espletamento di queste attività, comprese le competenze transculturali. In questo settore vi è una collaborazione con l’Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Se vi sono difficoltà di comprensione linguistica, prendono parte alla visita medica degli interpreti certificati. Vi si può rinunciare se dal profilo medico si tratta chiaramente di un caso di poca importanza. Motivi medici noti e rilevanti per la procedura d’asilo devono essere fatti valere immediatamente dopo il deposito della

domanda, al più tardi durante l'audizione. In caso contrario possono risulterne svantaggi nella procedura d'asilo (maggiore onere di prova a carico dei richiedenti, cfr. art. 26a D-LAsi). Ciò corrisponde alla modifica del 14 dicembre 2012 della legge sull'asilo (cfr. art. 26^{bis} LAsi, progetto 1).

L'assistenza sanitaria deve essere garantita mediante consultazioni mediche in loco, possibilità di trattamento ambulatoriale in ospedale o una visita medica in caso di necessità. È opportuno che il personale medico effettui una visita generale prima di procedere a un trattamento medico. Anche nel quadro dell'assistenza sanitaria generale va garantito che le malattie trasmissibili siano riconosciute quanto prima, trattate adeguatamente e comunicate tempestivamente in conformità con l'ordinanza sulla dichiarazione. Va altresì garantito che determinati compiti siano assolti da personale medico che ha le necessarie competenze transculturali e che, in caso di incomprendimento linguistica, partecipino alla visita medica interpreti certificati. Anche in questo caso è possibile rinunciare se dal profilo medico si tratta chiaramente di un caso di poca importanza.

Procedura di prima istanza (art. 26b segg. D-LAsi)

Dopo la conclusione della fase preparatoria segue immediatamente la procedura d'asilo vera e propria (procedura celere o Dublino).

Nella *procedura celere* lo svolgimento è fissato in modo vincolante e le varie fasi procedurali devono essere rispettate. Questa procedura cadenzata dura 8 giorni lavorativi (art. 37 cpv. 2 D-LAsi). In tale periodo occorre prevedere le seguenti fasi:

- preparazione dell'audizione sui motivi d'asilo;
- audizione sui motivi d'asilo;
- eventuale altro parere del rappresentante legale, cernita tra procedura celere e procedura ampliata;
- bozza della decisione di accettazione o rifiuto della domanda d'asilo oppure dell'ordine di ammissione provvisoria;
- parere del rappresentante legale sulla bozza di decisione;
- redazione definitiva della decisione;
- notifica della decisione mediante consegna al fornitore di prestazioni o al richiedente l'asilo, se quest'ultimo non ha un rappresentante legale (cfr. art. 12a cpv. 2 e 3 D-LAsi).

I termini menzionati sono termini ordinatori che possono essere superati di alcuni giorni se occorre procedere ad accertamenti semplici ma necessari sui fatti (p. es. se è necessaria un'ulteriore audizione o se bisogna procurare un documento in tempi brevi, cfr. art. 37 cpv. 3 D-LAsi).

Se dall'audizione sui motivi d'asilo emerge che una decisione sulla domanda non è possibile nel quadro della procedura celere (p. es. perché sono necessari accertamenti supplementari più approfonditi), la domanda viene trattata nella procedura ampliata e il richiedente è attribuito al Cantone competente dove sarà alloggiato (cernita, cfr. art. 26d D-LAsi). Non vi è un diritto legale al trattamento di una domanda d'asilo nella procedura ampliata o celere. Tuttavia, per l'attribuzione alla procedura ampliata, l'UFM emana una decisione incidentale che può essere impugnata soltanto con ricorso contro la decisione finale (cfr. art. 107 cpv. 1 LAsi)

L'audizione sui motivi d'asilo si svolge sempre nel centro della Confederazione (nella procedura Dublino non è prevista un'audizione, ma al richiedente è concesso il diritto di essere sentito). Ciò consente di ridurre al minimo l'onere organizzativo (cfr. art. 29 cpv. 1 D-LAsi).

Per poter eseguire una procedura cadenzata e celere anche in caso di importanti fluttuazioni del numero di domande d'asilo, in occasione della conferenza nazionale sull'asilo del 21 gennaio 2013 è stato concordato che la Confederazione e i Cantoni si impegnano a garantire le risorse necessarie per espletare i loro compiti – in particolare per quanto riguarda l'alloggio, il personale e il finanziamento – e ad adeguarle a eventuali fluttuazioni (cfr. n. 4 della dichiarazione congiunta del 21 dicembre 2013). In occasione della seconda conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014, nell'ambito della dichiarazione congiunta è stato stabilito che la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni adottano provvedimenti che, grazie a personale flessibile o ad altri accorgimenti, consentano di reagire tempestivamente alle fluttuazioni delle domande d'asilo (cfr. dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014, n. 2e). Il rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo, adottato in occasione della seconda conferenza nazionale sull'asilo, afferma che sia la Confederazione che i Cantoni contribuiscono a mettere a disposizione le risorse per affrontare eventuali fluttuazioni. I 5000 posti previsti nei centri della Confederazione contemplano pertanto una riserva per fluttuazioni di circa il 20 per cento. Anche i Cantoni devono prevedere, per l'alloggio dei richiedenti cui si applica la procedura ampliata, una riserva di fluttuazione del 20 per cento³².

Durante la procedura celere di prima istanza i richiedenti sono alloggiati in un centro della Confederazione (cfr. n. 1.2.5 e art. 24 segg. D-LAsi).

I richiedenti che alla conclusione della procedura celere di prima istanza hanno ottenuto l'autorizzazione a rimanere in Svizzera (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo) sono attribuiti ai Cantoni.

Nella *procedura Dublino* non è applicata la procedura cadenzata di cui sopra. Prima di prendere la decisione di prima istanza occorre attendere la risposta alla domanda presentata allo Stato Dublino competente. La decisione deve essere presa e notificata entro tre giorni lavorativi dal ricevimento di tale risposta (cfr. art. 37 cpv. 1 D-LAsi).

Anche i richiedenti cui si applica la procedura Dublino sono alloggiati nei centri della Confederazione fino alla loro partenza (cfr. art. 24 cpv. 2 lett. b D-LAsi, nonché 24a cpv. 2 e 24e cpv. 6 D-LAsi e n. 1.2.5).

Procedura di ricorso (art. 108 segg. D-LAsi)

Nella procedura celere, il termine di ricorso è di sette giorni lavorativi a partire dalla notificazione della decisione sull'asilo negativa (art. 108 cpv. 1 D-LAsi). In assenza di un ricorso, la decisione d'allontanamento passata in giudicato è eseguita alla scadenza del termine di partenza (cfr. n. 1.2.3, sezione «Esecuzione degli allontanamenti»).

Una volta ricevuto un ricorso interposto contro una decisione sull'asilo materiale, nella procedura celere il TAF decide entro 20 giorni (art. 109 cpv. 1 D-LAsi). Questo termine è realistico poiché nella procedura celere sono trattati soltanto i casi

³² Cfr. Rapporto finale Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo, del 18 feb. 2014, pag. 33.

semplici. Si tratta di un termine ordinatorio che può essere superato se sono necessari ulteriori accertamenti sui fatti (cfr. art. 109 cpv. 4 D-LAsi e n. 2.2.3).

In caso di decisione di non entrata nel merito (in particolare nell'ambito della procedura Dublino), nelle procedure celere e ampliata il termine di ricorso continua a essere di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 3 D-LAsi). In caso di decisioni materiali nel quadro della procedura ampliata, il termine di ricorso è come finora di 30 giorni civili (art. 108 cpv. 2 D-LAsi). Lo stesso vale per tutte le altre decisioni materiali della legge sull'asilo (p. es. in merito a domande di riesame e domande multiple, art. 108 cpv. 6 D-LAsi).

Nella procedura Dublino e in caso di decisione di non entrata nel merito, il TAF deve decidere entro cinque giorni lavorativi (corrisponde al disciplinamento vigente dell'art. 109 cpv. 1 LAsi); nella procedura ampliata deve farlo entro 30 giorni (art. 109 cpv. 2 e 3 D-LAsi). Anche in questo caso si tratta di termini ordinatori (cfr. n. 2.2.3).

Nell'ambito degli accertamenti in merito ai ricorsi riguardanti la procedura celere e quella di Dublino, il TAF può attuare misure istruttorie nei centri della Confederazione o nella propria sede, se ciò permette di decidere più rapidamente sul ricorso (si veda art. 111a^{bis} D-LAsi e art. 39 cpv. 2 della legge del 17 giugno 2005³³ sul Tribunale amministrativo federale [LTAF]). Si tratta in primo luogo di audizioni orali dei richiedenti l'asilo. Dopo le misure istruttorie, la decisione può essere pronunciata e notificata lo stesso giorno nell'ambito di una trattativa tra le parti. Trattandosi di una sentenza di ultima istanza, essa entra in vigore il giorno in cui è pronunciata (ossia il giorno in cui è notificata oralmente, cfr. art. 111a^{bis} cpv. 2 e 3 D-LAsi).

Per la durata della procedura di ricorso nel quadro della procedura celere e della procedura Dublino i richiedenti l'asilo sono alloggiati nei centri della Confederazione (cfr. art. 24 segg. D-LAsi e n. 1.2.5). Durante la procedura di ricorso ha luogo un'intensa consulenza sulla possibilità di rientro volontario.

Esecuzione degli allontanamenti (art. 45 ff. D-LAsi)

L'esecuzione dell'allontanamento nella *procedura celere e nella procedura Dublino* compete al Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione (cfr. art. 46 cpv. 1^{bis} D-LAsi), a meno che i Cantoni non abbiano convenuto tra loro un altro disciplinamento in merito alle competenze (p. es. concordato). In seguito all'elevato numero di allontanamenti, le procedure applicate dalle autorità di migrazione e di polizia sono ormai rodiate. Ciò permette inoltre di evitare lunghi tragitti, e quindi un'esecuzione più efficiente dell'allontanamento. Si stima che, con 24 000 domande d'asilo all'anno, circa 5000 richiedenti possano essere trasferiti al competente Stato Dublino o rinviati nel loro Stato d'origine direttamente da un centro della Confederazione. Inoltre il nostro Consiglio può prevedere che in circostanze particolari sia competente un Cantone diverso da quello d'ubicazione, per esempio se un centro di partenza è ubicato in un Cantone piccolo (cfr. art. 46 cpv. 1^{bis} secondo periodo D-LAsi).

Gli allontanamenti nell'ambito delle procedure celere e Dublino sono eseguiti dal centro della Confederazione. La partenza è organizzata non appena la decisione è passata in giudicato. Se le pertinenti condizioni legali sono soddisfatte, prima di prenotare il volo il Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione può deci-

³³ RS 173.32

dere la carcerazione in vista del rinvio coatto al fine di garantire la partenza (art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 D-LAsi).

Il rapporto finale del 21 novembre 2012 del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni (cfr. n. 1.1.2) prevede che i richiedenti l'asilo cui si applica la procedura celere siano attribuiti ai Cantoni se è presumibile che non sarà possibile eseguire l'allontanamento entro 60 giorni dallo scadere del termine di ricorso. Se necessario, è prestato soccorso d'emergenza alle persone interessate; in questi casi il Cantone d'ubicazione è competente anche per l'esecuzione dell'allontanamento (come nel caso della procedura ampliata). Per motivi di flessibilità si rinuncia a sancire il suddetto termine nella legge sull'asilo. Nel rapporto finale si è inoltre deciso di limitare di norma la durata massima del soggiorno nei centri della Confederazione a 100 giorni dal deposito della domanda d'asilo per la procedura celere e a 140 giorni per la procedura Dublino (cfr. l'allegato al rapporto finale). Nella LAsi va però indicata solo la durata massima di 140 giorni (art. 24 cpv. 3 D-LAsi). Tale durata può essere opportunamente prolungata se ciò favorisce la rapida conclusione della procedura d'asilo o l'esecuzione dell'allontanamento (art. 24 cpv. 4 D-LAsi).

I richiedenti l'asilo cui si applica la *procedura ampliata* sono attribuiti a un Cantone al quale, come finora, compete anche l'esecuzione dell'allontanamento (Cantone d'esecuzione, cfr. art. 27 cpv. 4 D-LAsi).

In tutte le procedure l'UFM inizia a procurarsi i documenti necessari con la notificazione della decisione d'asilo di prima istanza (cfr. art. 97 cpv. 2 LAsi). Per garantire l'esecuzione dell'allontanamento i Cantoni competenti possono ordinare misure coercitive secondo le disposizioni vigenti della LStr.

Per sostenere i Cantoni nell'importante compito dell'esecuzione, i dati medici necessari per valutare l'idoneità al trasporto delle persone oggetto di una decisione d'allontanamento cresciuta in giudicato devono poter essere trasmessi, su richiesta, alle competenti autorità cantonali d'esecuzione, nella misura in cui queste ultime ne abbiano bisogno per eseguire i compiti legali (art. 71b D-LStr). Questa misura è anche nell'interesse del rimpatriando, poiché le informazioni relative al suo stato di salute consentono di evitare che quest'ultima sia messa a repentaglio durante l'esecuzione dell'allontanamento.

1.2.4 Prestazioni statali per le persone nel settore dell'asilo (art. 80 segg. D-LAsi)

Competenza per il versamento dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza nonché garanzia dell'istruzione scolastica di base e dell'assistenza sanitaria (art. 80 seg. D LAsi)

Durante il soggiorno in un centro della Confederazione il versamento dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza compete alla Confederazione (art. 80 cpv. 1 D-LAsi). Le disposizioni generali sull'aiuto sociale, sul soccorso d'emergenza e sull'assicurazione malattie (art. 81–83a LAsi) si applicano per analogia anche alle persone alloggiate in un centro della Confederazione. L'UFM può concordare con il Cantone d'ubicazione che sia quest'ultimo a stipulare l'assicurazione malattie obbligatoria. L'UFM rimborsa le relative spese (premi dell'assicurazione malattie, aliquote percentuali e franchigia) con un importo forfettario (art. 80 cpv. 3 D-LAsi).

Il Cantone d'ubicazione organizza l'istruzione scolastica di base (p. es. assunzione di insegnanti, organizzazione delle classi) per i richiedenti l'asilo minorenni alloggiati in un centro della Confederazione. Tale istruzione va garantita non appena i minorenni sono alloggiati nei centri della Confederazione. La Confederazione può versare sussidi per l'organizzazione dell'istruzione scolastica di base (art. 80 cpv. 4 D-LAsi).

Il soccorso d'emergenza previsto dalla Costituzione federale è versato, se necessario, non appena la decisione d'allontanamento è passata in giudicato (art. 82 LAsi).

La Confederazione è competente per la concessione del soccorso d'emergenza alle persone oggetto di una decisione d'asilo negativa passata in giudicato con un termine di partenza e che nell'ambito della procedura celere o della procedura Dublino si trovano in un centro della Confederazione (art. 80 cpv. 1 D-LAsi). Con il versamento del soccorso d'emergenza gli interessati sono parificati alle persone che al momento del passaggio in giudicato della decisione soggiornano in un Cantone.

I Cantoni sono competenti per la concessione del soccorso d'emergenza ai richiedenti l'asilo loro assegnati (procedura ampliata e p. es. scadenza della durata massima di soggiorno nei centri della Confederazione, art. 80a D-LAsi).

È importante che per l'alloggio nei Cantoni non siano previsti standard superiori a quelli dei centri della Confederazione. Si vuole così evitare che i richiedenti l'asilo cui si applica la procedura celere tentino di ottenere l'attribuzione a un Cantone per ricevervi il soccorso d'emergenza. Se possibile si dovrebbero ad esempio creare centri cantonali collettivi per l'alloggio d'emergenza.

1.2.5 Alloggio dei richiedenti l'asilo (cfr. art. 24 segg. D-LAsi)

Alloggio nella procedura celere e nella procedura Dublino

Nella *procedura celere*, i richiedenti l'asilo sono alloggiati in un centro della Confederazione fino alla concessione dell'asilo, alla pronuncia dell'ammissione provvisoria o all'esecuzione dell'allontanamento nel caso di una decisione negativa (art. 24 cpv. 2 lett. a D-LAsi). Come menzionato nel numero 1.2.3 («Esecuzione degli allontanamenti»), il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni prevede l'attribuzione a un Cantone se, in caso di decisione negativa, la partenza non è ragionevolmente prevedibile entro 60 giorni civili dalla scadenza del termine di ricorso. Per motivi di flessibilità, nel quadro della *procedura celere e della procedura Dublino* la durata massima del soggiorno nei centri della Confederazione è di norma di 140 giorni (cfr. n. 1.2.3, sezione «Esecuzione degli allontanamenti» e art. 24 cpv. 3 D-LAsi, nonché 24a cpv. 2 e 24e cpv. 6 D-LAsi). Se entro questo termine non è ragionevolmente prevedibile la concessione dell'asilo, la pronuncia dell'ammissione provvisoria o l'esecuzione dell'allontanamento, il richiedente l'asilo è attribuito a un Cantone. La durata massima di 140 giorni può tuttavia essere debitamente prolungata se ciò consente di concludere rapidamente la procedura d'asilo o di eseguire l'allontanamento (art. 24 cpv. 4 D-LAsi).

Anche nella *procedura Dublino*, i richiedenti l'asilo sono alloggiati in un centro della Confederazione fino alla partenza (art. 24 cpv. 2 lett. b D-LAsi). L'obiettivo è di eseguire il trasferimento nello Stato Dublino competente il più presto possibile dopo la decisione di prima istanza (cfr. anche art. 107a LAsi).

Nell'ambito delle procedure celere e Dublino un richiedente l'asilo può essere attribuito a un Cantone anche prima della scadenza della durata massima di soggiorno di 140 giorni, a prescindere dal fatto che la procedura d'asilo sia conclusa o no. Ciò può rivelarsi necessario in particolare se, in seguito a un rapido e notevole aumento delle domande d'asilo dovuto a una situazione di crisi in uno Stato di provenienza, i posti di alloggio disponibili nei centri della Confederazione non sono più sufficienti (art. 24 cpv. 5 D- LAsi).

I richiedenti l'asilo che alloggiavano in un centro della Confederazione e che ricompaiono dopo aver trascorso un certo periodo in clandestinità sono trasferiti nel luogo di soggiorno precedente, ossia in un centro della Confederazione. Il periodo della clandestinità non va computato per la durata massima di soggiorno.

Nella prassi i centri della Confederazione possono fungere da centri di procedura e di partenza oppure da centri speciali della Confederazione (cfr. art. 24 e 24a D-LAsi); occorre trovare soluzioni flessibili tenendo conto delle possibilità di alloggio esistenti e del loro utilizzo ottimale (in merito alla funzione dei centri, cfr. il commento all'art. 24 cpv. 1 D-LAsi).

La responsabilità principale per la messa a disposizione di alloggi di riserva deve essere assunta dalla Confederazione o dai Cantoni, a seconda dei gruppi di persone interessate. In caso di fluttuazioni nel fabbisogno di alloggi, Confederazione e Cantoni si mettono a reciproca disposizione, secondo le possibilità, i posti d'alloggio liberi (cfr. n. 1.2.3, sezione «Procedura di prima istanza»).

Se nei centri della Confederazione, in particolare durante il periodo di introduzione del riassetto del settore dell'asilo o in caso di notevole fluttuazione del numero di domande d'asilo, non sono disponibili posti a sufficienza per lo svolgimento della procedura celere o della procedura Dublino, i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati nei centri cantonali o comunali (cfr. art. 24e D-LAsi).

Alloggio nella procedura ampliata

Durante la *procedura ampliata*, l'alloggio dei richiedenti l'asilo compete ai Cantoni (art. 24 cpv. 2 lett. c D-LAsi). L'attribuzione ai Cantoni può essere impugnata soltanto per violazione del principio dell'unità della famiglia (art. 27 cpv. 3 LAsi). L'attribuzione alla procedura ampliata avviene dopo l'audizione in un centro della Confederazione (art. 26d D-LAsi).

I richiedenti l'asilo che alloggiavano in un Cantone e che ricompaiono dopo aver trascorso un periodo in clandestinità, sono trasferiti nel luogo di soggiorno precedente.

1.2.6 Compensazione dei Cantoni e Comuni che forniscono prestazioni particolari

Per ricompensare i Cantoni d'ubicazione e aeroportuali, nonché i Comuni d'ubicazione che forniscono prestazioni particolari nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo, si vedano il numero 1.1.5, la dichiarazione congiunta numero 2d e il rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del gruppo di lavoro Riassetto del settore dell'asilo, pagina 53 e seguenti.

1.2.7 Istituzione di posti d'alloggio supplementari della Confederazione

Attualmente la Confederazione dispone di circa 1400 posti d'alloggio distribuiti nei cinque CRP (compresi gli impianti della protezione civile). Con circa 24 000 domande d'asilo all'anno, i posti necessari nei centri della Confederazione per il proposto riassetto del settore dell'asilo sono circa 5000, ossia 3600 in più rispetto a quelli attualmente disponibili. Questa cifra comprende già una riserva del 20 per cento per le fluttuazioni mensili affinché, anche in caso di aumento del numero delle domande d'asilo, i richiedenti non debbano essere ripartiti sui Cantoni.

Nella dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014, adottata in occasione della seconda conferenza sull'asilo, i Cantoni, le città e i Comuni hanno stabilito che il riassetto del settore dell'asilo richiede l'istituzione di sei regioni con centri della Confederazione (Svizzera romanda, Svizzera nord-occidentale, Berna, Zurigo, Svizzera centrale e Ticino nonché Svizzera orientale, cfr. n. 2a della dichiarazione congiunta e n. 1.1.5). In ciascuna di queste regioni la Confederazione gestirà un centro di procedura e fino a tre centri di partenza (n. 2b della dichiarazione congiunta). I centri di procedura dovranno offrire almeno 350 posti di alloggio, i centri di partenza circa 250 (n. 4 della dichiarazione congiunta). Inoltre è prevista l'istituzione di due centri speciali per richiedenti l'asilo (n. 2b della dichiarazione congiunta). Gli altri centri devono essere raggiungibili dal centro di procedura in un'ora al massimo. L'UFM è incaricato di elaborare entro la fine del 2014 un piano d'ubicazione per le regioni, in collaborazione con i consiglieri di Stato dei Cantoni delle singole regioni. I Comuni e le città interessate vanno coinvolti tempestivamente nei lavori (n. 4 della dichiarazione congiunta).

1.2.8 Procedura di approvazione dei piani (art. 95a segg. D-LAsi)

Visto l'attuale problema di alloggio dei richiedenti l'asilo, il Parlamento ha emanato, nel quadro della legislazione d'urgenza adottata il 28 settembre 2012, una disposizione sull'utilizzo senza obbligo di autorizzazione di edifici e infrastrutture della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo (progetto 3, art. 26a LAsi). Entrata in vigore il 29 settembre 2012, la disposizione rimarrà valida fino al 28 settembre 2015. Nel messaggio concernente la proroga delle misure urgenti nel settore dell'asilo, il nostro Consiglio ha chiesto una proroga della validità fino all'entrata in vigore del riassetto, ma non oltre il 28 settembre 2019 (cfr. n. 1.1.6).

L'articolo 26a LAsi prevede l'utilizzazione temporanea di edifici e infrastrutture della Confederazione senza autorizzazione cantonale o comunale per al massimo tre anni, a condizione che il cambiamento di destinazione non richieda provvedimenti edilizi rilevanti e che non avvenga nessuna modifica essenziale in relazione all'occupazione degli stessi (art. 26a cpv. 1 LAsi). Per riutilizzazioni di questo tipo al momento entrano in considerazione soltanto gli edifici e le infrastrutture militari della Confederazione.

L'introduzione di questa disposizione permette di migliorare temporaneamente la situazione tesa degli alloggi. Nell'agosto 2013 a Bremgarten (AG) è entrato in funzione per tre anni il primo alloggio conformemente all'articolo 26a LAsi e nel

maggio 2014 quello di Les Rochat (VD). Altre infrastrutture militari seguiranno nel corso degli anni 2014-2015.

Secondo il diritto vigente, per utilizzare durevolmente e a scopi civili le infrastrutture militari o per costruire sui fondi della Confederazione, nella maggior parte dei casi, oltre a un cambiamento di destinazione, deve essere condotta una procedura cantonale ordinaria di rilascio dell'autorizzazione di costruzione. Dal momento che queste procedure durano spesso molto tempo, ai fini del riassetto del settore dell'asilo è necessario velocizzare le procedure anche in questo ambito. Occorre impedire che le procedure di autorizzazione rallentino per anni i progetti.

Per questo motivo proponiamo di introdurre nel diritto federale una procedura di approvazione dei piani (art. 95a-95f D-LAsi). Per gli edifici e le infrastrutture utilizzati dalla Confederazione per l'alloggio dei richiedenti l'asilo o per lo svolgimento delle procedure d'asilo, sarà quindi necessaria un'approvazione dei piani. L'esame dell'introduzione di una procedura di approvazione dei piani volta a semplificare la procedura di autorizzazione della costruzione corrisponde anche a quanto previsto nelle dichiarazioni congiunte adottate in occasione delle conferenze sull'asilo del 21 gennaio 2013 e del 28 marzo 2014 (cfr. n. 3 della dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013 e n. 7 di quella del 28 marzo 2014, su tutto l'argomento cfr. anche i n. 1.1.3 e 1.1.5). In occasione dell'assemblea plenaria del 7 marzo 2013, la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA) ha approvato, quasi all'unanimità, il numero 2 della dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013, dichiarandosi in linea di principio d'accordo con l'introduzione di una procedura d'approvazione dei piani.

L'obiettivo della prevista procedura di approvazione dei piani per gli edifici e le infrastrutture della Confederazione destinati all'alloggio di richiedenti l'asilo e all'espletamento delle procedure d'asilo è di migliorare il coordinamento, nonché di semplificare e accelerare le procedure d'autorizzazione. Secondo le esperienze maturate con le procedure di approvazione dei piani già in vigore, il modo migliore per raggiungere tale obiettivo è che vi sia un'unica istanza competente.

Nella legge sull'asilo le procedure decisionali vanno pertanto concentrate in modo tale che il rispetto delle diverse disposizioni di diritto federale e cantonale applicabili possa essere valutato in prima istanza da un'unica autorità (proponiamo la Segreteria generale del DFGP; art. 95a D-LAsi). Con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale.

La validità delle modifiche proposte nella LAsi (art. 95a-95f D-LAsi) per la costruzione di edifici e infrastrutture della Confederazione sarà limitata a dieci anni dall'entrata in vigore della presente revisione (cifra IV cpv. 3 D-LAsi). Tale limitazione non vale tuttavia per le modifiche o i lavori di ristrutturazione di edifici o infrastrutture già esistenti. Inoltre anche le costruzioni o le infrastrutture esistenti che saranno utilizzate per l'alloggio di richiedenti l'asilo e per l'espletamento delle procedure d'asilo continueranno ad essere sottoposte alla procedura di approvazione dei piani.

Alla scadenza del termine di dieci anni, la procedura di approvazione dei piani non sarà quindi più applicabile alle nuove costruzioni effettuate su terreni non edificati (cfr. cifra IV cpv. 3 D-LAsi). Ciò è giustificato poiché dopo dieci anni la Confederazione dovrebbe aver realizzato l'infrastruttura di base.

L'utilizzazione temporanea senza autorizzazione di edifici e infrastrutture continuerà a essere possibile ed è ora disciplinata nell'articolo 24c D-LAsi. Rispetto al vigente articolo 26a LAsi, la nuova disposizione è più restrittiva, poiché la procedura di approvazione dei piani proposta consente di semplificare nettamente la procedura di autorizzazione. Un utilizzo senza autorizzazione secondo l'articolo 24c D-LAsi è inoltre consentito soltanto se le esistenti strutture d'alloggio non sono sufficienti a breve termine. Infine, per motivi di proporzionalità, la durata dell'utilizzo è limitata a un anno. Il riutilizzo senza autorizzazione delle medesime strutture è in linea di massima possibile soltanto dopo un'interruzione di due anni (art. 24c cpv. 3 D-LAsi). Si tratta quindi di disciplinare situazioni particolari nel settore dell'asilo, ossia quando le strutture esistenti non sono sufficienti a breve termine.

Tuttavia, dato che al momento non si può prevedere se dopo l'entrata in vigore della presente revisione gli alloggi necessari per il riassetto potranno essere messi a disposizione abbastanza rapidamente mediante la procedura di approvazione dei piani, l'articolo 26a LAsi va trasposto nel diritto ordinario (cfr. art. 24d D-LAsi). Tale disposizione sarà tuttavia valida solo per cinque anni a partire dall'entrata in vigore della presente modifica, dopodiché entrerà in vigore la summenzionata disposizione più restrittiva dell'articolo 24c D-LAsi (entrata in vigore scaglionata, cfr. cifra IV cpv. 4 e 5 D-LAsi). Questo modo di procedere è necessario per impedire eventuali problemi nella fase di transizione.

Se aumenta notevolmente le proprie capacità di alloggio, la Confederazione deve inoltre provvedere a pianificare e a mantenere le corrispondenti strutture di riserva (cfr. n. 1.1.5, dichiarazioni congiunte del 21 novembre 2013 e del 28 marzo 2014 n. 4 e 2e, nonché n. 1.2.3, sezione «Procedure di prima istanza»). Tali lavori pianificatori sono stati avviati in adempimento della mozione 12.3653 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (Riserva strategica di alloggi per i richiedenti l'asilo)³⁴ e sono realizzati nel quadro dell'attuazione del piano d'emergenza sull'asilo³⁵.

Se, in caso di massiccio aumento del numero di richiedenti l'asilo, dovessero mancare posti d'alloggio, in aggiunta alle misure legislative proposte (cfr. art. 24 cpv. 5 e art. 24e D-LAsi e n. 1.2.5), il nostro Consiglio potrà adottare misure specifiche per evitare che la situazione precipiti. Sia l'esercito sia le autorità civili, federali e cantonali, possono essere incaricati dal Consiglio federale di adempiere compiti supplementari o di assumere ulteriori competenze a tempo determinato. L'assistenza ai richiedenti l'asilo e la gestione degli alloggi spetterebbero tuttavia alle autorità civili, poiché l'esercito non dispone più di truppe addestrate a tal fine. Una messa a disposizione a breve termine di alloggi militari potrebbe eventualmente ripercuotersi sulla prontezza d'intervento dell'esercito e sull'attività militare. Nel caso di una situazione straordinaria nel settore dell'asilo, il coordinamento di tutti i compiti può essere assunto dallo Stato maggiore Asilo³⁶.

³⁴ www.parlamento.ch > Ricerca Curia Vista > Curia vista – la banca dati degli atti parlamentari > Numero dell'affare 12.3653.

³⁵ www.ejpd.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2012 > 19.12.2012.

³⁶ www.ejpd.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2011 > 11.05.2011.

Quale misura accompagnatoria alla procedura rapida è prevista l'introduzione del diritto a una consulenza sulla procedura d'asilo e a una rappresentanza legale gratuita per i richiedenti l'asilo durante la fase preparatoria, la procedura celere e la procedura Dublino. Visti i termini brevi della procedura stessa e del ricorso nella procedura celere e nella procedura Dublino, tale diritto s'impone sotto il profilo del diritto costituzionale (cfr. Parere del Consiglio federale, n. 2.4). L'assegnazione della rappresentanza legale avviene sin dall'inizio della fase preparatoria (art. 102h cpv. 1 D-LAsi). La rappresentanza cessa nel momento in cui il rappresentante legale designato comunica al richiedente l'asilo di voler rinunciare a interporre ricorso, in quanto esso non avrebbe nessuna probabilità di successo (art. 102h cpv. 4 D-LAsi). Tale comunicazione va fatta quanto prima, una volta notificata la decisione d'asilo.

Per quanto riguarda la procedura ampliata il diritto alla consulenza e alla rappresentanza legale gratuita sussiste fino alla decisione di applicare tale procedura, ossia fino all'audizione sui motivi d'asilo (cernita nella procedura di prima istanza, art. 26d e 102h cpv. 3 D-LAsi). Il termine di ricorso nella procedura ampliata va fissato a 30 giorni (come secondo il diritto vigente, art. 108 cpv. 2 D-LAsi). Il rappresentante legale originariamente designato è informato in merito alla decisione d'asilo. Se nel corso del soggiorno nel Cantone vengono svolte altre fasi procedurali rilevanti per la decisione, per esempio un'ulteriore audizione sui motivi d'asilo, i richiedenti interessati possono rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico nel Cantone o al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (art. 102l D-LAsi). Per le loro attività i consultori sono indennizzati sulla base di un accordo. L'indennizzo è versato in linea di massima a titolo forfettario. Per i costi unici, l'indennizzo può essere eccezionalmente versato in funzione delle spese effettive (art. 102l cpv. 2 D-LAsi). L'indennità dei rappresentanti legali assegnati nei centri della Confederazione è disciplinata nell'accordo tra la Confederazione e il fornitore di prestazioni (art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi). Se non è più a disposizione (p. es. perché non opera nel Cantone cui è stato attribuito il richiedente l'asilo), il rappresentante legale assegnato nei centri della Confederazione informa il consultorio giuridico sullo stato attuale della procedura d'asilo (art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi). Ciò facilita un eventuale trasferimento dei compiti. Il nostro Consiglio stabilisce in un'ordinanza le condizioni che un consultorio giuridico deve adempiere per poter assumere tali compiti (p. es. esperienza comprovata nella consulenza fornita a richiedenti l'asilo, art. 102l cpv. 3 D-LAsi).

Nella procedura ampliata i richiedenti l'asilo hanno inoltre diritto a un patrocinatore d'ufficio gratuito per la procedura di ricorso, se sono indigenti e il loro ricorso non è privo di probabilità di successo (art. 102m cpv. 1 lett. a D-LAsi). La necessità del patrocinatore d'ufficio è presupposta per legge in ragione delle conoscenze linguistiche e giuridiche generalmente lacunose degli interessati (cfr. al riguardo la norma generica di cui all'art. 65 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1968³⁷ sulla procedura amministrativa [PA]). Questa norma, decisa dal Parlamento (art. 110a LAsi), è pertanto ripresa per la procedura ampliata. Essa garantisce che nella procedura ampliata siano tutelati i diritti procedurali dei richiedenti l'asilo. La presente revisione prevede che anche ai richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata

nell'ambito della procedura all'aeroporto siano messe a disposizione una consulenza e una rappresentanza legale gratuite (art. 22 cpv. 3^{bis} D-LAsi).

La consulenza e la rappresentanza legale nei centri della Confederazione vanno organizzate nell'ambito di un accordo di prestazioni con uno o più terzi incaricati (art. 102i D-LAsi). A seconda dell'ubicazione dei centri della Confederazione possono essere incaricati diversi fornitori di prestazioni. Per motivi organizzativi è tuttavia opportuno incaricare di regola un solo fornitore per centro. La forma in cui sono garantite la consulenza e la rappresentanza legale è fissata nell'accordo di prestazioni. I fornitori di prestazioni potrebbero per esempio stilare un elenco di rappresentanti legali idonei e interessati. L'elenco può comprendere consultori giuridici, avvocati indipendenti e giuristi che dispongono di conoscenze approfondite in materia di diritto d'asilo.

La consulenza e la rappresentanza legale sono offerte nei centri della Confederazione o nelle immediate vicinanze. L'indennità è effettuata sulla base dell'accordo tra la Confederazione e il fornitore di prestazioni (art. 102k D-LAsi). In linea di massima è versata ai fornitori di prestazioni a titolo forfettario. Per i costi unici, l'indennizzo può essere eccezionalmente versato in funzione delle spese effettive. L'importo versato comprende in particolare anche un'indennità per una traduzione indipendente (interprete) e per l'organizzazione (soprattutto onere amministrativo; art. 102k cpv. 2 D-LAsi).

I fornitori di prestazioni e l'UFM si scambiano regolarmente informazioni, in particolare per coordinare i compiti e garantire la qualità (art. 102i cpv. 5 D-LAsi).

Essendo proposta una protezione giuridica gratuita, non è più necessario che un rappresentante delle istituzioni di soccorso partecipi regolarmente alle audizioni. Le istituzioni di soccorso possono tuttavia partecipare all'audizione, per esempio nel quadro della protezione giuridica gratuita o su base individuale, in qualità di rappresentante del richiedente l'asilo. Come sinora, i richiedenti l'asilo potranno farsi accompagnare alle audizioni da una persona e da un interprete di loro scelta (art. 29 cpv. 2 D-LAsi).

1.2.10 Consulenza e aiuto per il ritorno (art. 93a seg. D-LAsi)

L'obiettivo della consulenza e dell'aiuto per il ritorno è di informare tempestivamente e in modo completo i richiedenti l'asilo in merito alle pertinenti offerte, favorendo in tal modo il ritorno volontario (art. 93a cpv. 1 D-LAsi). La consulenza per il ritorno va separata dalla consulenza sulla procedura d'asilo e dalla rappresentanza legale.

Un servizio indipendente dall'UFM (p. es. l'Organizzazione internazionale per le migrazioni [OIM] o i consultori cantonali per il ritorno) forniscono una consulenza per il ritorno nei centri della Confederazione (art. 93a cpv. 2 D-LAsi).

Per l'informazione e la consulenza offerte ai richiedenti l'asilo la Confederazione dovrà indennizzare i consultori cantonali per l'aiuto al ritorno o i terzi incaricati della consulenza per il ritorno. Gli importi forfettari saranno fissati in un accordo (art. 93b cpv. 1 D-LAsi).

Se un richiedente l'asilo è attribuito a un Cantone, spetta a quest'ultimo fornire la consulenza per il ritorno. Le persone attribuite a un Cantone hanno anch'esse accesso alla consulenza e all'aiuto per il ritorno. Il nostro Consiglio fisserà in un'ordinanza l'importo dei sussidi forfettari destinati alla consulenza per il ritorno offerta nei Cantoni (art. 93b cpv. 2 D-LAsi in combinato disposto con l'art. 93 cpv. 4 LAsi).

L'accesso alla consulenza per il ritorno e la partenza volontaria con l'aiuto al ritorno devono essere possibili in qualsiasi fase della procedura (anche nella procedura preliminare; art. 93a cpv. 2 D-LAsi), eventualmente con prestazioni ridotte dopo il passaggio in giudicato e la scadenza del termine di partenza.

La consulenza per il ritorno e il relativo aiuto finanziario sono in linea di massima esclusi per le persone oggetto di un ordine di carcerazione amministrativa. In questi casi può essere concessa, sulla base di un colloquio in vista della partenza e a determinate condizioni, un'indennità di viaggio più cospicua o, nei casi in cui l'esecuzione si prospetta particolarmente difficile, un importo per le spese di viaggio (cfr. revisione dell'ordinanza sull'asilo 2: il 7 dicembre 2012 il nostro Consiglio ha adottato le modifiche introducendo un disciplinamento parzialmente nuovo dei sussidi federali nel settore dell'asilo)³⁸.

