

10.052

**Messaggio  
concernente la modifica della legge sull'asilo**

del 26 maggio 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

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

26 maggio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*La modifica della legge sull'asilo consentirà di semplificare la procedura di non entrata in materia, attualmente troppo complessa e poco trasparente. L'istituzione di una procedura rapida per il trattamento delle domande di riesame e delle domande multiple permetterà inoltre di evitare che la procedura venga ritardata in modo abusivo mediante il deposito di domande infondate. Altre modifiche della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri permetteranno in generale di semplificare e di accelerare le procedure, ma anche di evitare che queste ultime siano ritardate abusivamente.*

*La legge sull'asilo riveduta e la legge federale sugli stranieri sono integralmente in vigore dal 1° gennaio 2008. Le modifiche introdotte comportano anzitutto miglioramenti per quanto riguarda l'esecuzione nel settore dell'asilo. Nella pratica tali miglioramenti si sono rivelati perlopiù concludenti. Le misure coercitive potenziate hanno migliorato l'esecuzione degli allontanamenti. Grazie alla nuova disciplina dei casi di rigore nel settore dell'asilo è stato possibile rimediare a determinati inconvenienti per le persone che dimorano in Svizzera già da parecchio tempo.*

*Negli ultimi anni sono sorti nuovi problemi inerenti alla procedura d'asilo. Nel 2007 sono state inoltrate 10 844 domande d'asilo. Nel 2009 tale cifra è passata a 16 005. L'aumento registrato dal 2008 è perlopiù dovuto all'incremento di domande d'asilo di persone provenienti dall'area subsahariana (segnatamente da Eritrea, Nigeria e Somalia), dal Medio Oriente (segnatamente dall'Iraq) e dallo Sri Lanka. Nel 2009 la quota di riconoscimento (concessione dell'asilo) è stata pari al 16,3 per cento, ovvero inferiore rispetto all'anno precedente (23 %).*

*Il settore dell'asilo deve fronteggiare sfide sempre nuove. Solo tenendo conto di tali sfide è possibile praticare una politica d'asilo efficace e credibile. Ciò necessita tra l'altro la predisposizione delle necessarie basi legali.*

*Onde diminuire l'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo occorre accelerare e rendere più efficace l'iter procedurale. Occorre altresì lottare conseguentemente contro gli abusi.*

### **Principali modifiche della legge sull'asilo**

*Il sistema vigente e poco trasparente basato sulla procedura di non entrata nel merito va adeguato e semplificato. La procedura di non entrata nel merito dev'essere limitata alle procedure in base alla normativa di Dublino (procedure Dublino) e agli allontanamenti verso Stati sicuri nonché ai casi in cui i richiedenti non fanno valere motivi con una rilevanza ai fini dell'asilo ma fondano la loro domanda, ad esempio, su motivi di natura prettamente medica o economica. Negli altri casi occorre applicare una procedura materiale unitaria comprendente un termine di ricorso unico di 15 giorni (30 sinora). Quale misura accompagnatoria tesa a migliorare la protezione giuridica dei richiedenti è prevista la sostituzione dell'attuale presenza alle audizioni di un rappresentante delle istituzioni di soccorso mediante l'introduzione di un contributo della Confederazione a una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità.*

---

*La Svizzera non deve riconoscere quali rifugiati le persone esposte a seri pregiudizi o che nutrono fondati timori di esserlo unicamente per renitenza o diserzione. Tali persone non devono pertanto ottenere asilo in Svizzera, bensì esserne allontanate. Se l'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile, ad esempio per la minaccia di trattamenti disumani nello Stato di provenienza, la persona interessata è ammessa in Svizzera a titolo provvisorio.*

*Le attività politiche abusive, ovvero svolte al solo fine di motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga, devono poter essere sanzionate penalmente. La sanzione penale deve poter colpire in particolare anche le persone che aiutano richiedenti l'asilo a commettere tale abuso, ad esempio pianificando o incoraggiando siffatte attività.*

*La possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero va soppressa. Attualmente la Svizzera è l'unico Stato d'Europa ad ammettere il deposito di domande d'asilo presso le proprie ambasciate nei Paesi di provenienza dei richiedenti.*

*Per evitare che la procedura possa essere ritardata abusivamente, è prevista l'introduzione di una nuova procedura, svolta interamente per scritto, che consente di trattare rapidamente le domande di riesame e le domande multiple. Le persone che depositano una domanda di riesame ottengono già attualmente solo il soccorso d'emergenza. Ora, lo stesso deve valere per chi presenta domande multiple.*

### **Principali modifiche della legge federale sugli stranieri**

*Il Consiglio federale deve poter designare gli Stati verso cui l'esecuzione dell'allontanamento è generalmente considerata ragionevolmente esigibile. Tale presunzione, che può essere invalidata dall'interessato, è volta a ridurre l'onere legato all'esame dell'esigibilità nei casi individuali.*

*Le persone ammesse provvisoriamente che beneficiano dell'aiuto sociale devono poter essere assegnate a un domicilio o alloggio nel Cantone. In tal modo s'intende sgravare i Comuni più grossi e rispondere a un'esigenza esplicita dei Cantoni.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3890</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>3896</b>
1.1 Osservazioni preliminari	3896
1.2 Situazione iniziale	3896
1.2.1 Esperienze maturate con la LAsi parzialmente riveduta e con la LStr	3896
1.2.2 Motivi della nuova revisione parziale	3897
1.3 Due procedure di consultazione	3897
1.3.1 Prima procedura di consultazione	3897
1.3.2 Seconda procedura di consultazione	3898
1.4 Le nuove norme richieste	3899
1.4.1 Principali modifiche alla legge sull'asilo	3899
1.4.1.1 Sostituzione delle decisioni di non entrata nel merito mediante una procedura materiale accelerata	3899
1.4.1.2 Esclusione dei renitenti e disertori dalla qualità di rifugiato	3900
1.4.1.3 Soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero	3901
1.4.1.4 Semplificazione della procedura d'asilo in caso di riesame o di domande multiple	3902
1.4.1.5 Sanzione penale per l'incoraggiamento o l'esercizio di attività politiche in Svizzera volte a motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga	3903
1.4.2 Principali modifiche della legge federale sugli stranieri	3903
1.4.2.1 Designazione di Stati verso cui l'allontanamento o l'espulsione è ragionevolmente esigibile	3903
1.4.2.2 Limitazione della scelta del domicilio per le persone ammesse provvisoriamente	3904
1.5 Risultati della prima consultazione e posizione del Consiglio federale	3904
1.5.1 Esclusione dei renitenti e disertori dalla qualità di rifugiato (art. 3 cpv. 3 LAsi)	3904
1.5.2 Soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero (art. 19 e 20 LAsi)	3905
1.5.3 Semplificazione della procedura in caso di riesame e di domande multiple (art. 43, 82, 111b segg. LAsi)	3906
1.5.4 Sanzione penale per l'incoraggiamento e l'esercizio di attività politiche in Svizzera volte a motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga (art. 115 e 116 LAsi)	3908
1.5.5 Nuovi elementi costitutivi della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto nel quadro della procedura Dublino (art. 75 cpv. 1 <sup>bis</sup> e 76 cpv. 1 lett. b n. 1 LStr)	3909
1.5.6 Introduzione di un obbligo di prova qualora l'allontanamento o l'espulsione non sia ragionevolmente esigibile e designazione degli Stati verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è ragionevolmente esigibile (art. 83 cpv. 5 segg. LStr)	3910

1.5.7 Ulteriori osservazioni dei partecipanti alla consultazione	3911
1.5.8 Ulteriori modifiche successive alla procedura di consultazione	3912
1.5.9 Modifiche nel quadro dell'attuazione della direttiva CE sul rimpatrio	3912
1.6 Risultati della seconda procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale	3913
1.6.1 Osservazioni generali	3913
1.6.2 Sostituzione di fattispecie per cui non vi è entrata nel merito e introduzione di una procedura materiale celere (art. 31a LAsi)	3913
1.6.3 Introduzione di un contributo della Confederazione a una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità e abolizione della rappresentanza delle istituzioni di soccorso durante le audizioni (art. 17 cpv. 4, 30 e 94 LAsi)	3915
1.6.4 Riduzione del termine di ricorso nel quadro della procedura materiale (art. 108 LAsi)	3916
1.6.5 Riduzione dei termini procedurali (art. 37 e 109 LAsi)	3917
<b>2 Commento alle singole disposizioni</b>	<b>3918</b>
2.1 Commento alle modifiche della legge sull'asilo	3918
2.1.1 Sostituzione della nozione di «centro di registrazione» mediante quella di «centro di registrazione e di procedura»	3918
2.1.2 Capitolo 1: Principi	3918
2.1.3 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 1: Disposizioni generali	3920
2.1.4 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 2: Domanda d'asilo ed entrata in Svizzera	3923
2.1.5 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 3: Procedura di prima istanza	3926
2.1.6 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 4: Statuto del richiedente durante la procedura d'asilo	3930
2.1.7 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 5: Esecuzione dell'allontanamento e misure sostitutive	3931
2.1.8 Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati, Sezione 1: Concessione dell'asilo	3931
2.1.9 Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati, Sezione 4: Fine dell'asilo	3932
2.1.10 Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 2: Procedura	3932
2.1.11 Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 4: Fine della protezione provvisoria e ritorno	3932
2.1.12 Capitolo 5: Aiuto sociale e soccorso d'emergenza, Sezione 1: Concessione di prestazioni di aiuto sociale, di soccorso d'emergenza e di assegni per figli	3933
2.1.13 Capitolo 6: Sussidi federali	3934
2.1.14 Capitolo 7: Trattamento di dati personali, Sezione 1: Principi	3936
2.1.15 Capitolo 8: Protezione giuridica, riesame e domande multiple, Sezione 2: Procedura di ricorso a livello federale	3936
2.1.16 Capitolo 8: Protezione giuridica, Sezione 3: Riesame e domande multiple	3938
	3893

2.1.17	Capitolo 9: Collaborazione internazionale e commissione consultiva	3940
2.1.18	Capitolo 10: Disposizioni penali, Sezione 1: Disposizioni penali concernenti il capitolo 5 sezione 2	3940
2.1.19	Disposizioni transitorie relative alla modifica della LAsi	3942
2.2	Commenti relativi alle modifiche della legge federale sugli stranieri	3942
2.2.1	Capitolo 8: Integrazione	3942
2.2.2	Capitolo 10: Fine del soggiorno, Sezione 5: Misure coercitive	3944
2.2.3	Capitolo 11: Ammissione provvisoria	3945
2.2.4	Capitolo 12: Obblighi, Sezione 3: Obblighi delle società aeroportuali	3947
2.2.5	Capitolo 13: Compiti e competenze delle autorità	3948
2.2.6	Capitolo 14: Protezione dei dati	3949
2.2.7	Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative	3949
2.2.8	Disposizioni transitorie della modifica della legge federale sugli stranieri	3950
2.3	Commenti relativi alle modifiche della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)	3951
2.3.1	Titolo sesto: Disposizioni diverse	3951
2.4	Commenti alle modifiche della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)	3951
2.4.1	Sezione 1: Disposizioni generali	3951
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>3951</b>
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	3951
3.1.1	Cambiamenti nel settore dell'asilo	3951
3.1.2	Cambiamenti nel settore degli stranieri	3953
3.1.3	Osservanza dei principi della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi) per quanto riguarda i contributi federali alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità	3954
3.1.3.1	Importanza del contributo federale per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione	3954
3.1.3.2	Gestione materiale e finanziaria del contributo federale	3955
3.1.3.3	Procedura per la concessione dei contributi	3955
3.1.3.4	Limitazione temporale e degressività del contributo della Confederazione	3956
3.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	3956
3.3	Ripercussioni per l'economia	3956
<b>4</b>	<b>Programma di legislatura</b>	<b>3957</b>

<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>3957</b>
5.1 Costituzionalità e legalità	3957
5.2 Rapporto con il diritto europeo	3957
5.2.1 Sviluppi nel settore dell'asilo in seno all'UE	3957
5.2.2 Compatibilità della legislazione Svizzera con il diritto europeo	3958
5.2.3 Relazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)	3959
5.3 Subordinazione al freno alle spese	3960
<b>Legge sull'asilo (LAsi) (Disegno)</b>	<b>3961</b>

# Messaggio

## **1 Puntii essenziali del progetto**

### **1.1 Osservazioni preliminari**

Il settore degli stranieri e quello dell'asilo soggiacciono a influenze diverse e denotano costanti cambiamenti. La legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20) e la legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) sono già state adeguate in maniera puntuale nel quadro dell'associazione a Schengen e a Dublino e dei relativi sviluppi. A ciò si aggiungono numerosi interventi parlamentari vertenti su una modifica del diritto in materia d'asilo e di stranieri.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) seguirà le diverse modifiche di legge e i rispettivi iter. Garantisce l'armonizzazione dei singoli progetti tra loro.

### **1.2 Situazione iniziale**

#### **1.2.1 Esperienze maturate con la LAsi parzialmente riveduta e con la LStr**

Il messaggio relativo all'ultima modifica della LAsi è stato licenziato dal Consiglio federale il 4 settembre 2002. Viste le difficoltà ad eseguire gli allontanamenti conseguenti al rifiuto di domande d'asilo, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento proposte di complementi e modifiche da lui adottate il 25 agosto 2004. La revisione della LAsi, entrata integralmente in vigore il 1° gennaio 2008 – e parzialmente già il 1° gennaio 2007 –, migliora pertanto in prima linea l'esecuzione delle decisioni, segnatamente nel settore delle misure coercitive e delle misure integrative destinate alle persone la cui dimora in Svizzera sarà presumibilmente di una certa durata. L'estensione dell'esclusione dall'aiuto sociale ai richiedenti la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione materiale passata in giudicato, costituisce parimenti un miglioramento nel contesto dell'esecuzione degli allontanamenti.

Le esperienze maturate in seguito alla revisione parziale della LAsi e all'entrata in vigore della LStr al 1° gennaio 2008, sono perlopiù positive. Il numero di richiedenti in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento è stato ridotto. A fine 2007 vi erano nei settori dell'asilo e degli stranieri 6864 persone tenute a lasciare la Svizzera, a fine 2008 tale numero è passato a 5529. Alla fine del 2009 si è registrato un lieve aumento a 5821 persone. A fine marzo 2010 il loro numero era di 6054.

Nella grande maggioranza dei casi, le misure coercitive (art. 73 segg. LStr) hanno consentito l'esecuzione dell'allontanamento. Da gennaio 2008 alla fine di dicembre 2009 4131 persone (ovvero circa l'85 % delle 4846 persone scarcerate in tale periodo) sono state rimpatriate al termine della carcerazione preliminare, della carcerazione in vista di rinvio coatto o della carcerazione cautelativa.

Inoltre, l'esecuzione degli allontanamenti è stata migliorata grazie alla conclusione di nuovi accordi sulla riammissione e altre convenzioni analoghe. Sinora sono stati conclusi 48 siffatti accordi e convenzioni, e altri sono in procinto di esserlo.

La nuova disciplina dei casi di rigore (art. 14 cpv. 2 segg. LAsi) ha inoltre attenuato i problemi riscontrati soprattutto con le persone che hanno dimorato a lungo in Svizzera; i Cantoni hanno sottoposto alla Confederazione numerosi casi ben motivati, il che ha giustificato il rilascio di 790 permessi nel 2007. Nel 2008 sono stati rilasciati complessivamente 868 e nel 2009 429 permessi per casi di rigore.

## **1.2.2 Motivi della nuova revisione parziale**

Negli scorsi anni sono sorti nuovi problemi nel settore della procedura d'asilo. Nel 2007 sono state depositate in Svizzera 10 844 domande d'asilo. L'anno seguente ha registrato un aumento del 53,1 per cento a 16 606 domande. È parimenti aumentato il numero delle pendenze presso la prima istanza; da 6 236 a fine 2007 si è passati a 12 656 (+103 %) a fine 2008.

Il 2009 ha registrato un lieve calo delle domande d'asilo (16 005, -3,6 %). Diminuzione del 2,1 per cento anche delle pendenze in prima istanza nel 2009.

L'aumento registrato dal 2008 è perlopiù dovuto all'incremento di domande d'asilo di persone provenienti dall'area subsahariana (segnatamente da Eritrea, Nigeria e Somalia), dal Medio Oriente (segnatamente dall'Iraq) e dallo Sri Lanka.

Il tendenziale aumento delle domande d'asilo è constatato anche in altri Paesi europei. Nella maggior parte degli Stati europei anche il 2009 ha registrato un aumento delle domande d'asilo rispetto all'anno precedente: il Belgio (+40,3 %), la Germania (+25,2 %), l'Austria (+23,6 %), la Norvegia (+19,4 %) e la Francia (+12 %). Anche i Paesi Bassi hanno registrato un aumento pari all'11,2 per cento. Solo l'Italia (-56 %) e la Grecia hanno visto diminuire le domande d'asilo rispetto all'anno precedente.

Sebbene il settore dell'asilo e in particolare il numero di domande d'asilo sia soggetto a fluttuazioni (guerre nei Paesi di provenienza, situazione economica ecc.), i problemi che manifestamente ostacolano la procedura vanno risolti senza indugio. Anche in altri Stati, come ad esempio Austria e Svezia, dal 2007 sono in corso revisioni legislative tese ad accelerare la procedura d'asilo.

Onde diminuire l'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo occorre accelerare e rendere più efficace l'iter procedurale.

## **1.3 Due procedure di consultazione**

### **1.3.1 Prima procedura di consultazione**

In tale contesto, il 19 dicembre 2008 il nostro Consiglio ha avviato una prima procedura di consultazione protrattasi fino al 15 aprile 2009. Le principali modifiche erano l'esclusione dei renitenti e dei disertori dalla qualità di rifugiato, misure volte a semplificare e accelerare la procedura in caso di domande di riesame e di domande multiple e la soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo dall'estero. È stato inoltre proposto di prevedere sanzioni penali per l'incoraggiamento o lo svolgimento di attività politiche abusive qualora siffatte attività siano svolte al solo fine di motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga.

Infine sono state proposte modifiche della LStr per migliorare l'esecuzione dell'allontanamento (si pensi all'introduzione di una nuova fattispecie per la carcerazione, in modo da garantire efficacemente l'esecuzione degli allontanamenti).

### **1.3.2 Seconda procedura di consultazione**

Nel quadro della prima procedura di consultazione, diversi partecipanti hanno rilevato la sistematica difficilmente comprensibile delle attuali fattispecie di non entrata nel merito. È stato proposto di sostituire la procedura di non entrata nel merito con una procedura materiale accelerata. La proposta non è nuova e negli ultimi anni è stata discussa a più riprese. Tuttavia, per il motivo esposto di seguito, non è stata perseguita.

In virtù del programma di sgravio 2003, entrato in vigore il 1° aprile 2004, è stata introdotta una nuova regolamentazione secondo cui le persone con decisione di non entrata nel merito (NEM) passata in giudicato sono escluse dall'aiuto sociale (blocco dell'aiuto sociale). In caso di bisogno, queste persone possono ottenere un soccorso d'emergenza. Le persone con decisione materiale negativa passata in giudicato continuano invece a beneficiare dell'aiuto sociale. Una revisione della sistematica per quanto concerne le NEM sarebbe stata incompatibile con questa regolamentazione speciale dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza. Dal 1° gennaio 2008 il blocco dell'aiuto sociale concerne anche le persone con decisione materiale negativa passata in giudicato. È pertanto venuta meno una delle differenze sostanziali tra procedura di non entrata nel merito e procedura materiale.

La LAsi contiene numerose fattispecie di non entrata nel merito dalle quali si sperava un effetto preventivo per quanto riguarda l'inoltro di domande d'asilo manifestamente non motivate. Tale effetto non è tuttavia stato raggiunto nella misura auspicata.

Inoltre, per numerose fattispecie di non entrata nel merito l'Ufficio federale della migrazione (UFM) è tenuto a verificare in via preliminare se risultano indizi di una persecuzione con una rilevanza ai fini dell'asilo. In ogni caso occorre inoltre esaminare se l'allontanamento dopo una NEM sia effettivamente possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile. Ciò provoca sovente procedure relativamente complicate anche dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF) e l'onere legato agli accertamenti non è pertanto inferiore a quello causato dalle procedure materiali.

In tale contesto, il 24 agosto 2009 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito una commissione peritale composta da rappresentanti dei Cantoni, delle istituzioni di soccorso, della dottrina e della ricerca nonché dell'Amministrazione federale, incaricandola di vagliare le conseguenze della procedura di non entrata nel merito vigente e di elaborare pertinenti proposte di miglioramento.

La commissione peritale ha ultimato i lavori il 30 ottobre 2009 e ha elaborato proposte tese a semplificare considerevolmente le disposizioni procedurali vigenti nel settore dell'asilo, nel rispetto del diritto costituzionale e del diritto internazionale. Tra le proposte figurano un'organizzazione più efficiente degli iter procedurali in materia d'asilo, compresi quelli della procedura di ricorso.

Attualmente la LAsi comprende 13 fattispecie di non entrata nel merito (art. 32–35a LAsi) relative a domande d'asilo evidentemente non motivate o abusive. Nel contesto di numerosi motivi di non entrata nel merito occorre, come detto, vagliare preli-

minaramente se risultano indizi di una persecuzione con una rilevanza ai fini dell'asilo. Di regola in questi casi occorre svolgere un'audizione. Capita inoltre che il TAF o il Comitato contro la tortura (CAT) dell'Alto commissariato dell'ONU per i diritti dell'uomo ritrasmettano all'UFM per riesame un caso di ricorso contro una decisione NEM, perlopiù chiedendo che la pertinente domanda d'asilo sia oggetto di un nuovo esame materiale. In questi casi la domanda è pertanto esaminata due volte.

La commissione peritale è stata unanime nel rilevare la necessità di semplificare sostanzialmente i processi nel settore dell'asilo, pur continuando a garantire il rispetto dei diritti procedurali. Ha pertanto optato per una variante che consente di perseguire tali obiettivi (cfr. n. 1.4.1.1).

Abbiamo svolto in merito una seconda procedura di consultazione, durata dal 16 dicembre 2009 al 22 marzo 2010.