Nell'ambito della fase di test (cfr. n. 1.1.7) ora potrà essere concesso un aiuto finanziario supplementare per il ritorno volontario in proporzione inversa rispetto alla durata del soggiorno; ciò significa che con il prolungarsi del soggiorno l'aiuto per il ritorno diminuisce. Attualmente è invece concesso un aiuto supplementare alle persone che si trattengono in Svizzera per almeno tre mesi (art. 74 cpv. 3 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999³⁹ sull'asilo [Oasi 2]). La nuova disposizione intende incentivare la partenza rapida dopo la procedura celere. È prevista una valutazione della fase di test che analizzerà anche l'impatto del nuovo sistema sulla disponibilità alla partenza. Il nuovo sistema potrà essere ripreso nell'ordinanza come soluzione definitiva a seconda dei risultati di questa analisi.

2 Risultati della procedura di consultazione e parere del Consiglio federale

2.1 Osservazioni generali

Il 14 giugno 2013 il nostro Consiglio ha avviato la procedura di consultazione che si è conclusa il 7 ottobre 2013. Fra i 72 pareri pervenuti⁴⁰ figurano tutti i Cantoni, sette partiti (PBD, PEP, PPD, PLR, PS, UDC, Verdi), il TAF e 38 organizzazioni interessate. Quattro partecipanti hanno esplicitamente rinunciato a esprimere un parere.

Quasi tutti i *Cantoni*, la *CDDGP*, la *CDOS*, l'*Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS)* e l'*Unione delle città svizzere (UCS)* condividono il riassetto del settore dell'asilo proposto. Ritengono infatti che la presente revisione costituisca una base indispensabile per attuare il modello elaborato in stretta collaborazione tra Cantoni e

³⁸ www.news.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 7.12.2012 > Parzialmente modificati i contributi federali nel settore dell'asilo.

³⁹ RS 142.312

⁴⁰ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2013 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

DFGP per una nuova e più celere procedura d'asilo (CDDGP). Inoltre tutti i Cantoni, la CDDGP, la CDOS, l'ACS e l'UCS accolgono favorevolmente la trasposizione delle misure urgenti dell'ambito dell'asilo (progetto 3) nel diritto ordinario.

Sebbene molti Cantoni reputino le nuove proposte opportune, alcuni dei Cantoni favorevoli (AR, BE, BS, FR, GR, LU, NW, SH, SZ), Travail Suisse e il Centre Social Protestant (CSP) ritengono che la procedura celere da sola non garantisca una migliore *esecuzione dell'allontanamento*. In parte si teme che nei Cantoni possa crescere la quota dei richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa e per i quali vi sono scarse possibilità di allontanamento (AR, BE, GR, JU, LU, SH, TG, VS, concerne soprattutto i casi trattati nella procedura ampliata) aumentando in tal modo il rischio di un forte incremento delle spese del soccorso d'emergenza a carico dei Cantoni. Anche le ripercussioni del riassetto del settore dell'asilo proposto sulle strutture cantonali e comunali (in particolare alloggio e assistenza) come pure sulle strutture sono difficilmente prevedibili (AR, TG, VS, ZH, analogamente BS, ACS, UCS e Gruppo svizzero per le regioni di montagna [SAB]). Alcuni Cantoni (BE, JU, LU, NE, NW, OW, TG, SG, SH, SZ, VD e VS) chiedono pertanto un monitoraggio in merito alle ripercussioni della fase di test sull'esecuzione degli allontanamenti e il grado di copertura della somma forfettaria versata dalla Confederazione per il soccorso d'emergenza.

Viene inoltre chiesta una normativa che obblighi la Confederazione a predisporre *posti di riserva* (LU, analogamente CDDGP) e l'introduzione nella LStr di chiari motivi di carcerazione in seguito a comportamento abusivo da parte di richiedenti l'asilo, per esempio in caso di inganno sull'identità (GR). Alcuni Cantoni (AG, BL, BS) temono che la ripartizione delle domande d'asilo previste (20 % procedura celere, 40 % procedura Dublino e 40 % procedura ampliata) possa subire maggiori *oscillazioni*. L'avamprogetto (AP-LAsi) non chiarisce come si intendono gestire tali fluttuazioni.

Anche *l'indennizzo finanziario dei Cantoni che ospitano centri della Confederazione* è oggetto di varie considerazioni (BS, GR, NW, UR). Occorrerebbe elaborare un modello di compensazione appropriato per i Cantoni d'ubicazione dei centri della Confederazione (BS, UR). Soltanto in questo modo sarebbe possibile creare un incentivo affinché i Cantoni d'ubicazione dei centri della Confederazione si dichiarino disponibili ad accollarsi i relativi oneri (BS). Nel caso dei rifugiati, spetterebbe alla Confederazione assumersi i costi per l'aiuto sociale fino al rilascio del permesso di domicilio (NW, UR). L'ACS, l'UCS e il SAB chiedono un indennizzo il più completo possibile delle prestazioni fornite da città e Comuni.

Alcuni dei Cantoni favorevoli reputano la presente revisione troppo complessa (analogamente anche CP). L'ACS, l'UCS e il SAB sono del parere che nel presente progetto non si tenga debitamente conto del *ruolo di città e Comuni* nella procedura d'asilo.

La CDDGP chiede che, nell'ambito dell'attuazione del riassetto del settore dell'asilo, *l'organizzazione del lavoro e l'infrastruttura* della Confederazione siano improntate alla massima flessibilità (p. es. delegando per legge le competenze finanziarie per il personale alla direzione dell'UFM). Alcuni partecipanti fanno notare che per accelerare la procedura d'asilo e sgravare realmente i Cantoni è di capitale importanza mettere a disposizione sufficienti *risorse in seno all'UFM* (p. es. Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione [CDI], analogamente CDDGP, BS, GR).

I Cantoni FR e ZH, nonché i Giuristi democratici svizzeri (GDS) sono del parere che occorra attendere i risultati della *fase di test* prima di procedere alla presente revisione.

Anche il *PBD*, il *PPD*, il *PEV* e il *PSS* accolgono favorevolmente il riassetto del settore dell'asilo proposto dalla revisione. Da tempo si chiede un'accelerazione delle procedure d'asilo, concretizzabile ora mediante la revisione proposta (*PPD* e *PSS*). Una procedura d'asilo ottimizzata favorisce il consenso nei confronti della politica d'asilo ed è nell'interesse di tutte le cerchie coinvolte, compresi i richiedenti l'asilo. Il *PBD* auspica che questa sia l'occasione di migliorare l'efficienza nel settore dell'asilo e di imboccare le nuove vie offerte dalla revisione della legge sull'asilo. Per il *PEV* la revisione proposta costituisce una mossa coraggiosa, che consente di fondare il sistema d'asilo svizzero su nuove basi.

Il *PES* condivide il principio secondo cui occorre accelerare le procedure eccessivamente lunghe, ma fa notare che non basta ridurre i termini ricorsuali per rendere le procedure più celeri: occorrerebbe piuttosto ottimizzare i processi di gestione e organizzazione in seno all'UFM mettendo a disposizione risorse sufficienti di personale (analogamente *CSP*, *Solidarité Sans Frontières [SOSF]*, *Unia*). Inoltre è importante creare i centri della Confederazione nelle aree urbane. Il sistema olandese presenta alcune lacune (p. es. elevato numero di ricorsi, problema dei rinvii irrisolto, elevato impiego di personale). In fase di rielaborazione, occorre imperativamente tenere conto dei punti positivi di tale sistema (p. es. separazione fisica e indipendenza della rappresentanza legale, gestione di ogni singolo caso, aiuto ai rifugiati ecc.). Per il *PSS* la protezione giuridica e i termini di ricorso devono essere definiti nel rispetto dei principi dello Stato di diritto. Le critiche formulate nel dettaglio (p. es. organizzazione della protezione giuridica, riduzione dei termini di ricorso e di rettifica) non devono tuttavia far dimenticare che il progetto gode del pieno sostegno del *PSS*.

L'*UDC* respinge il progetto. Pur approvando qualsiasi misura volta ad accelerare le procedure d'asilo, mette in dubbio l'efficacia della presente revisione. Ritiene che soltanto misure come l'istituzione di un'autorità di ricorso in seno al *DFGP* al posto del *TAF*, l'estensione della procedura di 48 ore a tutti i Paesi sicuri, la concessione del soccorso d'emergenza in vece dell'aiuto sociale per tutti i richiedenti l'asilo e la creazione di centri della Confederazione con aree di soggiorno chiaramente delimitate condurrebbero a un'effettiva accelerazione della procedura. Inoltre l'*UDC* respinge in modo risoluto il diritto a una protezione giuridica gratuita. Anche il *PLR* è contrario all'estensione della protezione giuridica e alla medicalizzazione della procedura d'asilo. Come l'*UDC* e analogamente al *CSP*, sottolinea che, se applicato in maniera coerente, il diritto vigente è già ampiamente in grado di risolvere i problemi del settore dell'asilo. Per contro, il *PLR* appoggia la creazione dei centri federali, la procedura di approvazione dei piani proposta, nonché l'integrazione delle misure urgenti (progetto 3) nel diritto ordinario (esplicitamente in tal senso anche *PPD*, nessuna osservazione in merito da parte di *PEV*, *PSS*, *UDC*).

La maggior parte degli *altri partecipanti*, quali le *istituzioni di soccorso*, le *ONG* e le *organizzazioni ecclesiastiche* (p. es. *Caritas*, *Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti [FIMM]*, *Aiuto delle chiese evangeliche svizzere [ACES]*, *Federazione delle chiese protestanti svizzere [FEPS]*, *Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati [OSAR]*, *Unione svizzera delle donne cattoliche [SKF]*, *Croce Rossa Svizzera [CRS]*, *Federazione svizzera delle comunità israelite [FSCI]*) e l'*Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR)*, accoglie favorevolmente

l'orientamento generale della presente revisione poiché attribuisce maggiore importanza e attenzione alla procedura di prima istanza, il che comporta una migliore qualità e l'accelerazione della procedura d'asilo. La presente revisione riconosce che i richiedenti l'asilo, date le loro conoscenze linguistiche e giuridiche lacunose, necessitano di un sostegno particolare (come pure l'Associazione svizzera per i diritti della donna [ADD]). Ciò costituisce una pietra miliare nel settore dell'asilo svizzero per garantire una procedura d'asilo equa (analogamente CSP). Sono tuttavia anche state sollevate critiche (impostazione della protezione giuridica proposta e della procedura celere, termini di trattamento e di ricorso troppo brevi).

SOSF e Unia respingono la proposta di alloggiare i richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione poiché di fatto significa emarginare ulteriormente tali persone dalla società. Inoltre la creazione di tali centri richiederebbe investimenti finanziari ingenti.

Secondo il TAF, il riassetto del settore dell'asilo proposto dovrebbe permettere un trattamento più efficiente e rapido delle domande d'asilo. Prevede che il miglioramento della protezione giuridica, comporterà un sensibile aumento del carico di lavoro.

Per le singole osservazioni e il parere del nostro Consiglio si veda il numero 2.2.

2.2 Procedura d'asilo

2.2.1 Fase preparatoria (art. 26 AP-LAsi)

Visto che la fase preparatoria corrisponde essenzialmente al diritto vigente (art. 26 cpv. 1^{quater} segg. LAsi), qui appresso sono approfondite soltanto le principali osservazioni.

Tutti i Cantoni, il PBD, il PPD, il PEV, il PES, il PSS come pure una netta maggioranza degli altri partecipanti, come le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni ecclesiastiche nonché l'ACNUR, sono in linea di principio d'accordo con tale disposizione.

Alcuni Cantoni (BL, SH, ZH) propongono che l'UFM svolga tutti i compiti legati alla fase preparatoria per tutti i richiedenti l'asilo (sostituzione della disposizione potestativa nell'art. 26 cpv. 2 e 3 AP-LAsi con una disposizione vincolante). Alcuni partecipanti alla consultazione (PES, PSS, CSP, OSAR, SKF, FSCI, ACNUR) chiedono che la durata della fase preparatoria, in particolare nella procedura Dublino e nel caso di persone vulnerabili, venga prorogata (cfr. art. 26 cpv. 1 AP-LAsi: durata della fase preparatoria per la procedura Dublino dieci giorni, mentre in tutti gli altri casi 21 giorni). Inoltre sono state sollevate alcune perplessità per quanto concerne il colloquio preliminare sulle probabilità di un esito positivo della procedura d'asilo (Caritas, OSAR, CRS; cfr. art. 26 cpv. 3 AP-LAsi). Tale colloquio non deve essere preso a pretesto per indurre i richiedenti l'asilo a ritirare la loro domanda.

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio ritiene che il disciplinamento proposto per la fase preparatoria debba essere mantenuto. La formulazione aperta in merito ai compiti dell'UFM nella fase preparatoria tiene conto del fatto che per certe categorie di persone non occorre

procedere a determinati accertamenti. Ciò vale ad esempio per i richiedenti l'asilo minorenni di età inferiore ai 14 anni, per i quali non sono rilevati dati biometrici (art. 6 cpv. 1 dell'ordinanza 3 dell'11 agosto 1999⁴¹ sull'asilo [Oasi 3]), oppure per le persone adulte per le quali si può rinunciare a una perizia sull'età.

La durata massima proposta per la fase preparatoria (art. 26 cpv. 1 D-LAsi) serve ad accelerare le procedure d'asilo. Si tratta di un termine ordinatorio che nel caso concreto può, se necessario, essere adeguato (p. es. nel caso di persone vulnerabili). Il colloquio preliminare della procedura d'asilo (art. 26 cpv. 3 D-LAsi) serve esclusivamente a chiarire, in modo congiunto e non vincolante, se la domanda d'asilo è sufficientemente fondata. Si tratta di uno strumento importante e opportuno per informare quanto prima i richiedenti l'asilo sulle probabilità che la procedura d'asilo dia esiti positivi.

2.2.2 Procedura di prima istanza

In linea di principio tutti i Cantoni, la CDDGP, la CDOS, l'ACS, l'UCS, il PBD, il PPD, il PEV, il PES, il PSS e la stragrande maggioranza degli altri partecipanti, quali le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni ecclesiastiche e l'ACNUR, sono d'accordo con le tre categorie di procedure proposte (procedura Dublino, art. 26b AP-LAsi; procedura celere, art. 26c AP-LAsi; procedura ampliata, art. 26d AP-LAsi).

Esprimono invece un parere negativo di fondo in particolare il PLR e l'UDC (cfr. n. 2.1, in modo piuttosto critico anche CSP, SOSF).

Le principali osservazioni riguardano prevalentemente la durata della procedura celere (art. 26c, 37 e 109 AP-LAsi), le categorie decisionali nella procedura celere, la situazione dei minorenni non accompagnati (art. 17 AP-LAsi), l'accertamento medico (art. 26a AP-LAsi) nonché la notificazione e il recapito delle decisioni nei centri della Confederazione, in caso di soggiorno in un Cantone o in aeroporto (art. 12–13 AP-LAsi).

Durata della procedura celere (art. 26c, 37 e 109 AP-LAsi)

Il PEV, il PES, il PSS, nonché numerose ONG come pure le organizzazioni ecclesiastiche (GDS, ACES, OSAR, CRS, SKF, FSCI) e l'ACNUR criticano in particolare la durata della procedura celere ritenendola troppo breve (cfr. art. 37 cpv. 1 AP-LAsi: da 8 a 10 giorni lavorativi nella procedura di prima istanza, si veda anche il n. 2.2.3 sui termini d'evasione per il TAF).

L'OSAR, ad esempio, propone che i singoli stadi della procedura celere (fase preparatoria, termine d'evasione per l'UFM e il TAF, termine di ricorso) abbiano una durata di trenta giorni. Il PES propone che, in caso di mancato rispetto dei termini procedurali, si emani automaticamente una decisione in materia di asilo positiva; ciò sarebbe più proficuo che prefiggersi obiettivi con scadenze molto brevi e poco realistiche. Dal canto suo invece l'UDC si dice d'accordo con termini procedurali brevi, ma chiede che il rispetto dei termini d'evasione per l'UFM e il TAF sia vincolante. Il Consiglio federale deve stabilire le conseguenze derivanti dal loro mancato rispetto (analogamente GE, SH). Per quanto concerne i termini d'evasione per

⁴¹ RS 142.314

l'UFM e il TAF (art. 37 e 109 AP-LAsi), il TAF propone alcuni adeguamenti formali e materiali (p. es. il mantenimento dell'espressione «di norma» e una nuova formulazione per il disciplinamento che consente di prorogare di alcuni giorni i termini d'evasione, cfr. art. 37 cpv. 3 e 109 cpv. 4 AP-LAsi).

Si chiede inoltre che anche nell'ambito della procedura celere possano essere pronunciate decisioni positive o ordinate ammissioni provvisorie (PES, PSS, OSAR, SKF, CRS, ACNUR, FSCI e analogamente Unia). Il progetto dà l'impressione che si intenda impostare la procedura celere come una «procedura di rifiuto». Il sistema è impostato in modo tale che le domande per le quali è presumibile un bisogno di protezione o che in ragione delle priorità dell'UFM sono di norma trattate nella procedura ampliata si concludano soltanto entro un anno. Ciò corrisponderebbe anche all'attuale strategia dell'UFM per il trattamento delle domande. Per un nuovo orientamento a lungo termine una siffatta strategia sarebbe inadeguata (discriminazione delle persone bisognose di protezione e costi elevati per le autorità competenti in materia sociale e d'integrazione dei Cantoni e dei Comuni). Diversi partecipanti suggeriscono inoltre di escludere dalla procedura celere le persone vulnerabili e traumatizzate, i minorenni non accompagnati, nonché le persone anziane e di trattare le loro domande d'asilo nell'ambito della procedura ampliata (ACES, FEPS, ACNUR).

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio ritiene che i termini proposti per la procedura celere vadano in linea di massima confermati per tenere conto dell'esigenza giustificata di accelerare le procedure d'asilo. Quale misura accompagnatoria proponiamo una protezione giuridica completa per garantire che le procedure d'asilo si svolgano nel rispetto dello Stato di diritto e in modo equo.

Ai fini di un disciplinamento chiaro, il termine da otto a dieci giorni, proposto nell'avamprogetto, per il trattamento da parte dell'UFM delle domande nella procedura celere, è fissato a otto giorni (art. 37 cpv. 2 D-LAsi). Si tratta di un termine ordinario che in casi motivati può essere superato. Per questo motivo, negli articoli 37 e 109 D-LAsi si può rinunciare all'espressione «di norma». Inoltre, le decisioni Dublino vanno notificate entro tre giorni lavorativi (avamprogetto: 2 giorni, cfr. art. 37 cpv. 1 D-LAsi).

Il nostro Consiglio respinge la richiesta secondo cui i termini ordinari per il trattamento di una domanda d'asilo o di un ricorso debbano essere considerati vincolanti. I principi generali della procedura amministrativa prevedono che le decisioni delle autorità possono essere emanate soltanto dopo l'accertamento di tutti i fatti rilevanti (cfr. art. 12 e 49 lett. b PA). Fissando un termine legale vincolante si corre il rischio che l'UFM non possa più svolgere tutti gli accertamenti necessari. In tal caso occorrerebbe procedere agli accertamenti mancanti in sede di ricorso e ciò rallenterebbe la procedura. Imporre termini legali per il trattamento dei ricorsi dinanzi al TAF non sarebbe probabilmente compatibile con il principio costituzionale dell'indipendenza dei giudici (art. 29 Cost.).

Se sono soddisfatte le condizioni legali, anche le procedure celeri possono concludersi con la concessione dell'asilo o con l'ammissione provvisoria, come già rilevato nel rapporto esplicativo posto in consultazione (cfr. Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della legge sull'asilo, Riassetto del settore dell'asilo, del giugno 2013, n. 2.2 e 2.3.6). Tuttavia l'avamprogetto stesso non prevedeva un

pertinente disciplinamento. Il presente disegno intende ora esplicitarlo (cfr. art. 24 D-LAsi, secondo cui nella procedura celere i richiedenti l'asilo sono alloggiati nei centri della Confederazione fino alla concessione dell'asilo, alla decisione d'ammissione provvisoria o alla partenza).

Le domande d'asilo non sono trattate nella procedura celere, segnatamente se sono necessari ampi accertamenti supplementari (art. 26d D-LAsi). L'articolo 26d D-LAsi non disciplina in modo conclusivo i casi cui si applica la procedura ampliata. Anche secondo la LAsi vigente l'UFM decide, nel quadro della strategia per il trattamento, quali domande vanno trattate in modo prioritario (art. 37b LAsi, in vigore dal 1° febbraio 2014). Nel fissare la strategia per il trattamento l'UFM deve tenere conto, oltre che della situazione nei Paesi di provenienza, anche del numero di domande d'asilo depositate, della prassi in materia d'asilo degli Stati membri dell'UE nei confronti dei Paesi di provenienza e della fondatezza delle domande d'asilo. Ciò è determinante per la scelta del tipo di procedura (celere o ampliata) e, di conseguenza, del luogo in cui essa si svolge.

Non sussiste un diritto al trattamento della domanda d'asilo nella procedura ampliata o celere. Tuttavia per l'assegnazione alla procedura ampliata l'UFM emana una decisione incidentale che può essere impugnata con ricorso contro la decisione finale (art. 107 cpv. 1 LAsi). In tal modo si garantisce il rispetto dei diritti procedurali degli interessati. Anche con il riassetto del settore dell'asilo ogni singola domanda d'asilo è esaminata con cura, tenendo conto anche delle esigenze personali dei richiedenti. Se è opportuna l'attribuzione a un Cantone la relativa domanda d'asilo può essere trattata nella procedura ampliata (p. es. nel caso di persone vulnerabili).

Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (art. 17 e 102k D-LAsi)

Nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo alcuni partecipanti alla consultazione chiedono una nuova impostazione dell'assistenza, dell'accompagnamento e della rappresentanza dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (PSS, Caritas, ACES, FEPS, OSAR, CRS, FSCI). Occorre istituzionalizzare e inserire nella legge la collaborazione delle autorità competenti in materia di asilo con le autorità di protezione dei minori e degli adulti. I compiti che spettano alle autorità tutorie nell'ambito dell'assistenza dei minorenni non accompagnati dovrebbero essere affidati ai servizi specializzati che operano nel settore della protezione dei minori e degli adulti (in tal senso anche il PES). Si auspica inoltre che il rappresentante legale attribuito operi in stretta collaborazione con le autorità di protezione dei minori e degli adulti su mandato del fornitore di prestazioni presso il centro della Confederazione (PSS). Per di più il PES, il PSS, la Caritas, l'ACES, il FEPS, l'OSAR, la CRS e la FSCI propongono che le domande d'asilo di minorenni non accompagnati non siano trattate presso un centro della Confederazione. I minori interessati vanno assegnati direttamente a un Cantone provvisto di strutture specializzate.

Parere del Consiglio federale

Secondo il diritto vigente le competenti autorità cantonali nominano senza indugio una persona di fiducia che difenda gli interessi dei richiedenti minorenni non accompagnati (art. 17 cpv. 3 LAsi). La persona di fiducia assiste il minorenne per la durata della procedura d'asilo o d'allontanamento, ma al massimo fino alla nomina di un curatore o un tutore oppure fino al raggiungimento della maggiore età (cfr. art. 7 cpv. 2 e 3 OAsi 1). Nonostante la disposizione dell'articolo 17 capoverso 3 LAsi, i Cantoni sono tenuti a ordinare misure tutorie qualora il minorenne non

accompagnato si trovi in Svizzera senza custodia parentale. La nomina di una persona di fiducia va quindi intesa come soluzione transitoria che non esonera le competenti autorità tutorie dal valutare e avviare le necessarie misure tutorie⁴².

Il presente disegno prevede che per la durata della procedura nel centro della Confederazione o all'aeroporto il rappresentante legale assegnato difenda, in veste di persona di fiducia, anche gli interessi dei minorenni non accompagnati (art. 17 cpv. 3 lett. a e art. 102k cpv. 1 lett. e D-LAsi). Le autorità cantonali continuano a essere tenute ad adottare misure tutorie conformemente alle disposizioni del Codice civile svizzero⁴³ (CC) sulla protezione dei minori (cfr. in particolare art. 307 segg. e art. 327a segg. CC). L'unica differenza con la LAsi vigente consiste nel fatto che nei centri della Confederazione non spetta alle competenti autorità cantonali nominare la persona di fiducia, in quanto è il rappresentante legale ad assolvere tale compito previsto dalla legge. La disciplina proposta ha soprattutto il vantaggio che il minore non accompagnato ha un'unica persona di contatto nei centri della Confederazione, il che agevola anche i processi organizzativi. Inoltre, il rappresentante legale assegnato ha le conoscenze giuridiche necessarie per assolvere la funzione di persona di fiducia. Infine, il minore non accompagnato è assistito da una persona di fiducia sin dall'inizio della fase preparatoria.

Il presente disegno prevede inoltre che il rappresentante legale assegnato nei centri della Confederazione e presso gli aeroporti garantisca (in quanto persona di fiducia) il coordinamento con le competenti autorità cantonali (cfr. art. 17 cpv. 3 lett. a D-LAsi). In tal modo le autorità cantonali sono informate tempestivamente del soggiorno di un richiedente l'asilo minorenne non accompagnato e possono adottare quanto prima le misure tutorie.

Dopo l'attribuzione a un Cantone, spetta, come sinora, alla competente autorità cantonale nominare senza indugio una persona di fiducia per il minore non accompagnato (art. 17 cpv. 3 lett. b D-LAsi).

Il nostro Consiglio è contrario a trattare tutte le domande dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati nella procedura ampliata con la conseguente attribuzione ai Cantoni. Ciò è contrario non solo al riassetto nel settore dell'asilo, ma anche al principio secondo cui le domande d'asilo di richiedenti minorenni non accompagnati vanno trattate con priorità (art. 17 cpv. 2^{bis} LAsi).

Accertamento medico (art. 8 e art. 26a D-LAsi)

Per quanto concerne il disciplinamento già previsto nel diritto vigente sull'accertamento medico (art. 26a D-LAsi, art. 26^{bis} LAsi), alcuni Cantoni chiedono l'allestimento di un dossier medico (BL, BS, SH, ZH), che tutti gli specialisti del settore medico (BL, SH, ZH) e le autorità cantonali competenti in ambito sociale (BL, BS) coinvolti nella procedura d'asilo e d'allontanamento possono consultare. Sarebbe pure opportuno che gli specialisti del settore medico coinvolti nella procedura e nell'esecuzione dell'allontanamento fossero tenuti a trasmettere i dati e le informazioni mediche necessarie alle autorità cantonali preposte alla migrazione e all'esecuzione (BL).

⁴² Cfr. la perizia dell'Ufficio federale di giustizia del 25 feb. 2005 concernente l'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) per richiedenti l'asilo minorenni oggetto di una decisione di non entrata nel merito (GAAC 2008 pag. 15 segg., 22; disponibile soltanto in tedesco).

⁴³ RS 210

I Cantoni BL, SH, ZH chiedono inoltre di procedere già nella fase preparatoria a un esame medico volto ad accertare l'idoneità al viaggio e al trasporto. L'UFM dovrebbe anche certificare l'idoneità al viaggio per l'esecuzione degli allontanamenti dai centri della Confederazione. Il Cantone NE e il PES, la Caritas, il CSP nonché analogamente la CRS chiedono che gli eventuali esami siano in ogni caso effettuati da un medico e i costi che ne derivano (art. 26a cpv. 2 AP-LAsi) siano a carico della Confederazione (BL). Se il richiedente l'asilo rifiuta di sottoporsi a un esame medico, occorre tenere debitamente conto di eventi traumatici e appurare il motivo per il quale tale visita è stata rifiutata. In caso di dubbio occorre ipotizzare la presenza di un «valido motivo» ai sensi dell'articolo 8 capoverso 3^{bis} LAsi e rinunciare agli effetti giuridici ivi menzionati (PES, Caritas, ACES, FEPS, OSAR, SKF, FSCI, ACNUR; art. 8 cpv. 1 lett. f D-LAsi).

Parere del Consiglio federale

Anche il nostro Consiglio ritiene necessario che nell'adempimento dei loro importanti compiti esecutivi le competenti autorità cantonali debbano essere a conoscenza dello stato di salute della persona da allontanare, anche nell'interesse del rimpatriando stesso, poiché in tal modo è possibile evitare di esporlo a un eventuale pericolo nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento.

Con l'obiettivo di migliorare la trasmissione dei dati medici tra gli specialisti del settore medico e le autorità cantonali d'esecuzione, nell'autunno 2013 la Confederazione e i Cantoni hanno avviato, coinvolgendo anche la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), un dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni del settore medico sulla cooperazione nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento. Il dialogo intende analizzare i problemi nell'ambito della trasmissione dei dati medici, individuare se è necessario intervenire e proporre soluzioni. Al momento si sta elaborando una lista di controllo contenente le controindicazioni rilevanti per il rinvio coatto. La lista permette ai medici curanti di esaminare in modo mirato se la persona da rimpatriare presenta le pertinenti controindicazioni e, se del caso, di renderla attenta all'importanza di scioglierli dal segreto professionale. Se il rimpatriando vi acconsente, i dati medici possono essere trasmessi. Nella seconda metà del 2014 il summenzionato dialogo deciderà probabilmente sul seguito della procedura concernente l'attuazione della trasmissione dei dati medici.

Se il rimpatriando non vi acconsente, il medico può continuare a far valere il segreto professionale (cfr. art. 321 del Codice penale⁴⁴ [CP]) rifiutandosi di trasmettere i dati, per esempio all'autorità cantonale d'esecuzione. Per questo motivo il presente disegno prevede una nuova disposizione secondo cui il medico curante deve trasmettere all'autorità d'esecuzione i dati medici necessari per valutare l'idoneità al trasporto di persone oggetto di una decisione di allontanamento o di espulsione (cfr. il commento all'art. 71b D-LAsi). In tal modo si intende garantire che la competente autorità d'esecuzione sia a conoscenza dello stato di salute del rimpatriando e possa adottare le misure volte a tutelarne la sicurezza.

Al momento l'UFM sta valutando se creare un dossier medico interno all'Ufficio. Il nostro Consiglio è invece contrario a estendere il diritto di consultazione dei dati medici anche ai servizi esterni. Ciò non sarebbe compatibile con il principio di proporzionalità (art. 5 cpv. 2 Cost.; art. 4 cpv. 2 della legge federale del 19 giugno

1992⁴⁵ sulla protezione dei dati [LPD]). Inoltre, la consultazione è permessa soltanto se i dati sono effettivamente necessari per l'adempimento di un compito previsto dalla legge (art. 4 cpv. 2 LPD). In particolare le autorità cantonali cui competono le opere sociali nel settore dell'asilo non sono tenute per legge a partecipare all'accertamento medico. Inoltre, il nostro Consiglio è contrario ad effettuare sistematicamente già nella fase preparatoria un esame medico volto ad accertare l'idoneità al viaggio e al trasporto, poiché la decisione che un richiedente l'asilo deve lasciare la Svizzera viene presa in una fase successiva. Anche con la legge in vigore i richiedenti l'asilo devono far valere problemi di salute rilevanti per la procedura d'asilo e d'allontanamento e farli esaminare gratuitamente nei CRP da uno specialista incaricato dalla Confederazione (cfr. art. 26^{bis} LAsi, art. 26a D-LAsi). Spetta quindi al richiedente l'asilo far valere problemi di salute rilevanti per la procedura d'asilo e d'allontanamento. L'esecuzione dell'allontanamento di richiedenti l'asilo e, di conseguenza, anche l'esame dell'idoneità al trasporto sono inoltre di competenza delle autorità cantonali (art. 69 LStr, art. 18 dell'ordinanza del 12 novembre 2008⁴⁶ sulla coercizione [OCoe]). Lo stesso vale in caso di soggiorno in un centro della Confederazione (art. 46 cpv. 1^{bis} D-LAsi).

L'uso dell'espressione «specialista competente per l'esame medico» nell'articolo 26a D-LAsi permette di tenere conto delle circostanze del singolo caso e di far effettuare l'esame medico, a seconda delle necessità, da un'infermiere specializzato o da un medico. I costi supplementari dell'esame costituiscono spese procedurali e sono a carico dell'UFM. Se i problemi di salute richiedono una cura medica, i costi del trattamento sono assunti, come sinora, dall'assicurazione malattie (art. 25 della legge federale del 18 marzo 1994⁴⁷ sull'assicurazione malattie [LAMal])⁴⁸.

Il diritto vigente tiene già conto dell'esigenza secondo cui in caso di rifiuto di partecipare a un esame medico occorre tenere conto delle circostanze del singolo caso (art. 8 cpv. 3^{bis} LAsi). In caso di violazione dell'obbligo di partecipazione una domanda d'asilo è stralciata senza formalità soltanto se la violazione avviene senza motivo fondato. La pertinente disposizione è stata adottata dal Parlamento il 14 dicembre 2012 ed è in vigore dal 1° febbraio 2014.

Notificazione e recapito di decisioni e comunicazioni nei centri della Confederazione e in caso di soggiorno nel Cantone (art. 12–13 D-LAsi)

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione (Caritas, OSAR, SKF, FSCI, analogamente PES e PSS) ritengono inammissibile la notificazione delle decisioni al fornitore di prestazioni incaricato della rappresentanza legale nei centri della Confederazione (art. 12a cpv. 2 AP-LAsi). Secondo l'OSAR, la SKF e la FSCI, una tale notificazione non esplica neppure effetti giuridici. Nella procedura celere e nella procedura Dublino i termini di ricorso, già molto brevi, risulterebbero ulteriormente abbreviati poiché la notificazione al fornitore di prestazioni e il successivo recapito al rappresentante legale assegnato potrebbero far subire ritardi (in tal senso anche PSS). Pure incomprensibile è il fatto che le decisioni o le comunicazioni debbano essere inviate al procuratore designato per primo dal richiedente e non a quello designato per ultimo (PSS; cfr. art. 12 cpv. 2 AP-LAsi)

⁴⁵ RS 235.1

⁴⁶ RS 364.3

⁴⁷ RS 832.10

⁴⁸ Cfr. il messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge sull'asilo del 23 set. 2011.

Per le procedure nei centri della Confederazione e all'aeroporto, diversi partecipanti propongono il principio dell'oralità nella notificazione di decisioni in presenza del rappresentante legale (PSS, FEPS, ACES, OSAR, ACNUR, FSCI). Essi ritengono infatti che le varie possibilità di notificazione proposte nell'avamprogetto (art. 12–13 AP-LAsi) non siano praticabili.

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio mantiene la proposta di notificare una decisione al fornitore di prestazioni incaricato di fornire la consulenza e la rappresentanza legale nei centri della Confederazione (art. 12a cpv. 2 D-LAsi). Il fornitore di prestazioni è tra l'altro responsabile dell'organizzazione della consulenza e della rappresentanza legale (cfr. art. 102i D-LAsi). Il recapito di una decisione al fornitore di prestazioni è comparabile al recapito di una decisione, per esempio all'indirizzo professionale di un rappresentante legale. Anche in questo caso la decisione è considerata notificata con il recapito, a prescindere da chi certifica la ricezione all'indirizzo professionale. Spetta al fornitore di prestazioni informare quanto prima della notificazione il rappresentante legale assegnato. La notificazione di una decisione ai singoli rappresentanti legali assegnati, che a differenza del fornitore di prestazioni non si trovano costantemente nei centri della Confederazione, comporterebbe per l'UFM un onere supplementare sproporzionato ed è contraria alla procedura celere nei centri della Confederazione. Anche le prime esperienze fatte nella fase di test mostrano che la notificazione delle decisioni al fornitore di prestazioni consente di snellire i processi organizzativi.

Condividiamo invece il parere secondo cui nella prassi il termine di ricorso nella procedura celere e nella procedura di Dublino non possa essere abbreviato mediante la notificazione al fornitore di prestazioni. Bisogna pertanto garantire che il fornitore di prestazioni comunichi senza indugio la notificazione al rappresentante legale. Per tale motivo il presente disegno prevede che il fornitore di prestazioni debba informare il rappresentante legale assegnato il giorno stesso della ricezione della notificazione (cfr. art. 12a cpv. 2 D-LAsi).

Occorre rinunciare alla notificazione orale generalizzata delle decisioni nei centri della Confederazione, poiché ne conseguirebbe un notevole onere organizzativo supplementare (p. es. pianificazione dei termini di tutte le persone coinvolte, organizzazione della traduzione). In casi appropriati la notificazione orale è possibile anche nei centri della Confederazione (art. 12a cpv. 4 D-LAsi), per esempio se in seguito all'audizione in merito ai motivi d'asilo viene pronunciata una decisione d'asilo positiva.

Fintanto che una parte coinvolta non revoca la procura di un rappresentante legale, l'autorità trasmette le proprie comunicazioni al rappresentante legale (art. 11 PA). Ciò vale anche nel caso in cui vengono designati più rappresentanti legali, ma al primo rappresentante assegnato non viene revocata la procura. Infine, nelle disposizioni sulla notificazione e sul recapito delle decisioni e delle comunicazioni (art. 12–13 D-LAsi) sono stati apportati vari adeguamenti di carattere redazionale.

Altre osservazioni in merito alla procedura di prima istanza

Alcuni partecipanti (Caritas, ACES, CRS, OSAR, ACNUR, FSCI) chiedono lo stralcio dell'articolo 16 capoverso 1 secondo periodo AP-LAsi, secondo cui è possibile prevedere a livello di ordinanza che le istanze di richiedenti l'asilo rappresentati da un procuratore siano depositate nei centri della Confederazione nella lingua

ufficiale del Cantone d'ubicazione del centro. Tale disciplinamento restringerebbe in modo eccessivo la cerchia di possibili rappresentanti legali.

Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale intende mantenere la normativa proposta. Una rinuncia alla competenza di disciplinamento in un'ordinanza significherebbe che gli atti dei richiedenti l'asilo potrebbero essere presentati sempre in qualsiasi lingua ufficiale. Questo renderebbe necessaria la presenza in tutti i centri della Confederazione, indipendentemente dalla loro ubicazione, di collaboratori di ogni lingua ufficiale. Ciò non sarebbe attuabile e comporterebbe un onere supplementare sproporzionato. Occorre garantire che i rappresentanti legali parlino la lingua ufficiale del luogo d'ubicazione dei centri della Confederazione (cfr. in merito all'art. 16 D-LAsi anche il n. 3).

2.2.3 Procedura di ricorso (art. 108 segg. D-LAsi)

Tutti i Cantoni, la CDDGP, la CDOS, l'ACS, l'UCS, il PBD, il PPD, il PEV, nonché una maggioranza degli altri partecipanti accolgono di principio positivamente i *termini di ricorso* proposti (art. 108 AP-LAsi).