## **1.4 Le nuove norme richieste**

### **1.4.1 Principali modifiche alla legge sull'asilo**

#### **1.4.1.1 Sostituzione delle decisioni di non entrata nel merito mediante una procedura materiale accelerata**

La procedura di non entrata nel merito concerne d'ora in poi unicamente i casi cui si applica la procedura in base alla normativa di Dublino (casi Dublino), i casi in cui l'allontanamento è eseguito verso uno Stato terzo dichiarato sicuro dal Consiglio federale e i casi in cui l'interessato non deposita una domanda d'asilo in quanto adduce, ad esempio, esclusivamente ragioni mediche o economiche (art. 31a LAsi).

Per questa procedura di non entrata nel merito è previsto come sinora un termine di ricorso di cinque giorni lavorativi. Per le decisioni materiali il termine di ricorso è d'ora in poi fissato in maniera generale a 15 giorni (30 sinora; cfr. art. 108 LAsi). Anche altri Stati europei prevedono un termine di ricorso paragonabile nel quadro della procedura d'asilo (ad es. Germania 14 giorni, Belgio 15 e Gran Bretagna 10).

Una maggioranza della commissione peritale istituita dal DFGP (cfr. n. 1.3.2) ha affermato di poter avallare una riduzione generale del termine di ricorso nella procedura materiale unicamente in concomitanza con misure accompagnatorie complementari tese a migliorare la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo. In tal senso, anziché la presenza di un rappresentante delle istituzioni di soccorso all'audizione, occorrerebbe prevedere una prestazione della Confederazione a favore dei richiedenti l'asilo comprendente una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (art. 17 cpv. 4 e art. 94 LAsi). Grazie a tale strumento i richiedenti l'asilo devono poter beneficiare quanto prima di una consulenza per quanto concerne le prospettive di successo e le possibilità giuridiche nel quadro della procedura d'asilo.

L'introduzione di un contributo forfettario della Confederazione per una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità, realizzata da terzi con cui l'UFM conclude pertinenti accordi di prestazione, assicura la neutralità dei costi in quanto si rinuncia nel contempo, per tutte le audizioni, alla presenza di un rappresentante delle istituzioni di soccorso. La grande esperienza e la crescente professionalizzazione delle audizioni rivelano che la presenza di tali osservatori è ormai superflua.

È nell'interesse dei terzi incaricati di realizzare la consulenza impiegare in maniera economica ed efficiente gli importi forfettari versati della Confederazione nel quadro dei contratti di prestazione. In tal modo è possibile evitare i ricorsi votati all'insuccesso. Secondo le esperienze raccolte sinora, i centri di consulenza giuridica inoltrano un ricorso solo in circa il 20 per cento dei casi loro sottoposti.

L'appoggio alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità non comporta nuovi compiti della Confederazione né fonda un nuovo diritto garantito per legge a una consulenza giuridica gratuita o al patrocinio gratuito per i richiedenti l'asilo. La Confederazione si limita a garantire l'accesso senza ostacoli alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità e a concedere a terzi dei contributi per la realizzazione di tali prestazioni.

Quale ulteriore misura accompagnatoria, il termine supplementare per la regolarizzazione del ricorso passa dagli attuali sette a dieci giorni. Saranno inoltre abbreviati i termini di evasione presso l'UFM e il TAF.

Né la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) né altre disposizioni del diritto internazionale prevedono termini minimi d'impugnazione per le decisioni negative in materia d'asilo. La proposta riduzione non è pertanto contraria agli impegni internazionali assunti dalla Svizzera. Sono conservate le garanzie procedurali a favore degli interessati (cfr. commento all'art. 108 LAsi).

La possibilità di svolgere rapidamente ed effettivamente una procedura d'asilo ha un effetto dissuasivo durevole per quanto riguarda le domande d'asilo abusive. La disciplina prevista ridurrebbe nettamente la durata delle procedure nel settore dell'asilo. Sebbene, secondo la proposta, determinate fattispecie di non entrata nel merito darebbero luogo a un esame materiale, complessivamente la procedura d'asilo sarebbe accelerata e semplificata considerevolmente. Un siffatto acceleramento persegue altresì l'obiettivo di un numero per quanto possibile elevato di procedure d'asilo concluse già presso i centri di registrazione e procedura (CRP).

Limitando le fattispecie di non entrata nel merito a un numero circoscritto di casi chiaramente definiti è inoltre possibile limitare il numero di casi ritrasmessi dal TAF all'UFM in vista di un nuovo esame materiale.

#### **1.4.1.2 Esclusione dei renitenti e disertori dalla qualità di rifugiato**

Nel 2006 il TAF ha pubblicato una decisione di principio<sup>1</sup> secondo cui le pene previste per renitenti e disertori in Eritrea sono sproporzionatamente severe e vanno pertanto considerate come motivate politicamente. Le persone interessate vanno pertanto riconosciute dalla Svizzera quali rifugiati.

Nel 2005 sono state depositate in Svizzera 181 domande d'asilo di cittadini eritrei. Dopo la pubblicazione della decisione di principio il numero di tali domande d'asilo è cresciuto nettamente (2006: 1207, 2007: 1661, 2008: 2849). Anche nel 2009, con

<sup>1</sup> Decisione della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) del 20 dicembre 2005 (GICRA 2006 3/29).

1724 domande d'asilo, l'Eritrea ha occupato il secondo posto tra i principali Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo in Svizzera.

Nelle sue risposte all'interpellanza Jasmin Hutter-Hutter del 22 marzo 2007 (07.3178) e all'interpellanza del gruppo UDC del 12 giugno 2008 (08.3353), il nostro Consiglio ha precisato che continua a seguire l'evoluzione in Eritrea a causa del sensibile aumento del numero di domande d'asilo di cittadini di tale Paese e, se del caso, considererà l'opportunità di rivedere la legge.

All'articolo 3 capoverso 3 LAsi è proposto che non sia considerato rifugiato, e quindi non ottenga asilo in Svizzera, chi è esposto a seri pregiudizi o ha fondato timore di essere esposto a tali pregiudizi unicamente per aver rifiutato di prestare servizio militare o per aver disertato.

Se in seguito al rifiuto della domanda d'asilo l'esecuzione dell'allontanamento si rivela per esempio inammissibile (p. es. perché nel Paese d'origine il richiedente rischia essere esposto a un trattamento inumano), il richiedente è ammesso provvisoriamente in Svizzera. Se, invece, sussistono motivi rilevanti ai fini dell'asilo, l'interessato è considerato rifugiato e ottiene asilo in Svizzera.

Grazie alla modifica proposta sarà possibile osservare anche in avvenire la giurisprudenza del TAF. L'esperienza pluriennale maturata dall'UFM mostra tuttavia che vi sono sempre persone che invocano la renitenza o la diserzione quale motivo d'asilo, pur non essendo esposte a persecuzioni rilevanti ai fini dell'asilo. Occorre pertanto disciplinare chiaramente nella legge la necessità per i renitenti e i disertori di addurre motivi supplementari rilevanti ai fini dell'asilo per poter ottenere la qualità di rifugiato in Svizzera.

### **1.4.1.3 Soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero**

La possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero (cosiddette domande all'estero) è stata introdotta con la prima legge sull'asilo del 5 ottobre 1979<sup>2</sup> nel contesto della guerra fredda e delle dittature in America latina (in particolare Argentina e Cile). All'epoca era pressoché impossibile lasciare tali Paesi, per cui le persone interessate cercavano sovente protezione presso le rappresentanze straniere.

Attualmente la Svizzera è l'unico Stato d'Europa ad ammettere il deposito di domande d'asilo presso le proprie ambasciate negli Stati di provenienza degli interessati. Questo comporta per la Svizzera oneri maggiori rispetto ad altri Paesi: se nel 2000 le domande depositate all'estero sono state 665, tale numero è passato a 2630 nel 2007. Nel 2008 sono state inoltrate complessivamente 2654 domande all'estero e nel 2009 3813<sup>3</sup>. Non si può escludere che il numero di domande d'asilo depositate all'estero continuerà ad aumentare. A ciò si aggiunge il fatto che l'entrata in Svizzera è autorizzata in casi relativamente rari. Sulle 3813 domande all'estero, nel 2009 sono state autorizzate solo 261 entrate in vista della procedura d'asilo in Svizzera (2007: 218 autorizzazioni d'entrata; 2008: 187 autorizzazioni d'entrata).

<sup>2</sup> RU 1980 1718

<sup>3</sup> Stato SIMIC 6.4.2010

Le persone che non sono minacciate ma desiderano lasciare il loro Paese d'origine per venire in Europa, possono essere tentate di realizzare il loro progetto presentando una domanda d'asilo all'estero. In tal modo, questi richiedenti l'asilo ottengono un diritto a che la loro domanda sia trattata anche se basata su allegazioni votate all'insuccesso. Ciò comporta oneri considerevoli, sotto il profilo del personale e finanziario, sia per l'UFM che per le rappresentanze svizzere all'estero.

Le attuali disposizioni della LAsi che disciplinano la procedura in caso di deposito della domanda d'asilo all'estero vanno pertanto abrogate. Tuttavia, le persone minacciate devono poter ottenere anche in avvenire la protezione della Svizzera. Se in un caso concreto si presume che una persona è direttamente o seriamente minacciata nel Paese di provenienza, l'entrata in Svizzera può essere autorizzata grazie al rilascio del visto in procedura semplice (art. 2 cpv. 4 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto, OEV; RS 142.204; cfr. commenti all'art. 20 LAsi). La Svizzera conserva inoltre la possibilità di concedere asilo a rifugiati che si trovano all'estero, preservando così la sua tradizione umanitaria.

Grazie a condizioni d'entrata più restrittive e a iter procedurali semplificati sarà possibile ridurre l'onere amministrativo. Presumibilmente si assisterà inoltre a un calo del numero di entrate in Svizzera.

La Svizzera figura da anni tra le destinazioni preferite dai richiedenti l'asilo in Europa – proporzionalmente al numero di abitanti. L'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo entrati illegalmente non è pertanto affatto ridotta dalla possibilità di depositare una domanda d'asilo all'estero.

#### **1.4.1.4 Semplificazione della procedura d'asilo in caso di riesame o di domande multiple**

Secondo il diritto vigente, un richiedente l'asilo può prolungare il proprio soggiorno in Svizzera dopo la chiusura definitiva della procedura depositando una domanda di riesame o presentando una nuova domanda d'asilo ingiustificata.

Siffatte domande multiple<sup>4</sup> consentono inoltre all'interessato di conservare lo statuto di richiedente l'asilo per quanto concerne l'aiuto sociale e l'esercizio di un'attività lucrativa. Tali domande vengono pertanto depositate anche se manifestamente votate all'insuccesso. Negli ultimi tre anni le domande multiple rappresentavano circa il 10 per cento dell'insieme delle domande d'asilo. Tra il 1996 e il 1999 rappresentavano appena il 6 per cento circa dell'insieme delle domande, per passare oltre l'11 per cento nel periodo tra il 2000 e il 2006.

Per evitare che la procedura possa essere ritardata abusivamente, è prevista l'introduzione nella LAsi, sotto il titolo «Riesame e domande multiple», di una nuova procedura che consente di trattare rapidamente e uniformemente le domande di riesame e le domande multiple (art. 111b segg. LAsi). Questa procedura sarà svolta interamente per scritto. Per tutta la durata del trattamento di una nuova domanda, come secondo la disciplina applicabile alla procedura nel quadro di una domanda di riesame, in caso di domanda multipla sarà inoltre concesso unicamente

<sup>4</sup> Si parla di domande multiple qualora è depositata una nuova domanda d'asilo dopo il passaggio in giudicato della decisione negativa relativa a una domanda d'asilo.

il soccorso d'emergenza e sarà limitata la possibilità di svolgere attività lucrativa (art. 43 LAsi).

Anche secondo la disciplina proposta, l'UFM dovrà esaminare accuratamente, in tutte le fattispecie, le allegazioni motivate a sostegno di una domanda di riesame o di una domanda multipla.

#### **1.4.1.5 Sanzione penale per l'incoraggiamento o l'esercizio di attività politiche in Svizzera volte a motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga**

Capita regolarmente che richiedenti l'asilo, i quali in corso di procedura non fanno valere fatti con una rilevanza ai fini dell'asilo, partecipino a manifestazioni politiche in Svizzera o pubblichino in Internet propositi critici nei confronti delle autorità del loro Paese di provenienza. Sovente, con siffatte attività, queste persone cercano unicamente di creare fatti nuovi che giustifichino la qualità di rifugiato. D'ora in poi occorre sanzionare questo abuso del diritto d'asilo (art. 115 e 116 LAsi).

La sanzione penale deve tuttavia essere rivolta in particolare anche alle persone che prestano mano ai richiedenti nel pianificare o organizzare attività politiche abusive oppure che in un modo o nell'altro incoraggiano tali attività.

Le nuove disposizioni penali sono conformi alla Costituzione federale e al diritto internazionale. Non contemplano un divieto generale, per cui i richiedenti l'asilo possono svolgere attività politiche, purché non siano abusive. Le attività politiche svolte in ambito privato, ad esempio il fatto di esprimere opinioni politiche nel quadro della famiglia o in una cerchia d'amici, non rientrano nel campo d'applicazione delle disposizioni penali previste.

#### **1.4.2 Principali modifiche della legge federale sugli stranieri**

##### **1.4.2.1 Designazione di Stati verso cui l'allontanamento o l'espulsione è ragionevolmente esigibile**

Secondo la disposizione proposta, il Consiglio federale può designare gli Stati d'origine o di provenienza o le regioni di tali Stati verso cui l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è ragionevolmente esigibile (art. 83 cpv. 5 e 5<sup>bis</sup> LStr). La presunzione proposta può essere invalidata dall'interessato se rende verosimile che, nella fattispecie, l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non può, per motivi personali, essere ragionevolmente esigibile.

La disposizione proposta mira in primo luogo a ridurre in maniera considerevole l'onere per stabilire l'inesigibilità dell'allontanamento nella fattispecie. Sovente l'UFM riscontra grosse difficoltà e deve dedicare parecchio tempo alle ricerche da svolgere all'estero (p. es. rapporti di parentela o possibilità di cure mediche). Il suo lavoro si complica inoltre considerevolmente quando il richiedente l'asilo o lo straniero si dimostra poco propenso a cooperare o occulta fatti importanti.

### **1.4.2.2 Limitazione della scelta del domicilio per le persone ammesse provvisoriamente**

Il 31 marzo 2010 vi erano in Svizzera 23 466 persone ammesse provvisoriamente, di cui circa la metà beneficiavano di prestazioni dell'aiuto sociale. Secondo quanto osservato dai Cantoni, le persone ammesse provvisoriamente si stabiliscono viepiù di frequente nelle città e nelle agglomerazioni urbane. Questa tendenza è favorita dal fatto che attualmente agli interessati possono scegliere liberamente il proprio domicilio nel Cantone, il che provoca oneri supplementari per i Comuni più grossi.

È previsto d'introdurre nella LStr una disciplina che abiliti le autorità cantonali ad assegnare un luogo di residenza o un alloggio allo straniero ammesso provvisoriamente che beneficia delle prestazioni dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr). Tale adeguamento risponde a un desiderio espresso dai Cantoni. I rifugiati ammessi provvisoriamente non sono toccati da questa disciplina in quanto la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30) non consente di vincolare la concessione di prestazioni sociali ad obblighi concernenti il domicilio.

## **1.5 Risultati della prima consultazione e posizione del Consiglio federale**

I partecipanti alla prima procedura di consultazione (15 gennaio 2009–15 aprile 2009) hanno espresso i pareri seguenti in merito alle principali proposte di modifica:

### **1.5.1 Esclusione dei renitenti e disertori dalla qualità di rifugiato (art. 3 cpv. 3 LAsi)**

La grande maggioranza dei Cantoni, nonché PPD, PLR, l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'Unione svizzera delle arti e mestieri si dichiarano d'accordo con la proposta. L'UDC muove la critica che il problema del numero crescente di domande di soggetti dall'Eritrea non può essere risolto con la proposta, in quanto la qualità di rifugiato viene esclusa solo se non vi sono motivi rilevanti per l'asilo. La disposizione andrebbe quindi formulata senza possibilità di eccezioni e dovrebbe essere portata senza indugio in Parlamento, dopo che l'opzione di emanare un decreto federale urgente è stata scartata.

Esprimono un rifiuto in particolare PCS, PEV, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni religiose e l'ACNUR. Infine, molti privati si sono espressi contro questa proposta attraverso una petizione.

Si teme che con la proposta si violi la Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati e che introduca una restrizione della nozione di rifugiato quale enunciata dalla LAsi. Inoltre la proposta non viene giudicata necessaria in quanto corrispondente alla prassi attuale. Si teme infine che la proposta implichi uno scostamento rispetto alla decisione di principio della Commissione svizzera di ricorso in materia di asilo relativa ai renitenti e disertori eritrei<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Decisione della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) del 20 dicembre 2005 (GICRA 2006 3/29).

Il PEV chiede l'articolo 3 LAsi disciplini esplicitamente la persecuzione non statale.

### **Posizione del Consiglio federale**

L'articolo 3 capoverso 3 LAsi proposto garantisce l'osservanza della giurisprudenza del TAF. I renitenti e i disertori le cui allegazioni sono rilevanti ai fini dell'asilo saranno riconosciuti anche in avvenire quali rifugiati. La proposta dell'UDC di escludere i renitenti e i disertori dalla qualità di rifugiato anche in presenza di allegazioni rilevanti ai fini dell'asilo violerebbe la Convenzione sullo statuto dei rifugiati e sarebbe pertanto contraria al diritto internazionale.

Una disciplina esplicita della persecuzione non statale nella legge sarebbe superflua in quanto già contemplata nel quadro dell'interpretazione del diritto vigente (cfr. risposta del Consiglio federale all'interpellanza 06.3535, Prospettive per le persone non perseguitate da uno Stato; cfr. anche il n. 1.4.1.2 e i commenti all'art. 3 cpv. 3 LAsi).

### **1.5.2 Soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero (art. 19 e 20 LAsi)**

Questa proposta è stata accolta con favore dalla grande maggioranza dei Cantoni, dal PPD, dall'Unione svizzera delle arti e mestieri e dall'Unione delle città svizzere.

L'UDC non respinge espressamente la proposta ma dubita della sua efficacia nella pratica e chiede al Consiglio federale di illustrare chiaramente gli eventuali possibili risparmi.

Esprimono un rifiuto in particolare PCS, PEV, PLR, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso e le organizzazioni religiose, le ONG, l'ACNUR e molti privati espressi attraverso una petizione.

Si teme che le persone perseguitate – in particolare i soggetti fragili come i malati e gli anziani, le donne e i bambini – siano esposti ad un rischio a causa dell'abrogazione delle domande d'asilo all'estero, che contribuirebbero inoltre in modo importante a contrastare il fenomeno dei passatori e l'entrata illegale in Svizzera. La possibilità di presentare domanda d'asilo all'estero sarebbe efficiente e conveniente dal punto di vista dei costi perché non richiederebbe una sistemazione degli interessati in Svizzera e la Confederazione non dovrebbe farsi carico del loro mantenimento. Anche la procedura di visto proposta dal Consiglio federale quale misura sostitutiva richiede un esame preliminare, pertanto sgraverebbe in misura infima le autorità. Il Consiglio federale è invitato a illustrare nel messaggio in che modo le domande all'estero sarebbero atte a fondare una competenza della Svizzera nel quadro della procedura in base alla normativa di Dublino (procedura Dublino).

### **Posizione del Consiglio federale**

Visto il forte aumento delle domande all'estero (cifre attuali cfr. n. 1.4.1.3), è d'uopo evitare l'afflusso, ogni anno, di migliaia di domande d'asilo con scarse opportunità di riuscita depositate presso le rappresentanze svizzere all'estero e il dispendio di risorse che ciò comporterebbe. A ciò si aggiunge che la Svizzera è attualmente l'unico Stato europeo che offre la possibilità di presentare una domanda d'asilo nella propria rappresentanza nel Paese di provenienza del richiedente.

La Svizzera deve tuttavia continuare a garantire protezione alle persone minacciate. Chi è oggetto di una minaccia seria, concreta e diretta deve poter sollecitare il rilascio di un visto per motivi umanitari che lo autorizzi ad entrare in Svizzera (art. 2 cpv. 4 OEV). I criteri su cui si fonda la procedura di rilascio del visto per motivi umanitari e i pertinenti effetti sono illustrati più da vicino nel presente messaggio (cfr. commenti all'art. 20 LAsi nonché n. 3.1).

Al momento di elaborare la documentazione per la consultazione, la situazione legale relativa alla competenza della Svizzera in caso di inoltro di una domanda all'estero nel quadro della procedura Dublino non era chiara. Dai chiarimenti effettuati nel frattempo è emerso che l'inoltro di una domanda all'estero non fonda una competenza della Svizzera nel quadro di Dublino.

### **1.5.3 Semplificazione della procedura in caso di riesame e di domande multiple (art. 43, 82, 111b segg. LAsi)**

Tutti i Cantoni (eccetto NE), nonché PPD, PLR, UDC, l'Associazione dei Comuni svizzeri, l'Unione svizzera delle arti e mestieri e l'Unione delle città svizzere sono a favore della *semplificazione procedurale*.

Esprimono un rifiuto PCS, PEV, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso e le organizzazioni religiose, le ONG, l'ACNUR e il TAF.

Le modifiche proposte sarebbero in contrasto con la Convenzione sullo statuto dei rifugiati, si creerebbero ostacoli amministrativi che i rifugiati non possono superare, e si ridurrebbe troppo la protezione giuridica. Il TAF teme che la definizione data dalla legge delle domande di riesame comporti nuovi problemi di delimitazione.

Due dei Cantoni favorevoli (VS, ZH) propongono che le domande di riesame possano essere inoltrate solo entro un dato termine, ad esempio entro due anni dal passaggio in giudicato della decisione in materia d'asilo.

Alcuni partecipanti considerano inadeguato un termine di due anni per delimitare i casi di domande multiple motivate e non motivate. Propongono che una domanda d'asilo venga trattata in procedura ordinaria se il richiedente è tornato al Paese d'origine prima di presentare la nuova domanda.

L'*esclusione dall'aiuto sociale nel contesto delle domande multiple* ha incontrato il favore della grande maggioranza dei Cantoni, di PPD, PEV, PLR, UDC, Associazione dei Comuni svizzeri e Unione svizzera delle arti e mestieri.

I Cantoni BE, NE, OW, SO, TI, VD, VS, così come PCS, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso, le organizzazioni religiose, l'Unione delle città svizzere, l'ACNUR e le ONG respingono l'estensione dell'esclusione dall'aiuto sociale alle domande multiple.