Il PES, nonché l'ACES, la FEPS, la SOSF e l'Unia reputano i termini di ricorso proposti troppo brevi. Ciò è segnatamente il caso per il termine di ricorso di nove giorni nella procedura celere (PSS, Caritas, OSAR, SKF, CRS, ACNUR, FSCI; cfr. art. 108 cpv. 1 AP-LAsi) e per il termine supplementare per regolarizzare un ricorso nella procedura celere (secondo l'avamprogetto tale termine passa dagli attuali sette giorni a tre giorni, cfr. art. 110 cpv. 1 lett. a AP-LAsi). I termini di ricorso e i termini supplementari per regolarizzare il ricorso vanno impostati in modo tale da consentire al rappresentante legale assegnato nei centri della Confederazione di rinunciare ad assolvere il mandato e a interporre un ricorso (cfr. art. 102h cpv. 2 AP-LAsi) e lasciare sufficiente tempo al richiedente l'asilo per trovare un altro rappresentante legale o interporre egli stesso ricorso. In caso contrario vi è da temere che la rappresentanza legale interponga qualsiasi ricorso auspicato dai richiedenti l'asilo al fine di evitare la rinuncia intempestiva al mandato. Qualora non si corresse ai ripari, vi è il rischio di un'industria dell'asilo con quote di ricorso superiori al 90 per cento che metterebbe in pericolo l'insieme della protezione giuridica proposta (PSS, analogamente PES). Alcuni partecipanti esigono un termine di ricorso generalizzato di 30 giorni per tutte le procedure (PES, ACES; OSAR, SKF, FSCI, ACNUR chiedono 30 giorni per tutte le procedure materiali). Occorre inoltre evitare che i termini già di per sé brevi risultino ulteriormente ridotti da ferie giudiziarie e da ferie esecutive o da giorni festivi, per esempio la Pasqua (Caritas, OSAR, SKF, CRS, FSCI).

Alcuni partecipanti propongono di disciplinare il termine di ricorso nella legge in giorni lavorativi e non in giorni civili (ACNUR, Caritas). Per le diverse procedure il TAF ritiene ragionevole limitare a tre i termini di ricorso per le differenti procedure (p. es. 5 giorni lavorativi, 10 e 30 giorni civili).

I *termini d'evasione dei ricorsi per il TAF* (art. 109 D-LAsi) sono accolti favorevolmente da tutti i Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS e dall'UCS. Anche il PBD, il PEV e la maggioranza degli altri partecipanti, quali le istituzioni di soccorso, le ONG e le organizzazioni ecclesiastiche, è in linea di massima d'accordo con il disciplinamento proposto. Il PPD chiede che il termine d'evasione dei ricorsi

per il TAF di 20 giorni, deciso dal Parlamento, sia mantenuto per tutte le decisioni materiali. Il PES auspica che in caso di mancato rispetto dei termini d'evasione da parte del TAF, i richiedenti l'asilo ottengano un'indennità. Infine i Cantoni BS e ZG chiedono che il rispetto dei termini d'evasione dei ricorsi da parte del TAF siano garantiti mediante misure adeguate (in tal senso anche UDC; cfr. in merito n. 2.2.2).

Per quanto concerne le riserve espresse per esempio dal PSS, dal TAF, dall'ACES, dall'OSAR, dalla SKF, dalla CRS e dalla FSCI si veda il numero 2.2.2.

La proposta secondo cui, nell'ambito della procedura di ricorso contro decisioni prese nella procedura celere o nella procedura Dublino, il TAF *attuа misure istruttorie* nei centri della Confederazione e può *notificare la sentenza oralmente* (art. 111a^{bis} AP-LAsi) è accolta favorevolmente come un'importante novità nella prassi svizzera in materia d'asilo da tutti i Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'UCS, dall'ACS, dal PBD, dal PPD, dal PEV, dal PES, dal PSS e da una netta maggioranza degli altri partecipanti, tra cui le istituzioni di soccorso, le ONG e le organizzazioni ecclesiastiche. Alcuni partecipanti suggeriscono altresì di prevedere tale disciplinamento anche per la procedura ampliata (PES, PSS, Caritas, ACES, OSAR, SKF, CRS, ACNUR, FSCI). Il TAF invece si esprime in modo piuttosto critico.

Il TAF auspica che le udienze istruttorie si svolgano non solo presso i centri della Confederazione bensì anche presso la sede del TAF (si esprimono in modo analogo PES, ACES, OSAR, SKF, CRS, FSCI: misure istruttorie soltanto presso la sede del TAF). Visto che non è stabilito in anticipo se sul ricorso decide un giudice unico (art. 111 lett. e LAsi), occorrerebbe la presenza del TAF nei centri della Confederazione nella composizione di almeno tre giudici per la notifica orale della sentenza.

Parere del Consiglio federale

Con i termini di ricorso più brevi nella procedura celere vogliamo tenere conto della giustificata esigenza di velocizzare le procedure d'asilo. Come misura accompagnatoria proponiamo un'ampia protezione giuridica tesa a garantire che le procedure d'asilo si svolgano nel rispetto dello Stato di diritto e in modo equo.

Secondo il presente disegno, il termine di ricorso sarà tuttavia di sette giorni lavorativi per la procedura celere e, analogamente al disciplinamento vigente, di cinque giorni lavorativi per la procedura Dublino (avamprogetto: nove giorni civili per la procedura celere e sette giorni civili per la procedura Dublino; cfr. art. 108 cpv. 1 e 3 AP-LAsi). Ciò consente di evitare che il termine di ricorso venga abbreviato a causa dei giorni festivi.

Il rappresentante legale informa quanto prima il richiedente l'asilo sulle probabilità di successo nella procedura d'asilo (art. 102h cpv. 2 D-LAsi). Egli può decidere definitivamente di rinunciare a interporre ricorso in caso di domande d'asilo manifestamente infondate soltanto al momento della notificazione della decisione di prima istanza. Il disegno lo precisa nell'articolo 102h capoverso 4 D-LAsi, analogamente a quanto previsto nell'OTest. Grazie all'informazione precoce sulle probabilità di successo nella procedura d'asilo, i richiedenti l'asilo possono prepararsi tempestivamente a interporre un eventuale ricorso. Inoltre, il termine supplementare per regolarizzare un ricorso nella procedura celere è prolungato a sette giorni (avamprogetto: tre giorni; cfr. art. 110 cpv. 1 AP-LAsi). Questo permette agli interessati di far valere senza restrizioni il loro diritto al ricorso.

Il nostro Consiglio è contrario a un termine di ricorso generale di 30 giorni per tutte le procedure. Già oggi il termine di ricorso per le procedure Dublino o per altre decisioni di non entrata nel merito è di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 2 LAsi). Tale termine va ripreso senza modifiche (art. 108 cpv. 3 D-LAsi). Con un termine di ricorso di 30 giorni, inoltre, l'introduzione di un'ampia protezione giuridica non sarebbe più giustificata. Se, nella procedura celere, il termine di ricorso fosse prolungato da sette giorni lavorativi a trenta giorni, sarebbero necessari circa 300 posti supplementari nei centri della Confederazione. Ciò comporterebbe ulteriori investimenti pari a circa 36 milioni di franchi. I costi annuali d'esercizio aumenterebbero di circa 11 milioni all'anno. Con un prolungamento a trenta giorni del termine di ricorso anche nella procedura Dublino (secondo il diritto vigente tale termine è di cinque giorni lavorativi, art. 108 cpv. 2 LAsi) sarebbero necessari 600 ulteriori posti d'alloggio. Ciò comporterebbe investimenti pari a circa 72 milioni di franchi e ulteriori costi annuali d'esercizio pari a 22 milioni di franchi. L'aumento del termine di ricorso a 30 giorni nella procedura celere e nella procedura Dublino renderebbe pertanto necessari altri 900 posti d'alloggio, il che richiederebbe la costruzione di quattro nuovi centri della Confederazione. Ciò renderebbe notevolmente più difficile la ricerca di ubicazioni adatte. Visto che le tre diverse categorie di procedure (procedura celere, procedura Dublino e procedura ampliata) perseguono obiettivi diversi, sono inevitabili termini di ricorso diversi, in particolare per le decisioni incidentali nella procedura celere e nella procedura ampliata (cfr. art. 108 cpv. 1 e 2 D-LAsi).

Si presume che per le domande d'asilo trattate nella procedura ampliata siano necessari accertamenti che richiedono tempo (p. es. richieste alle rappresentanze svizzere negli Stati di provenienza dei richiedenti l'asilo). È pertanto giustificato che i termini per il trattamento da parte del TAF siano più lunghi rispetto a quanto previsto nella procedura celere o nella procedura Dublino. Il presente disegno tiene tuttavia conto della richiesta del PPD, fissando a 30 giorni il termine per l'evasione da parte del TAF (avamprogetto: due mesi; art. 109 cpv. 2 D-LAsi). Poiché si tratta di un termine ordinatorio, che in caso di accertamenti necessari dei fatti può essere superato, si può rinunciare all'espressione «di norma» (cfr. art. 109 cpv. 4 D-LAsi).

Per motivi di attuabilità, il nostro Consiglio respinge l'estensione della procedura d'istruzione orale ai ricorsi nella procedura ampliata. Poiché nella procedura ampliata i richiedenti l'asilo non si trovano in un centro della Confederazione ma in un Cantone, l'organizzazione di una siffatta procedura comporterebbe oneri supplementari sproporzionati. Il presente disegno tiene conto delle richieste del TAF in quanto le misure istruttorie orali possono essere svolte sia nei centri della Confederazione sia nella sede del TAF (cfr. art. 111a^{bis} cpv. 1 D-LAsi).

2.2.4 Ripartizione e attribuzione ai Cantoni (art. 27 AP-LAsi), esecuzione degli allontanamenti (art. 45 seg. AP-LAsi) e misure coercitive (art. 74 segg. AP-LAsi)

Ripartizione e attribuzione ai Cantoni (art. 27 AP-LAsi)

Alcuni Cantoni (AG, SO) chiedono di modificare la chiave di riparto. Occorre inoltre garantire che a tutti i Cantoni vengano assegnati anche casi trattati nella procedura ampliata. La questione della ripartizione non deve generare situazioni

inique e i Cantoni senza centri della Confederazione non devono sopportare unilateralmente le conseguenze della procedura ampliata.

Parere del Consiglio federale

Per quanto riguarda la chiave di ripartizione non è necessario adeguare la legge vigente (art. 27 D-LAsi). In occasione della seconda Conferenza sull'asilo del 28 marzo 2014, la Confederazione e i Cantoni si sono accordati sulla ripartizione di massima dei richiedenti l'asilo tra i Cantoni e sulla compensazione dei Cantoni in cui saranno ubicati i futuri centri della Confederazione. Come sinora, i dettagli della ripartizione e dell'attribuzione ai Cantoni saranno disciplinati in un'ordinanza.

L'articolo 27 D-LAsi intende tuttavia precisare i casi che in futuro non saranno più attribuiti ai Cantoni. Inoltre, i termini «ripartizione» e «attribuzione» vanno usati in modo uniforme.

Decisione d'allontanamento (art. 45 cpv. 2 e 2^{bis} AP-LAsi)

Diversi partecipanti alla consultazione (PES, OSAR, SKF, ACNUR, FSCI) criticano il termine di partenza di sette giorni nel caso di decisioni prese nella procedura celere. Il termine flessibile da sette a 30 giorni applicato sinora va mantenuto anche per la procedura celere. Il disciplinamento odierno consente di stabilire il termine di partenza tenendo in considerazione il singolo caso. La direttiva sul rimpatrio, vincolante per la Svizzera, prevede in ogni caso un termine di partenza che va dai sette ai trenta giorni (Caritas, ACNUR).

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio intende mantenere la modifica dell'articolo 45 capoverso 2 D-LAsi. Il disciplinamento corrisponde alla direttiva sul rimpatrio, che si limita a prescrivere agli Stati Schengen un termine di partenza di sette giorni. Il breve termine di partenza nell'ambito della procedura celere è giustificato in quanto di norma le persone interessate rimangono in Svizzera solo per pochi giorni. Come sinora, in presenza di circostanze particolari secondo l'articolo 45 capoverso 2^{bis} D-LAsi (situazione familiare, problemi di salute ecc.) il termine di partenza può essere prorogato.

Abbiamo inoltre adeguato l'articolo 46 capoversi 1^{bis} e 1^{ter} D-LAsi. In linea di massima l'esecuzione dell'allontanamento spetta al Cantone in cui è ubicato il centro della Confederazione. Il nostro Consiglio può tuttavia prevedere che in seguito a circostanze particolari tale compito spetti a un Cantone diverso da quello d'ubicazione, per esempio se un centro di partenza è ubicato in un Cantone di piccole dimensioni (cfr. cpv. 1^{bis}). Va inoltre garantito che in caso di domanda multipla secondo l'articolo 111c LAsi sia competente il Cantone già responsabile della precedente esecuzione dell'allontanamento (cfr. cpv. 1^{ter}).

Misure coercitive (art. 74 segg. AP-LStr)

La trasposizione delle modifiche urgenti nella LStr concernenti le misure coercitive (art. 74 cpv. 2, 76 cpv. 1 lett. b n. 5, 80 cpv. 1 AP-LStr) è approvata da una netta maggioranza di partecipanti alla consultazione. Alcuni (OSAR, SKF, CRS, FSCI) respingono il disciplinamento secondo cui è possibile ordinare una carcerazione in vista di rinvio coatto se la decisione d'allontanamento di prima istanza è notificata in un centro della Confederazione (art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 AP-LStr). I Cantoni BE,

GE, GL, LU, OW, SO, SZ, TG propongono che la carcerazione in vista di rinvio coatto a partire dai centri della Confederazione possa essere ordinata non soltanto dall'UFM, ma anche dal Cantone d'ubicazione. La Confederazione non dispone né dei posti di carcerazione né tanto meno delle competenze di polizia necessarie a tal fine.

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio intende trasporre le misure urgenti nel settore dell'asilo e degli stranieri. Si tratta di un presupposto importante per l'attuazione del riassetto nel settore dell'asilo. Le misure urgenti sono state ampiamente accettate dal 78 per cento dei votanti nella votazione referendaria.

Le misure coercitive della LStr costituiscono una misura privativa della libertà. L'articolo 5 della Convenzione del 4 novembre 1950⁴⁹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sancisce che la privazione della libertà deve fondarsi su una base legale, essere pronunciata in seguito a una procedura giuridicamente corretta ed essere necessaria e appropriata allo scopo. Ciò significa anche che gli interessati devono poter desumere chiaramente da una base legale l'autorità che ordina la carcerazione amministrativa. Una competenza alternativa (Confederazione o Cantoni) senza chiari criteri legali di competenza sarebbe contraria a queste garanzie dello Stato di diritto. Per tale motivo siamo contrari a una competenza alternativa per l'ordine della carcerazione in vista di rinvio coatto. Poiché i Cantoni dispongono dei relativi posti di carcerazione e delle competenze di polizia, la carcerazione in vista del rinvio coatto dai centri della Confederazione va ordinata, al contrario di quanto previsto nell'avamprogetto, dal Cantone d'ubicazione (art. 80 cpv. 1 D-LStr).

2.2.5 Prestazioni statali a persone del settore dell'asilo (art. 80 segg. AP-LAsi)

Competenza per la concessione dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza e garanzia dell'istruzione scolastica di base e dell'assistenza sanitaria (art. 80 seg. AP-LAsi)

L'articolo 80 proposto nell'avamprogetto, concernente le competenze relative alla concessione dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza, nonché il disciplinamento volto a garantire l'assistenza sanitaria e l'istruzione scolastica di base, ha incontrato l'ampio consenso dei partecipanti alla consultazione. Tutti i Cantoni e tutti i partiti, eccettuato il PLR e l'UDC, nonché in linea di massima tutte le cerchie interessate, ad eccezione della CDDGP (impostazione dell'istruzione scolastica di base), concordano con l'orientamento generale di tale articolo.

La CDDGP fa notare che un disciplinamento dell'istruzione scolastica di base nei centri della Confederazione va trasposto nell'articolo 24 segg. AP-LAsi. Inserirlo nell'articolo 80 AP-LAsi sarebbe fuorviante. Inoltre sottolinea la necessità di un disciplinamento chiaro del diritto a un'istruzione scolastica di base nei centri della Confederazione, nei centri speciali e nei centri cantonali. Reputa indispensabile chiarire le competenze volte a garantire l'istruzione scolastica di base come prevista

⁴⁹ RS 0.101

nell'articolo 80 AP-LAsi. Occorre inoltre istituire una regola esplicita per quanto riguarda l'assunzione dei costi per l'istruzione scolastica di base nei centri della Confederazione. In tutti i centri della Confederazione occorre garantire che l'istruzione scolastica di base per ogni minore in età scolastica possa iniziare subito dopo l'arrivo in uno dei centri. In tal senso si sono espressi anche il PES e alcune altre cerchie interessate (CSP, KID, FEPS e Unia).

Il PLR argomenta che una nuova versione dell'articolo 80 LAsi è superflua e ritiene che il diritto vigente sia sufficiente.

Parere del Consiglio federale

Abbiamo potuto tenere conto della maggior parte delle obiezioni della CDDGP. Per motivi legati alla sistematica è opportuno disciplinare il diritto all'istruzione scolastica di base nell'ambito della definizione delle competenze della Confederazione e dei Cantoni e non negli articoli 24 segg. D-LAsi. Nella riformulazione dell'articolo 80 D-LAsi si è tenuto conto della ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione (art. 19 e 62 Cost.) e quindi nel capoverso 4 è stata inserita una formulazione che menziona esplicitamente la competenza dei Cantoni per l'organizzazione dell'istruzione scolastica di base e che prevede altresì una partecipazione della Confederazione ai costi di tale istruzione nei centri della Confederazione. Nel commento è stato aggiunto che i Cantoni devono garantire l'istruzione scolastica di base non appena i bambini sono alloggiati nei centri della Confederazione.

Non abbiamo invece potuto tenere conto delle obiezioni del PLR, che chiedeva di mantenere la situazione giuridica vigente, dato che l'organizzazione dell'istruzione scolastica di base nei centri della Confederazione genera nuovi costi per la Confederazione, il che richiederebbe un nuovo disciplinamento nella legge.

2.2.6 Centri della Confederazione (art. 24, 24a e 24e AP-LAsi)

Centri della Confederazione (art. 24 AP-LAsi)

In linea di massima la proposta secondo cui la Confederazione allestisce centri per alloggiarvi i richiedenti l'asilo nella procedura celere e in quella di Dublino (art. 24 D-LAsi) è condivisa da tutti i Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS, dall'UCS, dal PBD, dal PPD, dal PEV, dal PES, dal PSS e da una netta maggioranza degli altri partecipanti, nonché dalle istituzioni di soccorso, dalle ONG, dalle organizzazioni ecclesiastiche e dall'ACNUR. Anche il PLR sostiene la creazione dei centri della Confederazione.

Si sono invece espressi sfavorevolmente l'UDC, la SOSF e l'Unia.

Alcuni partecipanti alla consultazione (BE, BL, BS, GR, SH, SZ, ZH, ACS, l'Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM]) chiedono che nella LAsi si rinunci alla distinzione tra centri di procedura, di attesa e di partenza per sostituirla invece con il concetto generale di «centri della Confederazione» (cfr. art. 24 AP-LAsi). Ciò consentirebbe di utilizzare i centri della Confederazione con maggiore flessibilità. Anche il PES respinge l'introduzione di diverse forme di centri poiché la disparità di trattamento dei richiedenti l'asilo connessa a tale distinzione si giustifica difficilmente. Alcuni Cantoni (BL, GR, SH, ZH) respingono il disciplinamento secondo il quale i richiedenti l'asilo cui si applica la procedura Dublino possono essere attribui-

ti ai Cantoni anche prima della scadenza dei 140 giorni della durata massima del soggiorno nei centri della Confederazione (art. 24 cpv. 7 AP-LAsi). Si chiede che le persone cui si applica la procedura Dublino non vengano più assegnate ai Cantoni. Spetta alla Confederazione e non unicamente ai Cantoni provvedere affinché vi siano sufficienti riserve di posti disponibili nei centri della Confederazione. Inoltre sono formulate proposte concrete per quanto concerne l'assetto da dare all'alloggio nei centri della Confederazione (p. es. spazio sufficiente per famiglie e coppie, possibilità di appartarsi, sufficienti attività di svago, esigenze delle persone particolarmente vulnerabili; PES, CSP, ACES, OSAR, CRS, ACNUR).

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio condivide il parere secondo cui la distinzione nella LAsi tra centri di procedura, d'attesa e di partenza potrebbe ostacolare l'attuazione flessibile del riassetto. L'articolo 24 D-LAsi è stato pertanto adeguato sostituendo «centri di procedura, d'attesa e di partenza» con «centri della Confederazione». Oltre all'articolo 24, gli adeguamenti redazionali riguardano anche altre disposizioni (p. es. art. 19 e 21 D-LAsi, art. 74, 76 e 80 D-LStr). Si veda anche il commento alla sezione 2a prima dell'articolo 24 D-LAsi.

Il presente disegno menziona inoltre esplicitamente che i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati nei centri della Confederazione anche fino alla concessione dell'asilo o alla decisione d'ammissione provvisoria nella procedura celere (cfr. art. 24 cpv. 2 lett. a D-LAsi; cfr. il commento nel n. 2.2.2).

Il nostro Consiglio concorda con i partecipanti alla consultazione nel ritenere che sia la Confederazione che i Cantoni debbano prevedere una riserva di posti sufficienti per eventuali fluttuazioni del numero di domande d'asilo. Come illustrato nel numero 1.2.3 (sezione «Procedura di prima istanza»), sia la Confederazione che i Cantoni devono mettere a disposizione posti di riserva. I 5000 posti previsti nei centri della Confederazione prevedono pertanto già una riserva del 20 per cento⁵⁰. Una ripartizione anticipata tra i Cantoni prima della scadenza della durata massima del soggiorno di 140 giorni nei centri della Confederazione può tuttavia rivelarsi necessaria in particolare se la riserva del 20 per cento non è più sufficiente a causa di un notevole e rapido aumento delle domande d'asilo in seguito a una situazione di crisi aggravata in uno Stato di provenienza dei richiedenti l'asilo. Tale ripartizione va ora prevista esplicitamente nella legge (art. 24 cpv. 5 D-LAsi). In una situazione del genere può essere necessario, per motivi di capienza, attribuire ai Cantoni anche persone alle quali è applicata la procedura Dublino.

L'organizzazione concreta dei centri della Confederazione per quanto riguarda l'alloggio dei richiedenti l'asilo va disciplinata in un'ordinanza (cfr. anche art. 24b cpv. 2 D-LAsi).

Centri cantonali (art. 24e AP-LAsi)

La proposta secondo cui i richiedenti l'asilo che rientrano nella competenza federale (procedura celere o procedura Dublino) possono eccezionalmente essere alloggiati in centri gestiti dai Cantoni (art. 24e AP-LAsi) è condivisa da un'ampia maggioranza di Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS, dall'UCS, dal PBD, dal PPD, dal PEV, dal PES e dal PSS. Lo stesso dicasi per una netta maggioranza degli altri

⁵⁰ Cfr. rapporto finale del 18 feb. 2014 «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del gruppo di lavoro per il riassetto, pag. 33 segg.

partecipanti alla consultazione, quali le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni ecclesiastiche e l'ACNUR, per quanto si siano espressi in merito a tale proposta.

I Cantoni BL, BS e ZH respingono questa forma mista che prevede centri della Confederazione e centri cantonali, poiché è in contrasto con una chiara ripartizione dei compiti. La Confederazione è tenuta ad accollarsi tutti i costi dei centri federali, anche se sono gestiti dai Cantoni.

Il Cantone LU, sostanzialmente favorevole, fa notare che occorre approfondire maggiormente il tema dell'indennizzo dei Cantoni d'ubicazione. Inoltre sussiste il rischio di una disparità di trattamento tra richiedenti l'asilo collocati nei centri della Confederazione e quelli che invece sono assegnati ai centri cantonali. L'ACS e l'UCS chiedono che i Comuni d'ubicazione interessati siano informati e coinvolti tempestivamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Inoltre occorre versare un indennizzo adeguato ai Comuni d'ubicazione per i costi supplementari.

Parere del Consiglio federale

La responsabilità principale per la messa a disposizione di posti di alloggio di riserva spetta all'autorità competente (Confederazione o Cantoni, a seconda del tipo di procedura). Nella dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013 è stato stabilito esplicitamente che la Confederazione e i Cantoni si impegnano a garantire le risorse necessarie nel settore dell'asilo, in particolare per quanto concerne l'alloggio, il personale e il finanziamento, adeguandole a eventuali fluttuazioni⁵¹. Come illustrato sopra (cfr. n. 1.2.3, «Procedura di prima istanza»), secondo il rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» la Confederazione deve prevedere una riserva di circa 1000 posti di alloggio.

Durante la fase introduttiva del riassetto o in caso di notevole fluttuazione del numero di domande d'asilo possono tuttavia sorgere problemi di capienza per l'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione (art. 24 D-LAsi). Per ovviare a tali problemi i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati nei centri cantonali. I centri cantonali servono pertanto all'alloggio di richiedenti l'asilo di competenza della Confederazione (procedura celere o procedura Dublino). In caso di siffatti problemi di capienza può inoltre essere necessario espletare le procedure d'asilo anche in questi centri. Per le procedure d'asilo e i compiti annessi resta comunque competente l'UFM. Analogamente a quanto previsto nell'OTest, secondo il presente disegno si potrà ricorrere anche ai centri comunali, a condizione che il Cantone d'ubicazione sia d'accordo (art. 24e cpv. 1 D-LAsi).

La normativa proposta può tuttavia essere attuata in modo efficiente soltanto se tra la Confederazione e il Cantone o il Comune interessato è stipulato un accordo concernente in particolare l'indennizzo dei costi. Il presente disegno lo sancisce esplicitamente (art. 24e cpv. 5 D-LAsi). In tale accordo possono essere disciplinate anche le responsabilità.

La normativa proposta crea uno strumento importante per l'attuazione efficiente del riassetto che presuppone un accordo reciproco tra la Confederazione e i Cantoni e Comuni interessati.

⁵¹ www.ejpd.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2013 > 21.01.2013 > Documenti > Gemeinsame Erklärung der Asylkonferenz (disponibile in ted. e franc.).

Centri speciali (art. 24a AP-LAsi)

Già nell'ambito degli adeguamenti delle ordinanze in seguito alle modifiche urgenti della LAsi (progetto 3) si è tenuto ampiamente conto delle osservazioni degli partecipanti alla consultazione (p. es. chiara definizione dei criteri di assegnazione a un centro speciale o possibilità di impugnare la decisione di assegnazione in un centro speciale della Confederazione; cfr. art. 16b OAsi 1) in merito alla disposizione sui centri speciali della Confederazione per i richiedenti l'asilo che mettono in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio dei centri (art. 24a AP-LAsi, trasposizione nel diritto ordinario).

L'ACS e l'UCS vedono con occhio critico la creazione di centri speciali finché mancano criteri chiari in materia di alloggio. Tali centri comporterebbero effetti negativi per i Comuni d'ubicazione e per i Comuni limitrofi (rischio di violenza, risorse di personale e mezzi finanziari molto elevati). I Comuni d'ubicazione dei centri speciali vanno dunque sostenuti e indennizzati dalla Confederazione. Il Cantone BS chiede che nei centri speciali non si svolgano procedure d'asilo (stralcio dell'art. 24a cpv. 2 AP-LAsi).

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio considera seriamente le esigenze delle città e dei Comuni interessati. Il riassetto del settore dell'asilo è un compito comune che può essere svolto con successo soltanto in stretta collaborazione tra la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le città. Nella dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014 emanata in occasione della seconda conferenza sull'asilo si è deciso che la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché i Comuni con compiti particolari ricevano una compensazione finanziaria o di altra natura (cfr. n. 2 lett. d e n. 6 della dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013). Spetta ai Cantoni trasmettere alle città e ai Comuni coinvolti il contributo ai costi per la sicurezza dei centri speciali che la Confederazione versa ai Cantoni d'ubicazione (art. 91 cpv. 2^{ter} D-LAsi).

La richiesta del Cantone BS di non svolgere procedure d'asilo nei centri speciali è contraria al principio del trattamento prioritario delle domande d'asilo di persone renitenti. Non è tuttavia escluso che nell'ambito dell'attuazione del riassetto singole fasi procedurali si svolgano esclusivamente nei centri ordinari della Confederazione.

Altre osservazioni in merito all'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione

La trasposizione nel diritto ordinario e a tempo indeterminato dei *contributi speciali alle spese di sicurezza dei Cantoni d'ubicazione* di un centro della Confederazione, nonché dei sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione destinati alle persone che soggiornano nei centri della Confederazione (progetto 3, art. 91 cpv. 2^{ter} e 4^{bis} AP-LAsi) è in linea di massima accolta favorevolmente da tutti i Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS, dall'UCS, dal PBD, dal PPD, dal PEV, dal PLR, dal PES e dal PSS. Lo stesso vale per gli altri partecipanti, quali le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni ecclesiastiche e l'ACNUR, per quanto si siano espressi su tale proposta.

Diversi Cantoni (AR, BE, GL, GR, LU, NE, NW, SH, SZ, TI, VD, VS, ZH) chiedono che i contributi forfettari alle spese per la sicurezza siano versati anche per gli

alloggi collettivi cantonali. Alcuni Cantoni (BS, NE, VD) reputano l'importo troppo basso (CHF 110 000 per 100 posti d'alloggio in un centro della Confederazione o CHF 110 000 per 50 posti di alloggio in un centro speciale; cfr. art. 41 Oasi 2). L'ACS, l'UCS e il SAB auspicano che i contributi speciali alle spese per la sicurezza siano versati direttamente al Comune d'ubicazione e ai Comuni limitrofi. In tale contesto l'ACS, l'UCS e il SAB chiedono che il Cantone d'ubicazione di un centro cantonale sia tenuto per legge a versare i contributi federali ai Comuni d'ubicazione e ai Comuni limitrofi. Inoltre andrebbero indennizzate anche le spese amministrative che i Comuni interessati devono sostenere.

Alcuni partecipanti (GL, UR, CRS) chiedono che *i sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione* siano corrisposti anche alle persone che soggiornano nel Cantone (p. es. nell'ambito della procedura ampliata, art. 91 cpv. 4^{bis} AP-LAsi).

La proposta secondo cui *durante il soggiorno nei centri della Confederazione i richiedenti l'asilo non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa*, ma che durante un soggiorno nel Cantone *non sottostanno più al divieto di lavorare* (cfr. art. 43 D-LAsi), è accolta favorevolmente da una netta maggioranza di Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS, dall'UCS, dal PBD, dal PPD, dal PEV, dal PES, dal PSS e dalla maggior parte degli altri partecipanti, quali le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni ecclesiastiche, nonché l'ACNUR.

I Cantoni BL, GL, NW e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) respingono la proposta. In sostanza chiedono di mantenere il disciplinamento vigente secondo cui durante i primi tre mesi dopo l'inoltro della domanda d'asilo i richiedenti non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa (art. 43 cpv. 1 LAsi). Il Cantone BL e l'AUSL propongono che il divieto di lavorare venga esteso fino alla decisione d'asilo passata in giudicato (analagamente UDC).

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio intende mantenere il disciplinamento riguardante l'importo forfettario alla sicurezza e i sussidi per i programmi d'occupazione (art. 91 cpv. 2^{ter} e 4^{bis} D-LAsi), ampiamente accettati nella votazione del 9 giugno 2013 dal 78 per cento dei votanti. In base alla ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale, è inoltre compito dei Cantoni garantire la sicurezza sul proprio territorio. Questi ultimi devono provvedere anche al relativo finanziamento. Riteniamo che l'importo del sussidio forfettario per i costi di sicurezza dei Cantoni d'ubicazione sia appropriato. Secondo la dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014 le ripercussioni finanziarie del riassetto del settore dell'asilo vanno analizzate nell'ambito di un monitoraggio e, se del caso, l'importo forfettario destinato ai Cantoni e ai Comuni d'ubicazione va adeguato. (cfr. n. 2 lett. f della dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014). Dato che la ripartizione intracantonale dei fondi destinati alla sicurezza rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, i sussidi forfettari sono versati ai Cantoni d'ubicazione e non ai Comuni. Come illustrato sopra (cfr. n. 2.2.6, Parere del Consiglio federale in merito all'art. 24a D-LAsi), la dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014 stabilisce che la Confederazione e i Cantoni provvedono affinché i Comuni che svolgono compiti particolari ricevano una compensazione finanziaria o di altra natura (cfr. anche n. 6 della dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013). Spetta ai Cantoni trasmettere alle città e ai Comuni d'ubicazione il contributo ai costi per la sicurezza di un centro della Confederazione che la Confederazione deve versare ai Cantoni d'ubicazione (art. 91 cpv. 2^{ter} D-LAsi; cfr. in proposito anche la risposta del Consiglio federale alla mozione

12.3338 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Importo forfetario di sicurezza per i comuni che ospitano un centro di accoglienza»).

Per i richiedenti l'asilo che soggiornano nei Cantoni, la Confederazione versa già sussidi per i programmi d'occupazione nell'ambito di una somma forfettaria globale (cfr. art. 88 cpv. 2 LAsi).

Visto l'ampio consenso raccolto dalla normativa concernente l'attività lucrativa dei richiedenti l'asilo (art. 43 cpv. 1 D-LAsi), il nostro Consiglio è intenzionato a mantenere questa proposta. L'abolizione del periodo d'attesa di tre mesi per l'esercizio di un'attività lucrativa durante il soggiorno in un Cantone può comportare uno sgravio finanziario per la Confederazione ed è una misura sensata per le persone cui si applica la procedura ampliata.

2.3 Procedura di approvazione dei piani e utilizzo senza autorizzazione di edifici e infrastrutture della Confederazione (art. 24c, 24d, 95a segg. AP-LAsi)

Utilizzo di breve durata di edifici e infrastrutture della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo (art. 24c e 24d AP-LAsi)

L'utilizzo di breve durata di edifici e infrastrutture della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo (art. 24c e 24d D-LAsi) viene approvato dall'insieme dei Cantoni, pressoché da tutti i partiti (PBD, PPD, PEV, PLR, PES, PSS), dalla DCPA, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS e dall'UCS. Lo stesso vale per tutti gli altri partecipanti alla consultazione, quali le istituzioni di soccorso, le ONG e le organizzazioni ecclesiastiche, per quanto si siano espressi in merito. L'UDC non si esprime in concreto sull'utilizzo senza approvazione di edifici e infrastrutture della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo. Tuttavia respinge in linea generale le proposte del Consiglio federale e reputa inutile un'ulteriore revisione della legge (cfr. in merito anche n. 2.1). L'ACS e l'UCS chiedono che per la durata d'utilizzazione di tre anni prevista dall'articolo 24d capoverso 1 D-LAsi si consultino per tempo i Comuni d'ubicazione. A secondo della posizione dell'alloggio, occorrerà consultare in modo adeguato anche i Comuni limitrofi. L'ACS propone di informare i Comuni d'ubicazione (obbligo di notifica) al più tardi 90 giorni prima della messa in esercizio dell'alloggio (invece di 60 giorni, cfr. art. 24d cpv. 3 AP-LAsi). Secondo il SAB, la disposizione sull'utilizzo per un breve periodo di edifici e infrastrutture della Confederazione non tutela sufficientemente i diritti dei Comuni. Non appena effettuata una selezione preliminare dei possibili Comuni d'ubicazione occorre informare attivamente i Comuni interessati e coinvolgerli in modo paritario nell'ulteriore processo di selezione dell'ubicazione.

Per quanto concerne il termine d'utilizzazione proposto nell'articolo 24c AP-LAsi, l'ACS e l'UCS reputano essenziale che la durata non superi un anno e che, in caso di circostanze eccezionali nel settore dell'asilo ai sensi dell'articolo 55 LAsi, non venga superato. L'ACS chiede inoltre che anche in circostanze eccezionali i Comuni d'ubicazione siano informati e sentiti tempestivamente. L'articolo 55 LAsi va adeguato in tal senso.

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio intende mantenere i disciplinamenti proposti. L'articolo 24d D-LAsi corrisponde all'articolo 26a LAsi, che nella votazione del 9 giugno 2013 è stato accettato dal 78 per cento dei votanti. Il termine di 60 giorni per l'annuncio al Comune d'ubicazione corrisponde pertanto al diritto vigente e ha dato buoni risultati nella prassi. Inoltre, prima dell'annuncio occorre consultare il Comune d'ubicazione. Il prolungamento del termine d'annuncio a 90 giorni proposto dall'ASC non è pertanto necessario. Anche la richiesta dell'ASC e dell'UCS secondo cui, a seconda dell'ubicazione dell'alloggio, occorre consultare anche i Comuni vicini, non può essere esaudita. Una soluzione simile potrebbe comportare conflitti di competenza e d'interesse con il Comune d'ubicazione e per la Confederazione sarebbe pertanto più difficile condurre un dialogo costruttivo con il Comune d'ubicazione.

L'articolo 24c D-LAso è una disposizione che si fonda sul diritto di necessità e costituisce un complemento opportuno alla proposta procedura di approvazione dei piani. Il carattere sussidiario della disposizione proposta è sottolineato dalla formulazione restrittiva secondo cui l'utilizzo a breve termine di edifici e infrastrutture della Confederazione è possibile soltanto se le esistenti strutture di alloggio sono momentaneamente insufficienti. L'articolo tiene conto delle richieste delle città e dei Comuni, in quanto stabilisce chiaramente l'utilizzazione massima di un anno e il periodo d'interruzione di due anni (cfr. art. 24c cpv. 1 e 3 D-LAsi). Anche per l'utilizzo in circostanze eccezionali secondo l'articolo 55 capoverso 1 LAsi è previsto l'obbligo di annunciare il cambiamento di destinazione al più tardi 60 giorni prima della messa in esercizio dell'alloggio (cfr. art. 24c cpv. 4 D-LAsi); non è necessario adeguare l'articolo 55 LAsi.

È vero che, diversamente da quanto previsto dall'articolo 24d D-LAsi (utilizzo triennale), l'articolo 24c D-LAsi (uso per un anno) non prevede la consultazione del Comune d'ubicazione, bensì soltanto l'obbligo di annunciare il cambiamento di destinazione. Il breve periodo di utilizzo di un anno, il periodo d'interruzione di due anni e il carattere sussidiario della disposizione giustificano la rinuncia alla consultazione. Anche per l'applicazione dell'articolo 24c D-LAsi vanno ponderati gli interessi. Nell'ambito di tale ponderazione l'interesse pubblico all'utilizzazione svolge un ruolo molto importante.

Infine gli articoli 24c capoverso 1 e 24d capoverso 1 D-LAsi devono essere completati al fine di chiarire che gli edifici e le infrastrutture della Confederazione servono sia all'alloggio dei richiedenti l'asilo sia allo svolgimento delle procedure.

Procedura di approvazione dei piani (art. 95a segg. AP-LAsi)

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si esprime unicamente sul principio dell'introduzione di una procedura di autorizzazione dei piani di diritto federale (art. 95a AP-LAsi) e rinuncia a commentare l'impostazione concreta di tale procedura (art. 95b–95l AP-LAsi).

La procedura di approvazione proposta (art. 95a segg. AP-LAsi) è approvata da tutti i Cantoni (eccetto SG), dal PBD, dal PPD, dal PEV, dal PLR, dal PES, dal PSS, dalla DCPA, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS e dall'UCS. Lo stesso vale per gli altri partecipanti alla consultazione, quali le istituzioni di soccorso, le ONG e le organizzazioni ecclesiastiche (eccetto Unia), per quanto abbiano preso posizione sulla proposta. La DCPA e la CDDGP ritengono che la procedura di approvazione proposta costituisca un elemento indispensabile del riassetto del settore dell'asilo.

Per l'ACS tale procedura costituisce uno strumento adeguato. Proprio perché il Comune d'ubicazione è quello maggiormente interessato da un progetto edilizio concreto, è necessario prevedere i pertinenti diritti di partecipazione.

Il PPD reputa molto importante creare opportunità di partecipazione (come p. es. audizioni) per il Comune territoriale e il Cantone. Anche il Cantone TG chiede un coinvolgimento tempestivo del Cantone e dei Comuni interessati. Il SAB propone l'introduzione di un diritto di veto per i Comuni preselezionati nel quadro del processo pianificatorio.

L'ACS e l'UCS chiedono che l'articolo 95a capoverso 3 AP-LAsi menzioni, oltre al diritto cantonale, anche il diritto comunale e che se ne tenga debitamente conto nella procedura di approvazione dei piani.

Inoltre l'ACS reputa problematico che il rilascio dell'approvazione spetti al DFGP, poiché tale Dipartimento è parte in causa e non è il primo responsabile delle questioni del diritto edilizio. L'ACS è del parere che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) si presti meglio a fungere da autorità di approvazione indipendente.

L'UCS e l'ACS chiedono inoltre l'inserimento nella legge (art. 95c AP-LAsi) di un elenco della documentazione necessaria per la procedura d'approvazione dei piani. Secondo l'ACS il Comune d'ubicazione andrebbe informato almeno 30 giorni (UCS: 14 giorni) prima del picchettamento del progetto (art. 95d AP-LAsi). Infine sia l'ACS sia l'UCS propongono che la disposizione sull'audizione, sulla pubblicazione e sull'esposizione dei piani (art. 95e AP-LAsi) sia meglio precisata almeno in un'ordinanza. Occorrerà stabilire quali informazioni dovranno essere accluse a una domanda (p. es. progetto di costruzione, destinazione, numero di persone che s'intende alloggiare ecc.).

Il Cantone SG, che respinge la procedura di approvazione, è del parere che i criteri per applicare la procedura semplificata d'approvazione dei piani (art. 95j cpv. 1 AP-LAsi) non siano sufficientemente concreti e lascino un margine discrezionale troppo ampio. Chiede pertanto che i criteri siano definiti nella legge in modo più preciso ed esaustivo. L'UDC non si esprime direttamente sulla procedura di approvazione dei piani proposta, ma rileva che per l'edificazione dei 3000 posti d'alloggio supplementari di cui necessita la Confederazione, sia i Cantoni che i Comuni e i privati dispongono di tutte le possibilità di ricorso. Inoltre il Consiglio federale non specifica ove saranno ubicati i centri della Confederazione e non si esprime neppure su quale Comune sarà disposto ad accettare centri di grosse dimensioni. La ricerca delle possibili ubicazioni per i centri federali potrebbe rivelarsi più agevole se per le persone in procedura d'asilo si prevedessero centri con aree chiuse chiaramente definite.

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio intende mantenere la normativa proposta. Si tratta di un elemento necessario per l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo. Anche altre procedure di approvazione dei piani previste dal diritto federale per edifici di interesse nazionale hanno dato buoni risultati nella prassi. La possibilità di partecipazione dei Comuni e dei Cantoni è garantita dalla consultazione dei Cantoni e Comuni interessati (art. 95e D-LAsi) e dalla possibilità di ricorrere (art. 95g cpv. 3 e 95l D-LAsi). La proposta formulazione dell'articolo 95a capoverso 3 D-LAsi garantisce che si tenga

conto anche del diritto comunale⁵². L'introduzione, chiesta dal SAB, di un diritto generale di veto da parte dei Comuni d'ubicazione potrebbe pregiudicare il riassetto del settore dell'asilo. La funzione di autorità d'approvazione della Segreteria generale del DDPS nella procedura di approvazione dei piani in ambito militare ha dato buoni risultati; pertanto nella procedura di approvazione dei piani nell'ambito dell'asilo l'autorità d'approvazione sarà la Segreteria generale del DFGP (cfr. art. 126 della legge militare del 3 febbraio 1995⁵³ [LM]).

La procedura di approvazione dei piani va concretizzata in un'ordinanza. Una nuova ordinanza del nostro Consiglio dovrà in particolare precisare le disposizioni riguardanti l'avvio della procedura ordinaria di approvazione dei piani (art. 95c D-LAsi), l'applicazione della procedura semplificata di approvazione dei piani (art. 95j D-LAsi) e la consultazione, pubblicazione e deposito dei piani (art. 95e D-LAsi). Per quanto possibile e opportuno potranno essere riprese le disposizioni dell'ordinanza del 13 dicembre 1999⁵⁴ concernente l'approvazione dei piani di costruzioni militari (OAPCM; cfr. in particolare gli artt. 8 e 9 OAPCM concernenti la presentazione e il contenuto della domanda).

Respingiamo la richiesta dell'ASC secondo cui i Comuni d'ubicazione dovrebbero essere informati almeno 30 giorni (UCS: 14 giorni) prima del picchettamento di un progetto. Per tenere conto delle esigenze dell'ASC e dell'UCS, nell'ordinanza si potrebbe stabilire che i Comuni d'ubicazione siano informati ad esempio sette giorni prima del picchettamento. Nella procedura di approvazione dei piani in ambito militare l'informazione preliminare dei Comuni non è tuttavia prevista.

Il termine di validità dell'approvazione dei piani (cinque anni) proposto dall'articolo 95i D-LAsi corrisponde a quello di altre procedure analoghe di approvazione dei piani previste dal diritto federale. Contrariamente a quanto previsto nell'avamprogetto, nell'articolo 95i il presente disegno non propone termini diversi per gli edifici nuovi e per i cambiamenti di destinazione di edifici esistenti. In base alle recenti esperienze dell'Amministrazione federale il tempo necessario per i lavori preliminari concernenti la pianificazione e il diritto in materia di mercato pubblico e la successiva realizzazione del cambiamento di destinazione di edifici esistenti è paragonabile a quello impiegato per la costruzione di edifici nuovi. La trasformazione di edifici esistenti in centri utilizzati a tempo indeterminato va distinta dall'utilizzazione temporanea di edifici della Confederazione prevista dagli articoli 26a LAsi e 24d D-LAsi.

Infine, gli articoli 95a capoverso 1 e 95b capoverso 1 D-LAsi sono completati per precisare che gli edifici e le infrastrutture della Confederazione possono servire sia all'alloggio dei richiedenti l'asilo sia allo svolgimento della procedura d'asilo.

Il nostro Consiglio respinge l'introduzione di aree limitate per i richiedenti l'asilo alloggiati nei centri della Confederazione proposta dall'UDC. Come illustrato nella risposta alla mozione 12.3929 (Limitare il soggiorno dei richiedenti l'asilo al cantone di attribuzione), riteniamo che le disposizioni della LStr che permettono di imporre a uno straniero di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio siano sufficienti (cfr. art. 74 LStr). Tali disposizioni consentono di limitare la libertà di movimento dei richiedenti l'asilo che devono lasciare la Svizzera o che turbano la

⁵² Decisione della Commissione di ricorso DATEC del 12 feb. 2003 (consid. 3.4.2), GAAC 67.87.

⁵³ RS 510.10

⁵⁴ RS 510.51

sicurezza e l'ordine pubblici. Una regolamentazione preventiva e generale riguarderebbe tuttavia tutti i richiedenti l'asilo e riteniamo che la limitazione sistematica della libertà di movimento di tutti i richiedenti l'asilo sarebbe sproporzionata.

2.4 Consulenza dei richiedenti l'asilo e rappresentanza legale (art. 102f segg. AP-LAsi)

I pareri sulla consulenza dei richiedenti e la rappresentanza legale sono piuttosto controversi.

La stragrande maggioranza dei Cantoni, la CDDGP, la CDOS, l'ACS e l'UCS condividono la proposta secondo cui ai *richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata in un centro della Confederazione* (procedura celere e procedura Dublino) vanno garantite una consulenza e una rappresentanza legale gratuite (cfr. art. 102f segg. D-LAsi). In linea di principio ciò vale anche per il PBD, il PPD e il PEV. Il PPD, tuttavia, concorda con la protezione giuridica gratuita soltanto se il Consiglio federale è in grado di dimostrare, mediante la fase test, che le procedure d'asilo ne risultano effettivamente velocizzate. In linea di principio il PES e il PSS accolgono con favore le proposte, ma esprimono riserve in merito all'impostazione concreta. Anche una maggioranza degli altri partecipanti, quali le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni ecclesiastiche e l'ACNUR, è in linea di massima d'accordo con queste proposte, ma esprime qualche riserva sull'impostazione concreta.

Contrari sono invece in particolare i Cantoni AI, BL, BS, GR e SZ. Lo stesso vale per il PLR, l'UDC e il TAF. In parte si fa notare che la proposta della rappresentanza legale per la procedura celere e la procedura Dublino sia eccessiva (una consulenza gratuita sarebbe più che sufficiente). Si teme che le proposte in questione comportino un sensibile aumento dei ricorsi allungando di conseguenza anche le pertinenti procedure. Inoltre occorre attendersi un notevole sovraccarico di lavoro per il TAF ed elevati costi suppletivi. La proposta è in contrasto con l'obiettivo dichiarato nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo, ossia quello di accelerare la procedura d'asilo.

La protezione giuridica proposta per le *persone dopo l'attribuzione ai Cantoni* (consulenza e rappresentanza legale nella procedura ampliata, art. 102l AP-LAsi e gratuito patrocinio agevolato per la procedura di ricorso, art. 102m AP-LAsi) è accolta favorevolmente da un'ampia maggioranza di Cantoni, dalla CDDGP, dalla CDOS, dall'ACS e dall'UCS. Sostanzialmente dello stesso parere sono anche il PBD, il PPD e il PEV.

Il PSS come pure la Caritas, l'OSAR, la SKF, la CRS e la FSCI approvano espressamente l'ottimizzazione, rispetto alla OTest, della protezione giuridica nella procedura ampliata. In linea di massima anche una maggioranza degli altri partecipanti alla consultazione, quali le istituzioni di soccorso, le ONG e le organizzazioni ecclesiastiche, condivide le proposte. Alcuni partecipanti ritengono tuttavia insufficiente la protezione giuridica nella procedura ampliata (UR, PES, PSS, OSAR, SKF, CRS, FSCI, analogamente ACNUR). Anche ai richiedenti nella procedura ampliata occorrerebbe in linea di principio fornire una protezione giuridica completa. Inoltre si chiede che nella procedura ampliata sia mantenuta la rappresentanza legale assegnata nei centri della Confederazione finché la decisione d'asilo è cresciuta in giudicato (PSS, UR, analogamente TAF, Caritas, ACES, OSAR, SKF, CRS, FSCI). Anche per

il TAF non è chiaro per quale motivo la protezione giuridica nella procedura Dublino e nella procedura celere sia più estesa che nella procedura ampliata e propone un disciplinamento uniforme per tutte le procedure (ossia soltanto il patrocinio gratuito agevolato ai sensi dell'art. 102m D-LAsi sia nella procedura Dublino sia nella procedura celere).

I Cantoni AI, BL e GR sollevano invece riserve di fondo sul patrocinio gratuito proposto (nessun privilegio dei richiedenti l'asilo rispetto alle altre persone nella procedura amministrativa, cfr. art. 102m AP-LAsi).

Respingono invece in toto le proposte il Cantone SZ, il PLR e l'UDC.

Altre importanti osservazioni formulate da singoli partecipanti:

Alcuni partecipanti alla consultazione esprimono riserve sul *ruolo del fornitore di prestazioni e del rappresentante legale* (PES, GDS, SOSF, Unia, cfr. art. 102i AP-LAsi). Il rappresentante legale deve poter lavorare in modo indipendente e avere obblighi unicamente nei confronti del richiedente l'asilo. In parte vengono sollevati dubbi anche in merito al fatto che soltanto il fornitore di prestazioni si occupi di designare le persone incaricate della consulenza e della rappresentanza legale (Caritas, ACES, cfr. art. 102i cpv. 2 AP-LAsi). Ulteriori dubbi riguardano il fatto che tra l'UFM, la consulenza e la rappresentanza legale non vi sia una netta separazione fisica (ACES). Anche eventuali condizioni dell'UFM sul controllo di qualità (cfr. art. 102i cpv. 4 AP-LAsi) sono ritenute problematiche. Una subordinazione e integrazione nella rete del fornitore di prestazioni significherebbe che la rappresentanza legale deve sottostare a un controllo da parte di tale fornitore. V'è da chiedersi se ciò sia deontologicamente ammissibile (ACES, OSAR, SKF, CRS, FSCI, analogamente PES, SOSF e NE). Il PPD chiede invece che vengano effettuati regolari controlli della qualità per poter escludere i patrocinatori che rallentano deliberatamente la procedura. Il PES sottolinea che in Olanda il rappresentante legale può essere scelto da un elenco e il contatto tra la persona interessata e il patrocinatore avviene al di fuori del centro di procedura. Si chiede inoltre che i costi generati dai rappresentanti legali designati dai richiedenti l'asilo siano a carico della Confederazione (OSAR, PES). Il PES fa notare che, quale motivo fondato per cambiare il rappresentante legale, non viene menzionata la mancanza di un rapporto di fiducia. Inoltre mancano sanzioni nel caso in cui il rappresentante legale violi i suoi obblighi.

Oggetto di alcune critiche è inoltre il fatto che *le scadenze delle varie fasi procedurali vengano comunicate al fornitore di prestazioni* e non al rappresentante legale (Caritas, SOSF, ACNUR).

Diversi partecipanti alla consultazione (PES, PSS, Caritas, ACES, FEPS, OSAR, SKF, SOSF, CRS, ACNUR, FSCI) non reputano appropriata la limitazione secondo cui i richiedenti l'asilo non possono più *farsi accompagnare da un rappresentante legale o da un interprete da loro designati all'audizione sui motivi dell'asilo* (cfr. art. 29 cpv. 2 AP-LAsi). Una siffatta assistenza aumenterebbe la fiducia nella legalità e l'accettazione della procedura d'asilo.

Alcuni Cantoni (BL, SH) respingono la proposta secondo cui *nei centri della Confederazione la rappresentanza legale può presentare un parere sulla bozza di una decisione d'asilo* (art. 102k cpv. 1 lett. c AP-LAsi).

Alcuni partecipanti chiedono che *la Confederazione metta a disposizione sufficienti mezzi finanziari per indennizzare la consulenza e la rappresentanza legale*. Il numero dei ricorsi non va gestito mediante l'indennizzo della rappresentanza legale (PES,

Caritas, FIMM, OSAR, SKF, CRS, Unia, FSCI, analogamente SOSF). Da un canto, viene proposto che la Confederazione versi diverse indennità forfettarie (ACES) e, dall'altro, che l'indennizzo non avvenga in modo forfettario (p. es. FIMM, ODAE, Unia).

Alcuni partecipanti alla consultazione chiedono che la *consulenza in merito alla procedura d'asilo* includa pure una consulenza sociale (PES, Caritas, FEPS, IGFM-CH, OSAR, SKF, CRS, FSCI).

Infine sono state avanzate *singole proposte di adeguamento relative al patrocinio gratuito* (p. es. evitare che i casi Dublino nella procedura ampliata rientrino nelle eccezioni di cui all'articolo 102m cpv. 2 D-LAsi o che il patrocinio gratuito possa entrare in linea di conto anche se il rappresentante legale assegnato ha rinunciato a interporre ricorso, cfr. art. 102h cpv. 4 e 102m cpv. 4 AP-LAsi).

Parere del Consiglio federale

Osservazioni generali sulla protezione giuridica proposta

Uno degli obiettivi principali del riassetto del settore dell'asilo è quello di snellire le procedure nei centri della Confederazione per la maggior parte delle domande d'asilo (procedura celere e procedura Dublino). Come misura accompagnatoria delle procedure rapide, i richiedenti hanno diritto a una protezione giuridica gratuita (consulenza e rappresentanza legale).

Nella procedura celere si applicano termini di procedura e di ricorso brevi. La decisione di prima istanza in merito alla domanda d'asilo va pronunciata dopo appena otto giorni lavorativi (art. 37 D-LAsi). Il termine per ricorrere contro una decisione materiale nella procedura celere è di sette giorni lavorativi (art. 108 cpv. 1 D-LAsi e n. 1.2.3, sezione «Procedura di ricorso» e n. 2.2.3).

Né la CEDU né altri trattati internazionali prevedono termini minimi per interporre ricorso e un siffatto termine non si evince neppure dalla giurisprudenza dei pertinenti organi di controllo. Il legislatore nazionale dispone pertanto di un margine d'apprezzamento. Nell'ambito di tale margine occorre tuttavia garantire che gli interessati abbiano effettivamente accesso alla via giudiziaria e possano usufruire del loro diritto di ricorso (art. 29a Cost., art. 6 e 13 CEDU; cfr. le osservazioni del nostro Consiglio nel messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, 10.052 pag. 3936 seg.). Visto il termine di ricorso di sette giorni lavorativi nella procedura celere, concedere a titolo gratuito soltanto la consulenza giuridica (senza rappresentanza legale) sarebbe incompatibile con il diritto a un ricorso efficace. Riteniamo pertanto che sia necessaria e che s'imponga sotto il profilo del diritto costituzionale una protezione giuridica efficiente ed effettiva (inclusa la rappresentanza legale).

La consulenza dei richiedenti l'asilo durante il soggiorno nei centri della Confederazione (senza rappresentanza legale) sarebbe compatibile con il diritto a un ricorso efficace soltanto prolungando nettamente il termine di ricorso nella procedura celere. Tale prolungamento sarebbe tuttavia contrario all'obiettivo fondamentale del riassetto del settore dell'asilo, ossia quello di svolgere nei centri della Confederazione procedure rapide nel rispetto dello Stato di diritto. In occasione della Conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013 i Cantoni, le città e i Comuni hanno approvato all'unanimità questo obiettivo e la relativa impostazione della protezione giuridica

(cfr. la dichiarazione congiunta del 21 gennaio 2013 che approva il rapporto finale del 21 novembre 2012 del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni).

Va infine osservato che con il prolungamento del termine di ricorso i richiedenti l'asilo rimarrebbero più a lungo nei centri della Confederazione, nei quali occorrerebbe mettere a disposizione più posti (prolungando il termine di ricorso nella procedura celere p. es. a 30 giorni dovrebbero essere creati circa 300 ulteriori posti nei centri della Confederazione, cfr anche n. 2.2.3). Ciò potrebbe rendere notevolmente più difficile la ricerca di alloggi da parte della Confederazione e causare costi aggiuntivi. Eliminando la rappresentanza legale, i termini di ricorso e di procedura dovrebbero essere notevolmente più ampi. In tal caso, non potrebbe più essere raggiunto l'obiettivo di concludere le procedure d'asilo nei centri della Confederazione entro al massimo 140 giorni.

Alla luce di quanto esposto, riteniamo che nella procedura celere la protezione giuridica proposta debba essere in linea di massima mantenuta.

Nella procedura Dublino è previsto, come nella legge in vigore, un termine di ricorso di cinque giorni lavorativi (art. 108 cpv. 3 D-LAsi, cfr. anche n. 1.2.3 «Procedura di ricorso» e 2.2.3). Anche se secondo il diritto vigente nella procedura Dublino i richiedenti non usufruiscono di agevolazioni in merito alla protezione giuridica gratuita (cfr. art. 110a cpv. 1 lett. a LAsi, secondo cui per i casi Dublino non è previsto il gratuito patrocinio), il presente disegno prevede di abbreviare i termini di tale procedura. Le decisioni d'asilo nell'ambito della procedura Dublino devono essere pronunciate entro tre giorni lavorativi dall'approvazione della domanda di trasferimento da parte dello Stato Dublino competente (diritto vigente: cinque giorni lavorativi, cfr. art. 37 cpv. 1 D-LAsi). È accorciata anche la fase preparatoria che non può durare più di 10 giorni (diritto vigente: al massimo 30 giorni; cfr. art. 26 cpv. 1 D-LAsi e art. 26 cpv. 1^{quater} LAsi). Nella procedura di ricorso il TAF deve decidere, come nel diritto vigente, entro cinque giorni lavorativi (art. 109 cpv. 3 D-LAsi). In considerazione dei termini procedurali più brevi e del fatto che i richiedenti si trovano nei centri della Confederazione durante l'intera procedura d'asilo, riteniamo giustificato il diritto alla consulenza e alla rappresentanza legale gratuite anche per la procedura Dublino. Ciò permette di svolgere procedure d'asilo eque, rapide e qualitativamente migliori nei centri della Confederazione.

Il nostro Consiglio è invece contrario a un diritto illimitato alla rappresentanza legale gratuita nella procedura ampliata anche nel caso in cui il ricorso non ha alcuna probabilità di successo. Nella procedura ampliata una simile estensione della protezione giuridica non sarebbe giustificata. Il termine di ricorso nella procedura ampliata è, come nel diritto vigente, di 30 giorni (art. 108 cpv. 2 D-LAsi). Nelle fasi procedurali rilevanti per la decisione, i richiedenti l'asilo hanno inoltre la possibilità di rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico nel Cantone (cfr. art. 102/ D-LAsi). In caso di indigenza e se il ricorso non è privo di probabilità di successo, i richiedenti l'asilo hanno diritto al gratuito patrocinio (cfr. art. 102m D-LAsi). In una procedura amministrativa queste regole aggiuntive non si applicano né ad altri stranieri né a cittadini svizzeri. È pertanto sufficientemente garantito che i diritti procedurali dei richiedenti l'asilo cui si applica la procedura ampliata siano tutelati. Il nostro Consiglio propone tuttavia singole modifiche della protezione giuridica nella procedura ampliata. Dopo l'attribuzione ai Cantoni, nella fasi procedurale rilevanti per la decisione i richiedenti possono ad esempio rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico o al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (art. 102/ D-LAsi). Se non è più a disposizione (p. es. perché non

opera nel Cantone d'attribuzione), il rappresentante legale assegnato nei centri della Confederazione informa il consultorio giuridico sullo stato della procedura d'asilo (art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi). Ciò agevola un eventuale trasferimento delle competenze. Infine, il presente disegno propone di assegnare il rappresentante legale già all'inizio della fase preparatoria e non soltanto in occasione della prima interrogazione (art. 102h cpv. 1 D-LAsi). In tal modo si garantisce che i richiedenti l'asilo dispongano di un rappresentante legale sin dal loro arrivo nei centri della Confederazione.

Parere del Consiglio federale in merito al fornitore della consulenza giuridica e della rappresentanza legale (art. 102i D-LAsi)

Il nostro Consiglio intende mantenere il coordinamento, da parte di un fornitore di prestazioni, della consulenza e della rappresentanza giuridica (art. 102i D-LAsi). Ciò permette di uniformare e semplificare la protezione giuridica nei centri della Confederazione, evitando così inutili rallentamenti nella procedura. Se l'UFM dovesse concordare tutte le questioni organizzative della protezione giuridica con ogni singolo rappresentante legale assegnato ai richiedenti l'asilo, l'onere supplementare sarebbe sproporzionato.

Per il rapporto giuridico tra i richiedenti l'asilo e il fornitore di prestazioni o il rappresentante legale assegnato sono determinanti le disposizioni proposte dal presente disegno. I richiedenti l'asilo non hanno la possibilità di scegliere il rappresentante legale finanziato dalla Confederazione e loro assegnato dal fornitore di prestazioni. Possono tuttavia rinunciarvi in qualsiasi momento e far valere essi stessi i propri diritti o designare un rappresentante legale di loro scelta. I costi per un rappresentante legale scelto dai richiedenti l'asilo non sono però assunti dalla Confederazione (per la procedura di ricorso cfr. art. 102m cpv. 4 D-LAsi). Visto l'ampio diritto alla protezione giuridica gratuita proposto, non previsto in altre procedure amministrative, l'assunzione dei costi da parte della Confederazione per un rappresentante legale scelto dal richiedente va rifiutata. Tale assunzione comporterebbe inoltre per la Confederazione un onere amministrativo sproporzionato e costi elevati.

La richiesta di alcuni partecipanti alla consultazione di *comunicare i termini direttamente al rappresentante legale e non al fornitore di prestazioni* renderebbe più difficile lo svolgimento delle fasi procedurali nei centri della Confederazione e comporterebbe un notevole onere amministrativo supplementare. Che l'UFM debba comunicare le diverse fasi procedurali a ogni singolo rappresentante legale è una richiesta irrealizzabile che rallenterebbe inutilmente la procedura. Il presente disegno intende tuttavia precisare che il fornitore di prestazioni deve comunicare i termini senza indugio (art. 102j cpv. 1 D-LAsi).

Parere del Consiglio federale in merito alle altre osservazioni

L'abrogazione, proposta nell'avamprogetto, della possibilità dei richiedenti l'asilo di potersi fare accompagnare all'audizione sui motivi d'asilo, oltre che dal rappresentante legale, anche da un altro rappresentante e da un interprete di loro scelta (art. 29 cpv. 2 AP-LAsi) si fondava soprattutto sul fatto che la partecipazione di più persone può rendere più difficile l'organizzazione dell'audizione sui motivi d'asilo. Tuttavia il nostro Consiglio condivide il parere dei partecipanti alla consultazione secondo cui i richiedenti l'asilo sono più propensi ad accettare la procedura d'asilo se sono accompagnati da una persona di loro scelta. Per questo motivo il presente disegno mantiene in linea di massima il disciplinamento vigente (art. 29 cpv. 2

L'Asi), sostituendo tuttavia «rappresentante» con il termine più generale di «persona», poiché nei centri della Confederazione il richiedente l'asilo ha già a disposizione un rappresentante legale. Per consentire una procedura effettivamente rapida, nel fissare le date dell'audizione non è tuttavia possibile tenere conto della disponibilità delle persone che accompagnano il richiedente.

Il nostro Consiglio intende mantenere il disciplinamento secondo cui *il rappresentante legale nei centri della Confederazione può esprimersi in merito alla bozza della decisione sull'asilo* (art. 102k cpv. 1 lett. c D-LAsi). Grazie a questo modo di procedere le eventuali obiezioni del rappresentante legale possono essere sollevate in un breve parere già durante la procedura di prima istanza e il competente specialista dell'UFM può, se del caso, tenerne conto. Ciò consente di sgravare la procedura di ricorso.

L'avamprogetto posto in consultazione prevedeva che *il Consiglio federale disciplinasse in un'ordinanza le condizioni e l'importo dell'indennizzo forfettario della consulenza e della rappresentanza legale*. Il disegno stabilisce invece che, analogamente a quanto previsto nell'OTest, l'indennità sia oggetto di un accordo tra la Confederazione e il fornitore di prestazioni (art. 102k D-LAsi). Nella prassi ciò permette di affidare questi importanti compiti a un fornitore di prestazioni idoneo mediante un bando di concorso di diritto pubblico. Inoltre, i punti salienti possono essere concordati di comune accordo e si possono trovare soluzioni economiche.

Abbiamo tenuto conto in larga misura delle osservazioni di singoli partecipanti alla consultazione in merito al *gratuito patrocinio* (cfr. art. 102m D-LAsi).

2.5 Consulenza per il ritorno e aiuto al ritorno (art. 93a seg. AP-LAsi)

Tutti i Cantoni, la CDDGP, la CDOS, l'ACS, l'UCS, il PBD, il PPD, il PEV, il PES e il PSS condividono in linea di massima il principio secondo cui la Confederazione promuove la consulenza per il ritorno e il ritorno volontario provvedendo a organizzare consulenze regolari nei suoi centri (art. 93a seg. AP-LAsi). Lo stesso vale per gli altri partecipanti alla consultazione, quali le istituzioni di soccorso, le ONG e le organizzazioni ecclesiastiche, per quanto si siano espressi in merito alla proposta.

Singoli partecipanti temono che la possibilità di affidare tale compito sia ai consultori cantonali per il ritorno sia a terzi, produca una prassi poco uniforme (GR e SH). Altri suggeriscono che la consulenza per il ritorno sia unicamente affidata a terzi indipendenti (OIM, OSAR, CRS). Il Cantone BL propone che la consulenza non si limiti a quella per il ritorno bensì comprenda anche la consulenza sulle probabilità di un esito positivo della domanda d'asilo.

Diversi partecipanti alla consultazione reputano superflui i colloqui di consulenza per il ritorno vincolanti già durante la fase preparatoria (OSAR, SKF, CRS, FSCI). Suggestiscono che il primo colloquio di consulenza per il ritorno si svolga soltanto dopo una decisione sull'asilo negativa passata in giudicato (p. es. anche ACNUR).

Parere del Consiglio federale

Il nostro Consiglio intende mantenere il disciplinamento proposto. Riteniamo infatti necessario che la consulenza per il ritorno possa essere affidata sia ai consultori cantonali sia a terzi. Infatti attualmente non tutti i Cantoni dispongono di consultori

per il ritorno propri e alcuni hanno conferito tale compito a terzi. La formulazione aperta dell'articolo 93a capoverso 2 D-LAsi permette di tenere conto delle particolarità cantonali.

Siamo del parere che la consulenza per il ritorno debba svolgersi indipendentemente dalla procedura d'asilo. La procedura d'asilo è volta soprattutto a chiarire se una persona adempie la condizione di rifugiato e se bisogna concederle asilo, mentre nell'ambito della consulenza per il ritorno e dell'aiuto al ritorno tale persona è informata tempestivamente e in modo esaustivo sulle proprie prospettive in caso di ritorno nel Paese d'origine, il che permette di incentivare il ritorno volontario. Va pertanto evitato di confondere la consulenza per il ritorno e la consulenza sulle probabilità della domanda d'asilo.

Il nostro Consiglio ritiene che l'accesso alla consulenza per il ritorno e la partenza volontaria con l'aiuto al ritorno debbano essere possibili in qualsiasi fase della procedura (anche nella fase preparatoria; cfr. art. 93a cpv. 2 D-LAsi). Questo permette di presentare ai richiedenti, in una fase precoce, alternative alla procedura d'asilo in Svizzera e i richiedenti stessi possono prendere in considerazione un eventuale ritorno nel Paese d'origine. Anche in questo modo si può promuovere il ritorno volontario.

L'avamprogetto prevedeva che *il Consiglio federale disciplinasse in un'ordinanza l'importo dell'indennizzo forfettario delle spese amministrative e di personale del fornitore della consulenza per il ritorno*. Analogamente alla soluzione proposta per l'indennizzo della consulenza e della rappresentanza legale (cfr. art. 102k D-LAsi), il disegno stabilisce che l'indennizzo delle spese del fornitore della consulenza per il ritorno nei centri della Confederazione sia oggetto di un accordo tra la Confederazione e il fornitore di prestazioni (art. 93b cpv. 1 D-LAsi). Nella prassi ciò permette di affidare questi importanti compiti a un fornitore di prestazioni idoneo mediante un bando di concorso di diritto pubblico. Inoltre, i punti salienti possono essere concordati di comune accordo e si possono trovare soluzioni economiche. Come nel diritto vigente, il versamento degli importi per indennizzare la consulenza per il ritorno fornita nei Cantoni sarà disciplinata dal nostro Consiglio in un'ordinanza ed è retta dal vigente articolo 93 capoverso 4 LAsi (cfr. art. 93b cpv. 2 D-LAsi).

Infine, per motivi di chiarezza l'articolo 93a capoverso 1 D-LAsi, stabilisce che, come sinora, la consulenza per il ritorno si svolge nei centri della Confederazione e nei Cantoni.

3 Altre modifiche dopo la procedura di consultazione

Le ulteriori modifiche dopo la procedura di consultazione riguardano in particolare i punti illustrati qui appresso.

Nel suo rapporto annuale del 2012⁵⁵, il Controllo federale delle finanze ha raccomandato all'UFM di non fondarsi, nel quadro della sua attività di vigilanza finanziaria (art. 95 LAsi), soltanto sulle indicazioni dei Cantoni (registrazione dell'attività lucrativa nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione [SIMIC]), bensì di consultare, ai fini della qualità dei dati e della lotta agli abusi, anche i dati individuali dell'AVS. Per tale motivo il presente disegno introduce nella legge del 20 dicem-

⁵⁵ www.efk.admin.ch > Pubblicazioni > Rapporti annuali > Rapporto annuale 2012.

bre 1946⁵⁶ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) una nuova disposizione in materia di protezione dei dati che permette all'Ufficio centrale di compensazione di trasmettere all'UFM i dati sull'attività lucrativa di persone del settore dell'asilo e degli stranieri (art. 93^{bis} D-LAVS). In questo modo l'UFM può assolvere efficacemente la sua attività di vigilanza finanziaria.

Per garantire una gestione uniforme nei centri della Confederazione, il presente disegno prevede che anche i collaboratori cantonali dei centri di cui all'articolo 24e D-LAsi abbiano accesso al sistema d'informazione MIDES. Di conseguenza, le pertinenti basi legali sono state adeguate per quanto concerne i diritti d'accesso, la portata e lo scopo del trattamento dei dati personali (art. 99b D-LAsi).

Dal 1° febbraio 2014, per i rifugiati e le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora l'UFM versa ai Cantoni un importo forfettario globale per al massimo cinque anni a partire dal deposito della domanda d'asilo (art. 88 cpv. 3 LAsi). L'inserimento di questa limitazione temporale nella legge rende necessario disciplinare nella legge anche le eccezioni in cui l'importo è versato per un periodo più lungo. Come sinora nell'ordinanza, il presente disegno prevede che nel caso di persone che sono state accolte in Svizzera nell'ambito della concessione dell'asilo a gruppi di rifugiati l'importo forfettario può essere versato ai Cantoni per più di cinque anni (cfr. art. 88 cpv. 3^{bis} D-LAsi). Questa deroga serve soprattutto a coprire lacune temporanee nel settore delle assicurazioni sociali e intende favorire la disponibilità dei Cantoni ad accogliere persone anziane, persone con una grave malattia cronica oppure persone con una menomazione fisica o psichica.

In futuro, durante una moratoria generale delle decisioni e delle esecuzioni e se il DFGP lo prevede, i Cantoni potranno concedere l'aiuto sociale alle persone interessate dalla moratoria (art. 82 cpv. 2^{bis} D-LAsi).

Inoltre, in analogia all'articolo 60 capoverso 2 LAsi, che disciplina la procedura per il rilascio di un permesso di domicilio a persone cui è stato accordato l'asilo, il presente disegno revoca il diritto degli apolidi al rilascio di un permesso di domicilio dopo un soggiorno di cinque anni in Svizzera (cfr. art. 31 cpv. 3 D-LStr). Ciò si ripercuote anche sulle relative disposizioni sul finanziamento (cfr. art. 87 D-LAsi), il che tuttavia non influisce sui costi.

Delle precisazioni sono state introdotte anche nella normativa sull'attività lucrativa dei richiedenti l'asilo (cfr. art. 43 cpv. 1 e 4 D-LAsi). Lo stesso vale per le disposizioni sulla protezione e lo stato giuridico delle persone bisognose di protezione, che sono state adeguate al piano del riassetto del settore dell'asilo (cfr. art. 69, 72, 75 seg. e 78 D-LAsi). Al piano del riassetto del settore dell'asilo sono infine state adeguate anche le regole sulla lingua della procedura (cfr. il commento all'art. 16 D-LAsi).

Per motivi inerenti alla certezza del diritto e alla trasparenza, il presente disegno introduce una disposizione transitoria per l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo dopo l'entrata in vigore della presente revisione nonché per la procedura di approvazione dei piani (cfr. cifra III Disposizioni transitorie D-LAsi e art. 126c D-LStr).

4 **Commento ai singoli articoli**

4.1 **Legge sull'asilo**

Sostituzione di un'espressione

L'espressione «centro di registrazione e procedura», usata nella legge vigente, è sostituita da «centro della Confederazione». In merito alla funzione dei centri si veda l'articolo 24 D-LAsi (Centri della Confederazione).

Art. 3 cpv. 3

L'esclusione dalla qualità di rifugiati dei disertori e di coloro che si rifiutano di prestare servizio militare, prevista dalle modifiche urgenti della LAsi (progetto 3), è traspota, a tempo indeterminato, nella legge.

Art. 6 **Norme procedurali**

La disposizione proposta equivale sostanzialmente al vigente articolo 6 LAsi. Il titolo abbreviato «legge sulla procedura amministrativa» è tuttavia sostituito dall'abbreviazione «PA» affinché quest'ultima possa essere utilizzata nelle disposizioni seguenti.

Art. 8 cpv. 1 lett. b e f

Cpv. 1 lett. b

L'obbligo di consegnare i documenti di viaggio e d'identità deve valere durante l'intera procedura d'asilo. Nel diritto vigente tale obbligo è menzionato esplicitamente soltanto per gli attuali CPR.

Cpv. 1 lett. f

Questo obbligo è connesso con la disposizione dell'articolo 26a capoverso 2 D-LAsi secondo cui, in caso di allegazioni mediche rilevanti per la procedura d'asilo e d'allontanamento, l'UFM designa uno specialista competente per l'esame medico. Se l'interessato non adempie l'obbligo di sottoporsi all'esame medico, la procedura è retta dall'articolo 26a capoverso 3 D-LAsi. Nel valutare se sussiste una violazione dell'obbligo di collaborare va tenuto conto delle circostanze concrete (p. es. nel caso in cui venga fatta valere una malattia psichica).

Il presente disegno prevede che nella LStr sia inserita una disposizione sulla trasmissione, all'autorità cantonale competente per l'esecuzione, dei dati medici riguardanti l'idoneità al trasporto delle persone allontanate (cfr. il commento all'art. 26a D-LAsi e 71b D-LStr). Ciò corrisponde anche a una richiesta dei Cantoni (cfr. n. 2.2.2, «Accertamento medico»).