Alcuni Cantoni e l'Unione delle città svizzere chiedono che le persone la cui esecuzione dell'allontanamento sia stata sospesa, possano ricevere l'aiuto sociale. La proposta potrebbe provocare un ulteriore trasferimento dei costi a carico dei Cantoni, infatti la somma forfettaria per l'aiuto sociale versata dalla Confederazione non dipende dalla durata effettiva del soggiorno. Occorre fissare alla Confederazione termini chiari per il trattamento delle domande di riesame e delle domande multiple. Alcuni partecipanti chiedono inoltre che le persone particolarmente vulnerabili siano esonerate dalla disciplina relativa all'aiuto sociale.

Per quanto riguarda il *divieto di esercitare un'attività lucrativa in caso di domanda multipla*, alcuni partecipanti alla consultazione troverebbero più logico che i richiedenti l'asilo potessero sovvenire autonomamente al proprio sostentamento. Alcuni Cantoni chiedono che il divieto di esercitare un'attività lucrativa non valga durante la sospensione dell'esecuzione dell'allontanamento, in particolare se gli interessati hanno già lavorato durante la loro prima procedura d'asilo.

### **Posizione del Consiglio federale**

La proposta secondo cui la domanda d'asilo vada trattata in procedura ordinaria qualora l'interessato sia tornato al Paese d'origine prima di presentare una domanda multipla complicherebbe la procedura d'asilo anziché semplificarla.

Anche la nostra proposta prevede, per ogni domanda di riesame o domanda multipla, un esame accurato volto a stabilire se vi sono motivi d'asilo nuovi o se l'esecuzione dell'allontanamento sia ammissibile, ragionevolmente esigibile e possibile (cfr. art. 44 LAsi). In tal modo è garantita l'osservanza del divieto di respingimento previsto dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati e dalla CEDU. Peraltro chi presenta una seconda o terza domanda d'asilo conosce gli iter, per cui appare giustificato porre condizioni formali più esigenti (domanda scritta e motivata).

L'imposizione di un termine massimo per la presentazione di una domanda di riesame violerebbe le garanzie procedurali generali previste dall'articolo 29 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.; RS 101). Secondo tale disposizione, un'autorità è tenuta a trattare una domanda di riesame se dalla prima decisione la situazione dei fatti ha subito modifiche sostanziali o se il richiedente fa valere fatti e mezzi probatori considerevoli di cui non aveva conoscenza al momento della precedente procedura. Qualora il richiedente adducesse nuove allegazioni rilevanti ai fini dell'asilo, l'imposizione di un termine sarebbe altresì contraria al diritto internazionale.

Noi troviamo invece normale che la LAsi non contenga una definizione dei motivi di riesame; in tale contesto esiste infatti una prassi costante consolidatasi nel corso di parecchi anni. Ritieniamo opportuno prevedere per l'UFM un termine per il trattamento delle domande multiple e delle domande di riesame.

La nostra proposta mira anzitutto a evitare l'inoltro di domande multiple e di domande di riesame abusive e non motivate. Dalla statistica – stato al 4 maggio 2010 – emerge che nei primi due anni dal passaggio in giudicato della decisione di prima istanza interviene una quantità assai esigua di domande multiple. Delle 6391 domande multiple inoltrate tra il 1° gennaio 2006 e il 30 aprile 2010, ad esempio, solo il 45 per cento sono state inoltrate entro due anni dal passaggio in giudicato della prima decisione sull'asilo. Entro un anno dal passaggio in giudicato tale quota è stata del 28 per cento, mentre entro tre anni è del 58 per cento. Entro cinque anni tale quota passa addirittura al 75 per cento, entro sei anni all'82 per cento ed entro dieci anni al 94 per cento. La maggior parte delle domande multiple sono quindi depositate nei primi cinque anni dopo il termine della prima procedura d'asilo.

Un modo efficace per evitare le domande multiple abusive consisterebbe nell'aumentare da due a cinque anni il termine proposto in sede di consultazione per la nuova procedura accelerata e semplificata. In tal modo le persone oggetto di una decisione d'asilo negativa passata in giudicato non sarebbero tentate di attendere due anni prima di presentare una domanda multipla allo scopo di poter nuovamente beneficiare dell'aiuto sociale.

Il timore che la nostra proposta provochi un trasferimento dei costi a carico dei Cantoni può essere placato iscrivendo anche tali spese di aiuto sociale nel monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale. Occorre altresì formulare le disposizioni sulla concessione della somma forfettaria per il soccorso immediato (art. 88 cpv. 4 e 5 LAsi) prevedendo la possibilità, qualora necessario, che la Confederazione versi ai Cantoni un'ulteriore somma forfettaria per il soccorso d'emergenza, ad esempio se l'esecuzione dell'allontanamento è stata sospesa nel quadro di una domanda di riesame.

Nell'interesse di una procedura d'asilo celere occorre rinunciare alla possibilità di tornare a svolgere un'attività lucrativa in caso di domande multiple.

#### **1.5.4 Sanzione penale per l'incoraggiamento e l'esercizio di attività politiche in Svizzera volte a motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga (art. 115 e 116 LAsi)**

La maggioranza dei Cantoni, così come PPD, PLR, UDC, l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni Svizzeri e l'Unione svizzera delle arti e mestieri accolgono con favore la punibilità dell'attività politica abusiva svolta al fine di motivare la qualità di rifugiato (art. 116 LAsi).

PCS, PEV, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso, le organizzazioni religiose e le ONG respingono la proposta.

Alcuni partecipanti alla consultazione criticano la scarsa efficacia della punibilità di siffatte attività. Secondo loro sarà difficilmente dimostrabile che gli interessati si siano attivati politicamente «al solo scopo di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga». Le disposizioni penali proposte sarebbero lesive della libertà costituzionale d'espressione e di riunione dei richiedenti l'asilo e sarebbero sproporzionate. Va anche rilevata la proposta disposizione transitoria della LAsi che contraddirebbe il divieto di retroattività delle norme penali. Infine, praticamente ogni aiuto per manifestazioni politiche diventerebbe potenzialmente un reato e la proposta causerebbe inutili procedimenti penali e ricorsi e quindi costi notevoli.

La grande maggioranza dei Cantoni, nonché PPD, PLR, UDC, l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni Svizzeri e l'Unione svizzera delle arti e mestieri sono favorevoli alla nuova fattispecie penale per l'assistenza professionale all'esercizio di attività politiche abusive dei richiedenti l'asilo in Svizzera (art. 115 LAsi).

Esprimono un rifiuto in particolare PCS, PEV, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso, le organizzazioni religiose e le ONG.

#### **Posizione del Consiglio federale**

Ambo le disposizioni penali sono conformi alla Costituzione e al diritto internazionale (cfr. commento agli art. 115 e 116 LAsi). Le disposizioni proposte non contengono un divieto per i richiedenti l'asilo in Svizzera di svolgere attività politiche, a meno che si tratti di attività abusive.

Secondo i principi del diritto penale, in caso di mancato pagamento la multa può essere commutata in giorni di detenzione.

Non occorre una disposizione transitoria esplicita nella LAsi, infatti l'irretroattività è già garantita in virtù dei principi generali del diritto penale (art. 2 cpv. 2 del Codice penale svizzero; CP; RS 311.0).

### **1.5.5 Nuovi elementi costitutivi della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto nel quadro della procedura Dublino (art. 75 cpv. 1<sup>bis</sup> e 76 cpv. 1 lett. b n. 1 LStr)**

Tutti i Cantoni eccetto NE sostengono la proposta. Lo stesso dicasi per PPD, PLR, UDC, Associazione dei Comuni svizzeri, Unione svizzera delle arti e mestieri e Unione delle città Svizzere. Alcuni Cantoni (GR, OW, SG, ZH) così come l'UDC constatano però che dovrebbero essere incarcerate anche le persone il cui soggiorno è irregolare e non solo i richiedenti l'asilo con procedura Dublino. Inoltre si dovrebbero poter incarcerare gli interessati già se ci sono indicazioni di un precedente soggiorno in uno Stato Dublino. Alcuni partecipanti alla consultazione propongono che vengano incarcerate anche le persone che non nascondono di aver soggiornato precedentemente in uno Stato Dublino.

PCS, PEV, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso e le organizzazioni religiose e l'ACNUR respingono la proposta. Non sarebbe ammissibile incarcerare in via preventiva i richiedenti l'asilo solo perché c'è la possibilità che non siano più reperibili. Si minerebbe l'effettiva protezione giuridica degli interessati sancita dall'articolo 13 CEDU perché spesso non sarebbe loro possibile, nei cinque giorni previsti quale termine di ricorso, consultare una rappresentanza legale. I ricorsi nel quadro della procedura Dublino non avrebbero effetto sospensivo. La Commissione europea ha peraltro elaborato proposte di modifica del Regolamento Dublino che risultano incompatibili con la soluzione proposta. Alcuni Cantoni (UR, OW, VD) chiedono infine un aumento dell'importo forfettario della Confederazione per la carcerazione.

#### **Posizione del Consiglio federale**

Contrariamente alla carcerazione preliminare nel quadro del diritto penale, in linea di principio la carcerazione amministrativa nel diritto degli stranieri non limita i contatti con il mondo esterno; in particolare non pone limiti di sorta alla comunicazione per posta e telefono. L'articolo 81 LStr ad esempio prevede la possibilità per l'incarcerato di comunicare verbalmente e per scritto con il rappresentante legale. Tale disposizione è applicabile anche alla nuova fattispecie per la carcerazione preliminare nel quadro della procedura Dublino. Durante il termine previsto sono pertanto garantite sufficienti possibilità di contatto per un'effettiva protezione giuridica degli interessati (art. 13 CEDU).

Con decisione del 2 febbraio 2010<sup>6</sup>, il TAF ha considerato contraria al diritto l'attuale prassi dell'UFM di eseguire immediatamente le NEM nel quadro della procedura Dublino. Gli interessati devono segnatamente poter presentare una domanda di restituzione dell'effetto sospensivo del ricorso contro la NEM e attendere in Svizzera la decisione del TAF (cfr. art. 107a LAsi). Considerata tale nuova situazione, il DFGP propone una pertinente modifica della LAsi e della LStr nel quadro del recepimento della Direttiva dell'UE sul rimpatrio (cfr. n. 1.5.9).

<sup>6</sup> Decisione del TAF del 2 febbraio 2010 (E-5841/2009).

Il Consiglio dell'UE sta discutendo le proposte della Commissione europea in merito alla modifica del Regolamento Dublino. L'esito dei dibattimenti, in particolare anche per quanto concerne la disposizione della carcerazione, è incerto e può necessitare ancora un certo tempo. Per poter attuare efficacemente la procedura Dublino occorre prevedere al più presto le predette disposizioni sulla carcerazione. Ciò risponde al desiderio espresso dai Cantoni.

Il nostro Consiglio condivide l'opinione secondo cui devono poter essere incarcerate anche le persone il cui soggiorno è irregolare e non solo i richiedenti l'asilo con procedura Dublino; una disparità di trattamento sarebbe infatti ingiustificata. Per l'esecuzione dell'allontanamento verso lo Stato Dublino competente occorre uno strumento efficace che consenta ai Cantoni di incarcerare gli interessati anche in presenza di indizi di un soggiorno precedente in uno Stato Dublino. Tale esigenza è presa in considerazione.

La disposizione della carcerazione di persone che non nascondono di aver soggiornato precedentemente in uno Stato Dublino andrebbe limitata nel tempo (analogamente a quanto accade per la carcerazione in vista di rinvio coatto dal CRP; cfr. art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 LStr).