Art. 12 **Notificazione e recapito in caso di soggiorno in un Cantone**

Si veda anche il numero 2.2.2, sezione «Notificazione e recapito di decisioni e comunicazioni nei centri delle Confederazione e in caso di soggiorno nel Cantone».

Cpv. 1 e 2

Il vigente articolo 12 LAsi disciplina la validità delle notificazioni o delle comunicazioni consegnate per posta ai richiedenti l'asilo o ai loro procuratori nel caso soggiornino in un Cantone. La nuova normativa prevede che i richiedenti l'asilo siano alloggiati prevalentemente nei centri della Confederazione. In tal caso non è più necessaria la consegna postale. Lo stesso vale per la procedura in aeroporto, dato che durante la procedura gli interessati si trovano in aeroporto. La notificazione di decisioni e il recapito di comunicazioni nei centri della Confederazione e in aeroporto devono pertanto essere sistematicamente disciplinati in modo separato (cfr. art. 12a e 13 D-LAsi)

Nell'articolo 12 D-LAsi «notificazione o comunicazione» è sostituito, per motivi di chiarezza, da «notificazione di una decisione o recapito di una comunicazione». Il nuovo titolo chiarisce inoltre che l'articolo 12 D-LAsi si applica in caso di soggiorno in un Cantone (p. es. nell'ambito della procedura ampliata). Il nuovo capoverso 1 corrisponde fondamentalmente al disciplinamento previsto dall'articolo 20 capoverso 2^{bis} PA. Per garantire una migliore leggibilità la disposizione va mantenuta nell'articolo 12 D-LAsi.

Il capoverso 2 corrisponde fondamentalmente all'articolo 12 capoverso 2 vigente, ma anche qui il termine «comunicazioni» è sostituito da «decisioni e comunicazioni». Anche nel caso di una decisione occorre disciplinare in modo chiaro a quale procuratore notificarla se il richiedente l'asilo è rappresentato da più procuratori. In conformità con il disciplinamento previsto nella PA, fintanto che il richiedente l'asilo non revochi la procura è competente il procuratore designato per primo (art. 11 cpv. 3 PA).

Cpv. 3

Nel quadro della modifica urgente della LAsi (progetto 3) è stata soppressa la possibilità di presentare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero (cosiddette domande all'estero, cfr. anche art. 19 e 20). In tale contesto è stato abrogato, per motivi redazionali, anche il capoverso 3. Questa modifica va trasposta nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

Nel nuovo capoverso 3 sono disciplinate la notificazione orale e la motivazione sommaria in caso di soggiorno in un Cantone. Il testo proposto corrisponde all'attuale articolo 13 capoversi 1 e 2 LAsi. Anche in caso di soggiorno in un Cantone deve essere possibile, laddove opportuno, notificare oralmente una decisione.

Nel contesto degli articoli 12 e 13 D-LAsi, nella versione tedesca si può rinunciare al termine «Entscheide» poiché secondo la disposizione generale dell'articolo 5 capoverso 2 PA gli «Entscheide» sono considerati «Verfügungen». Nelle versioni italiana e francese gli articoli vigenti parlano soltanto di «decisioni».

Art. 12a Notificazione e recapito nei centri della Confederazione

Cpv. 1

Come già osservato, i richiedenti l'asilo saranno alloggiati prevalentemente nei centri della Confederazione. In questi casi non è necessario l'invio postale delle notificazioni di decisioni o delle comunicazioni, motivo per cui le notificazioni e le comunicazioni saranno consegnate in loco contro una conferma di ricezione scritta. Con la consegna la decisione è considerata notificata. Se il richiedente l'asilo è

alloggiato in un Cantone (p. es. nell'ambito della procedura ampliata) si applica l'articolo 12 D-LAsi.

Se il richiedente l'asilo è entrato in clandestinità, le decisioni sono notificate, rispettivamente le comunicazioni sono recapitate (centro della Confederazione) al suo ultimo indirizzo noto.

Cpv. 2

Se il richiedente l'asilo è rappresentato nel centro della Confederazione da un rappresentante legale si applica il capoverso 2.

Affinché la procedura d'asilo si svolga senza problemi, nei centri della Confederazione deve essere garantita la presenza dei fornitori della consulenza e della rappresentanza legale. I centri devono provvedere affinché il rappresentante legale riceva immediatamente le decisioni o le comunicazioni (p. es. per fax o e-mail), dato che quest'ultimo non si trova costantemente nel centro della Confederazione. La consegna delle notificazioni al fornitore di prestazioni presente nel centro della Confederazione consente pertanto di garantire che il rappresentante legale riceva prontamente le comunicazioni evitando ritardi nella procedura d'asilo (in merito alla consulenza e alla rappresentanza legale cfr. gli art. 102^f segg. D-LAsi, nonché i n. 1.2.9 e 2.4). Le decisioni sull'asilo e le altre decisioni sono considerate notificate non appena sono state consegnate al fornitore di prestazioni. Il fornitore di prestazioni ha l'obbligo di rendere noto il giorno stesso al rappresentante legale la notificazione di una decisione o il recapito di una comunicazione (p. es. per fax o e-mail).

Cpv. 3

Se il richiedente l'asilo ha rinunciato alla rappresentanza legale o ha designato lui stesso il suo rappresentante, si applica il capoverso 3. Il recapito delle comunicazioni o la notificazione di decisioni avviene mediante consegna al richiedente l'asilo. Se il richiedente ha designato il proprio rappresentante legale, quest'ultimo è informato senza indugio della comunicazione o notificazione. Anche secondo il diritto vigente le decisioni nell'ambito della procedura Dublino sono notificate al richiedente l'asilo e non al suo procuratore. Quest'ultimo deve tuttavia essere informato senza indugio della notificazione (cfr. art. 13 cpv. 5 LAsi).

Cpv. 4

Si veda il commento all'articolo 12 capoverso 3 D-LAsi.

Art. 13 Notificazione e recapito nell'ambito della procedura all'aeroporto e in casi urgenti

Cpv. 1 e 3

Sotto il profilo materiale i capoversi 1 e 3 corrispondono all'articolo 13 capoversi 3 e 4 LAsi. Nella versione tedesca si può rinunciare al termine «Entscheidung» poiché anche un «Entscheid» costituisce una «Verfügung» (cfr. art. 5 PA).

Cpv. 2

Alla procedura all'aeroporto si applica per analogia l'articolo 12a D-LAsi. Ciò vale anche per l'invio di decisioni o comunicazioni per fax. Una decisione trasmessa per fax è considerata notificata non appena la riceve il fornitore di prestazioni (art. 12a cpv. 2 D-LAsi).

Se non è stato assegnato un rappresentante legale o se il richiedente l'asilo ha indicato il proprio rappresentante, una decisione è considerata notificata quando è consegnata al richiedente l'asilo (art. 13 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 12a cpv. 1 e 3 D-LAsi).

Pure nell'ambito della procedura all'aeroporto, nei casi appropriati le decisioni possono essere notificate oralmente (cfr. art. 12a cpv.4 LAsi).

Art. 16 cpv. 1 e 3

Cpv. 1

Il primo periodo del capoverso 1 corrisponde al disciplinamento del vigente articolo 16 capoverso 1 LAsi. Il principio secondo cui le istanze possono essere inoltrate alle autorità federali in qualsivoglia lingua ufficiale svizzera continua a valere per le istanze dei richiedenti l'asilo che rinunciano alla rappresentanza legale assegnata e non designano un procuratore.

Il Consiglio federale può prevedere in un'ordinanza che le istanze dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione rappresentati da un procuratore debbano essere inoltrate nella lingua ufficiale del Cantone d'ubicazione del centro. Ciò permette una maggiore flessibilità nell'impiego del personale e quindi il disbrigo entro i termini previsti. In caso contrario, ogni centro sarebbe tenuto a garantire il plurilinguismo dei collaboratori. Questa restrizione va applicata anche quando il richiedente l'asilo ha designato personalmente il suo rappresentante legale. In considerazione dell'ampia protezione giuridica offerta, la restrizione è sostenibile.

Cpv. 3

Secondo il capoverso 2 (diritto vigente), le decisioni e le decisioni incidentali sono notificate nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente l'asilo. In caso di soggiorno in un centro della Confederazione, è pertanto di norma considerata lingua ufficiale la lingua del Cantone d'ubicazione. Anche il diritto vigente prevede tuttavia delle eccezioni, che però sono applicabili soltanto in singoli casi (cfr. cpv. 3).

Il riassetto del settore dell'asilo prevede che nella procedura celere e nella procedura Dublino i richiedenti l'asilo debbano essere alloggiati nei centri della Confederazione al massimo 140 giorni (art. 24 cpv. 3 D-LAsi). Ciò permette di svolgere in linea di massima nei centri della Confederazione l'intera procedura d'asilo fino alla conclusione definitiva. Visto questo nuovo sistema, i casi di deroga attualmente previsti dal capoverso 3 e a cui ci si può richiamare solo in via eccezionale possono ostacolare i processi nell'ambito del riassetto, rallentando le procedure d'asilo, ad esempio nella procedura Dublino. Infatti le persone cui si applica la procedura Dublino possono essere collocate in un centro di partenza anche se lo Stato Dublino competente non ha ancora risposto alla domanda di trasferimento (cfr. il commento all'art. 24 cpv. 1 D-LAsi). Se ad esempio prima della decisione una persona è trasferita da un centro di procedura nella Svizzera italiana in un centro di partenza nella Svizzera tedesca, gli atti relativi alla procedura sono disponibili in italiano. Tuttavia la decisione dovrebbe essere notificata nella lingua del Cantone d'ubicazione del centro di partenza (cpv. 2), il che significherebbe che sia nel centro di procedura che in quello di partenza dovrebbe operare personale plurilingue dell'UFM. Ciò comporterebbe un onere amministrativo supplementare sproporzionato.

Per attuare il riassetto del settore dell'asilo è previsto di istituire centri della Confederazione anche in regioni bilingue (p. es. regione Svizzera centrale e meridionale). Secondo il disciplinamento vigente dell'articolo 16 LAsi i centri di partenza dovrebbero trovarsi in linea di massima nella stessa regione linguistica dei centri di procedura e ciò può ostacolare notevolmente la ricerca di ubicazioni per i nuovi centri della Confederazione. Le deroghe (cpv. 3) sono inoltre disciplinate in modo che, anche nell'ambito della procedura ampliata, i richiedenti l'asilo siano per principio attribuiti soltanto a Cantoni in cui si parla la stessa lingua ufficiale del Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione. La deroga si può infatti applicare soltanto in singoli casi.

Per agevolare le procedure previste nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo e non ostacolare inutilmente la ricerca di ubicazioni occorre poter derogare non solo in singoli casi al principio della lingua del luogo di residenza del richiedente l'asilo (stralcio del termine «eccezionalmente»). Inoltre è adeguata anche la lettera c del capoverso 3, poiché in tutte le procedure d'asilo l'audizione in merito ai motivi d'asilo si svolgerà nei centri della Confederazione.

In considerazione del disciplinamento del diritto alla consulenza e alla rappresentanza legale gratuita nei centri della Confederazione nonché della protezione giuridica nella procedura ampliata (cfr. art. 102f segg. D-LAsi), i diritti procedurali dei richiedenti l'asilo sono sufficientemente garantiti anche con la nuova normativa.

Art. 17 cpv. 3 e 4 (abrogato)

Cpv. 3

Durante la permanenza di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati nei centri della Confederazione e in aeroporto, il rappresentante legale deve assumere compiti di persona di fiducia (lett. a; cfr. art. 102k D-LAsi e n. 2.2.2, sezione «Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati»). In tal modo s'intende garantire che, nell'interesse del minorenne, tali compiti siano assunti da un'unica persona, permettendo così anche di semplificare i processi organizzativi. Il rappresentante legale assicura il coordinamento con le autorità cantonali competenti (p. es. il rappresentante legale le informa se sono necessarie misure di tutela). Dopo l'attribuzione a un Cantone (p. es. nel quadro della procedura ampliata), la designazione di una persona di fiducia compete anche in futuro al Cantone (lett. b). Tale competenza cantonale sussiste anche se in virtù dell'articolo 102l capoverso 1 D-LAsi i minorenni non accompagnati si rivolgono al rappresentante legale assegnato.

Cpv. 4

Visto che il disegno propone una consulenza e una rappresentanza legale gratuite per i richiedenti l'asilo, il capoverso 4 del diritto vigente può essere abrogato. Il presente disegno garantisce la consulenza e la rappresentanza legale gratuite anche in aeroporto (cfr. art. 22 e 102f segg. D-LAsi).

Art. 19 cpv. 1–3

Cpv. 1

La soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero, decisa nel quadro della modifica urgente della LAsi (progetto 3), va trasposta nel diritto ordinario a tempo indeterminato. Sono

inoltre necessari adeguamenti sistematici al presente disegno (cfr. art. 24 D-LAsi e n. 1.2.5 e 2.2.6, sezione «Alloggio di richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione»). Per motivi di chiarezza si esplicita che nei centri speciali non possono essere presentate domande d'asilo (cfr. art. 24a cpv. 2 D-LAsi).

Cpv. 1^{bis}

Dato che non potranno più essere presentate domande d'asilo dall'estero, si presuppone che per il deposito della domanda il richiedente l'asilo si trovi personalmente in Svizzera. Anche questa modifica urgente della LAsi (progetto 3) va traspota nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

Cpv. 2 (abrogato)

In relazione con la soppressione delle domande all'estero è stata abrogata anche la disposizione secondo cui le persone con un permesso per dimoranti temporanei, di dimora o di domicilio devono presentare un'eventuale domanda d'asilo presso le autorità cantonali competenti. Questa modifica urgente della LAsi (progetto 3) va traspota nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

Cpv. 3 (abrogato)

Nella fase preparatoria i richiedenti l'asilo devono essere informati dei loro diritti e doveri nella procedura d'asilo. La relativa disposizione è pertanto ora contenuta nell'articolo 26 capoverso 3 D-LAsi (fase preparatoria).

Art. 20 (abrogato)

La soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero, decisa nel quadro della modifica urgente della LAsi (progetto 3), va traspota nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

Il diritto vigente consente di rilasciare un visto per motivi umanitari se, in un caso concreto, è evidente che la vita o l'integrità fisica di una persona è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel suo Paese d'origine o di provenienza (cfr. art. 2 cpv. 4 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008⁵⁷ concernente l'entrata e il rilascio del visto; OEV).

Art. 21 cpv. 1

I richiedenti l'asilo che depositano la domanda alla frontiera o in occasione dell'entrata illegale devono essere assegnati senza eccezioni dalle autorità competenti a un centro della Confederazione (cfr. art. 24 D-LAsi) o a un centro cantonale o comunale (cfr. art. 24e D-LAsi). Per motivi di chiarezza si esplicita che nei centri speciali non possono essere presentate domande d'asilo (cfr. art. 24a cpv. 2 D-LAsi).

Art. 22 cpv. 3^{bis}, 4 e 6

Cpv. 3^{bis}

La presente modifica garantisce ai richiedenti l'asilo una consulenza e una rappresentanza legale completa e gratuita anche nel quadro della procedura all'aeroporto

(cfr. n. 1.2.9). Le pertinenti disposizioni sulla protezione giuridica (art. 102*f-k* D-LAsi) si applicano per analogia alla procedura in aeroporto. Analogamente a quanto previsto nei centri della Confederazione la consulenza sulla procedura d'asilo e la rappresentanza giuridica iniziano il giorno del deposito della domanda d'asilo all'aeroporto (cfr. art. 102*g* e 102*h* D-LAsi).

Cpv. 4

Si tratta di un mero adeguamento redazionale. La seconda parte dell'ultimo periodo (opportunità di farsi patrocinare) può essere stralciata grazie alla rappresentanza legale gratuita in futuro offerta anche all'aeroporto.

Cpv. 6

In futuro, dopo una permanenza di 60 giorni in aeroporto sarà possibile assegnare il richiedente l'asilo a un centro della Confederazione (finora attribuzione a un Cantone). Dato che in questi casi si dispone già di una decisione sull'asilo e di allontanamento definitiva, è possibile assegnare la persona a un centro di partenza della Confederazione.

Il rinvio all'articolo 30 LAsi può essere stralciato poiché, in virtù dell'ampia protezione giuridica gratuita, la presenza all'audizione di un rappresentante delle istituzioni di soccorso non è più necessaria.

Art. 23 cpv. 2

Secondo il diritto vigente, nella procedura all'aeroporto le decisioni sull'asilo devono essere notificate entro 20 giorni. Se la procedura dura più a lungo, le persone in questione sono assegnate a un Cantone. Secondo la presente modifica, in futuro il richiedente potrà anche essere assegnato a un centro della Confederazione, se si tratta di una procedura celere o di una procedura Dublino. Se la domanda d'asilo è trattata nella procedura ampliata poiché devono essere effettuati ulteriori chiarimenti, la persona interessata va assegnata a un Cantone, come già previsto dal diritto vigente (cernita).

Titolo prima dell'art. 24

Sezione 2a: Centri della Confederazione

I richiedenti l'asilo possono essere alloggiati nei centri della Confederazione (art. 24 D-LAsi), nei centri speciali (art. 24*a* D-LAsi) o nei centri cantonali o comunali (art. 24*e* D-LAsi). L'espressione «centri della Confederazione» ne costituisce l'iperonimo.

Art. 24 Centri della Confederazione

Si vedano anche i numeri 1.2.5 e 2.2.6, sezione «Alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione».

Cpv. 1

Nella prassi i centri istituiti dalla Confederazione possono fungere da centri di procedura o di partenza⁵⁸. Sono gestiti dall'UFM.

Nella prassi le funzioni dei centri devono orientarsi alle necessità delle diverse fasi procedurali. Essi possono servire all'alloggio di rifugiati e/o all'espletamento della procedura d'asilo (cfr. anche art. 95a cpv. 1 D-LAsi)

Nella *procedura celere* (art. 26c D-LAsi) e nella *procedura Dublino* (art. 26b D-LAsi), durante la procedura di prima istanza e fino alla scadenza del termine di ricorso i richiedenti l'asilo possono alloggiare nel *centro di procedura*. Dopo la scadenza del termine di ricorso possono anche essere alloggiati in un *centro di partenza*.

I *centri di partenza* possono servire ad alloggiare le persone a cui si applica la *procedura Dublino*, se dopo la presentazione della domanda allo Stato Dublino competente non è ancora giunta una risposta. Possono essere alloggiati in un centro di partenza anche le persone cui si applica la *procedura celere* e che hanno già ricevuto una decisione sull'asilo e d'allontanamento e devono tornare nel loro Paese d'origine o di provenienza. Nei centri di partenza i consultori per il ritorno conducono regolarmente colloqui con l'obiettivo di preparare attivamente al ritorno le persone tenute a tornare nel loro Paese d'origine o di provenienza.

Alle persone per le quali, dopo l'audizione in merito ai motivi d'asilo o dopo la concessione del diritto di essere sentiti, è chiaro che la loro domanda d'asilo non sarà esaminata né nella procedura celere né in quella Dublino, si applica la *procedura ampliata* (art. 26d D-LAsi). Il passaggio alla procedura ampliata avviene in particolare nei casi in cui sono necessari ulteriori accertamenti onerosi. Nella prassi le persone interessate possono essere alloggiati in un *centro di procedura* fino alla decisione di applicare la procedura ampliata. In seguito sono assegnate ai Cantoni. Se ciò è necessario a causa di un aumento rapido e significativo delle domande d'asilo, i richiedenti l'asilo possono essere assegnati ai Cantoni anche nella procedura celere (cpv. 5).

Nella prassi i *centri di procedura e di partenza* possono essere riuniti in un unico stabilimento, ad esempio per motivi organizzativi o edili. La struttura concreta dipende dai locali a disposizione dei centri della Confederazione; occorre pertanto trovare soluzioni flessibili.

Durante i lavori per il rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» il gruppo di lavoro «Riassetto del settore dell'asilo» ha deciso di rinunciare, per motivi di flessibilità e di maggiore semplicità delle procedure, ai centri d'attesa previsti nell'avamprogetto per la procedura Dublino.

⁵⁸ Cfr. il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni «Restructuration du domaine de l'asile. Mise en oeuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile», del 21 nov. 2012 (disponibile in tedesco e francese), www.bfm.admin.ch > Documenti > Comunicati > 2012 > 23.11.2012 > Documenti > Schlussbericht der Arbeitsgruppe Bund/Kantone; e il rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo» del 18 feb. 2014, pag. 22 seg.; www.ejpd.admin.ch > Documenti > Comunicati > 2014 > 28.03.2014 > Documenti > Rapporto finale.

Cpv. 2

Dal deposito della domanda d'asilo fino alla concessione dell'asilo, alla decisione d'ammissione provvisoria o alla partenza in caso di decisione negativa e di allontanamento, i richiedenti l'asilo cui si applica la *procedura celere* (art. 26c D-LAsi) sono alloggiati nei centri della Confederazione (lett. a; centri di procedura o di allontanamento, cfr. il commento al cpv. 1). Nel caso di una *procedura Dublino* (art. 26b D-LAsi) i richiedenti sono alloggiati nei centri della Confederazione dal deposito della domanda d'asilo fino alla partenza verso lo Stato Dublino competente (lett. b).

Le persone cui si applica la *procedura ampliata* sono alloggiate nei centri della Confederazione dal deposito della domanda d'asilo fino all'attribuzione al Cantone (lett. c).

Cpv. 3 e 4

La durata massima della permanenza nei centri della Confederazione è di 140 giorni. Alla scadenza di tale periodo i richiedenti l'asilo sono attribuiti a un Cantone (cpv. 3). La durata massima non deve tuttavia essere sfruttata in ogni caso, ad esempio se è già stata presa una decisione sul soggiorno del richiedente (concessione dell'asilo o ammissione provvisoria) oppure se l'esecuzione dell'allontanamento avviene prima di tale periodo.

La durata massima della permanenza può essere prolungata di un periodo appropriato (cpv. 4) se ciò consente di concludere rapidamente la procedura d'asilo, ad esempio se nella procedura d'asilo sono necessari piccoli accertamenti ulteriori che possono essere effettuati in tempi brevi (p. es. semplice verifica dei documenti). Inoltre, la durata massima può essere prolungata se l'esecuzione dell'allontanamento è imminente. Il Consiglio federale stabilisce i criteri determinanti per il prolungamento della durata di permanenza di 140 giorni.

Cpv. 5

A differenza del capoverso 4, il capoverso 5 prevede l'attribuzione ai Cantoni prima della scadenza dei 140 giorni, a prescindere dal fatto che la procedura d'asilo sia conclusa o meno. Questo significa che, se ciò si rivela necessario per motivi di capienza, anche un richiedente cui si applica la procedura celere o la procedura Dublino può essere assegnato a un Cantone già prima della scadenza del termine di ricorso, ad esempio se, a causa di un rapido e notevole aumento delle domande in seguito a una crisi in un Paese di provenienza, i posti nei centri della Confederazione non sono più sufficienti.

La ripartizione e l'attribuzione ai Cantoni sono rette dall'articolo 27 LAsi.

Art. 24a Centri speciali

L'articolo 24a D-LAsi corrisponde in gran parte alla modifica urgente della LAsi (progetto 3) tesa a introdurre centri speciali per i richiedenti l'asilo che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici (cfr. art. 26 cpv. 1^{bis}, 1^{ter} e 2^{ter} LAsi). Tale modifica va trasposta nel diritto ordinario a tempo indeterminato. Nei centri speciali possono essere espletate le medesime procedure previste nei centri della Confederazione di cui all'articolo 24 D-LAsi. Inoltre «centri di registrazione e di procedura» è sostituito da «centri della Confederazione».

La possibilità di delegare a terzi determinati compiti negli odierni CRP o nei centri speciali per richiedenti l'asilo (art. 26 cpv. 2^{ter} LAsi) va disciplinata, per motivi sistematici, negli articoli 24*b* capoverso 1 (esercizio dei centri) e 26 capoverso 5 D-LAsi (fase preparatoria).

Art. 24b Esercizio dei centri

Cpv. 1

Il presente capoverso corrisponde senza modifiche materiali al primo periodo della modifica urgente dell'articolo 26 capoverso 2^{ter} LAsi (progetto 3): delega di compiti a terzi per garantire l'esercizio del centro (cfr. il commento all'art. 24*a* D-LAsi). La disposizione è trasposta nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

L'autorizzazione alla delega da parte dell'UFM di ulteriori compiti (p. es. rilevamento di dati personali e allestimento di fotografie e schede dattiloscopiche) a terzi, contenuta nell'articolo 26 capoverso 2^{ter} LAsi, va disciplinata nell'articolo 26 capoverso 5 D-LAsi (fase preparatoria). Tali attività rientrano infatti nella fase preparatoria e vanno sistematicamente separate dai meri compiti di gestione.

Cpv. 2

Il presente capoverso corrisponde senza modifiche materiali all'articolo 26 capoverso 3 della LAsi vigente.

Art. 24c Utilizzo di breve durata di edifici e infrastrutture
della Confederazione

Questo articolo si orienta al vigente articolo 26*a* LAsi (modifica urgente LAsi; progetto 3), che prevede la possibilità di utilizzare temporaneamente e senza autorizzazione edifici e infrastrutture della Confederazione.

In considerazione della prevista nuova procedura di approvazione dei piani (art. 95*a* segg. D-LAsi), l'articolo è tuttavia formulato in maniera più restrittiva, ponendo quale condizione supplementare che le strutture d'alloggio esistenti non siano momentaneamente sufficienti. Mentre la disposizione vigente prevede una durata d'utilizzazione di tre anni (cfr. art. 26*a* cpv. 1 LAsi), il nuovo articolo la limita a un anno. Inoltre, gli edifici e le infrastrutture possono essere riutilizzati al più presto dopo un'interruzione di due anni. Questo termine d'attesa serve a garantire la certezza del diritto. Tuttavia la sua applicazione non è prevista in presenza di circostanze eccezionali nel settore dell'asilo ai sensi dell'articolo 55 LAsi. Questa riserva consente anche di considerare la problematica degli alloggi nell'applicazione dell'articolo 55 LAsi.

L'articolo 24*c* D-LAsi costituisce una disposizione derogatoria alla procedura di approvazione dei piani del diritto federale (si veda il nuovo cap. 6*a* Approvazione dei piani per edifici e infrastrutture della Confederazione). Vale come base legale se, a causa di eventi imprevisti, le domande d'asilo aumentano inaspettatamente provocando problemi di capienza negli alloggi.

Questa disposizione entrerà in vigore soltanto cinque anni dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge. Fino ad allora continuerà ad essere applicata l'attuale norma meno restrittiva (cfr. il commento all'art. 24*d* D-LAsi).

Rispetto all'avamprogetto il capoverso 1 è completato con l'aggiunta «*o per lo svolgimento di procedure d'asilo*» (cfr. n. 2.3).

Art. 24d Utilizzo di edifici e infrastrutture della Confederazione

Il presente articolo corrisponde senza modifiche materiali all'articolo 26a LAsi (progetto 3). La disposizione sarà valida per cinque anni dopo l'entrata in vigore della presente modifica. Allo scadere di questo termine entrerà in vigore l'articolo 24c D-LAsi (si veda il commento all'art. 24c D-LAsi). L'entrata in vigore scaglionata è necessaria poiché al momento non è possibile prevedere se dopo l'entrata in vigore della presente revisione potranno essere messi a disposizione abbastanza rapidamente tramite la procedura di approvazione dei piani gli alloggi necessari per il riassetto del settore dell'asilo. Secondo la pianificazione attuale si può presumere che la messa a disposizione di centri della Confederazione richiederà diversi anni (progettazione edile e messa a disposizione delle risorse finanziarie nel quadro di un messaggio sugli immobili). L'utilizzazione di edifici e infrastrutture della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo ai sensi dell'articolo 24d D-LAsi deve pertanto essere temporaneamente possibile per un periodo più lungo di quello di un anno proposto nell'articolo 24c D-LAsi.

L'articolo 26a LAsi (progetto 3) è valido fino al 28 settembre 2015. Con il messaggio del 26 febbraio 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo (Proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo) la validità è prorogata fino all'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo (progetto 2), ma non oltre il 28 settembre 2019. Nel quadro della presente modifica della LAsi la durata di validità del cambiamento di destinazione triennale senza autorizzazione di edifici e infrastrutture della Confederazione è prolungata di altri cinque anni (cfr. cifra IV cpv. 4 D-LAsi). Grazie al prolungamento della durata di validità della disposizione l'acquisizione degli alloggi necessari può essere portata avanti con successo. Cambiamenti di destinazione triennali annunciati prima della scadenza del termine transitorio di cinque anni saranno validi per il periodo indicato anche dopo l'abrogazione dell'articolo 24d D-LAsi (cfr. le disposizioni transitorie D-LAsi, cifra III cpv. 5).

Rispetto all'avamprogetto il capoverso 1 è completato con l'aggiunta «*o per lo svolgimento di procedure d'asilo*» (cfr. n. 2.3).

Art. 24e Centri d'alloggio cantonali e comunali

Si vedano anche i numeri 1.2.5 e 2.2.6, sezione «Centri cantonali».

Se nei centri della Confederazione, in particolare durante il periodo d'introduzione delle nuove procedure o in caso di notevoli fluttuazioni del numero di domande d'asilo, non sono disponibili posti a sufficienza per lo svolgimento della procedura celere o di quella di Dublino, i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati nei centri cantonali o comunali (cpv. 1). Ciò presuppone un accordo tra la Confederazione e i Cantoni o i Comuni d'ubicazione (cpv. 5).

I centri cantonali o comunali sono gestiti dai Cantoni o dai Comuni. Per l'alloggio nei centri comunali è necessario il consenso del Cantone d'ubicazione (cpv. 1).

L'assistenza nei centri gestiti dai Cantoni o dai Comuni è fornita dal Cantone o dal Comune d'ubicazione stesso, che in virtù del capoverso 3 può delegare a terzi parte o tutti i compiti connessi all'alloggio e alla sicurezza (cfr. cpv. 2). Si tratta ad esempio di compiti nel settore dell'alloggio, dell'assistenza medica ai richiedenti l'asilo,

della concessione dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza o della garanzia dell'istruzione scolastica di base per i bambini (cfr. cpv. 2 lett. a-c).

Alla concessione dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza si applica il diritto cantonale (cpv. 4). Come nel caso delle persone che sono state attribuite a un Cantone (p. es. nell'ambito della procedura celere), il versamento dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza compete al Cantone d'ubicazione del centro cantonale o comunale (cfr. art. 80a D-LAsi e art. 82 cpv. 1 LAsi).

La Confederazione versa al Cantone o al Comune d'ubicazione sussidi federali per l'indennizzo delle spese (cpv. 5). Si tratta di indennità ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 della legge del 5 ottobre 1990⁵⁹ sui sussidi (LSu) e comprendono le spese amministrative e per il personale, nonché tutte le spese sostenute per l'alloggio dei richiedenti l'asilo, in particolare anche le spese per il versamento dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza (cpv. 2). In linea di massima l'indennizzo è versato a titolo forfettario ed è oggetto di un accordo tra la Confederazione e il Cantone o il Comune d'ubicazione. Per l'indennizzo di spese uniche i sussidi possono eccezionalmente essere fissati in funzione delle spese effettive.

Le funzioni di un centro cantonale o comunale sono identiche a quelle dei centri della Confederazione. Le disposizioni sulle procedure d'asilo e i processi nei centri della Confederazione si applicano per analogia (cpv. 6). In caso di alloggio ai sensi dell'articolo 24e D-LAsi le disposizioni sulla procedura di approvazione dei piani (art. 95a segg. D-LAsi) non sono applicabili, poiché si tratta di centri cantonali o comunali.

Art. 25a (Abrogato)

Il colloquio preliminare consultivo deciso dal Parlamento (progetto 1, in vigore dal 1° febbraio 2014) andrà condotto nell'ambito della fase preparatoria (cfr. art. 26 cpv. 3 D-LAsi).

Art. 26 Fase preparatoria

Cpv. 1

Il presente capoverso corrisponde all'articolo 26 capoverso 1^{quater} LAsi deciso dal Parlamento (progetto 1, in vigore dal 1° febbraio 2014). Nella procedura Dublino la fase preparatoria durerà al massimo dieci giorni e nelle procedure celere e ampliata, come sinora, al massimo 21 giorni. La durata minore nella procedura Dublino è opportuna poiché la domanda al competente Stato firmatario dell'accordo di Dublino deve essere effettuata quanto prima. La durata della fase preparatoria è un termine ordinatorio che in caso di motivi fondati può essere prorogato di alcuni giorni.

Il capoverso 1 dell'articolo 26 LAsi vigente (Istituzione di centri di registrazione e di procedura da parte della Confederazione) è trasposto nell'articolo 24 capoverso 1 D-LAsi (Centri della Confederazione).

Cpv. 2 e 3

I presenti capoversi corrispondono senza modifiche materiali ai primi due periodi dell'articolo 26 capoverso 2 LAsi (rilevamento delle generalità e dei dati biometrici, allestimento di schede dattiloscopiche, ecc.).

Per ragioni redazionali, lo svolgimento di una prima interrogazione del richiedente l'asilo (finora denominata verbale dell'audizione sulla persona) va disciplinata al capoverso 3 (finora art. 26 cpv. 2 ultimo periodo). Inoltre, all'inizio della fase preparatoria l'UFM deve informare il richiedente dei suoi diritti e doveri nella procedura d'asilo (finora art. 19 cpv. 3 LAsi). Ciò può essere fatto individualmente o sotto forma di una manifestazione informativa nei centri della Confederazione.

Durante la fase preparatoria, in occasione della prima interrogazione devono essere accertate insieme al richiedente le probabilità della procedura d'asilo. Se un richiedente ritira volontariamente la sua domanda d'asilo, per esempio perché fa valere unicamente motivi economici per l'entrata in Svizzera, la domanda va stralciata senza formalità (cfr. il commento all'abrogazione dell'art. 25a LAsi). Dato che la fase preparatoria inizia con il deposito della domanda d'asilo sarebbe poco sensato accertare durante tale fase la presenza di una domanda d'asilo ai sensi della LAsi. Pertanto il primo periodo dell'articolo 25a LAsi non è ripreso. Poiché al richiedente l'asilo è assegnato un rappresentante legale per il primo colloquio nella fase preparatoria, non è più necessario coinvolgere terzi. L'ultimo periodo dell'articolo 25a può quindi essere stralciato.

Cpv. 4

Il presente capoverso corrisponde al disciplinamento dell'articolo 26 capoverso 2^{bis} LAsi. La novità è tuttavia che la domanda al competente Stato firmatario dell'accordo di Dublino deve in ogni caso essere presentata durante la fase preparatoria. Il termine «di norma» va pertanto stralciato.

Cpv. 5

Il presente capoverso disciplina la possibilità di delegare determinati compiti (p. es. il rilevamento delle generalità e la produzione delle fotografie, cfr. cpv. 2) a terzi. Questa facoltà di delega corrisponde alla modifica urgente dell'articolo 26 capoverso 2^{ter} LAsi (progetto 3, cfr. il commento agli articoli 24a e 24b D-LAsi), che va traspota nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

L'informazione dei richiedenti l'asilo sui loro diritti e doveri nella procedura d'asilo, la prima interrogazione e la domanda allo Stato Dublino competente (cpv. 3 e 4) devono essere affidate a collaboratori dell'UFM. Si tratta di attività fondamentali nella procedura d'asilo e non di semplici compiti amministrativi.

Art. 26a Accertamento medico

Il vigente articolo 26a LAsi (modifica urgente della LAsi; utilizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo) va disciplinato nell'articolo 24d D-LAsi (Utilizzo di edifici e infrastrutture della Confederazione).

Il nuovo articolo 26a D-LAsi disciplina l'accertamento medico. Il suo tenore corrisponde senza modifiche materiali all'articolo 26^{bis} LAsi. Va garantito che il personale specializzato disponga delle competenze specialistiche e interculturali (cfr.

n. 1.2.3, sezione «Fase preparatoria») necessarie per l'adempimento dei compiti. Se vi sono difficoltà di comprensione linguistica, deve partecipare alla visita medica un traduttore certificato. È possibile rinunciarvi se dal punto di vista medico si tratta chiaramente di un caso di poca importanza.

Art. 26b Procedura Dublino

L'articolo 26b disciplina la procedura Dublino, che ha inizio già nella fase preparatoria con la domanda a uno Stato Dublino di prendere o riprendere in carico il richiedente l'asilo. In linea di massima si conclude con il trasferimento del richiedente nello Stato Dublino competente.

Sono tuttavia ipotizzabili diversi casi in cui la procedura Dublino deve essere interrotta a favore della procedura celere o ampliata, ad esempio se lo Stato Dublino richiesto rifiuta di prendere o riprendere in carico il richiedente, se la Svizzera decide, per motivi specifici (p. es. per garantire l'unità familiare), di entrare in materia essa stessa o se il termine di trasferimento pari a sei mesi è scaduto inutilizzato.

Art. 26c Procedura celere

Una volta conclusa la fase preparatoria, è avviata la procedura d'asilo vera e propria in cui, dopo aver proceduto all'audizione o dopo la concessione del diritto di essere sentiti (art. 36 LAsi), si decide se una domanda d'asilo è trattata nel quadro della procedura celere o ampliata.

La procedura celere dura in linea di massima otto giorni lavorativi. Trattandosi di un termine ordinatorio, in casi motivati la procedura può essere prorogata di alcuni giorni (cfr. art. 37 cpv. 3 D-LAsi).

Entro questo termine devono essere eseguite tutte le fasi procedurali necessarie per la decisione d'asilo di prima istanza (cosiddetta procedura cadenzata). Il nostro Consiglio ha la competenza di fissare in un'ordinanza le singole fasi procedurali (in merito alla procedura celere e alle singole fasi procedurali cfr. n. 1.2.3, sezione «Procedura di prima istanza»).

Art. 26d Procedura ampliata

L'articolo 26d definisce la procedura ampliata.

Se dall'audizione del richiedente sui motivi d'asilo risulta che una decisione di prima istanza nel quadro della procedura celere non è possibile entro il termine stabilito (cfr. art. 37 D-LAsi), ad esempio perché sono necessari chiarimenti supplementari, la domanda d'asilo è trattata nella procedura ampliata e, per la durata della procedura, il richiedente è attribuito a un Cantone. Il passaggio alla procedura ampliata può pure avvenire se, nel quadro della sua strategia, l'UFM decide di trattare prioritariamente determinate domande (cfr. art. 37b LAsi e i n. 1.2.3 e 2.2.2, sezione «Durata della procedura celere»).

Per «accertamenti supplementari» s'intendono accertamenti che non possono essere effettuati in breve tempo. Vi rientrano per esempio gli accertamenti presso rappresentanze svizzere all'estero, la richiesta di ulteriori documenti probatori nel Paese di provenienza o eventualmente una nuova audizione.

Se i chiarimenti possono invece essere ultimati entro pochi giorni, continua a essere applicata la procedura celere (p. es. nel caso di semplici analisi di documenti). L'articolo 37 capoverso 3 D-LAsi, infatti, stabilisce che se vi sono motivi validi la procedura celere può essere prorogata di alcuni giorni. Per l'attribuzione alla procedura ampliata, l'UFM emana una decisione incidentale che può essere impugnata soltanto mediante ricorso contro la decisione finale (art. 107 cpv. 1 LAsi). La decisione di attribuzione a un Cantone può essere impugnata soltanto per violazione del principio dell'unità della famiglia (art. 27 cpv. 3 e art. 107 cpv. 1 LAsi).

Art. 27 rubrica e cpv. 4

Ripartizione e attribuzione ai Cantoni

Il nuovo titolo contiene sia il termine «ripartizione» sia il termine «attribuzione» e chiarisce in tal modo che i due termini vanno distinti. La ripartizione presuppone nel caso ideale l'accordo dei Cantoni o, in alternativa, un disciplinamento della Confederazione in un'ordinanza in merito alla distribuzione numerica di massima dei richiedenti d'asilo sui Cantoni (art. 27 cpv. 2 LAsi/criteri di ripartizione). Su questa base e nel rispetto degli interessi degni di protezione dei richiedenti l'asilo e dei Cantoni, i richiedenti l'asilo sono attribuiti ai Cantoni. Il richiedente l'asilo può impugnare la decisione di attribuzione adducendo la violazione del principio dell'unità della famiglia.

Cpv. 4

In futuro i richiedenti l'asilo saranno attribuiti ai Cantoni se la loro domanda d'asilo è trattata nell'ambito della procedura ampliata oppure se è accolta, se è ordinata l'ammissione provvisoria o se la decisione negativa nell'ambito della procedura celere non passa in giudicato entro la durata massima (140 giorni) di soggiorno nel centro della Confederazione (cfr. art. 24 cpv. 3 D-LAsi).

Non sono pertanto attribuiti ai Cantoni i richiedenti per i quali è stata ordinata l'esecuzione dell'allontanamento e la cui decisione d'asilo è passata in giudicato in un centro della Confederazione o la cui domanda d'asilo è stata stralciata in un centro della Confederazione. L'allontanamento di tali richiedenti compete ai Cantone d'ubicazione dei centri della Confederazione (cfr. art. 46 cpv. 1^{bis} D-LAsi), anche nel caso in cui l'allontanamento non si è potuto eseguire entro la durata massima di permanenza nei centri della Confederazione (140 giorni).

In occasione della conferenza sull'asilo del 28 marzo 2014 la Confederazione e i Cantoni si sono in linea di massima accordati, in una dichiarazione congiunta, sulla ripartizione dei richiedenti l'asilo nei Cantoni e sull'indennizzo dei Cantoni d'ubicazione dei futuri centri della Confederazione. I criteri e i processi dettagliati per la ripartizione e l'indennizzo saranno disciplinati in un'ordinanza (cfr. art. 27 cpv. 2 LAsi e n. 2 della dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014).

Art. 29 cpv. 1–4

Cpv. 1

Secondo la presente revisione, nei centri della Confederazione dovrà essere effettuata un'audizione sui motivi d'asilo in tutte le procedure. Finora l'audizione era condotta nei CRP oppure, dopo l'attribuzione a un Cantone, presso l'UFM.

Cpv. 2

In considerazione dell'ampia protezione giuridica garantita nei centri della Confederazione «rappresentante» è sostituito da «persona» (cfr. anche n. 2.4).

Cpv. 3

Essendo garantita la rappresentanza legale gratuita (cfr. art. 102^f segg. D-LAsi), i rappresentanti delle istituzioni di soccorso non saranno più sempre presenti alle audizioni sui motivi d'asilo. La menzione corrispondente può essere stralciata. Le istituzioni di soccorso possono tuttavia continuare a partecipare alle audizioni nell'ambito della rappresentanza legale gratuita o su base individuale come rappresentanti legali.

Cpv. 4

L'obiettivo del riassetto del settore dell'asilo è svolgere tutte le audizioni nei centri della Confederazione. Il presente capoverso, che prevede la possibilità dell'audizione da parte dei Cantoni, può quindi essere abrogato.

Art. 30 (abrogato)

Si veda il commento all'articolo 29 capoverso 3 D-LAsi.

Art. 31a cpv. 4

Si tratta di un adeguamento redazionale dovuto all'abrogazione dell'articolo 52 LAsi.

Art. 37 Termini procedurali di prima istanza

Si vedano anche i n. 1.2.3, sezione «Procedura di prima istanza», e 2.2.2, sezione «Durata della procedura celere».

L'articolo 37 D-LAsi disciplina i termini di disbrigo per l'UFM nelle procedure celere, Dublino e ampliata.

I termini brevi nelle procedure celere e Dublino (rispettivamente 8 e 3 giorni lavorativi) sono giustificati per il fatto che durante la fase preparatoria, che precede la procedura vera e propria, sono già effettuati per quanto possibile tutti i chiarimenti necessari per la procedura d'asilo. Nella procedura celere vengono inoltre trattate unicamente le domande d'asilo che non richiedono accertamenti supplementari onerosi.

Questi termini procedurali posti all'UFM sono termini ordinatori che in presenza di motivi fondati possono essere prorogati di alcuni giorni se ciò consente di concludere la procedura in tempi brevi (cpv. 3). Tale proroga può rendersi necessaria per ragioni organizzative (p. es. in caso di malattia o assenza imprevista di un partecipante alla procedura) o se occorrono accertamenti che richiedono un impegno ridotto e dunque durano solo pochi giorni (cfr. anche il commento agli art. 26c e 26d D-LAsi).

Nella procedura ampliata il termine di disbrigo dell'UFM è di due mesi (circa tre mesi con la fase preparatoria). Il diritto vigente prevede di norma un termine di disbrigo di dieci giorni lavorativi dal deposito della domanda d'asilo (art. 37 cpv. 2 LAsi, in vigore dal 1° febbraio 2014). Nel messaggio del 26 maggio 2010 il nostro

Consiglio ha illustrato che questo termine ordinatorio può essere prorogato in particolare se occorre procedere ad accertamenti dei fatti che richiedono più tempo⁶⁰. Proprio nel caso di domande d'asilo trattate nella procedura ampliata è presumibile che siano necessari accertamenti onerosi ed è quindi giustificato stabilire un termine di due mesi per il trattamento della domanda da parte dell'UFM.

Poiché i termini proposti sono termini ordinatori (inclusi quelli della procedura ampliata), che in caso di ulteriori accertamenti dei fatti possono essere prorogati, l'espressione «di norma» può essere stralciata.

Il capoverso 5 corrisponde in linea di massima al vigente articolo 37 capoversi 1 e 2 e disciplina i termini di trattamento dell'UFM per le decisioni di non entrata nel merito o le altre decisioni materiali rese in virtù della LAsi (p. es. in caso di domanda multipla, art. 111c LAsi). Trattandosi di termini ordinatori, anche in questo caso si può rinunciare all'espressione «di norma».

Il capoverso 6 prevede che l'UFM tratti in modo prioritario e senza indugio le domande d'asilo di persone incarcerate in vista d'estradizione su richiesta dello Stato da cui cercano protezione in Svizzera (cfr. anche il commento all'art. 109 cpv. 7 D-LAsi).

Art. 43 cpv. 1 e 4

Cpv. 1

Durante la permanenza nei centri della Confederazione, i richiedenti l'asilo non possono esercitare un'attività lucrativa. Ciò vale anche per i centri speciali e per i centri cantonali e comunali (art. 24a e 24e D-LAsi). È infatti importante che durante tale periodo i richiedenti rimangano a disposizione dell'UFM. Solo in tal modo è possibile accelerare effettivamente le procedure d'asilo. La partecipazione a programmi occupazionali è esclusa dal campo d'applicazione di tale divieto (cfr. art. 43 cpv. 4 D-LAsi).

Dopo l'attribuzione ai Cantoni, i richiedenti non sono più soggetti al divieto di esercitare un'attività lucrativa. La normativa vigente, secondo cui durante i primi tre mesi dal deposito della domanda d'asilo i richiedenti non hanno in linea di massima il diritto di esercitare un'attività lucrativa, non va mantenuta nella procedura ampliata. In questa fase procedurale la fondatezza delle domande d'asilo è stata verificata e un'eventuale attività lucrativa costituisce un'occupazione sensata che può anche contribuire a sgravare finanziariamente la Confederazione.

Cpv. 4

Il termine «di pubblica utilità» è stralciato al fine di adeguare la disposizione al disciplinamento previsto nella LStr (cfr. art. 30 cpv. 1 lett. 1 LStr).

La partecipazione di richiedenti l'asilo a programmi d'occupazione non è di regola un'attività esercitata su remunerazione. Non è pertanto considerata un'attività lucrativa ai sensi dell'articolo 11 LStr e non è neppure soggetta ad autorizzazione. I programmi d'occupazione intendono prevenire le conseguenze negative della mancanza d'occupazione e mantenere la facoltà di ritorno e di reintegrazione. La partecipazione a un programma d'occupazione non può inoltre costituire un'attività a

⁶⁰ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 26 mag. 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (10.052 FF 2010 3929).

scopo di lucro. Le persone interessate possono tuttavia beneficiare di un assegno di motivazione (art. 6a cpv. 4 dell'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007⁶¹ sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo). Non appena viene versato un salario, e non soltanto un assegno di motivazione, si applicano, come sinora, le disposizioni sul rilascio di un permesso di lavoro (art. 52 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁶² sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA]). I richiedenti l'asilo sono ammessi ai programmi occupazionali in base alle condizioni fissate nei singoli programmi (art. 52 cpv. 2 OASA).

Art. 45 cpv. 1 lett. c, 2 e 2^{bis}

Cpv. 1 lett. c

Si tratta di un adeguamento redazionale. Infatti, l'autorità cantonale competente può ordinare la carcerazione in vista del rinvio coatto già quando è stata notificata la decisione d'allontanamento di prima istanza (cfr. art. 76 LStr), senza attendere il termine che la decisione ha fissato per la partenza. Per questo motivo è cancellata l'espressione «in caso d'inadempienza».

Cpv. 2 e 2^{bis}

Il primo periodo del capoverso 2 corrisponde al disciplinamento vigente, secondo cui il termine di partenza è compreso tra sette e trenta giorni. I periodi secondo e terzo disciplinano i termini di partenza rispettivamente nella procedura celere e nella procedura ampliata. Il termine di partenza nella procedura Dublino è retto, come sinora, dal capoverso 3. Il disciplinamento generale di cui al primo periodo si applica pertanto a tutte le altre procedure (p. es. domande multiple ai sensi dell'art. 111c D-LAsi).

Nella procedura celere il termine di partenza è di sette giorni, mentre nella procedura ampliata continua a essere compreso tra i sette e i trenta giorni (cpv. 2). Questo disciplinamento corrisponde alla direttiva dell'Unione Europea sui rimpatri, la quale prescrive un termine di partenza compreso tra i sette e i trenta giorni. Il termine di partenza per la procedura Dublino può essere, come sinora, inferiore a sette giorni (cfr. cpv. 3).

Il capoverso 2^{bis} corrisponde senza modifiche materiali al secondo periodo del vigente capoverso 2 (cfr. n. 1.2.3, sezione «Esecuzione degli allontanamenti» e 2.2.4).

Art. 46 cpv. 1^{bis} e 1^{ter}

Cpv. 1^{bis}

Si veda il commento all'articolo 27 D-LAsi.

Alle conferenze sull'asilo del 21 gennaio 2013 e del 28 marzo 2014 tutti i partecipanti hanno condiviso il principio secondo cui di norma l'esecuzione dell'allontanamento durante la permanenza nei centri della Confederazione compete al Cantone d'ubicazione (procedura celere e procedura Dublino, cfr. anche n. 7.3.1, lett. a del rapporto finale «Pianificazione globale per il riassetto nel settore dell'asilo»). Sono

⁶¹ RS 142.311.23

⁶² RS 142.201

tuttavia fatte salve soluzioni diverse previste dai Cantoni, ad esempio in una convenzione o in un concordato (cfr. n. 3.3.4 del rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni del 21 novembre 2012). Vi è inoltre la possibilità di designare un altro Cantone d'esecuzione se ad esempio un centro d'allontanamento si trova in un piccolo Cantone. Il nostro Consiglio disciplinerà in un'ordinanza le condizioni per la designazione di un altro Cantone d'esecuzione.

Cpv. 1^{ter}

In caso di domanda multipla ai sensi dell'articolo 111c LAsi il Cantone competente per le procedure d'asilo e d'allontanamento precedenti continua a essere competente dell'esecuzione dell'allontanamento e della concessione del soccorso d'emergenza. Tale disciplinamento va previsto esplicitamente nella legge sull'asilo e corrisponde al numero 5.1.2 della direttiva dell'UFM sulla legge sull'asilo (III), stato 4 luglio 2014.

Art. 52 cpv. 2 (abrogato)

L'abrogazione della possibilità di presentare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero, decisa nel quadro della modifica urgente della LAsi (progetto 3), va trasposta nel diritto ordinario a tempo indeterminato e concerne anche questa disposizione.

Art. 68 cpv. 3 (abrogato)

Si veda il commento all'articolo 52 capoverso 2 D-LAsi.

Art. 69 cpv. 1

Si tratta di un adeguamento redazionale. Visto che l'articolo 24 D-LAsi disciplina i centri della Confederazione, il riferimento a tale articolo deve essere cancellato.

Art. 72 Procedura

Si tratta di un adeguamento al riassetto del settore dell'asilo. Alle procedure per le persone bisognose di protezione si applicheranno in futuro per analogia anche le disposizioni sui centri della Confederazione (cfr. art. 24 segg. D-LAsi). Alle persone che si trovano in Svizzera saranno inoltre applicate per analogia le disposizioni sulla protezione giuridica (cfr. art. 69 D-LAsi e art. 102 segg. D-LAsi).

Secondo il diritto vigente, nei CRP si chiarisce dapprima, mediante una breve interrogazione, se la persona in questione appartenga a un gruppo di persone bisognose di protezione designato dal nostro Consiglio (cfr. art. 69 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 66 LAsi). Secondo il presente disegno tale interrogazione si svolgerà nei centri della Confederazione (cfr. art. 69 cpv. 2 LAsi). L'interrogazione nei centri della Confederazione deve svolgersi in presenza di un rappresentante legale (cfr. art. 102h D-LAsi). Dopo l'interrogazione, l'UFM determina chi appartiene a un gruppo di persone bisognose di protezione designato dal nostro Consiglio e chi può beneficiare della protezione provvisoria in Svizzera (cfr. art. 69 cpv. 2 LAsi). La procedura d'asilo pendente delle persone cui è concessa la protezione provvisoria in Svizzera è sospesa e, come sinora, tali persone sono ripartite sui Cantoni. Nel caso di persone che adempiono manifestamente la condizione di rifugiato o alle quali viene

rifiutata la protezione provvisoria, prosegue la procedura d'asilo nei centri della Confederazione.

Alle persone bisognose di protezione che si trovano all'estero (art. 68 LAsi) e alle quali è concessa la protezione provvisoria in loco non si applicano le disposizioni sulla protezione giuridica (art. 102f segg. D-LAsi). In questi casi il BFM concede di norma la protezione provvisoria direttamente in loco in presenza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR). Dopo il loro arrivo in Svizzera tali persone sono ripartite tra i Cantoni passando per i centri della Confederazione (cfr. il messaggio del Consiglio federale relativo alla revisione totale della legge sull'asilo nonché alla modificazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 4 dicembre 1995⁶³).

Art. 75 cpv. 4

Si veda il commento all'articolo 43 capoverso 4 D-LAsi.

Art. 76 cpv. 5

Le persone che non beneficiano più della protezione provvisoria devono potersi rivolgere a un consultorio giuridico del Cantone nelle fasi rilevanti della procedura. Anche a esse è pertanto applicabile per analogia l'articolo 102l D-LAsi. Alla procedura di ricorso si applica l'articolo 102m capoverso 1 lettera d D-LAsi.

Art. 78 cpv. 4

È stato tolto il riferimento all'articolo 30 LAsi, che verrà abrogato (Rappresentanti delle istituzioni di soccorso). Le persone cui è stata revocata la protezione provvisoria devono potersi rivolgere a un consultorio giuridico del Cantone nelle fasi rilevanti della procedura. Anche a esse è pertanto applicabile per analogia l'articolo 102l D-LAsi. Alla procedura di ricorso si applica l'articolo 102m capoverso 1 lettera d D-LAsi.

Titolo prima dell'art. 80

Capitolo 5: Aiuto sociale e soccorso d'emergenza

Sezione 1:

Concessione dell'aiuto sociale, del soccorso d'emergenza e degli assegni per figli, nonché istruzione scolastica di base

Si vedano anche i n. 1.2.4 e 2.2.5.

Poiché l'articolo 80 capoverso 4 D-LAsi disciplina anche l'istruzione scolastica di base, il titolo della sezione 1 deve essere adeguato.

Art. 80 Competenza nei centri della Confederazione

Per motivi di sistematica la competenza nei centri della Confederazione (art. 80 D-LAsi) e quella nei Cantoni (art. 80a D-LAsi) è disciplinata in due articoli distinti. Il tenore del vigente articolo 80 capoverso 1 LAsi è pertanto ripreso dal nuovo

⁶³ FF 1996 II 1, 79 seg.

articolo 80a D-LAsi. Durante la permanenza in un centro della Confederazione, quest'ultima garantisce l'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza (cpv. 1). Le disposizioni generali sull'aiuto sociale, il soccorso d'emergenza e l'assicurazione malattie (art. 81–83a LAsi) si applicano per analogia anche alle persone che soggiornano in un centro della Confederazione. In tal senso, queste persone sono messe sullo stesso piano di coloro che, in quel momento, soggiornano nello stesso Cantone. In collaborazione con il Cantone d'ubicazione e i terzi incaricati, la Confederazione assicura inoltre l'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione scolastica di base. In questi compiti rientrano anche la conclusione e la gestione dell'assicurazione malattie. Infine, la nuova legge sulle epidemie⁶⁴ (LEp) prevede pure nel settore dell'asilo misure specifiche per prevenire e combattere le malattie trasmissibili.

L'UFM può delegare a terzi la concessione del sostegno (aiuto sociale e soccorso d'emergenza), l'assistenza e la garanzia dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione scolastica di base (cpv. 2). Sulla base di un contratto, l'UFM indennizza detti terzi per le spese amministrative e di personale nonché per altre spese, analogamente a quanto previsto dall'OTest (cfr. art. 31 cpv. 2 OTest). In linea di massima l'indennizzo è versato a titolo forfettario. Nel caso di spese uniche l'indennizzo può essere fissato eccezionalmente in funzione delle spese effettive. S'intende così sancire la priorità dell'indennizzo forfettario, partendo dall'idea che i costi ricorrenti (p. es. vitto, alloggio, ecc.) vadano indennizzati a titolo forfettario. In caso di costi unici esattamente quantificabili, ad esempio le spese d'installazione o di ristrutturazione, va indennizzato l'importo effettivo.

L'UFM può convenire con il Cantone d'ubicazione che sia quest'ultimo a stipulare l'assicurazione malattie obbligatoria. Ciò rappresenta una soluzione di continuità nel passaggio dalla procedura celere a quella ampliata. I richiedenti l'asilo possono essere inseriti nei contratti collettivi già esistenti dei Cantoni con le assicurazioni malattie. L'UFM rimborsa a titolo forfettario le spese per i premi, le aliquote percentuali e la franchigia dell'assicurazione malattie. Il tenore del nuovo articolo 80 capoverso 3 è ripreso dall'articolo 31 capoverso 3 OTest.

Il tenore del capoverso 4 rispetta la ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale (Cost.), secondo cui l'istruzione scolastica di base compete ai Cantoni. Conformemente agli articoli 19 e 62 Cost. nonché al divieto di discriminazione di cui agli articoli 2 e 28 paragrafo 1a della Convenzione del 20 novembre 1989⁶⁵ sui diritti dei fanciulli, i Cantoni hanno il compito di garantire un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita accessibile a tutti i bambini. Per i bambini che si trovano nei centri della Confederazione tale istruzione deve essere garantita immediatamente dopo l'arrivo nel centro. Poiché la durata massima vigente di permanenza nei CPR di 90 giorni è prorogata ad almeno 100–140 giorni nei centri della Confederazione, i bambini che vi soggiornano non vanno svantaggiati rispetto a quelli attribuiti ai Cantoni. Il Cantone d'ubicazione provvede all'organizzazione dell'istruzione scolastica di base (assunzione degli insegnanti, adeguamento dei contenuti, ripartizione e organizzazione delle classi scolastiche, ecc.). Per l'istruzione scolastica di base la Confederazione può versare sussidi, che in linea di massima sono versati a titolo forfettario. Nel caso di spese uniche l'indennizzo può essere fissato eccezionalmente in funzione delle spese effettive.

⁶⁴ FF 2012 7201

⁶⁵ RS 0.107

Art. 80a Competenza nei Cantoni

Il riferimento al vigente articolo 30 capoverso 2 LAsi va stralciato poiché non è più richiesta la presenza regolare dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso alle audizioni. Il riassetto del settore dell'asilo non tange la competenza per la concessione di prestazioni di aiuto sociale e di soccorso d'emergenza. Per tali prestazioni sono competenti i Cantoni ai quali sono attribuiti i richiedenti l'asilo (cfr. primo periodo), ad esempio nel quadro della procedura ampliata. Lo stesso vale nel caso delle persone che nella procedura celere o nella procedura Dublino sono attribuite ai Cantoni prima della scadenza della durata massima di 140 giorni (p. es. a causa di un notevole aumento delle domande d'asilo, cfr. art. 24 cpv. 5 D-LAsi).

Le persone la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato nel quadro della procedura celere o della procedura Dublino nei centri della Confederazione non sono attribuite ai Cantoni. Se tuttavia l'esecuzione dell'allontanamento non può essere garantita entro il periodo massimo di 140 giorni, il soccorso d'emergenza è prestato dal Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento (cfr. secondo periodo). Si tratta dei Cantoni d'ubicazione dei centri di partenza.

Art. 82 cpv. 2bis

Dal 1° febbraio 2014 (entrata in vigore della modifica della legge sull'asilo del 14 dicembre 2012), le persone che presentano una domanda multipla hanno diritto soltanto al soccorso d'emergenza (art. 82 cpv. 2 LAsi). Le prestazioni del soccorso d'emergenza sono indennizzate ai Cantoni con un importo forfettario. Ciò vale anche per persone respinte con decisione passata in giudicato in fase di esecuzione o in procedura di ricorso straordinario. Il legislatore ha voluto esplicitamente equiparare queste categorie (esecuzione, domande multiple, domande di riesame e di revisione). In questo modo s'intende evitare che le persone che presentano una domanda di riesame o multipla immotivata siano avvantaggiate rispetto alle persone in fase di esecuzione.

La situazione è tuttavia diversa se, in seguito a circostanze particolari, le competenti autorità federali decidono una moratoria generale delle decisioni o delle esecuzioni per un determinato gruppo di richiedenti l'asilo. Il prolungamento del soggiorno delle persone in questione in seguito alla moratoria non è dovuto a un comportamento abusivo. È piuttosto la situazione incerta nel Paese di provenienza a impedire che possano essere prese decisioni con esecuzione dell'allontanamento.

Il nuovo articolo 82 capoverso 2^{bis} crea pertanto la possibilità che durante una moratoria generale delle decisioni e delle esecuzioni i Cantoni concedano, se lo prevede il DFGP, aiuto sociale alle persone coinvolte. Mediante un importo forfettario globale, la Confederazione indennizza i Cantoni per le spese di aiuto sociale durante la moratoria, evitando così che siano i Cantoni a sopportarne le conseguenze. Una moratoria intende inoltre evitare un effetto di richiamo (nessuna concessione immediata della protezione fintanto che la situazione non sia chiarita).

L'espressione «moratoria generale delle decisioni e delle esecuzioni» intende chiarire che si tratta di una moratoria di una certa portata. L'impostazione concreta della moratoria (p. es. durata, cerchia di persone) non va tuttavia precisata nella legge, bensì in un'ordinanza. In linea di massima una moratoria generale delle decisioni e delle esecuzioni non dovrebbe durare più di un anno. Se al termine di tale periodo

non si prospetta una normalizzazione della situazione nel Paese di provenienza, occorre trovare un'altra soluzione per le persone coinvolte (p. es. ammissione provvisoria).

Questa nuova disposizione si fonda sulla disposizione derogatoria sull'attività lucrativa di cui all'articolo 43 capoverso 3 LAsi, secondo cui, in determinate circostanze, i Cantoni possono autorizzare l'esercizio di un'attività lucrativa per determinate categorie di persone oltre lo scadere del termine di partenza (persone con decisione d'allontanamento in esecuzione o con procedura di ricorso straordinaria) o per persone che hanno presentato una domanda multipla.

Art. 88 cpv. 1 e 3^{bis}

Cpv. 1

Si tratta di un adeguamento redazionale ai nuovi articoli 93a e 93b D-LAsi.

Cpv. 3^{bis}

Dal 1° febbraio 2014 le persone cui la Svizzera ha concesso asilo non hanno più automaticamente diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo cinque anni di soggiorno legale. Prima l'UFM versava per queste persone una somma forfettaria globale ai Cantoni fino all'ottenimento del permesso di domicilio; dal 1° febbraio 2014 tale somma è versata per al massimo cinque anni a partire dal deposito della domanda d'asilo (art. 88 cpv. 3 LAsi). Come già previsto sinora in un'ordinanza, il presente disegno prevede di sancire nella legge che, nel caso di persone che sono state accolte in Svizzera nell'ambito della concessione dell'asilo a gruppi di rifugiati, la Confederazione può eccezionalmente versare la somma forfettaria ai Cantoni per più di cinque anni. Questa deroga serve soprattutto a colmare lacune temporanee nelle assicurazioni sociali, incentivando così i Cantoni ad accogliere in particolare persone anziane, persone con una grave malattia cronica o persone con una menomazione fisica o psichica.

Art. 91 cpv. 2^{ter} e 4^{bis}

La disposizione secondo cui la Confederazione può versare ai Cantoni d'ubicazione di un centro della Confederazione un contributo forfettario alle spese per la sicurezza e sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione, decisa nel quadro della modifica urgente della LAsi, va trasposta, a tempo indeterminato, nel diritto ordinario (art. 91 cpv. 2^{ter} e 4^{bis} secondo il progetto 3). Poiché, oltre ai centri di cui all'articolo 24 D-LAsi e ai centri cantonali e comunali di cui all'articolo 24e D-LAsi, l'espressione «centri della Confederazione» comprende anche i centri speciali (art. 24a D-LAsi), il riferimento all'articolo 24a LAsi può essere stralciato.

Art. 93a Consulenza per il ritorno

Cpv. 1

Nel riassetto del settore dell'asilo, la consulenza per il ritorno deve assumere un ruolo di rilievo. L'obiettivo della consulenza per il ritorno fornita nei centri della Confederazione è di informare in modo tempestivo e completo i richiedenti l'asilo sull'esistente offerta di aiuto per il ritorno e di promuovere il ritorno volontario.

La consulenza per il ritorno compete al Cantone cui è attribuito un richiedente l'asilo, ad esempio nel quadro della procedura ampliata.

L'UFM deve creare nei centri della Confederazione la possibilità di condurre colloqui regolari sul ritorno. L'accesso alla consulenza per il ritorno e il ritorno volontario con l'aiuto al ritorno sono possibili in qualsiasi fase procedurale (anche nella fase preparatoria). In tal modo, il richiedente è informato sulle alternative alla procedura d'asilo in Svizzera e può occuparsi per tempo di un eventuale ritorno al suo Paese d'origine.

L'aiuto al ritorno è retto, come sinora, dall'articolo 93 LAsi.

Cpv. 2

Un servizio indipendente dall'UFM (consultorio cantonale per il ritorno o terzi) offre la consulenza per il ritorno nei centri della Confederazione. Questo per rispondere a una richiesta dei consultori già esistenti, che attribuiscono grande importanza a una consulenza indipendente.

Art. 93b Sussidi per la consulenza per il ritorno

Cpv. 1

La Confederazione versa sussidi ai fornitori di prestazioni nei centri della Confederazione. I sussidi costituiscono un indennizzo per l'informazione e la consulenza in merito alle possibilità di ritorno dei richiedenti l'asilo, nonché delle persone oggetto di una decisione d'allontanamento. Essi contemplano le spese amministrative e di personale dei consultori cantonali per il ritorno o dei terzi incaricati. Analogamente a quanto previsto per l'indennizzo della consulenza giuridica e della rappresentanza legale dei richiedenti l'asilo (cfr. art. 102k D-LAsi), l'indennizzo di tali spese è fissato sulla base di un accordo tra la Confederazione e il fornitore di prestazioni.

Cpv. 2

Il versamento dei sussidi per indennizzare la consulenza per il ritorno fornita nei Cantoni sarà fissato, come sinora, in un'ordinanza del Consiglio federale ed è retto dal vigente articolo 93 capoverso 4 LAsi.

Art. 94 (abrogato)

L'articolo 94 LAsi (Sussidi a istituzioni di soccorso) va abrogato poiché non è più richiesta la presenza regolare dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso alle audizioni (cfr. anche art. 30 LAsi).

Titolo prima dell'art. 95a

Capitolo 6a: Approvazione dei piani per edifici e infrastrutture della Confederazione

Si vedano anche i numeri 1.2.8 e 2.3.

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 95a Principio

Cpv. 1

Il capoverso 1 sancisce il principio secondo cui edifici e infrastrutture che servono alla Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo o per l'espletamento delle procedure d'asilo possono essere edificati, modificati o destinati a questo nuovo utilizzo unicamente previa approvazione dei piani da parte del DFGP. Nel caso degli edifici per l'espletamento delle procedure d'asilo si tratta ad esempio di stabili che servono all'audizione dei richiedenti l'asilo, allo loro consulenza in merito alla procedura d'asilo o all'assistenza medica.

Si è rinunciato a prevedere esplicitamente nella legge che in caso di bisogno le nuove strutture possono essere utilizzate anche dai Cantoni, poiché, sotto il profilo sistematico, una disposizione di questo tipo non va inclusa nella normativa relativa alla procedura di approvazione dei piani, ma può ad esempio far parte del piano settoriale. È intenzione della Confederazione permettere anche ai Cantoni di utilizzare, se necessario, le strutture della Confederazione per l'alloggio dei richiedenti l'asilo loro attribuiti, compresi ad esempio quelli oggetto di una decisione negativa sull'asilo che si trovano nella procedura d'esecuzione dell'allontanamento. Inoltre, nel piano settoriale può ad esempio essere stabilito che, se necessario, è possibile utilizzare le strutture per altri scopi (p. es. centri per il tempo libero, manifestazioni sociali ecc.).

Il rilascio dell'approvazione dei piani compete al DFGP. In generale, nelle altre procedure di approvazione dei piani secondo il diritto federale, l'autorità d'approvazione è di norma un ufficio federale, ma in singoli casi anche un dipartimento. Gli uffici federali assumono la suddetta competenza soprattutto nell'ambito delle procedure in cui l'approvazione è richiesta da privati e le dimensioni politiche del progetto sono limitate.

Se la domanda di approvazione dei piani è presentata da un'autorità federale, la competenza per la stessa dovrebbe essere assunta dal corrispondente dipartimento. Anche se in linea di massima è possibile che una procedura amministrativa conclusa da una decisione dipartimentale sia condotta da un ufficio, nel caso in esame l'UFM sarebbe sia richiedente sia autorità istruttrice. Questa doppia funzione può essere evitata se la Segreteria generale del DFGP funge da autorità istruttrice. Questo modello consente anche di salvaguardare la coerenza della legislazione.

Cpv. 2 e 3

Questi capoversi corrispondono alle usuali formulazioni nell'ambito delle procedure d'approvazione dei piani secondo il diritto federale. Vi si stabilisce, tra le altre cose, che occorre tenere conto del diritto cantonale purché non limiti in maniera sproporzionata l'adempimento dei compiti relativi all'alloggio dei richiedenti l'asilo o all'espletamento delle procedure d'asilo. La formulazione del capoverso 3 permette di includere anche il diritto comunale.

Cpv. 4

Per progetti che hanno un notevole impatto sul territorio e sull'ambiente si presuppone in linea di massima l'esistenza di un piano settoriale. Tuttavia, non tutti i progetti della Confederazione vanno inseriti e localizzati geograficamente in un

piano settoriale. Un criterio per l'inserimento in un piano settoriale sono ad esempio le dimensioni dell'alloggio nonché dei locali e delle strutture adiacenti.

I grandi centri della Confederazione vanno pertanto inseriti in un piano settoriale, mentre le infrastrutture per l'alloggio temporaneo di richiedenti l'asilo non devono essere coordinate geograficamente nel piano settoriale.

Il piano settoriale deve comprendere anche una parte generale progettuale. In relazione all'alloggio dei richiedenti l'asilo è opportuno integrare in questa parte considerazioni di principio sull'ubicazione e la gestione di tali infrastrutture, anche se sono utilizzate solo temporaneamente e se il loro impatto sull'ambiente non è tale da richiedere un piano settoriale.

Art. 95b Diritto d'espropriazione e diritto applicabile

L'articolo 95b D-LAsi disciplina il diritto applicabile. La disposizione corrisponde alla formulazione usuale per altre procedure di approvazione dei piani secondo il diritto federale. L'articolo sancisce esplicitamente nella legge che, se necessario, il DFGP è autorizzato a procedere all'espropriazione.

Titolo prima dell'articolo 95c

Sezione 2: Procedura di approvazione dei piani

Art. 95c–95j

Negli articoli 95c–95j D-LAsi la procedura di approvazione dei piani, che corrisponde alle esistenti procedure di approvazione dei piani del diritto federale, è descritta in dettaglio. Le disposizioni riguardano l'avvio della procedura ordinaria di approvazione dei piani (art. 95c D-LAsi), il picchettamento (art. 95d D-LAsi), l'audizione, la pubblicazione e il deposito dei piani (art. 95e D-LAsi), l'avviso personale (art. 95f D-LAsi) e le possibilità di opposizione (art. 95g D-LAsi).

Il riferimento all'articolo 62b della legge federale 21 marzo 1997⁶⁶ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, contenuto nell'articolo 95h D-LAsi, garantisce che la procedura di eliminazione delle divergenze nell'amministrazione federale corrisponda alle altre procedure di approvazione dei piani.

La durata di validità di cinque anni dell'approvazione dei piani prevista all'articolo 95i D-LAsi è prevista anche nell'ambito di altre procedure di approvazione dei piani secondo il diritto federale (cfr. anche n. 2.3).

Si distingue tra la procedura di approvazione dei piani ordinaria e quella semplificata. Quest'ultima (art. 95j D-LAsi) va applicata esclusivamente a progetti limitati localmente e che riguardano pochi interessati chiaramente individuabili (lett. a) nonché a edifici e infrastrutture la cui modifica o trasformazione della destinazione non altera in maniera sostanziale l'aspetto esterno, non lede interessi degni di protezione di terzi e ha ripercussioni insignificanti sul territorio e sull'ambiente (lett. b). Infine la procedura di approvazione dei piani semplificata va applicata a edifici e infrastrutture che sono rimossi entro tre anni (lett. c).

I piani dettagliati che si basano su un progetto già approvato vengono approvati nell'ambito della procedura semplificata (art. 95j cpv. 2 D-LAsi). Un esempio di applicazione della procedura di approvazione semplificata è la sostituzione di un impianto di riscaldamento esistente con un impianto migliore e meno dannoso per l'ambiente.

Nei casi dubbi va tuttavia sempre applicata la procedura ordinaria (art. 95j cpv. 4 D-LAsi). Anche nell'ambito della procedura semplificata gli interessati beneficiano di una protezione giuridica completa (art. 95l D-LAsi).

La procedura di approvazione dei piani, in particolare le disposizioni sull'avvio della procedura di approvazione dei piani ordinaria e l'applicazione della procedura semplificata, sarà precisata in una nuova ordinanza del nostro Consiglio (cfr. n. 2.3).

Sezione 3: Procedura di stima; immissione in possesso anticipata

Art. 95k

Le disposizioni relative alla procedura di stima e all'immissione in possesso anticipata corrispondono alle usuali formulazioni nel quadro delle procedure di approvazione dei piani del diritto federale.

Sezione 4: Procedura di ricorso

Art. 95l

Il presente articolo disciplina la tutela giurisdizionale. Come già precedentemente menzionato, è possibile ricorrere presso il Tribunale amministrativo federale (TAF) contro le decisioni del Dipartimento (SG-DFGP). La decisione del TAF può essere impugnata dinanzi al Tribunale federale. In tal modo è garantita una protezione giuridica completa in tutte le procedure.

Titolo prima dell'articolo 99a

Sezione 1a: Sistema d'informazione per i centri della Confederazione e gli alloggi negli aeroporti

Art. 99a cpv. 3 lett. b

Si tratta di un adeguamento redazionale all'articolo 26 D-LAsi. L'interrogazione sommaria dei richiedenti l'asilo è ora disciplinata dall'articolo 26 capoverso 3 D-LAsi.

Art. 99b lett. d

In futuro i richiedenti l'asilo potranno essere alloggiati in un centro gestito da un Cantone o da un Comune se nei centri della Confederazione non sono a disposizione abbastanza posti (art. 24e D-LAsi).

Per garantire un esercizio uniforme dei centri della Confederazione e di quelli cantonali e comunali ai sensi dell'articolo 24e D-LAsi, avranno accesso al sistema d'informazione MIDES anche i collaboratori dei centri cantonali e comunali.

I collaboratori dei centri cantonali e comunali ai sensi dell'articolo 24e D-LAsi hanno accesso al sistema d'informazione MIDES soltanto in quanto necessario per l'adempimento dei compiti conferiti loro dall'UFM. Si tratta soprattutto di compiti relativi all'alloggio e all'assistenza. L'accesso a MIDES intende permettere ai collaboratori dei centri cantonali o comunali di organizzare i trasferimenti da un centro all'altro, di assicurare la gestione interna e di garantire che vengano rispettate le tappe procedurali. I dettagli relativi al tipo e alla portata dell'accesso saranno disciplinati in un'ordinanza.

Titolo prima dell'articolo 102

Capitolo 8: Tutela giurisdizionale, procedura di ricorso, riesame e domande multiple

Si vedano anche i numeri 1.2.9 e 2.4.

Sezione 1: Protezione giuridica nei centri della Confederazione

La presente sezione disciplina la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo durante la permanenza nei centri della Confederazione (procedura celere e Dublino).