Se del caso, nel quadro dei lavori d'attuazione della presente revisione occorrerebbe esaminare un eventuale adeguamento della somma forfettaria per la carcerazione.

Sulla tematica rinviamo inoltre al numero 1.5.9.

### **1.5.6 Introduzione di un obbligo di prova qualora l'allontanamento o l'espulsione non sia ragionevolmente esigibile e designazione degli Stati verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è ragionevolmente esigibile (art. 83 cpv. 5 segg. LStr)**

Nel quadro della procedura di consultazione è stata presentata una proposta secondo cui il richiedente che invoca l'inesigibilità per motivi personali (ad es. medici o familiari) non deve soltanto renderla credibile ma dev'essere in grado di dimostrarla. Il Consiglio federale può inoltre designare gli Stati verso cui l'esecuzione dell'allontanamento è considerata generalmente esigibile.

La maggioranza dei Cantoni, nonché PLR, UDC, l'Associazione dei Comuni svizzeri, l'Unione delle arti e mestieri e l'Unione delle città svizzere hanno espresso il proprio consenso alla proposta.

I Cantoni BS, NE, SG, SO, SH, ZH, nonché PCS, PPD, PEV, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso e le organizzazioni religiose nonché le ONG respingono la proposta e chiedono che la dimostrazione dell'inesigibilità sia effettuata come sinora dall'UFM perché per gli interessati è difficile produrla dalla Svizzera; dovrebbe bastare come sinora che il richiedente renda credibile l'inesigibilità. Ciò vale in particolare per l'assenza della possibilità di beneficiare di cure mediche o per minacce in seno alla famiglia. Anche con la nuova proposta l'UFM dovrebbe procedere spesso ad una verifica delle informazioni richieste e questo non ridurrebbe in modo decisivo l'onere effettivo degli accertamenti.

## **Posizione del Consiglio federale**

Il nostro Consiglio condivide l'opinione secondo cui per gli interessati può essere difficile dimostrare l'inesigibilità del ritorno. In tali casi l'UFM dovrebbe comunque procedere d'ufficio ai necessari chiarimenti, il che non va nel senso della semplificazione procedurale auspicata. Ritendiamo pertanto che si debba rinunciare a introdurre l'obbligo di dimostrare l'inesigibilità dell'allontanamento o dell'espulsione.

Siamo invece favorevoli alla designazione di Stati verso cui l'esecuzione dell'allontanamento è considerata generalmente esigibile (cfr. n. 1.4.2.1 e commenti all'art. 83 cpv. 5 e 5<sup>bis</sup> LStr).

### **1.5.7 Ulteriori osservazioni dei partecipanti alla consultazione**

L'UDC propone segnatamente le ulteriori modifiche seguenti:

La disciplina dei casi di rigore concernente i richiedenti l'asilo (art. 14 cpv. 2 LAsi) va inasprita e armonizzata. In avvenire devono poter beneficiare di tale disciplina unicamente le persone che collaborano con le autorità per l'ottenimento dei documenti di legittimazione. Anche il Cantone dei Grigioni chiede un riesame della disciplina dei casi di rigore, reso necessario dalle prassi cantonali divergenti per quanto riguarda il rilascio dei permessi di dimora. Il Cantone dei Grigioni chiede inoltre che sia introdotto un termine d'attesa a decorrere dal passaggio in giudicato della decisione d'asilo negativa prima di poter introdurre una domanda di permesso in virtù della disciplina dei casi di rigore.

Secondo l'UDC occorre escludere le persone ammesse provvisoriamente dall'aiuto sociale e concedere loro unicamente un soccorso d'emergenza.

La disciplina attuale degli assegni per i figli (art. 84 LAsi) favorisce altresì gli abusi. Il versamento degli assegni per i figli all'estero dev'essere limitata ai rifugiati riconosciuti.

Le tematiche sottoposte a consultazione sono già state discusse nel quadro dell'ultima revisione della LAsi; il nostro Consiglio ritiene pertanto che al momento non s'imponga nessuna modifica. In margine alla proposta del Cantone dei Grigioni di prevedere un termine d'attesa prima di poter inoltrare una domanda di permesso per motivi di rigore, il nostro Consiglio rileva che i criteri per esaminare la questione dell'allontanamento nel settore dell'asilo si distinguono dai criteri su cui si fonda la disciplina dei casi di rigore. Per stabilire l'esistenza di un caso di rigore ci si basa principalmente sulla situazione (integrazione) dell'interessato in Svizzera.

La Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia propone la creazione di una banca dati per i Cantoni e la Confederazione per consentire di coordinare il flusso d'informazioni nel contesto dei trasferimenti (accompagnamenti, ritorni) per via aerea (Jail Train System; JTS). A tal fine occorre creare una pertinente base legale nella LStr.

Visto però che tale banca dati comprenderebbe anche dati relativi a cittadini svizzeri, la disciplina non può situarsi nella LStr. Il DFGP vaglia la questione d'intesa con la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia.

### **1.5.8 Ulteriori modifiche successive alla procedura di consultazione**

Dopo il termine delle procedure di consultazione si è manifestata in ulteriori settori la necessità di adeguamenti di legge di portata limitata.

Il fatto di percepire indennità di disoccupazione può influire direttamente sul diritto di soggiorno di uno straniero conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE. Le autorità incaricate di concedere tali indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione devono poter fornire i relativi dati alle autorità cantonali competenti in materia di stranieri. Occorre creare le pertinenti basi legali nella LStr (art. 97) e nella legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (art. 97a LADI; RS 837.0). Ciò coincide con la decisione del Consiglio federale del 24 febbraio 2010 sulle misure per un'applicazione coerente dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 102a capoverso 2 LAsi prevista nel progetto sottoposto a consultazione va rilevato che, secondo i servizi competenti in materia di protezione dei dati, la prevista comunicazione di dati a scopo amministrativo pregiudica il segreto statistico e l'obbligo di rispettare lo scopo per il quale sono rilevati i dati (cfr. art. 14 cpv. 1 della legge federale sulla statistica federale; LStat; RS 431.01). Vista la scarsa rilevanza pratica per la qualità dei dati e per la ripartizione corretta dei sussidi e visto l'esiguo impatto finanziario si rinuncia pertanto a tale modifica.

La giurisprudenza<sup>7</sup> del TAF implica una nuova modifica di legge per impedire la prescrizione delle pretese finanziarie della Confederazione nei confronti di un Cantone durante la procedura di ricorso (art. 112a LAsi).

### **1.5.9 Modifiche nel quadro dell'attuazione della direttiva CE sul rimpatrio**

Con decisione del 2 febbraio 2010<sup>8</sup>, il TAF ha considerato contraria al diritto l'attuale prassi dell'UFM di eseguire immediatamente le NEM nel quadro della procedura Dublino. Gli interessati devono segnatamente poter chiedere che venga accordato l'effetto sospensivo del ricorso contro la NEM e attendere in Svizzera la decisione del TAF (cfr. art. 107a LAsi).

Considerata tale nuova situazione, il DFGP propone una pertinente modifica della LAsi e della LStr nel quadro del recepimento della direttiva CE sul rimpatrio. La modifica comprende una disciplina dei termini per l'inoltro e la valutazione di una domanda di concessione dell'effetto sospensivo di un ricorso, la possibilità di notificare per telefax le decisioni in merito alla procedura Dublino (art. 13 LAsi), l'introduzione di una carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto nella procedura Dublino (art. 75 e 76 LStr), la proroga da 20 a 30 giorni della carcerazione in vista di rinvio coatto dal CRP (art. 75 cpv. 2 LStr) nonché l'introduzione di una carcerazione oggettivata di al massimo 30 giorni in caso di NEM nel quadro della procedura Dublino (art. 76 LStr). Le pertinenti disposizioni sottoposte alla prima procedura di consultazione non vanno pertanto più riprese nel messaggio. Un'entrata

<sup>7</sup> Decreti C-1052/2006 del 13 marzo 2009 e C-2961/2007 del 15 febbraio 2010.

<sup>8</sup> Decisione del TAF del 2 febbraio 2010 (E-5841/2009).

in vigore per quanto possibile celere delle fattispecie di carcerazione risponde al desiderio espresso da numerosi Cantoni.

## **1.6 Risultati della seconda procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale**

### **1.6.1 Osservazioni generali**

Tutti i Cantoni, PCS, PPD, I Verdi, PS nonché una netta maggioranza delle istituzioni di soccorso, ONG e organizzazioni religiose approvano la sostituzione di una buona parte dell'attuale procedura di non entrata nel merito mediante una procedura materiale. Fondamentalmente favorevoli anche l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'ACNUR.

Alcuni partecipanti favorevoli alla proposta dubitano tuttavia che il sistema proposto sia atto a rendere le procedure più efficienti e temono che la nuova disciplina non consenta di risolvere i problemi esistenti nel settore dell'asilo (pendenze in materia di audizioni, durata delle procedure, problematica dell'esecuzione ecc.). Ritengono che le attuali difficoltà procedurali nel settore dell'asilo sono dovute in primo luogo alla scarsità delle risorse personali disponibili presso l'UFM e il TAF. Alcuni Cantoni (ad es. AR, BL, GR) argomentano che le modifiche proposte non devono causare spese supplementari ai Cantoni.

UDC e PLR come anche una parte delle istituzioni di soccorso e delle organizzazioni religiose respingono il progetto. L'UDC accoglie favorevolmente gli sforzi in vista di una semplificazione della procedura d'asilo, considerata attualmente eccessivamente lunga, grazie alla riduzione dei termini di evasione, decisione e ricorso, tuttavia chiede che il termine di ricorso sia ulteriormente ridotto. Il PLR approva l'orientamento generale del progetto adducendo tuttavia che la procedura d'asilo può essere accelerata unicamente incrementando il personale di tutte le autorità chiamate a decidere.

### **1.6.2 Sostituzione di fattispecie per cui non vi è entrata nel merito e introduzione di una procedura materiale celere (art. 31a LAsi)**

Tutti i Cantoni, il PCS, il PPD, I Verdi, l'UDC, l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni svizzeri, la netta maggioranza delle istituzioni di soccorso e delle organizzazioni religiose nonché l'ACNUR approvano la limitazione della procedura di non entrata nel merito a fattispecie che prevedono l'allontanamento verso uno Stato terzo sicuro nonché qualora non vi sia domanda d'asilo ai sensi della LAsi.

UDF, PLR, PS nonché parte delle istituzioni di soccorso, delle ONG e delle organizzazioni religiose respingono invece la proposta concernente le fattispecie di non entrata nel merito.

Alcuni partecipanti deplorano la revoca della fattispecie di non entrata nel merito in caso di assenza di documenti (art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi) nonché in presenza di una violazione dell'obbligo di collaborare (art. 32 cpv. 2 lett. c LAsi).

I Verdi mettono in guardia contro il rischio di procedere all'allontanamento senza aver debitamente chiarito se lo Stato di destinazione osserva o no il divieto del respingimento. Occorre tenerne conto anche per gli allontanamenti verso Stati terzi sicuri nonché nel quadro della procedura Dublino.

Alcuni partecipanti (tra cui l'ACNUR) criticano lo stralcio delle disposizioni derogative alla disciplina dello Stato terzo sicuro (art. 34 cpv. 3 LAsi) e propongono che la Svizzera entri nel merito delle domande d'asilo qualora l'allontanamento non sia esigibile in quanto lo Stato terzo non garantisce norme minime per la sicurezza dei richiedenti l'asilo.