La sezione 1a disciplina la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo che soggiornano in un Cantone nell'ambito della procedura ampliata (cfr. art. 102l e 102m D-LAsi). La sezione 1b disciplina il gratuito patrocinio in particolare per la procedura ampliata.

Art. 102f Principio

Cpv. 1

Quale misura accompagnatoria alla rapidità della procedura, i richiedenti l'asilo hanno diritto a una consulenza e a una rappresentanza legale gratuite nelle procedure celere e Dublino.

Nella procedura ampliata questo diritto sussiste fintanto che i richiedenti soggiornano nei centri della Confederazione, ossia fino alla decisione di applicare la procedura ampliata (cernita nella procedura di prima istanza). In seguito essi sono ripartiti fra i Cantoni (art. 26d D-LAsi). Durante la permanenza nel Cantone, i richiedenti hanno diritto a una rappresentanza legale gratuita limitata, retta dagli articoli 102l e 102m D-LAsi nelle sezioni 1a e 1b.

Nei centri della Confederazione il rappresentante legale è assegnato sin dall'inizio della fase preparatoria. Cambiarlo è possibile soltanto in presenza di motivi fondati.

Nel corso della procedura d'asilo, il consulente e rappresentante legale può informare in particolare i richiedenti sulla procedura, partecipare al primo interrogatorio e

all'audizione, prendere posizione in merito alla bozza di una decisione d'asilo negativa e interporre ricorso contro le decisioni dell'UFM.

Cpv. 2

La consulenza e la rappresentanza legale nei centri della Confederazione vanno organizzate, nel quadro di una convenzione sulle prestazioni, da uno o più terzi incaricati. A seconda dell'ubicazione del centro della Confederazione è ipotizzabile suddividere l'incarico su diversi fornitori di prestazioni. Per motivi organizzativi, tuttavia, per ogni centro va incaricato un unico fornitore di prestazioni. La forma in cui sono garantite la consulenza e la rappresentanza legale è stabilita nell'accordo sulle prestazioni. I fornitori di prestazioni potrebbero ad esempio stilare un elenco dei rappresentanti legali interessati e adeguati, che potrebbe comprendere consulenti giuridici così come avvocati indipendenti o giuristi che dispongono di conoscenze approfondite nel diritto in materia d'asilo.

La consulenza e la rappresentanza legale sono fornite nei centri della Confederazione o nelle loro immediate vicinanze. In linea di massima i fornitori di prestazioni sono indennizzati con importi forfettari. Nel caso di spese uniche l'indennità può essere fissata eccezionalmente in funzione delle spese effettive. L'indennità versata al fornitore di prestazioni comprende in particolare anche l'indennizzo per una traduzione indipendente (interprete) e per l'organizzazione (cfr. art. 102k cpv. 2 D-LAsi).

Art. 102g Consulenza in merito alla procedura d'asilo

La consulenza è a disposizione nei centri della Confederazione per tutta la durata della procedura d'asilo, inclusa la procedura di ricorso. Dal punto di vista dei contenuti è limitata a questioni relative alla procedura d'asilo. I richiedenti l'asilo possono chiedere la consulenza a partire dal primo giorno di permanenza in un centro della Confederazione. Gli uffici sono situati nei centri o nelle immediate vicinanze.

Art. 102h Rappresentante legale

Cpv. 1

Nei centri della Confederazione il rappresentante legale è assegnato al richiedente l'asilo immediatamente dopo il suo arrivo e quindi già a partire dalla fase preparatoria. Ciò significa che il rappresentante legale può partecipare alla prima interrogazione nella fase preparatoria, sempreché il richiedente l'asilo non rinunci esplicitamente alla rappresentanza. In quest'ultimo caso il richiedente può tutelare egli stesso i propri diritti o incaricare un procuratore come suo rappresentante legale, assumendosene i costi.

Il rappresentante legale deve partecipare a tutte le fasi rilevanti della procedura, garantendo in tal modo una protezione giuridica completa. È possibile cambiare rappresentante legale soltanto se vi sono motivi fondati, per esempio se le cause alla base di una domanda d'asilo sono persecuzioni legate al genere, per cui la persona in questione desidera essere rappresentata da qualcuno del medesimo sesso.

Cpv. 2 e 4

Il rappresentante legale deve informare quanto prima il richiedente l'asilo sulle sue possibilità nella procedura d'asilo (cpv. 2). La decisione definitiva da parte del

rappresentante legale di rinunciare al ricorso riguardante una domanda d'asilo manifestamente infondata può essere presa soltanto nel momento in cui sono stati esaminati e valutati in modo approfondito tutti gli aspetti rilevanti per la decisione, ossia soltanto in presenza di una decisione di prima istanza. Per tale motivo, dopo la notifica della decisione sull'asilo, il rappresentante legale deve comunicare quanto prima al richiedente l'asilo la sua rinuncia a interporre ricorso (cpv. 4). Essendo informati tempestivamente sulle loro probabilità nella procedura d'asilo (cpv. 2), i richiedenti l'asilo possono prepararsi per tempo a un eventuale ricorso (p. es. contattando un rappresentante legale scelto da loro stessi). Ciò permette ai richiedenti di far valere senza limitazioni il proprio diritto di ricorso.

Cpv. 3 e 5

La rappresentanza legale nelle procedure celere e di Dublino si estende dall'assegnazione sino al passaggio in giudicato della decisione.

Nella procedura ampliata è assicurata in linea di massima sino alla decisione di applicare tale procedura. La decisione corrispondente è presa dopo l'audizione dei motivi d'asilo o la concessione del diritto di essere sentiti. Dopo l'attribuzione a un Cantone, la consulenza e la rappresentanza legale sono rette dagli articoli 102l e 102m D-LAsi. Durante il soggiorno nel Cantone, i richiedenti l'asilo possono rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico durante le fasi della procedura d'asilo rilevanti per la decisione, per esempio una seconda audizione sui motivi d'asilo (art. 102l D-LAsi). In alternativa, anche dopo l'attribuzione ai Cantoni i richiedenti possono continuare a rivolgersi al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (cfr. art. 102l D-LAsi). Se il rappresentante legale assegnato non è più a disposizione per la procedura ampliata, quest'ultimo informa il consultorio giuridico del Cantone sullo stato della procedura (cfr. art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi).

Nel quadro della procedura di ricorso è previsto il patrocinio d'ufficio per i richiedenti l'asilo indigenti il cui ricorso non è in partenza privo di probabilità di successo (art. 102m D-LAsi). Nella procedura ampliata, il termine di ricorso continua a essere di 30 giorni. Non è pertanto necessario adottare misure supplementari per la protezione giuridica.

I compiti del rappresentante legale nei centri della Confederazione sono disciplinati all'articolo 102k D-LAsi.

Art. 102i Compiti del fornitore di prestazioni

Cpv. 1 e 2

Il fornitore di prestazioni è responsabile dell'organizzazione della consulenza in merito alla procedura d'asilo e della rappresentanza legale. Garantisce che l'adempimento di questi compiti soddisfi standard qualitativi elevati. Designa le persone incaricate dei suddetti compiti e le assegna ai richiedenti l'asilo. In tal modo si garantisce che tali persone siano assegnate da un servizio neutrale. È importante che tale funzione possa essere assunta in modo oggettivo e indipendente.

Cpv. 3 e 4

Sono ammesse a fornire consulenza gratuita in merito alla procedura d'asilo tutte le persone che dispongono di esperienza professionale con i richiedenti l'asilo. Non devono necessariamente essere in possesso di un diploma universitario in giuri-

sprudenza. Già oggi possono fornire consulenza ai richiedenti l'asilo persone che dispongono di esperienza professionale nel settore ma non sono titolari di un diploma universitario in giurisprudenza (consultori giuridici).

Sono ammessi a fungere gratuitamente da rappresentanti legali gli avvocati. Sono inoltre ammesse le persone con un diploma universitario in giurisprudenza (senza patente di avvocato) che dispongono di esperienza professionale nel settore dell'asilo.

Cpv. 5

Tra il fornitore di prestazioni e l'UFM deve avere luogo un regolare scambio d'informazioni, in particolare in relazione alla garanzia della qualità e alle questioni di coordinamento. Nell'ambito della garanzia della qualità occorre provvedere affinché nella procedura di ricorso il rappresentante legale si limiti a casi che non siano sin dall'inizio senza speranza.

Art. 102j Partecipazione del rappresentante legale

Cpv. 1 e 2

È compito del fornitore di prestazioni garantire che il rappresentante legale partecipi al primo interrogatorio durante la fase preparatoria e all'audizione e che sia informato senza indugio sulle successive fasi procedurali. L'UFM gli comunica tempestivamente le relative scadenze. Le azioni dell'UFM esplicano pieno effetto giuridico anche in assenza del rappresentante legale. Tale disciplinamento è necessario per poter espletare la procedura d'asilo entro i termini brevi proposti.

È inoltre compito del fornitore di prestazioni trovare tempestivamente un sostituto del rappresentante legale in caso d'impedimento di quest'ultimo. In presenza di un impedimento a breve termine non prevedibile e riconducibile a circostanze gravi non influenzabili (p. es. malattia improvvisa, infortunio, ecc.), la fase procedurale in questione è spostata fino alla prossima data possibile. L'espressione «motivi scusabili» indica che devono sussistere motivi che non permettono al rappresentante legale di designare un sostituto, come ad esempio in caso di grave incidente con ricovero in ospedale.

Cpv. 3

La bozza di una decisione negativa sull'asilo è sottoposta al rappresentante legale assegnato per parere (art. 102k cpv. 1 lett. c D-LAsi). Il fornitore di prestazioni gliela deve trasmettere tempestivamente. Se il rappresentante legale non esprime un parere o lo presenta dopo la scadenza del termine, ciò è considerata una rinuncia a esprimere un parere. In tal modo si garantisce che la procedura sia conclusa in tempo utile. Questo modo di procedere è legittimo poiché il rappresentante legale potrà interporre ricorso anche dopo la notifica della decisione definitiva.

Art. 102k Indennità per la consulenza e la rappresentanza legale

Cpv. 1

Il capoverso 1 elenca i compiti per i quali è versata un'indennità ai fornitori di prestazioni nei centri della Confederazione. Non si tratta di un elenco esaustivo.

Durante la procedura di ricorso, oltre all'atto di ricorso il rappresentante legale è tenuto a redigere ulteriori altri atti nell'ambito di uno scambio di scritti e ad assistere il richiedente l'asilo nel caso di misure istruttorie nella procedura di ricorso (p. es. audizione orale del richiedente).

È prevista un'indennità anche per l'assunzione, in veste di persona di fiducia, della tutela degli interessi di richiedenti l'asilo minorenni (cfr. lett. e). Il rappresentante legale deve assicurare il coordinamento con la competente autorità cantonale di protezione dei minori e degli adulti (art. 17 cpv. 3 lett. a D-LAsi).

Dopo l'attribuzione ai Cantoni, i richiedenti l'asilo cui si applica la procedura ampliata hanno la possibilità di rivolgersi a un consultorio giuridico nel Cantone per le fasi procedurali rilevanti per la decisione (p. es. audizione sui motivi d'asilo, cfr. il commento all'art. 102/ D-LAsi). In alternativa, gli interessati possono continuare a rivolgersi al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (art. 102/ cpv. 1 D-LAsi). La relativa indennità è fissata nell'ambito dell'accordo tra la Confederazione e il fornitore di prestazioni (lett. f). Se non è più a disposizione nella procedura ampliata (p. es. perché non opera nel Cantone cui è stato attribuito il richiedente), il rappresentante legale assegnato informa il consultorio giuridico del Cantone d'attribuzione sullo stato attuale della procedura d'asilo (lett. f). Ciò agevola il passaggio di competenza e garantisce che il consultorio giuridico disponga di tutte le informazioni necessarie per poter consigliare e rappresentare il richiedente l'asilo.

L'indennizzo dei compiti di consulenza e rappresentanza elencati al capoverso 1 va fissato in un accordo con il fornitore di prestazioni.

Cpv. 2

L'indennità da fissare nell'accordo comprende anche le spese amministrative e per il personale (in particolare per l'organizzazione e lo svolgimento della consulenza e della rappresentanza legale), nonché l'indennizzo per le spese di una traduzione indipendente. La condizione della traduzione indipendente tiene conto dell'esigenza di una consulenza e rappresentanza completa nella procedura d'asilo. In linea di massima l'indennizzo è versato a titolo forfettario.

Sezione 1a: Protezione giuridica dopo l'attribuzione ai Cantoni

Art. 102l Consulenza e rappresentanza legale nella procedura ampliata

Dopo la decisione di applicare la procedura ampliata, i richiedenti l'asilo sono attribuiti a un Cantone per la durata della procedura (art. 26d D-LAsi). Per le fasi procedurali rilevanti per la decisione, ad esempio un'audizione supplementare sui motivi d'asilo, i richiedenti possono rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico situato nel Cantone (cpv. 1). In alternativa possono rivolgersi al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (cpv. 1; cfr. anche il commento all'art. 102k D-LAsi).

La rappresentanza legale per la procedura di ricorso è retta dall'articolo 102m D-LAsi e può essere assunta anche da titolari di un diploma universitario in giurisprudenza con esperienza professionale nel settore dell'asilo (art. 102m cpv. 3 D-LAsi). Ciò consente alle persone che operano nei consultori giuridici di poter

rappresentare i richiedenti nella procedura di ricorso, evitando un ulteriore passaggio di competenze.

Per la loro attività i consultori giuridici ricevono un'indennità della Confederazione stabilita nell'ambito di un accordo (cpv. 2). Vanno indennizzate unicamente la consulenza e la rappresentanza legale fornite nelle fasi procedurali rilevanti per la decisione (p. es. le audizioni sui motivi d'asilo, la concessione del diritto di essere sentiti in merito ai risultati dei chiarimenti, ecc.). La portata dell'indennità, versata in linea di massima a titolo forfettario, è oggetto di un accordo tra la Confederazione e il consultorio giuridico nel Cantone. L'indennizzo riguarda anche l'informazione del consultorio giuridico in merito allo stato della procedura d'asilo (cfr. anche art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi).

Le attività nelle fasi procedurali rilevanti del rappresentante legale assegnato che, al posto del consultorio giuridico, assolve la rappresentanza anche nella procedura ampliata sono indennizzate in base all'accordo con il fornitore di prestazioni (art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi).

Il nostro Consiglio fissa le condizioni che deve adempiere un consultorio giuridico (p. es. esperienza comprovata nel settore dell'asilo, cfr. cpv. 3) per espletare i suoi compiti (consulenza e rappresentanza legale di richiedenti l'asilo).

L'indennità per la rappresentanza legale nella procedura di ricorso è retto dall'articolo 102m D-LAsi.

Sezione 1b: Gratuito patrocinio

Il gratuito patrocinio si può applicare anche ai richiedenti l'asilo soggetti alla procedura celere o alla procedura Dublino (cfr. art. 102m cpv. 4 D-LAsi). Poiché tali richiedenti di regola non soggiornano in un centro cantonale, bensì in un centro della Confederazione (art. 24 cpv. 2 lett. a e b D-LAsi), occorre inserire, per motivi sistematici, una nuova sezione prima dell'articolo 102m D-LAsi.

Art. 102m

Il disciplinamento del gratuito patrocinio deciso nell'ambito del progetto 1 (art. 110a LAsi, abrogazione del requisito della necessità di una rappresentanza ufficiale per il patrocinio gratuito; in vigore dal 1° febbraio 2014) sarà in futuro applicato alle persone la cui domanda d'asilo è trattata nel quadro della procedura ampliata (cfr. cpv. 1 lett. a).

Ai richiedenti l'asilo in questione va messo a disposizione un patrocinio gratuito per la procedura di ricorso, se non dispongono di mezzi e se il loro ricorso non sembra privo di probabilità di successo (cfr. art. 65 PA).

Lo stesso vale per i richiedenti la cui domanda è trattata nelle procedure celere o Dublino, ma che rinunciano al rappresentante legale gratuito secondo l'articolo 102h D-LAsi o per le quali il rappresentante legale assegnato ha rinunciato a interporre ricorso (cpv. 4 e art. 102h cpv. 4 D-LAsi). Nelle procedure celere e Dublino, i richiedenti che si sono avvalsi di un rappresentante legale gratuito nei centri della Confederazione (art. 102h D-LAsi) sono rappresentati da quest'ultimo anche nella procedura di ricorso. Pertanto a tali persone non si applica l'articolo 102m D-LAsi.

Sono escluse dal gratuito patrocinio agevolato i ricorsi interposti nel quadro di procedure di riesame e di revisione, nonché di domande multiple (cpv. 2). La deroga prevista dal diritto vigente, secondo cui il gratuito patrocinio agevolato è escluso anche nella procedura Dublino, va abrogata. Sarebbe poco coerente non applicare il gratuito patrocinio ai casi Dublino trattati nell'ambito della procedura ampliata.

Titolo prima dell'articolo 103

Sezione 1c: Procedura di ricorso a livello cantonale

Per motivi sistematici la vigente sezione 1 va disciplinata nella nuova sezione 1c.

Art. 108 Termini di ricorso

Si vedano anche i numeri 1.2.3, sezione «Procedura di ricorso» e 2.2.3.

Il termine di ricorso contro decisioni materiali sull'asilo nella procedura celere è di sette giorni lavorativi, mentre quello contro le decisioni incidentali è di cinque giorni civili (cpv. 1). La riduzione del termine di ricorso dagli attuali 30 giorni a sette giorni lavorativi è sostenibile in considerazione della più ampia protezione giuridica e necessaria per accelerare le procedure d'asilo.

Nella procedura ampliata, il termine di ricorso contro le decisioni d'asilo materiali è di trenta giorni, mentre quello contro le decisioni incidentali è di dieci giorni (cpv. 2). Entrambi i termini corrispondono a quelli vigenti (cfr. art. 108 cpv. 1 LAsi).

Nelle procedure celere e ampliata, il termine di ricorso contro le decisioni di non entrata nel merito e per la procedura all'aeroporto è di cinque giorni lavorativi, come secondo il diritto vigente (il capoverso 3 corrisponde senza modifiche materiali al capoverso 2 vigente). Con l'espressione generale «decisione di non entrata nel merito» si chiarisce che per tutte le decisioni di non entrata nel merito pronunciate in virtù della legge sull'asilo vale un termine di ricorso di cinque giorni (p. es. domande di riesame e multiple, cfr. art. 111b seg. LAsi).

Il capoverso 3 traspone nel diritto vigente la disposizione introdotta nel quadro della modifica urgente della LAsi, secondo cui il termine di ricorso in caso di respingimento di una domanda d'asilo di una persona proveniente da uno Stato sicuro è di cinque giorni lavorativi (art. 108 cpv. 2 LAsi secondo il progetto 3).

Negli altri casi il termine di ricorso è di 30 giorni dalla notifica della decisione (cpv. 6). Vi rientrano tutte le ulteriori decisioni materiali pronunciate in virtù della legge sull'asilo.

I capoversi 4, 5 e 7 corrispondono sostanzialmente ai capoversi 3–5 vigenti. Poiché l'ordine della carcerazione in vista di rinvio coatto sarà di competenza dei Cantoni d'ubicazione dei centri della Confederazione (attualmente UFM, cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 D-LStr), l'autorità di ricorso non è più il TAF. Per tale motivo nel capoverso 4 vigente va stralciato il rinvio alla carcerazione in vista di rinvio coatto. (cfr. art. 108 cpv. 5 D-LAsi).

Art. 109 Termini d'evasione dei ricorsi

Nell'articolo 109 D-LAsi si rinuncia all'espressione «di norma» (cfr. il commento all'art. 37 D-LAsi e n. 1.2.3, sezione «Procedura di ricorso», e 2.2.2 seg.).

Cpv. 1

Nella procedura celere il TAF deve evadere i ricorsi contro decisioni materiali sull'asilo entro 20 giorni. Tale termine corrisponde al disciplinamento vigente per tutte le decisioni materiali (art. 109 cpv. 4 LAsi).

Cpv. 2

Nella procedura ampliata, il termine d'evasione dei ricorsi contro decisioni materiali sull'asilo è di 30 giorni. Secondo il diritto vigente il termine d'evasione dei ricorsi contro decisioni materiali è di norma di 20 giorni (art. 109 cpv. 4 LAsi). È tuttavia giustificato prevedere un termine d'evasione più lungo per i ricorsi nella procedura ampliata.

Cpv. 3

Il presente capoverso corrisponde in linea di massima al capoverso 1 vigente.

In entrambe le procedure (celere e ampliata), il termine d'evasione da parte del TFA dei ricorsi contro decisioni di non entrata in merito resta, come nel diritto vigente, di cinque giorni. Il presente capoverso contempla anche la procedura Dublino e i ricorsi contro decisioni pronunciate nella procedura all'aeroporto.

Il Parlamento ha deciso una modifica urgente secondo cui di norma il TFA deve decidere entro cinque giorni lavorativi sui ricorsi contro il respingimento di domande d'asilo di persone provenienti da Stati sicuri (art. 109 cpv. 1 LAsi, progetto 3). Questa modifica, in vigore dal 29 settembre 2012, va inserita nel capoverso 3 e trasposta nel diritto ordinario a tempo indeterminato.

Cpv. 4

Analogamente ai termini d'evasione dell'UFM (art. 37 D-LAsi), anche quelli del TFA possono essere superati di alcuni giorni in presenza di motivi importanti. Si tratta di termini ordinatori, il cui mancato rispetto non ha conseguenze giuridiche.

Cpv. 5

Il presente capoverso corrisponde in linea di massima al vigente capoverso 3. Poiché in futuro l'ordine di carcerazione in vista di rinvio coatto per le persone che si trovano nei centri della Confederazione competerà al Cantone d'ubicazione (attualmente l'UFM, cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 D-LStr) l'autorità di ricorso non è più il TAF. Per tale motivo il rinvio alla carcerazione in vista di rinvio coatto deve essere stralciato.

Cpv. 6

Il presente capoverso corrisponde in linea di massima al vigente articolo 109 capoverso 4 LAsi e disciplina i termini di evasione del TAF per i ricorsi contro tutte le altre decisioni materiali pronunciate in virtù della legge sull'asilo (p. es. nell'ambito di una domanda di riesame o multipla). Trattandosi di un termine ordinatorio, anche in questa disposizione si può rinunciare all'espressione «di norma».

Cpv. 7

Se un richiedente è incarcerato in vista d'estradizione, è importante, in ragione della grave ingerenza nella libertà personale, che il TAF decida sul ricorso in modo particolarmente rapido. I ricorsi dei richiedenti l'asilo incarcerati in vista d'estradizione vanno pertanto trattati senza indugio e in via prioritaria, ossia prima di tutti gli altri

ricorsi. La norma attualmente in vigore secondo cui questi casi vanno trattati con «particolare celerità» (art. 109 cpv. 5 LAsi) non esprime in modo abbastanza chiaro la necessità del trattamento prioritario.

La decisione sul ricorso è tuttavia particolarmente urgente soltanto se la carcerazione in vista dell'estradizione è avvenuta su richiesta dello Stato da cui il richiedente l'asilo cerca protezione in Svizzera. L'estradizione di un richiedente l'asilo verso uno Stato terzo (p. es. domanda di estradizione da parte della Germania di un richiedente l'asilo turco) è infatti permessa, previa verifica da parte dell'Ufficio federale di giustizia, in ogni momento e in ogni fase della procedura d'asilo, a meno che non vi sia il pericolo che dallo Stato terzo l'interessato sia successivamente estradato o rimpatriato nel Paese d'origine (rispetto del principio di non respingimento da parte dello Stato terzo). In tal caso non è pertanto necessario attendere la decisione del TAF.

Art. 110 cpv. 1, 3 e 4

Si veda anche il n. 2.2.3.

Il *capoverso 1* disciplina il termine supplementare per regolarizzare un ricorso. Per i ricorsi contro decisioni materiali (p. es. nell'ambito della procedura celere o della procedura ampliata) tale termine continuerà a essere di sette giorni. In caso di decisioni di non entrata nel merito, di decisioni pronunciate nel quadro della procedura all'aeroporto, nonché di decisioni di cui all'articolo 111b LAsi (domande di riesame), il termine per regolarizzare un ricorso è, come finora, di tre giorni. Tale termine sarà in futuro applicato anche se i richiedenti provengono da uno Stato sicuro e la procedura non richiede chiarimenti supplementari (decisione «safe country» senza chiarimenti supplementari).

Al *capoverso 3* si precisa l'attuale disciplinamento con l'indicazione di un rimando: il termine per produrre le prove di cui al capoverso 2 può essere prorogato per motivi importanti.

Il *capoverso 4* è adeguato per ragioni redazionali. In futuro la carcerazione delle persone che si trovano nei centri della Confederazione sarà ordinata dal Cantone d'ubicazione (cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 D-LStr). La lettera b del diritto vigente va pertanto stralciata.

Art. 110a (abrogato)

Il gratuito patrocinio sarà in futuro disciplinato dall'articolo 102m D-LAsi.

Art. 111 lett. d (abrogata)

Si tratta di un adeguamento redazionale. In futuro la carcerazione delle persone che si trovano nei centri della Confederazione sarà ordinata dal Cantone d'ubicazione (cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 D-LStr).

Art. 111a^{bis} Misure istruttorie e notificazione orale delle sentenze

Si vedano i numeri 1.2.3, sezione «Procedura di ricorso», e 2.2.3.

Cpv. 1

Per le controversie in materia di asilo, attualmente l'intera procedura fino alla decisione (procedura d'istruzione) è condotta dinanzi al TAF quasi esclusivamente per scritto. Nella prassi, al fine di raggiungere una decisione sul ricorso, si procede spesso a uno scambio di scritti semplice o doppio, con l'assegnazione dei termini per inoltrare un parere. Al termine della procedura d'istruzione il TAF decide mediante circolazione degli atti (art. 41 cpv. 1 LTAF); in determinati casi la deliberazione della sentenza può essere pubblica (art. 41 cpv. 2 LTAF).

La forma scritta della procedura di istruzione può rallentare lo scambio di argomentazioni giuridiche e rendere difficoltosi l'accertamento dei fatti e la richiesta di informazioni in caso di dubbi, causando così ritardi nella procedura stessa. Pertanto la nuova normativa prevede che nel caso di una procedura di ricorso contro una decisione d'asilo, il TAF possa attuare misure istruttorie (in particolare l'audizione orale del richiedente l'asilo) nei centri della Confederazione, se la decisione contro cui si è fatto ricorso è stata pronunciata nelle procedure celere o Dublino e se ciò consente di decidere più rapidamente sul ricorso. La procedura d'istruzione può svolgersi anche nella sede del TAF. Per le relative misure, il giudice dell'istruzione coinvolge un secondo giudice (art. 39 cpv. 2 LTAF). A un'audizione orale partecipano soltanto le parti; il pubblico è escluso da tali dibattimenti.

Un'audizione orale ha i seguenti vantaggi: il TAF può farsi personalmente un'idea della credibilità delle affermazioni del ricorrente; se vengono adottati nuovi elementi, il diritto di essere sentiti è concesso direttamente nella procedura di istruzione; le argomentazioni giuridiche possono essere scambiate rapidamente; se necessario, un'audizione orale può essere ampliata e si può condurre un vero e proprio dibattimento istruttorio, ad esempio con la partecipazione di testimoni; se si tratta di casi chiari che non richiedono ulteriori approfondimenti, si può decidere sul ricorso direttamente al termine della procedura di istruzione e notificare oralmente la decisione. Se il TAF appura che sono necessari ulteriori chiarimenti di ampia portata, la procedura d'istruzione può proseguire in forma scritta fino alla decisione.

Cpv. 2 e 3

Dopo le misure istruttorie, la decisione può essere presa e notificata oralmente il giorno medesimo nell'ambito del dibattito tra le parti. Ciò presuppone la presenza del giudice dell'istruzione e del giudice che emette la decisione sul ricorso. La norma proposta consente al TAF anche di ritirarsi per deliberare e di notificare in seguito oralmente la sentenza. Trattandosi di una sentenza in ultima istanza, entra in vigore il giorno in cui è pronunciata (o il giorno della notificazione orale). Il nuovo disciplinamento non modifica la sede del TAF (cfr. art. 4 cpv. 1 LTAF). Se la procedura d'istruzione si svolge nei centri della Confederazione, in tali centri o nelle immediate vicinanze devono essere messi a disposizione del TAF locali idonei che possono essere utilizzati per le misure istruttorie. Il nuovo disciplinamento consente di accelerare la procedura di ricorso.

Nella procedura ampliata vanno applicate, come sinora, le disposizioni generali della LTAF. Nella prassi la procedura di istruzione ha prevalentemente luogo in forma scritta. Si tratta di casi perlopiù complessi e i richiedenti l'asilo non alloggiano più nei centri della Confederazione.

La notificazione orale e la motivazione sommaria devono essere messe a verbale. Nel farlo bisogna tenere conto del diritto alla motivazione della sentenza. Pertanto,

su richiesta degli interessati, il TAF deve procedere a una redazione completa della sentenza presentandola con le motivazioni usuali. Ciò non sospende la forza esecutiva della sentenza. In tal modo si assicura inoltre che sia disponibile una sentenza sufficientemente motivata se la decisione del TAF sarà impugnata presso la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU).

Art. 111a^{ter} Indennità alle parti

Grazie alla rappresentanza legale gratuita proposta, in caso di ricorso nel quadro delle procedure celere o Dublino il richiedente l'asilo non deve sostenere spese ripetibili. Pertanto non ha diritto a un'indennità per le spese (cfr. art. 64 PA).

Le persone la cui domanda d'asilo è stata trattata nel quadro delle procedure celere o Dublino e che hanno rinunciato alla rappresentanza legale messa a disposizione dall'UFM devono invece assumersi le spese procedurali secondo le disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale e, in caso di prevalenza nella causa, continuano ad aver diritto all'indennizzo delle spese ripetibili. Lo stesso vale se il rappresentante legale assegnato rinuncia a interporre ricorso (art. 111a^{ter} D-LAsi).

Art. 111b cpv. 1

In caso di domande di riesame la fase preparatoria non ha luogo, dato che la domanda è presentata in forma scritta e motivata e che gli interessati sono già stati oggetto di una procedura d'asilo. Il rinvio all'applicabilità degli articoli 66–68 PA vale solo per le domande di riesame qualificate e non nel caso in cui la domanda di riesame ha lo scopo di adeguare una decisione originariamente priva di errori a una nuova situazione dei fatti. Pertanto l'ultimo periodo della disposizione vigente è stralciato.

Art. 111c cpv. 1

Si rinuncia alla fase preparatoria anche nel caso di domande multiple. Se tuttavia una domanda multipla è depositata cinque anni dopo l'entrata in vigore della decisione sull'asilo, si applicano nuovamente la fase preparatoria e la procedura d'asilo celere.

Cifra III (Disposizioni transitorie)

Cpv. 1

Alle procedure d'asilo pendenti al momento dell'entrata in vigore delle presenti modifiche concernenti il riassetto dell'asilo si applica in linea di massima il diritto anteriore. Il disciplinamento transitorio delle procedure pendenti nella fase di test si trova al capoverso 2. Con il termine «procedure pendenti» si indicano sia le procedure di prima istanza sia le procedure di ricorso pendenti dinanzi al TAF.

Cpv. 2

Alle procedure d'asilo pendenti trattate nella procedure celere o Dublino secondo l'OTest si applica l'OTest. Lo stesso vale per la procedura di ricorso, soprattutto per quanto riguarda il termine di ricorso di dieci giorni civili (cfr. art. 38 OTest). Per le persone la cui domanda d'asilo è pendente nell'ambito dell'OTest, il termine di

ricorso continua infatti ad essere di dieci giorni, indipendentemente dal presente progetto.

Nel messaggio concernente la proroga delle misure urgenti nel settore dell'asilo il nostro Consiglio ha proposto una disposizione transitoria secondo cui l'applicazione delle disposizioni esecutive testate cessa con l'entrata in vigore del progetto concernente il riassetto del settore dell'asilo (cfr. la disposizione transitoria dell'art. 112*b* cifra I cpv. 3). Il messaggio è al momento dibattuto in Parlamento. Per evitare che il nuovo diritto sia applicabile a casi pendenti nella fase di test, le procedure d'asilo pendenti devono continuare a essere trattate conformemente all'OTest per ragioni di certezza del diritto e di economia procedurale. Ciò corrisponde d'altronde a un principio spesso applicato a questioni di diritto transitorio. Vista la capienza limitata degli alloggi nella fase test, le procedure d'asilo pendenti toccate da questo disciplinamento transitorio saranno probabilmente poche.

Ai richiedenti l'asilo la cui domanda pendente è trattata, in virtù dell'OTest (art. 19 OTest), al di fuori della fase di test si applica il diritto anteriore (cfr. cpv. 1).

Cpv. 3

Le domande d'asilo presentate dopo l'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo sono in linea di massima trattate nei centri della Confederazione esistenti conformemente al nuovo diritto. Alle procedure d'asilo pendenti al momento dell'entrata in vigore del riassetto si applica in linea di massima il diritto anteriore (cfr. cpv. 1).

Lo svolgimento delle nuove procedure nei centri della Confederazione presuppone che in tali centri vi siano abbastanza posti di alloggio. La dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014 prevede che il riassetto del settore dell'asilo sia introdotto gradualmente (cfr. n. 1.1.5 e n. 3 della dichiarazione congiunta). Come illustrato sopra e come approvato dalla dichiarazione congiunta del 28 marzo 2014, l'UFM, in collaborazione con i Cantoni delle singole regioni, elabora all'attenzione del gruppo di lavoro Riassetto un piano d'ubicazione per le regioni (cfr. n. 1.1.5). Le ubicazioni devono essere designate entro la fine del 2014. Il riassetto del settore dell'asilo consente di realizzare risparmi sostanziali a medio e lungo termine. Deve tuttavia essere realizzato gradualmente nell'ambito di una pianificazione costantemente aggiornata (cfr. n. 5). Ciò significa che probabilmente al momento dell'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo non saranno ancora a disposizione tutte le strutture necessarie. Per mettere in atto il riassetto è necessario che tutti gli attori coinvolti nella procedura d'asilo siano presenti in loco, il che è possibile soltanto se le procedure si svolgono nei centri della Confederazione. Alle domande d'asilo che non possono essere trattate nei centri della Confederazione si continuerà pertanto ad applicare il diritto anteriore. Quest'ultimo comprende anche le modifiche urgenti (progetto 3) che il messaggio concernente la proroga delle modifiche urgenti della LAsi intende trasporre nel diritto ordinario.

Le disposizioni direttamente connesse al riassetto del settore dell'asilo non si applicano alle procedure d'asilo che non si svolgono nei centri della Confederazione. Si tratta in particolare delle disposizioni riguardanti:

- i centri della Confederazione (art. 24, 24*e*, 99*a* cpv. 3 lett. b, 99*b* lett. d D-LAsi);
- la procedura nei centri della Confederazione (art. 19 cpv. 3, 23 cpv. 2, 25*a*, 26 cpv. 1–4, 26*b*–26*d*, 29 cpv. 1–4, 30, 37 D-LAsi);

- la rappresentanza legale (art. 22 cpv. 3^{bis}–4 e 6, 102f–102m D-LAsi);
- la notificazione di decisioni e il recapito di comunicazioni (art. 12, 12a, 13 D-LAsi);
- la procedura di ricorso (art. 108 cpv. 1, 2 e 4–7, 109 cpv. 1, 2 e 4–7, 110 cpv. 3, 110a, 111a^{bis}, 111a^{ter} D-LAsi).

Non sono in linea di massima applicabili le disposizioni sulla lingua della procedura (art. 16 cpv. 1 D-LAsi), sull'attribuzione di una persona di fiducia a un richiedente l'asilo minorenne non accompagnato (art. 17 cpv. 3 e 4 D-LAsi), sull'attribuzione ai Cantoni (art. 27 cpv. 4 D-LAsi), sull'esecuzione dell'allontanamento (art. 45 cpv. 2, 46 cpv. 1^{bis} D-LAsi), sulle persone bisognose di protezione (art. 72, 76 cpv. 5, 78 cpv. 4 D-LAsi), sulla concessione dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza e sulla garanzia dell'istruzione scolastica di base (art. 80 e 80a D-LAsi), nonché le disposizioni sui sussidi federali (art. 93a, 93b, 94 D-LAsi). Sono fatte salve singole disposizioni necessarie per l'espletamento delle procedure d'asilo al di fuori dei centri della Confederazione.

Dopo due anni al massimo, tutte le procedure d'asilo devono essere espletate secondo il nuovo diritto. Visti gli ampi lavori necessari per attuare il riassetto del settore dell'asilo (in particolare la creazione delle strutture necessarie), non si può escludere che, in considerazione di tale termine, si debba lavorare con edifici provvisori. Con l'andamento usuale delle procedure di autorizzazione edilizia (anche nel caso della procedura di approvazione dei piani) occorre presumere che tali procedure non saranno concluse entro due anni o che non tutti gli edifici e le infrastrutture saranno terminati.

Cpv. 4

Le modifiche proposte nella LAsi (art. 95a–95f D-LAsi) vanno limitate a dieci anni dall'entrata in vigore della presente revisione nel caso dell'edificazione di nuovi edifici e infrastrutture della Confederazione (cfr. n. 1.2.8 e cifra IV cpv. 3 D-LAsi). La limitazione della validità non è tuttavia applicata in caso di cambiamento di destinazione o per lavori di modifica o ristrutturazione di edifici o infrastrutture già esistenti. Anche gli edifici e le infrastrutture esistenti che mediante un cambiamento di destinazione sono utilizzate durevolmente per alloggiare richiedenti l'asilo o per svolgere le procedure d'asilo continueranno a essere soggetti alla procedura di approvazione dei piani. Nell'ambito di un siffatto cambiamento di destinazione può essere aumentata o diminuita la capienza a seconda delle necessità o si può procedere a lavori di modifica o di ristrutturazione. La conseguenza di questo disciplinamento è che, dieci anni dopo l'entrata in vigore della presente legge, la Confederazione non potrà erigere nell'ambito della procedura d'approvazione dei piani nuovi edifici e infrastrutture su terreni non edificati.

Cpv. 5

L'articolo 24d D-LAsi sarà valido per cinque anni a partire dall'entrata in vigore delle presenti modifiche (cfr. il commento all'art. 24d D-LAsi e alla cifra IV cpv. 4 D-LAsi). I cambiamenti di destinazione triennali annunciati prima della scadenza del termine di validità di cinque anni dell'articolo 24d D-LAsi continueranno a essere validi per la durata annunciata anche dopo l'abrogazione dell'articolo 24d D-LAsi.

zera. Dal 1° febbraio 2014 il rilascio del permesso di domicilio è retto dall'articolo 34 LStr.