L'ACNUR esprime i propri dubbi per quanto riguarda l'estensione della nozione di Stato terzo sicuro a Stati con cui il richiedente non ha rapporto alcuno e che vengono designati come sicuri solo perché il richiedente l'asilo ha avuto la possibilità di chiedervi protezione.

Alcuni partecipanti alla consultazione considerano che la procedura di non entrata nel merito non è adeguata all'esame Dublino; infatti anche nella procedura Dublino s'impone l'esame materiale di determinate questioni (ad es. ammissibilità del soggiorno nello Stato terzo o capacità di viaggiare dell'interessato).

### **Posizione del Consiglio federale**

La fattispecie di non entrata nel merito in caso di assenza di documenti (art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi), applicata da oltre due anni, non è stata in grado di diminuire la problematica dei richiedenti che non consegnano documenti sufficienti. Nel 2006 il 24,9 per cento dei richiedenti l'asilo hanno consegnato un documento di viaggio o di legittimazione. Nel 2007 tale percentuale è stata del 33,2 per cento, verosimilmente quale reazione a breve termine alla revisione della LAsi. Ma già nel 2008 tale quota è scesa al 28,2 per cento per passare nel 2009 al 29,1 per cento<sup>9</sup>.

Numerosi motivi di non entrata nel merito (art. 32–35a LAsi) necessitano attualmente un esame volto a stabilire l'eventuale esistenza di una persecuzione rilevante ai fini dell'asilo. Tale esame corrisponde in pratica a un esame materiale della domanda d'asilo. Il sistema vigente, complicato e poco trasparente, basato sulla procedura di non entrata nel merito va pertanto semplificato e ridotto a poche fattispecie. Il nostro Consiglio intende pertanto adottare la soluzione proposta.

Viste le esperienze positive maturate con la procedura di non entrata nel merito per l'esame dei casi Dublino nonché dei casi che prevedono l'allontanamento verso uno Stato sicuro, non reputiamo necessario cambiare sistema. Per quanto riguarda la compatibilità con la Costituzione federale e il diritto internazionale, vedasi i commenti all'articolo 31a capoverso 2 LAsi.

<sup>9</sup> Stato SIMIC 31.3.2010

### 1.6.3

#### **Introduzione di un contributo della Confederazione a una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità e abolizione della rappresentanza delle istituzioni di soccorso durante le audizioni (art. 17 cpv. 4, 30 e 94 LAsi)**

Una netta maggioranza dei Cantoni, il PCS, il PPD, l'Associazione dei Comuni svizzeri, una parte delle istituzioni di soccorso e l'ACNUR approvano la proposta di introdurre un *contributo della Confederazione a una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità* (art. 17 cpv. 4 LAsi) quale misura accompagnatoria alla riduzione del termine di ricorso.

I Cantoni FR, GR, JU, NE, OW, SH, SG, VD, nonché l'UDF, il PLR, I Verdi, il PS, l'UDC, parte delle istituzioni di soccorso, delle ONG e delle organizzazioni religiose nonché l'Unione delle città svizzere respingono la proposta.

Alcuni dei Cantoni favorevoli (ad es. BE, GE) come anche il PCS considerano che l'accesso alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità vada disciplinato nella legge. Per migliorare la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo alcuni partecipanti alla consultazione chiedono che la legge preveda un diritto alla consulenza giuridica gratuita. Sono espressi dubbi circa la possibilità, attraverso la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità, di evitare ricorsi inutili. Il PPD chiede una prova dell'impatto positivo di tale proposta sull'efficienza delle procedure.

Gran parte dei partecipanti ritengono che la formulazione sia troppo aperta e propongono di concretizzare maggiormente le grandi linee della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità.

PS, I Verdi e una parte delle istituzioni di soccorso e delle organizzazioni religiose chiedono una consulenza giuridica finanziata dallo Stato e contributi della Confederazione all'assistenza giuridica dei richiedenti l'asilo. Perlomeno le persone vulnerabili dovrebbero beneficiare di un'assistenza giuridica d'ufficio. La Confederazione dovrebbe garantire e l'accesso alla consulenza e all'assistenza giuridica nonché la gratuità dell'assistenza giuridica a tutti gli stadi procedurali. Per ogni richiedente l'asilo dovrebbe versare una congrua somma forfettaria volta a coprire le spese per la consulenza e l'assistenza giuridica nonché le spese amministrative e di traduzione.

Alcuni Cantoni contrari nonché il PLR reputano invece che l'assistenza giuridica attuale sia sufficiente. Inoltre non ritengono realistico l'obiettivo di evitare, grazie allo strumento proposto, i ricorsi votati all'insuccesso. L'UDC considera la proposta in chiaro contrasto con l'intento di semplificare e accelerare la procedura d'asilo.

La netta maggioranza dei Cantoni, PCS, PPD, UDC e l'Associazione dei Comuni svizzeri approvano la *soppressione della presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso alle audizioni* (art. 30 LAsi).

Respingono la proposta i Cantoni GR, NE, SH, VD, nonché UDF, PLR, I Verdi, PS, le istituzioni di soccorso, le organizzazioni religiose, l'Unione delle città svizzere, l'ACNUR e il TAF.

I partecipanti contrari alla proposta rilevano in sostanza che la presenza dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso alle audizioni consente di stabilire i fatti con maggiore attendibilità e rafforza altresì la legittimità della procedura. Tale presenza costituisce inoltre un indice importante in caso di censure di diritto procedurale.

Considerati i risultati favorevoli ottenuti con tale strumento, la proposta di sostituirlo mediante l'introduzione di una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità non è un'alternativa valida. La Confederazione deve introdurre un modello efficace di protezione giuridica atto a rafforzare i diritti dei richiedenti l'asilo durante la procedura.

### **Posizione del Consiglio federale**

Manteniamo la nostra proposta concernente la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (art. 17 cpv. 4 LAsi). Fondandoci sulla proposta di ridurre il termine di ricorso dagli attuali 30 a soli 15 giorni troviamo logico e necessario introdurre un'ulteriore misura accompagnatoria volta a migliorare la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo.

Non condividiamo invece i timori secondo cui l'introduzione di tale consulenza rischi di accrescere il numero di ricorsi. I contributi della Confederazione saranno versati sotto forma di importi forfettari, disciplinati in un'ordinanza nel rispetto della neutralità dei costi; sostituiranno l'attuale finanziamento della rappresentanza delle istituzioni di soccorso (art. 30 LAsi). Sarà compito dei fornitori impiegare in maniera economicamente logica ed efficiente i contributi fondati sulle condizioni previste dal nostro Consiglio e sui criteri convenuti nel quadro dei contratti di prestazione. Solo in tal modo sarà possibile offrire una consulenza obiettiva atta a evitare i ricorsi votati all'insuccesso.

Condividiamo invece l'opinione secondo cui la Confederazione debba versare contributi forfettari alle spese amministrative dei fornitori che assicurano la consulenza; del resto la Confederazione versa già tuttora simili contributi all'organizzazione mantello delle istituzioni di soccorso per coprire le spese legate alla rappresentanza durante le audizioni (cfr. art. 80 cpv. 1 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie; OAsi 2; RS 142.312; cfr. commenti all'art. 94 LAsi).

Il nostro Consiglio respinge la richiesta di una consulenza e rappresentanza giuridica complete finanziate dallo Stato. La gratuità della procedura è già garantita dalla Costituzione federale e dalla legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). La consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità non deve pertanto comportare per la Confederazione nuovi compiti in materia d'asilo né fondare un diritto garantito per legge a una consulenza giuridica gratuita.

Per rispondere al desiderio espresso da numerosi partecipanti alla consultazione, il presente messaggio concretizza maggiormente i commenti relativi all'organizzazione della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (cfr. commenti agli art. 17 cpv. 4, 30 e 94 LAsi nonché n. 3.1.3).

#### **1.6.4                      Riduzione del termine di ricorso nel quadro della procedura materiale (art. 108 LAsi)**

La maggior parte dei Cantoni, il PPD, il PEV e fondamentalmente l'UDC e l'Associazione dei Comuni svizzeri appoggiano la *riduzione del termine di ricorso da 30 a 15 giorni*.

Alcuni Cantoni (BE, BS, FR, GE, NE, SH, SZ, TI, JU, VD, VS), PCS, PLR, I Verdi, PS, l'Unione delle città svizzere, le istituzioni di soccorso, le ONG, le organizzazioni religiose e l'ACNUR respingono la proposta.

Alcuni dei Cantoni favorevoli (ad es. GR, SG, UR) dubitano che una riduzione dei termini di ricorso sia atta, da sola (in particolare senza un rafforzamento delle risorse personali), a conseguire un'accelerazione sostanziale della procedura. Il rifiuto dei Cantoni si fonda su ragioni diverse. Alcuni temono che la riduzione dei termini di ricorso proposta renda sistematica l'ulteriore regolarizzazione del ricorso. Altri ritengono che ci saranno maggiori spese. L'UDC approva di principio la riduzione del termine di ricorso ma propone di ridurlo ulteriormente in quanto il termine proposto è ancora troppo lungo al confronto internazionale. Le istituzioni di soccorso e le organizzazioni religiose pensano che la riduzione proposta sia sproporzionata. Deplorano segnatamente la volontà di derogare alla regola generale della procedura amministrativa (termine di ricorso di 30 giorni), trovano tale deroga ingiustificata nel settore dell'asilo e rilevano la necessità di ulteriori misure accompagnatorie, ad esempio la proroga del termine supplementare per la regolarizzazione del ricorso o per l'inoltro di ulteriori mezzi di prova.

### **Posizione del Consiglio federale**

Il nostro Consiglio mantiene la proposta riduzione del termine di ricorso, considerando uno strumento efficace per accelerare la procedura d'asilo; ciò anche nell'ottica di una riduzione sostanziale delle fattispecie di non entrata nel merito. Né la CEDU né altri trattati internazionali prevedono termini minimi per l'impugnazione delle decisioni d'asilo negative. La riduzione del termine di ricorso proposta non è pertanto contraria agli obblighi internazionali della Svizzera (cfr. commenti all'art. 108 LAsi).

Altri Stati europei applicano peraltro un termine di ricorso identico. Per considerazioni legate allo Stato di diritto, il nostro Consiglio troverebbe invece problematico ridurre ulteriormente il termine di ricorso.

### **1.6.5                      Riduzione dei termini procedurali (art. 37 e 109 LAsi)**

La netta maggioranza dei Cantoni, PCS, PPD, UDF, I Verdi, UDC, una parte delle istituzioni di soccorso e delle organizzazioni religiose, l'Unione delle città svizzere, l'Associazione dei Comuni svizzeri e l'ACNUR approvano la *riduzione dei termini procedurali di prima istanza* (art. 37 LAsi).

Il Cantone NE, il PLR, il PS, una parte delle istituzioni di soccorso, delle ONG e delle organizzazioni religiose respingono la proposta.

Per garantire il rispetto effettivo dei termini proposti, alcuni partecipanti alla consultazione chiedono che siano messe a disposizione ulteriori risorse nella procedura d'asilo. Rilevano inoltre che già gli attuali termini di ricorso non sempre vengono osservati, in particolare nella procedura Dublino.