Con l'introduzione dell'articolo 31 s'intendeva equiparare il disciplinamento del soggiorno degli apolidi a quello dei rifugiati⁶⁸. Secondo il diritto vigente gli apolidi sono tuttavia ora privilegiati rispetto ai rifugiati riconosciuti e ciò non è giustificabile. Inoltre nei materiali relativi al dibattito parlamentare sul progetto 1 non si trovano indizi secondo cui il legislatore intendesse derogare all'intento originario dell'articolo 31 LStr, privilegiando consapevolmente gli apolidi rispetto ai rifugiati riconosciuti⁶⁹. Per coerenza l'articolo 31 capoverso 3 LStr deve quindi essere abrogato.

Art. 71b Trasmissione di dati medici per valutare l'idoneità al trasporto

Si veda il numero 2.2.2, sezione «Accertamenti medici».

La disposizione proposta disciplina la trasmissione alle autorità cantonali cui compete l'allontanamento o l'espulsione di dati medici rilevanti per valutare l'idoneità al trasporto di un rimpatriando. Si tratta delle autorità cantonali che ordinano un allontanamento o un'espulsione o che eseguono una decisione d'allontanamento dell'UFM passata in giudicato. La nozione di idoneità al trasporto si fonda sull'articolo 18 OCoe.

Questo obbligo di trasmissione vale anche per i collaboratori dell'UFM responsabili dell'organizzazione e del coordinamento dell'allontanamento e dell'espulsione coatti e per lo specialista che al momento della partenza sorveglia dal punto di vista medico, su incarico dell'UFM, l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione coatti. Il termine «specialista competente per l'esame medico» comprende ad esempio medici, nonché personale sanitario specializzato ai sensi dell'articolo 26a D-LAsi.

Il presente articolo contiene l'obbligo di dare informazioni ai sensi dell'articolo 321 capoverso 3 CP. Nell'ambito descritto, i medici carcerari e altri specialisti sanitari sono esentati dal segreto professionale e sono tenuti a informare le competenti autorità cantonali, i collaboratori dell'UFM responsabili dell'organizzazione e del coordinamento dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione coatti nonché il personale medico specializzato.

Art. 74 cpv. 2

La disposizione secondo cui il Cantone di ubicazione di un centro della Confederazione può imporre alle persone che vi soggiornano di non abbandonare un dato luogo, introdotta nel quadro della modifica urgente della LAsi, va trasposta a tempo indeterminato nel diritto ordinario (art. 74 cpv. 2 LStr secondo il progetto 3). Sono inoltre necessari adeguamenti sistematici al presente disegno.

Art. 76 cpv. 1 lett b n. 3 e 5

La disposizione secondo cui l'UFM può ordinare una carcerazione di 30 giorni in vista di rinvio coatto a persone che soggiornano in un centro della Confederazione, introdotta nel quadro della modifica urgente della LAsi, va trasposta a tempo inde-

⁶⁸ FF 2002 6087 6149

⁶⁹ Boll. Uff. 2012 N 1119 1120

terminato nel diritto ordinario (art. 76 cpv. 1 lett. b. n. 5 LStr secondo il progetto 3). Sono inoltre necessari adeguamenti sistematici al presente disegno.

Infine, nel numero 3 è introdotto il rinvio alla LAsi.

Art. 80 cpv. 1 e 2bis

Cpv. 1

La disposizione secondo cui il Cantone di ubicazione può ordinare la carcerazione preliminare a persone che soggiornano in un centro della Confederazione, introdotta nel quadro della modifica urgente della LAsi, va trasposta a tempo indeterminato nel diritto ordinario (art. 80 cpv. 1 LStr secondo il progetto 3). La carcerazione in vista di rinvio dai centri della Confederazione è anch'essa ordinata dal Cantone d'ubicazione e non, come nel diritto vigente, dall'UFM. Infatti, il Cantone d'ubicazione dispone dei posti di carcerazione amministrativa e delle competenze di polizia necessari. Sono inoltre necessari adeguamenti sistematici al presente disegno.

Cpv. 2bis

Poiché la carcerazione delle persone alloggiate nei centri della Confederazione sarà ordinata dal Cantone d'ubicazione, l'ultimo periodo del capoverso 2^{bis}, che rinvia alla LAsi, deve essere stralciato. Alla stregua della carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6 LStr) anche nella carcerazione a partire dai centri della Confederazione va prevista una procedura scritta per l'esame della carcerazione. Ciò è giustificato poiché, come nella procedura Dublino, la durata della carcerazione è di al massimo 30 giorni. (cfr. art. 76 cpv. 2 LStr). Anche il diritto vigente prevede l'esame scritto per la carcerazione di persone che si trovano nei CRP.

Art. 86 cpv. 1

Si tratta di un adeguamento redazionale all'articolo 80a D-LAsi (competenza per la concessione dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza nei Cantoni).

Art. 87 cpv. 1 lett. b e d, 3 e 4

Secondo la modifica proposta gli apolidi non avranno più diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo cinque anni di soggiorno legale in Svizzera (cfr. abrogazione dell'art. 31 cpv. 3 LStr). Ciò corrisponde al disciplinamento vigente per i rifugiati riconosciuti. L'abrogazione dell'articolo 31 cpv. 3 LStr comporta un adeguamento delle disposizioni sul finanziamento. La fine dell'obbligo della Confederazione di versare ai Cantoni un importo forfettario per gli apolidi deve coincidere con un termine di cinque anni a partire dal riconoscimento dell'apolidia (nel diritto vigente è connesso al rilascio di un permesso di domicilio). Questa modifica può essere attuata senza influire sui costi.

Art. 126c Disposizioni transitorie delle modifiche del ... della LAsi

In analogia al disciplinamento previsto nella D-LAsi (cfr. cpv. 3 delle disposizioni transitorie D-LAsi), ai richiedenti l'asilo le cui domande non possono essere trattate nei centri della Confederazione si continuerà ad applicare il diritto anteriore (cpv. 1). Il diritto anteriore comprende anche le modifiche urgenti (progetto 3) che il messag-

Secondo la nuova disposizione l'UCC confronta l'elenco delle persone con i relativi numeri AVS trasmessigli dall'UFM con i propri dati dei conti individuali delle persone annunciate e comunica all'UFM eventuali differenze. Lo scambio di dati presuppone una base comune di scambio che fissa la periodicità del confronto dei dati.

Il controllo periodico dei dati delle casse di compensazione e la trasmissione all'UCC causa costi finanziati dai contributi alle spese amministrative dei suoi membri. L'UFM deve partecipare a questi costi facendo capo anch'esso al sistema. Lo stesso vale per i costi dell'UCC per la gestione e il confronto dei dati, nonché la trasmissione all'UFM.

L'UFM partecipa a una parte di queste spese con un importo forfettario. È previsto che tale importo sia composto da un importo di base fisso all'UCC e da una somma forfettaria per ogni differenza accertata tra i dati del SIMIC e quelli dell'AVS. L'UFM versa l'indennizzo all'Ufficio federale della assicurazioni sociali (UFAS) che provvede a ripartirlo tra l'UCC e le casse di compensazione. Sulla base dei dati degli ultimi due anni, il confronto dei dati causerebbe all'UFM costi annuali compresi tra i 25 000 e i 50 000 franchi.

4.4 Legge federale del 20 giugno 2003⁷¹ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)

Art. 1 cpv. 2

Si tratta di adeguamenti redazionali resisi necessari in seguito a due revisioni di legge (cfr. legge del 29 settembre 1952⁷² sulla cittadinanza [LCit] e legge federale del 19 marzo 2010⁷³ che traspone nel diritto svizzero la decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale).

5 Ripercussioni

5.1 Per l'economia

5.1.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

A medio e lungo termine, l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo permetterà di realizzare risparmi. È tuttavia difficile quantificare con precisione le ripercussioni finanziarie, data l'impossibilità di prevedere con esattezza l'evoluzione futura delle domande d'asilo. Inoltre, inizialmente la Confederazione dovrà assumersi i costi d'investimento per l'istituzione dei suoi centri. Tali costi dipendono dai luoghi in cui potranno essere reperiti stabili adeguati e dal numero di edifici che dovranno essere costruiti o ristrutturati.

⁷¹ RS 142.51

⁷² RS 141.0

⁷³ RU 2010 3387

Grazie a un modello di calcolo si può tuttavia procedere a un confronto tra il sistema attuale e quello nuovo, in modo da valutare se il nuovo assetto generi risparmi che controbilancino gli investimenti e i costi supplementari. Il principale indicatore economico è la cosiddetta durata di ammortamento, che indica il momento a partire dal quale i risparmi generati dalle procedure più celeri coprono o ammortizzano gli investimenti e i costi supplementari d'esercizio e di personale.

Lo scopo del calcolo dell'economicità è inoltre di confrontare in una panoramica globale gli investimenti e i costi supplementari con i risparmi previsti, mostrando l'utilità del riassetto del settore dell'asilo sotto forma di redditività economica. La panoramica globale funge da base per chiedere successivamente i necessari crediti quadro e d'impegno per le singole fasi d'attuazione (in particolare fasi di test, alloggi militari e civili della Confederazione).

5.1.2 Ipotesi per il calcolo di uno scenario di base

I calcoli si fondano sui valori empirici finora raccolti e sulla stima dei costi d'investimento e di gestione per alloggio.

Rispetto al primo calcolo, che ha funto da base per l'avamprogetto del 2013, nella versione aggiornata sono stati inclusi anche i costi d'investimento per i posti di lavoro supplementari necessari. Inoltre, in base alle informazioni della pianificazione corrente, i costi d'investimento per posto letto hanno subito un aumento da 100 000 a 120 000 franchi. Infine, anche nelle strutture federali esistenti si è dovuto procedere a investimenti sostitutivi e di ampliamento più elevati rispetto a quanto previsto in origine.

Per valutare il numero di posti letto necessari si è tenuto conto del fatto che, in caso di respingimento della domanda d'asilo nel quadro di una procedura celere o Dublino, l'allontanamento deve essere eseguito a partire dai centri della Confederazione. Occorre pertanto tenere conto anche della necessaria infrastruttura per i centri d'attesa e di partenza.

Si presume inoltre che per l'allestimento dei centri della Confederazione si possano anche utilizzare alloggi cantonali esistenti (quelli più grandi, da circa 250 a idealmente 350 posti letto), per un totale di circa 1000 posti letto. Infine, si ipotizza che degli attuali 1400 posti di alloggio della Confederazione (cfr. n. 1.2.7) circa 500 possano essere integrati nel nuovo sistema senza generare costi degni di nota, poiché adempiono il criterio della capienza minima di 250 posti letto.

In occasione della conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013 è stato concordato di creare strutture per il trattamento di 25 000 domande d'asilo all'anno con un totale di circa 6000 posti letto. L'UFM ha nel frattempo rivisto le previsioni relative all'evoluzione delle domande d'asilo, ipotizzando, nel quadro del preventivo 2014 e del piano finanziario 2015–2017, 24 000 domande. In seguito alla diminuzione delle domande d'asilo nella prima metà del 2014, nell'ambito del preventivo 2015 e del piano finanziario 2016–2018 tale previsione è stata ridotta a 22 000 domande.

Per tenere conto di eventuali fluttuazioni, il calcolo dei costi per l'allestimento dei posti letto necessari si basa tuttavia sempre su una stima di 24 000 domande d'asilo all'anno. Si presume inoltre che una parte dei richiedenti l'asilo respinti lascerà volontariamente la Svizzera, riducendo in tal modo il numero di posti letti necessari nei centri di partenza. Per questi motivi si presume che saranno complessivamente

necessari circa 5000 posti letto (inclusi i posti già disponibili, che a medio o lungo termine potranno essere integrati nel nuovo modello).

Si presume inoltre che durante la fase pluriennale di attuazione del riassetto il numero delle domande d'asilo infondate si ridurrà progressivamente del 25 per cento circa (ossia da 24 000 a 20 000 domande all'anno) grazie alla possibilità di accelerare una parte delle procedure già durante tale fase. Pertanto si ipotizza che in tale periodo il numero di domande d'asilo diminuirà da 24 000 a 20 000 domande all'anno. Questa ipotesi e il fatto che l'evoluzione del numero delle domande d'asilo è fondamentalmente difficile da prevedere, rende necessario verificare periodicamente, già durante la fase di attuazione, se la cifra prevista di 24 000 domande può essere mantenuta o se deve essere adeguata. La realizzazione del riassetto deve pertanto avvenire a tappe, anche per evitare di creare un numero eccessivo di posti letto.

5.1.3 Costi supplementari per la Confederazione

- Le misure adottate su incarico del Consiglio federale quale componente del riassetto del settore dell'asilo per aumentare a medio termine le capacità d'alloggio della Confederazione, in base allo sviluppo previsto, a un numero massimo di 24 000 domande d'asilo all'anno, genereranno nei prossimi anni per la Confederazione costi d'investimento per gli alloggi e i posti di lavoro.
- A ciò si aggiungono i costi d'esercizio, che incidono sul finanziamento, a partire dalla messa in esercizio dei nuovi alloggi (per l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica [UFCL] e l'UFM). Grazie al guadagno in termini d'efficienza, i costi d'esercizio dei centri di grandi dimensioni sono minori rispetto a quelli dei centri di dimensioni più esigue. I costi d'esercizio degli attuali CRP fungono da base di calcolo e da obiettivo.
- I tempi stretti della procedura richiedono molto più personale rispetto a oggi (circa 250 ulteriori posti, fattore da 1,5 a 2). Il maggiore onere concerne l'inizio della procedura d'asilo, ove sono necessari accertamenti intensi e approfonditi al fine di decidere rapidamente e con la qualità richiesta sulla domanda d'asilo. Da un confronto tra i sistemi d'asilo svizzero e olandese risulta che quest'ultimo, che impiega ugualmente la procedura cadenzata, dispone di un numero perlomeno doppio di personale.
- La protezione giuridica proposta costituisce un nuovo fattore di spesa, a cui si aggiungono i costi dell'assistenza medica nei centri della Confederazione (incl. i costi per l'interprete) e dei chiarimenti supplementari durante la fase preparatoria (p. es. analisi sistematica dei documenti di viaggio e dei mezzi di prova).
- In caso di soggiorni prolungati la Confederazione dovrà finanziare per i bambini in età scolastica un'adeguata offerta di formazione proposta dai Comuni d'ubicazione o nei centri stessi. Nuovi saranno pure i costi dell'assistenza sanitaria durante il soggiorno nei centri della Confederazione, poiché i costi dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie dovranno essere assunti dalla Confederazione.

5.1.4 Risparmi per la Confederazione

I costi più elevati che la Confederazione dovrà assumere, in particolare durante la fase iniziale, saranno a lungo termine compensati dai seguenti risparmi:

- il riassetto del settore dell’asilo consentirà di ridurre nettamente la durata delle procedure d’asilo e di evitare inutili ritardi dovuti a procedure lunghe e alle distanze geografiche;
- grazie alla riduzione dei richiedenti l’asilo attribuiti ai Cantoni e dei tempi di soggiorno nei Cantoni anche nella procedura ampliata, diminuiranno i costi dell’aiuto sociale e dell’assistenza e dunque pure gli importi forfettari globali versati dalla Confederazione. Ciò vale anche per i costi amministrativi e gli importi forfettari per il soccorso d’emergenza;
- grazie alla rapidità delle procedure, si ridurrà il numero delle persone che saranno accolte temporaneamente perché l’esecuzione dell’allontanamento non è ragionevolmente esigibile. La Confederazione rimborsa ai Cantoni i costi dell’aiuto sociale per al massimo sette anni dall’entrata in Svizzera della persona accolta temporaneamente. Pertanto diminuiranno anche queste spese (importi forfettari globali);
- l’esperienza insegna che a lungo termine l’acceleramento delle procedure genererà una diminuzione delle domande d’asilo infondate. Il fatto che durante una procedura d’asilo breve la fattispecie non muta radicalmente rende inoltre più difficile motivare rimedi giuridici straordinari.

5.1.5 Ripercussioni finanziarie degli adeguamenti in seguito alla consultazione

Gli adeguamenti introdotti in seguito alla procedura di consultazione non rendono necessarie modifiche al presente calcolo dell’economicità:

- dopo la procedura di consultazione sono state introdotte nuove disposizioni secondo cui *la Confederazione può concludere accordi in diversi ambiti*. Ad esempio per l’indennizzo dei Cantoni e Comuni d’ubicazione dei centri cantonali e comunali (art. 24e cpv. 5 D-LAsi), per il versamento dei sussidi per la consulenza per il ritorno nei centri della Confederazione (93b cpv. 1 D-LAsi), per l’indennità per la consulenza e la rappresentanza legale (102k cpv. 1 D-LAsi) e per l’indennità ai consultori giuridici nei Cantoni (102l cpv. 2 D-LAsi). In questi ambiti l’avamprogetto posto in consultazione prevedeva un indennizzo forfettario globale e affidava al nostro Consiglio il compito di stabilire in un’ordinanza la procedura d’indennizzo e di calcolo dei sussidi. L’indennizzo dei costi sulla base di un accordo è effettuato anch’esso in linea di massima con un importo forfettario. Inoltre, nella prassi la conclusione di un accordo permette di trovare, per mezzo di un bando di concorso diritto pubblico, soluzioni vantaggiose, flessibili e competitive. Ciò permette di realizzare alcuni risparmi rispetto all’avamprogetto;
- nemmeno *i singoli miglioramenti della protezione giuridica* proposti dopo la procedura di consultazione incidono sui costi. Dopo l’attribuzione ai Cantoni, i richiedenti l’asilo potranno continuare a rivolgersi, invece che al consultorio giuridico, al rappresentante legale loro assegnato nei centri della

Confederazione (art. 102l D-LAsi). In tal caso l'indennità, stabilita in un accordo con la Confederazione, è versata al fornitore di prestazioni e non al consultorio giuridico (art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi). Ciò vale anche per l'informazione del consultorio giuridico sullo stato della procedura, se il rappresentante legale assegnato non è più a disposizione per il seguito della procedura (art. 102k cpv. 1 lett. f D-LAsi). Inoltre, il rappresentante legale sarà assegnato già a partire dalla fase preparatoria e non secondo le modalità previste nell'avamprogetto (cfr. art. 102h cpv. 1 D-LAsi). Anche questa modifica non ha ripercussioni finanziarie, poiché i compiti del rappresentante legale rimangono gli stessi a prescindere dal momento in cui viene assegnato (cfr. art. 102k D-LAsi);

- analogamente a quanto oggi previsto in un'ordinanza (cfr. art. 24 cpv. 4 OAsi 2) il presente disegno prevede una disposizione secondo cui, *per le persone accolte in Svizzera nell'ambito della concessione dell'asilo a gruppi di rifugiati, la Confederazione può eccezionalmente versare l'importo forfetario globale per più di cinque anni* (art. 88 cpv. 3^{bis} D-LAsi). Essendo già prevista nel diritto in vigore, questa disposizione non comporta costi aggiuntivi;
- anche la disposizione secondo cui *durante una moratoria generale delle decisioni e delle esecuzioni i Cantoni possono concedere l'aiuto sociale alle persone interessate* (art. 82 cpv. 2^{bis} D-LAsi) può essere attuata senza incidere sui costi. Se durante una moratoria generale delle esecuzioni si concedesse soltanto il soccorso d'emergenza, il relativo sistema di finanziamento dovrebbe essere adeguato nella pertinente ordinanza in modo da evitare un trasferimento indesiderato dei costi ai Cantoni. Il soggiorno più lungo delle persone interessate non si può ricondurre a un loro comportamento abusivo. Infatti, le decisioni non possono essere pronunciate e l'allontanamento non può essere eseguito a causa della situazione incerta nel Paese di provenienza. Poiché è presumibile che nel caso di una moratoria delle esecuzioni tutte le persone percepirebbero il soccorso d'emergenza, i pertinenti costi sono di poco inferiori a quelli dell'aiuto sociale. Questo è da ricondurre al fatto che i costi strutturali per il soccorso d'emergenza sono relativamente alti;
- lo stesso vale per *singoli adeguamenti delle disposizioni sulla concessione della protezione provvisoria* (art. 69, 72, 75 e 76 D-LAsi) al riassetto del settore dell'asilo. Le persone bisognose di protezione rientrano nel settore dell'asilo, ma a causa di una grave situazione di pericolo nello Stato di provenienza la domanda d'asilo è sospesa ed è concessa la protezione provvisoria. Il fatto che alla prima interrogazione nei centri della Confederazione sia presente un rappresentante legale non incide sui costi, poiché per tale interrogazione è assegnato un rappresentante anche ai richiedenti l'asilo. D'altronde, nella prassi la protezione provvisoria non è mai stata applicata. Un postulato della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (postulato 14.3008 «Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione») ha inoltre incaricato il nostro Consiglio di illustrare in un rapporto le possibilità di migliorare o eventualmente ridisciplinare lo statuto dell'ammissione provvisoria nelle leggi sull'asilo e sugli stranieri. In tale contesto il nostro Consiglio deve tenere conto anche dello statuto delle persone bisognose di protezione. Il 28 maggio 2014 il nostro Consiglio ha proposto di accogliere il postulato;

- l'avamprogetto prevedeva che per le persone alloggiate nei centri della Confederazione l'istruzione scolastica di base fosse garantita dalla Confederazione in collaborazione con i Cantoni. La disposizione ora prevista dall'articolo 80 capoverso 4 D-LAsi, secondo cui *la Confederazione può versare sussidi per l'istruzione scolastica di base*, può condurre, rispetto all'avamprogetto, a un onere lievemente maggiore per la Confederazione pari a circa 0,4 milioni di franchi;
- la disposizione secondo cui, in analogia con l'articolo 60 capoverso 2 LAsi, è abrogato *il diritto degli apolidi al rilascio di un permesso di domicilio dopo cinque anni di soggiorno legale in Svizzera* (cfr. art. 31 cpv. 3 D-LStr) può essere attuata senza incidere sui costi (cfr. il commento all'art. 87 D-LStr).

5.1.6 Processo di finanziamento

Per l'edificazione e l'allestimento dei centri della Confederazione sono necessari investimenti notevoli. Poiché occorre assumere obblighi finanziari che vanno oltre il preventivo annuale, i pertinenti crediti d'impegno saranno sottoposti al Parlamento nel messaggio sugli immobili del DFF (art. 21 della legge federale del 7 ottobre 2005⁷⁴ sulle finanze della Confederazione [LFC] in combinato disposto con l'art. 28 dell'ordinanza del 5 dicembre 2008⁷⁵ sulla gestione immobiliare e la logistica della Confederazione [OILC]). I crediti a preventivo vengono chiesti al Parlamento nell'ambito del messaggio concernente il preventivo (preventivo UFCL).

5.1.7 Subordinazione al freno delle spese

Se oltrepassano l'importo fissato nella Costituzione federale, i crediti d'impegno sottostanno al freno delle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

Sottostanno al freno delle spese anche le nuove disposizioni della legge sull'asilo sui sussidi del presente disegno che oltrepassano l'importo fissato nella Costituzione federale. Ciò riguarda le nuove disposizioni sulla moratoria generale delle decisioni e delle esecuzioni (art. 82 cpv. 2^{bis} D-LAsi), nonché sui sussidi per l'istruzione scolastica di base (art. 80 cpv. 4 D-LAsi).

5.1.8 Risultato e conclusioni

Dal modello di calcolo basato su uno scenario di base di 24 000 domande, presupposto che 1000 posti letto possano essere messi a disposizione dai Cantoni e che le stime fatte (cfr. n. 5.1.2) non si modifichino in modo notevole, emerge quanto illustrato qui di seguito⁷⁶:

⁷⁴ RS **611.0**

⁷⁵ RS **172.010.21**

⁷⁶ Cfr. anche l'allegato 1: «Confronto tra i costi annuali attuali e quelli del riassetto del settore dell'asilo».

- sono necessari investimenti fino a 548 milioni di franchi. Questo calcolo si basa sulle cifre attualmente note sul fabbisogno di investimenti per posto letto e per posto di lavoro⁷⁷;
- i risparmi annuali nell'ambito dell'aiuto sociale ai Cantoni ammontano a circa 348 milioni di franchi. Circa il 90 per cento di questi risparmi si realizza grazie alla riduzione dei versamenti ai Cantoni nel settore dell'aiuto sociale per richiedenti l'asilo, in seguito alla più breve o alla mancata permanenza nei centri cantonali dei richiedenti o delle persone la cui domanda è stata respinta definitivamente. Gli altri risparmi sono connessi alla riduzione delle nuove ammissioni provvisorie annuali e alla conseguente riduzione dell'importo forfettario globale per le persone ammesse provvisoriamente il cui finanziamento compete alla Confederazione;
- i costi supplementari annuali per il personale interno ed esterno, nonché per l'esercizio dei centri di procedura e di partenza ammontano a circa 178 milioni di franchi. I costi supplementari annuali per il personale interno ammontano a circa 44 milioni di franchi (inclusi i costi per il personale addetto all'audizione di circa 5,5 milioni di franchi e i costi per ulteriori posti di lavoro). I costi per la protezione giuridica e per gli accertamenti medici si aggirano attorno ai 56 milioni di franchi. I costi d'esercizio ammontano a circa 78 milioni di franchi a causa degli ulteriori giorni di soggiorno in un centro di procedura o di partenza, nonché dei costi per la sicurezza più elevati in particolare nei centri di partenza;
- una volta consolidato, il nuovo sistema permette di realizzare risparmi netti annuali fino a 170 milioni di franchi rispetto al sistema attuale, il che equivale al 20 per cento;
- l'ammortamento dura fino a 6,3 anni dopo l'inizio dell'edificazione dei centri della Confederazione o del mutamento di destinazione dei centri cantonali⁷⁸. Questo calcolo si basa sull'ipotesi di una fase di realizzazione di ciascun progetto di tre-quattro anni, a dipendenza della procedura di approvazione dei piani. Se la fase di realizzazione e di edificazione raggiunge i sei-otto anni, anche la durata dell'ammortamento aumenta a otto anni.

⁷⁷ Nei centri della Confederazione si prevedono costi di 120 000 franchi per posto letto. Nei centri speciali tali costi ammontano a 130 000 franchi per posto letto. Sono compresi i costi per la messa a disposizione degli spazi di soggiorno (spazi per il tempo libero, mensa, camere per malati e d'isolamento, ecc.). L'aumento della durata del soggiorno fino a 140 giorni si ripercuote sul fabbisogno di superficie e sugli standard. Per la modifica della destinazione di alloggi cantonali sono preventivate spese d'investimento pari a 50 000 franchi per posto. A ciò si aggiungono i costi per l'acquisto dei terreni e per l'arredamento iniziale (in particolare mobili, sicurezza, TIC), che variano a seconda dell'ubicazione e della funzione del centro.

Si prevedono inoltre investimenti pari a 63 milioni di franchi per 630 nuovi posti di lavoro (incluso personale esterno). Da un lato, alcuni posti di lavoro esistenti devono essere trasferiti nelle strutture regionali, dall'altro bisogna tenere conto dei posti di lavoro necessari per affrontare le fluttuazioni delle domande, come chiesto nella dichiarazione congiunta della Confederazione e dei Cantoni (cfr. n. 1.1.5, punto 2e).

⁷⁸ Il riassetto del settore dell'asilo è introdotto a tappe nelle sei regioni di cui al n. 1.1.5. Le singole tappe dipendono, tra le altre cose, dal momento della realizzazione dei nuovi centri di procedura e di partenza necessari nelle singole regioni. Ne consegue che i risparmi netti fino a 170 milioni di franchi potranno essere realizzati interamente soltanto nella fase consolidata del riassetto.

Nel caso in cui i Cantoni potessero mettere a disposizione soltanto 500 posti letto, la durata d'ammortamento aumenterebbe di circa un anno (gli investimenti aumenterebbero di circa 35 milioni di franchi a circa 583 milioni di franchi).

Ipotizzando che le domande d'asilo infondate si riducano del 25 per cento (da 24 000 a 20 000) e che vengano ugualmente creati 5000 posti letto, ne risulta una riserva di circa 800 posti letto, che consente di trattare 4000 domande. Questa riserva corrisponde alla volontà espressa dal nostro Consiglio con l'adozione del Piano d'emergenza Asilo. Il sistema deve inoltre essere in grado di assorbire anche le fluttuazioni.

Nel quadro di analisi di sensitività è pure stato calcolato l'impatto della modifica dei parametri fondamentali sulla durata dell'ammortamento. La modifica della durata delle procedure ha l'impatto maggiore: un aumento della durata delle procedure del 20 per cento aumenta ad esempio la durata d'ammortamento di 1,4 anni.

Conclusioni

Il riassetto consente di conseguire risparmi sostanziali a medio e lungo termine, a condizione che sia attuato a tappe e nel quadro di una pianificazione continua. La durata d'ammortamento sarà essenzialmente influenzata dal fabbisogno effettivo di investimenti, nonché dal numero di posti letto e dalle dimensioni delle infrastrutture messe a disposizione dai Cantoni. In base alla pianificazione corrente è necessario aumentare gli investimenti per cui, rispetto alla situazione di maggio 2013, la durata d'ammortamento si allunga di uno-tre anni.

La valutazione della fase di test dovrà indicare se l'obiettivo dell'economicità può essere raggiunto. Un primo bilancio della valutazione sarà presentato in un rapporto intermedio alla fine del 2014 (cfr. n. 1.1.7).

Non appena sarà pronto il piano delle ubicazioni, i costi d'investimento potranno essere concretizzati. A quel punto l'economicità del riassetto del settore dell'asilo potrà nuovamente essere verificata nell'ambito del messaggio sugli immobili del DFF e delle domande per i crediti d'impegno. Se l'obiettivo di sgravio risultasse compromesso, la costruzione dei centri della Confederazione sarà sospesa, la pianificazione adeguata e in un progetto complementare saranno eventualmente presentate proposte per ulteriori adeguamenti legislativi.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

- Innanzitutto va rilevato che, soprattutto nel settore dell'alloggio, avrà luogo un trasferimento delle spese dai Cantoni alla Confederazione, per cui i Cantoni saranno sensibilmente sgravati in questo ambito.
- La rapida conclusione della maggior parte delle procedure nei centri della Confederazione ridurrà il numero delle persone attribuite ai Cantoni. Inoltre, nel quadro della procedura ampliata, il soggiorno nei centri cantonali sarà più breve. Ciò permette di sgravare i Cantoni e i Comuni nei settori dell'alloggio, dell'assistenza sanitaria, dell'istruzione e della sicurezza.

- Le procedure rapide consentono pure di adottare per tempo misure d'integrazione per le persone che soggiorneranno prevedibilmente a lungo in Svizzera, con un effetto positivo a lungo termine sui costi dell'aiuto sociale che gravano sui Cantoni e sui Comuni.

6 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁷⁹ sul programma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁸⁰ sul programma di legislatura 2011–2015.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di modifica della LAsi si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo, nonché di dimora e domicilio degli stranieri). È compatibile con la Costituzione.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno intende garantire procedure d'asilo più celeri creando, tra le altre cose, centri di procedura della Confederazione, nonché adeguando i termini di ricorso e la protezione giuridica per i richiedenti l'asilo. La riduzione dei termini di ricorso dagli attuali trenta giorni ai sette della procedura celere è necessaria ai fini dell'auspicato acceleramento della procedura d'asilo. Come menzionato in precedenza, continua a essere garantita una protezione giuridica sufficiente. In tal modo è possibile adempiere alle prescrizioni della CEDU, del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁸¹ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) e di altri accordi internazionali che impongono una procedura equa. La riduzione dei termini di ricorso proposta è pertanto compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

7.3 Relazione con il diritto europeo

7.3.1 Sviluppi del settore dell'asilo dell'UE

L'Unione europea ritiene che si possano conseguire standard di protezione comuni nel quadro del previsto Sistema europeo comune di asilo soltanto mediante un'ulteriore armonizzazione delle prescrizioni legali dei singoli Stati nel settore in questione. Ciò richiede anche la modifica di atti normativi già emanati, tra cui le

⁷⁹ FF 2012 385 435

⁸⁰ FF 2012 6419

⁸¹ RS 0.103.2

direttive sulle procedure d'asilo, sull'accoglienza e sulle qualifiche, nonché i regolamenti Dublino e Eurodac. Tutti gli atti normativi menzionati sono stati riveduti negli ultimi anni. Finora è stata adottata formalmente soltanto la direttiva sulle qualifiche⁸². Le altre due direttive e i due regolamenti Dublino e Eurodac sono stati adottati entro l'estate 2013. Per la Svizzera sono vincolanti unicamente i regolamenti Dublino ed EURODAC, poiché il nostro Paese è associato alla collaborazione nell'ambito dell'accordo di Dublino. Nell'UE esiste inoltre dal 2011 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office, EASO), che ha l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nell'adempimento dei loro impegni europei e internazionali nel settore dell'asilo e di potenziare in tal modo anche il sistema Dublino. L'EASO assume pertanto compiti essenziali in vista della strutturazione concreta del Sistema europeo comune di asilo e svolgerà un ruolo importante nell'ambito del meccanismo di allerta rapido⁸³. La Svizzera intende pertanto partecipare all'EASO e in giugno 2014 ha firmato un pertinente accordo con l'UE.

7.3.2 Compatibilità della legislazione svizzera con il diritto europeo

L'obiettivo e lo scopo delle presenti modifiche della legge sull'asilo sono compatibili fondamentalmente con quelli corrispondenti della nuova versione della direttiva sulla procedura d'asilo⁸⁴. Alla stregua del presente disegno, quest'ultima è incentrata su procedure celeri, eque ed efficienti. Quale misura d'accompagnamento alla procedura celere, il presente disegno di modifica prevede per i richiedenti l'asilo il diritto alla consulenza gratuita sulla procedura d'asilo e a un rappresentante legale nelle procedure preparatoria, celere e Dublino. Se durante il soggiorno nel Cantone hanno luogo altre fasi procedurali determinanti per la decisione, i richiedenti l'asilo interessati possono rivolgersi gratuitamente a un consultorio giuridico nel Cantone o al rappresentante legale loro assegnato nei centri della Confederazione (art. 102^f segg. D-LAsi). Secondo la direttiva europea sulla procedura d'asilo, i richiedenti l'asilo devono avere accesso alla consulenza giuridica gratuita già durante la procedura di prima istanza. Tale consulenza può essere prestata da attori statali o non statali (art. 21 par. 1) e si concentra su informazioni giuridiche e procedurali (art. 19 par. 1).

Secondo la direttiva europea sulla procedura d'asilo, per la procedura di ricorso è prevista l'assistenza legale gratuita (art. 20 par. 1), che può tuttavia essere vincolata a determinate condizioni, quali per esempio l'indigenza (art. 21 cpv. 2 lett. a) o il fatto che la domanda non deve essere priva di possibilità di essere accolta (art. 20 par. 3). Ciò corrisponde alla proposta di gratuito patrocinio nella procedura ampliata, secondo cui nella procedura di ricorso oltre alle spese processuali sono assunti anche i costi del patrocinatore d'ufficio se il richiedente è indigente e se il suo ricorso non è privo di possibilità di successo (cfr. art. 102^m D-LAsi). Alla stregua di quanto

⁸² La direttiva sulle qualifiche è stata adottata il 24 novembre 2011. Gli Stati membri dell'UE hanno tempo fino al 21 dicembre 2013 per attuarla.

⁸³ Cfr. il messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013, FF **2014** 2411, 2426 seg.

⁸⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione); GU, L 180 del 29.6.2013.

previsto dall'articolo 102^m capoverso 3 D-LAsi, anche a livello europeo l'esercizio del gratuito patrocinio non è limitato soltanto agli avvocati. L'articolo 21 paragrafo 2 lettera b della direttiva europea sulla procedura d'asilo prevede che esso può essere assunto anche da altri consulenti legali specificamente designati dal diritto nazionale ad assistere e/o rappresentare i richiedenti.

Secondo la direttiva europea, la procedura d'esame di prima istanza deve di norma concludersi entro sei mesi (art. 31). Questo termine è più lungo rispetto ai termini di trattamento della procedura d'asilo di prima istanza (cfr. art. 37 D-LAsi). Il numero 18 del preambolo della direttiva europea sulla procedura d'asilo indica tuttavia anch'esso l'obiettivo di prendere una decisione quanto prima possibile in merito alle domande d'asilo.

Sebbene la direttiva europea sulla procedura d'asilo non sia vincolante per il nostro Paese, in ragione della collaborazione nell'ambito di Dublino il nostro sistema in materia d'asilo è, come menzionato in precedenza, strettamente connesso con quelli degli Stati membri dell'UE. È pertanto nel nostro interesse che le procedure d'asilo presentino standard comparabili in tutti gli Stati europei. Abbiamo tenuto conto di questo aspetto nel quadro della presente modifica della legge sull'asilo.

Il presente disegno di modifica della LAsi è inoltre compatibile con le prescrizioni dell'Acquis di Dublino. Per le ripercussioni della trasposizione del regolamento Dublino III si veda il numero 1.1.6.

Allegato: Confronto tra i costi annuali attuali e quelli del riassetto del settore dell'asilo

in mio. franchi	Procedura attuale	Modello riassetto nella fase consolidata
1a) Costi attuali di personale per i processi fondamentali, incl. personale audizioni (incl. costi dei posti di lavoro)	91.0	91.0
1b) Costi d'esercizio CRP attuali (incl. spese di locazione e spese accessorie di locazione)	76.4	76.4
1c) Versamenti attuali ai Cantoni per l'aiuto sociale ai richiedenti l'asilo	679.6	679.6
Totale 1) costi complessivi modello attuale	847.0	847.0
2a) Costi aggiuntivi di personale per i processi fondamentali, incl. personale audizioni (incl. costi dei posti di lavoro) (credito: retribuzione del personale, incl. contributi del datore del lavoro e altre spese d'esercizio)	0.0	44.0
2b) Costi aggiuntivi personale esterno, in particolare consulenza e rappresentante legale (incl. costi dei posti di lavoro) (credito: spese per le procedure d'asilo e spese d'esercizio CRP)	0.0	56.0
2c) Maggiori spese d'esercizio CRP (incl. spese di locazione e spese accessorie di locazione)	0.0	78.0
Totale 2) Costi supplementari	0.0	178.0
3a) Risparmi indennizzo ai Cantoni aiuto sociale per i richiedenti (spese amministrative, importo forfettario soccorso d'emergenza e importo forfettario globale)	0.0	-303.6
3b) Risparmi importo forfettario globale per persone ammesse provvisoriamente (riduzione ammissioni provvisorie)	0.0	-44.5
Totale 3) Diminuzione dei costi	0.0	-348.1
Totale 4) Risparmi netti	0.0	-170.1
Totale 5) Costi complessivi modello riassetto	847.0	676.9

Confronto con i costi complessivi attuali (ottica conto economico)	-20 %
---	--------------

Conto degli investimenti: totale costo investimenti per strutture di alloggio, incl. posti di lavoro	548.0
---	--------------