La netta maggioranza dei Cantoni, PCS, PPD, UDF e UDC, la maggior parte delle istituzioni di soccorso e delle organizzazioni religiose, l'Associazione dei Comuni svizzeri, l'Unione delle città svizzere e l'ACNUR approvano la *riduzione dei termini*

*procedurali di seconda istanza* (o termini di evasione da parte del TAF; art. 109 LAsi).

I Cantoni NE, SH, ZG, il PS, il PLR, I Verdi, una parte delle istituzioni di soccorso, delle ONG e delle organizzazioni religiose nonché il TAF respingono la proposta.

Anche per il TAF, diversi partecipanti alla Consultazione chiedono che anziché introdurre termini non vincolanti vengano potenziata le risorse e vengano adottate misure organizzative. Il TAF considera irrealistico prevedere un termine generale di 20 giorni. Nella prassi, i superamenti del termine diverrebbero la regola.

### **Posizione del Consiglio federale**

Manteniamo la proposta riduzione dei termini procedurali di prima e seconda istanza. Ciò consente di tenere conto della giustificata richiesta di una procedura d'asilo celere. I termini procedurali sono termini d'ordine che in casi motivati possono essere prorogati.

## **2                                    Commento alle singole disposizioni**

### **2.1                                    Commento alle modifiche della legge sull'asilo**

#### **2.1.1                                Sostituzione della nozione di «centro di registrazione» mediante quella di «centro di registrazione e di procedura»**

Dal 2006, i centri di registrazione della Confederazione sono denominati «centri di registrazione e di procedura» (CRP). La nuova appellazione indica che i centri non sono più adibiti unicamente all'accoglienza dei richiedenti l'asilo, alla loro registrazione e agli interrogatori. Per accelerare la procedura d'asilo, infatti, questi centri sono ora adibiti anche ad altri passi procedurali quali le audizioni e le verifiche fattuali, nonché all'emanazione delle decisioni in materia d'asilo. La nuova designazione deve ora figurare nella LAsi e nella LStr.

#### **2.1.2                                Capitolo 1: Principi**

*Art. 3                                Definizione del termine «rifugiato»*

*Cpv. 3 (nuovo)*

*Contesto*

Secondo l'articolo 3 capoverso 3 LAsi proposto, non è considerato rifugiato chi è esposto a seri pregiudizi o ha fondato timore di essere esposto a tali pregiudizi unicamente per aver rifiutato di prestare servizio militare o per diserzione. La domanda d'asilo è respinta e gli interessati sono allontanati dalla Svizzera. Se l'allontanamento non può essere eseguito è ordinata l'ammissione provvisoria in Svizzera. Tale è il caso in particolare qualora l'esecuzione dell'allontanamento sia contraria agli impegni della Svizzera nel quadro del diritto internazionale. Uno straniero non può essere costretto a recarsi in uno Stato in cui rischia di essere sottoposto a tortura o a pene o trattamento inumani o degradanti.

L'obbligo di prestare servizio militare è un dovere civico. Se una persona si sottrae a tale obbligo, in linea di principio lo Stato ha diritto di sanzionare penalmente tale comportamento. Secondo la prassi dell'UFM e del TAF vigente, un siffatto perseguimento penale non ha di per sé una rilevanza sotto il profilo dell'asilo. Se la renitenza o la diserzione sono motivo di una pena sproporzionatamente severa nei confronti di una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, questa persona ottiene invece asilo in Svizzera com'era il caso sinora in virtù dell'articolo 3 capoverso 1 LAsi. In tal caso, la persona interessata è riconosciuta quale rifugiato in virtù della LAsi e della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati.

L'articolo 3 capoverso 3 LAsi proposto garantisce l'osservanza della giurisprudenza del TAF. Occorre tuttavia iscrivere chiaramente nella legge la necessità, in caso di renitenza o diserzione, di addurre motivi supplementari con una rilevanza ai fini dell'asilo per ottenere lo statuto di rifugiato in Svizzera. Ciò corrisponde alla prassi attuale dell'UFM e del TAF.

#### *Costituzionalità e compatibilità con il diritto internazionale pubblico*

L'articolo 3 capoverso 3 LAsi nel tenore proposto non restringe il campo d'applicazione della nozione di rifugiato quale è definita dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati nonché dall'articolo 3 LAsi. Come detto sopra, tale disposizione non è applicabile se il richiedente l'asilo rischia una pena sproporzionatamente severa o ha motivo di temere una pena sproporzionatamente severa per i motivi di cui all'articolo 3 capoverso 1 (razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, opinioni politiche) a causa del rifiuto di prestare servizio militare o di una diserzione. Se il servizio militare rifiutato comporta azioni vietate, ad esempio crimini di guerra, crimini contro l'umanità o crimini non politici gravi, di norma vi è come sinora persecuzione politica e l'interessato ottiene l'asilo<sup>10</sup>.

La disposizione proposta non tange neppure il principio del non respingimento sancito dal diritto costituzionale e dal diritto internazionale (cfr. art. 5 LAsi; art. 25 cpv. 3 Cost.; art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati; art. 3 CEDU). Se la Svizzera non riconosce un renitente o un disertore quale rifugiato, tale persona non può essere allontanata verso il suo Paese d'origine se rischia di subirvi un trattamento o una pena vietati dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale pubblico. In tal caso è ammessa in Svizzera a titolo provvisorio in virtù dell'articolo 83 LStr.

<sup>10</sup> Cfr. GICRA 2006/3 consid. 4.2, cfr. anche art. 9 cpv. 2 lett. e della direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304 del 30 settembre 2004, pag. 12).

### 2.1.3

## Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 1: Disposizioni generali

*Art. 10*           Messa al sicuro e confisca di documenti

*Cpv. 2*

La nuova formulazione dell'articolo 10 capoverso 2 LAsi consente di mettere al sicuro i documenti menzionati anche dopo la conclusione della procedura d'asilo relativa al titolare dei documenti. Secondo il tenore attuale, i documenti possono essere messi al sicuro solo durante la procedura.

Un caso concreto è la messa al sicuro di documenti che possono fornire indicazioni sull'identità dei richiedenti l'asilo scoperti dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nel quadro delle sue mansioni di controllo delle persone e della merce.

Nella prassi, la maggior parte dei documenti di legittimazione scoperti nel traffico postale possono essere attribuiti a persone la cui procedura d'asilo è stata conclusa con una decisione passata in giudicato (decisione d'asilo negativa, NEM o ammissione provvisoria). Secondo il diritto vigente, l'AFD non dispone di una base legale sufficiente per mettere al sicuro, all'attenzione dell'UFM, i documenti da lei controllati.

*Art. 12*           Recapito

*Cpv. 3 (abrogato)*

L'abrogazione del capoverso 3 è un adeguamento redazionale risultante dall'abrogazione dell'articolo 20 LAsi. Siccome non sarà più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero, è infatti d'uopo abrogare tale capoverso (cfr. il commento agli art. 19 e 20 LAsi).

*Art. 16*           Lingua della procedura

*Cpv. 2 e 3*

Secondo l'attuale articolo 16 capoverso 2 LAsi, la procedura si svolge di norma nella lingua ufficiale nella quale ha avuto luogo l'audizione cantonale o nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente. Dal 1° gennaio 2008 l'UFM è competente per le audizioni dei richiedenti l'asilo (art. 29 cpv. 1 LAsi). Occorre pertanto stralciare l'audizione dall'enumerazione dei criteri per la determinazione della lingua ufficiale in cui va redatta o notificata la decisione.

Secondo il nuovo articolo 16 capoverso 2 LAsi, di norma le decisioni o le decisioni incidentali dell'UFM devono essere redatte nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente l'asilo. La precisazione s'impone in quanto la lingua dell'audizione non è più necessariamente la lingua ufficiale parlata nel luogo di residenza del richiedente. Per motivi organizzativi, infatti, non sempre è possibile sapere sin dall'audizione a quale Cantone sarà attribuito il richiedente.

È garantito come sinora il diritto di ricorrere contro la decisione o la decisione incidentale. L'UFM garantisce già tuttora, su domanda dell'interessato, la traduzione

nella lingua parlata nel luogo di dimora del richiedente qualora la decisione in materia d'asilo sia notificata eccezionalmente in un'altra lingua ufficiale.

L'articolo 4 vigente dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1; RS 142.311) disciplina le deroghe che consentono all'UFM di notificare la propria decisione in un'altra lingua ufficiale. Per motivi dettati dalla sicurezza del diritto e dalla trasparenza, queste deroghe devono ora essere rette a livello di legge (art. 16 cpv. 3 LAsi) senza modifiche materiali.

#### *Art. 17* Disposizioni procedurali particolari

##### *Cpv. 3<sup>bis</sup> (nuovo)*

In occasione della revisione della LAsi del 16 dicembre 2005 è stato introdotto dal Parlamento un nuovo articolo 26 capoverso 2<sup>bis</sup> LAsi. Secondo tale disposizione, se nell'ambito di un procedimento penale o di diritto degli stranieri sussistono indizi che uno straniero sedicente minorenne ha già raggiunto la maggiore età, il centro di registrazione dispone una perizia volta ad accertarne l'effettiva età

Una siffatta perizia può tuttavia rivelarsi necessaria anche all'infuori del centro di registrazione, ad esempio in occasione della procedura all'aeroporto o in seguito all'assegnazione del richiedente a un Cantone. La LAsi non è invece la sede appropriata per disciplinare la perizia volta a determinare l'età nel quadro di un procedimento penale. È parimenti d'uopo disciplinare nella LStr la questione della perizia nel quadro di una procedura del diritto in materia di stranieri.

Occorre pertanto abrogare l'articolo 26 capoverso 2<sup>bis</sup> LAsi e sostituirlo mediante una disciplina generale idonea all'articolo 17 capoverso 3<sup>bis</sup> LAsi. L'espressione «straniero sedicente minorenne» figurante all'articolo 26 capoverso 2<sup>bis</sup> LAsi è sostituita, all'articolo 17 capoverso 3<sup>bis</sup> LAsi, mediante quella di «richiedente sedicente minorenne».

Per la procedura del diritto degli stranieri occorre prevedere una disposizione analoga all'articolo 102 capoverso 1<sup>bis</sup> LAsi (cfr. il commento all'art. 102 cpv. 1<sup>bis</sup> LStr).

D'ora in poi il termine di ricorso per tutte le decisioni materiali sull'asilo sarà ridotto dagli attuali 30 a 15 giorni (cfr. commento all'art. 108 cpv. 1 LAsi; cfr. commento al n. 1.4.1.1). Quale misura accompagnatoria alla riduzione del termine di ricorso occorre prevedere, anziché la presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso a tutte le audizioni (art. 30 e 94 LAsi), una prestazione della Confederazione a favore dei richiedenti l'asilo comprendente una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità da parte di terzi. Grazie a tale strumento i richiedenti l'asilo devono poter beneficiare a tutte le tappe procedurali di una consulenza per quanto concerne le prospettive di successo della procedura d'asilo. Ciò consente di evitare i ricorsi inutili e di migliorare complessivamente la protezione giuridica degli interessati.

Il mandato di consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità va aggiudicato in virtù della legge federale sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1). La Confederazione conclude un contratto di prestazione (di diritto pubblico) con il prestatore di servizi selezionato.

I fornitori possono essere ad esempio istituzioni di soccorso o altre organizzazioni o persone familiarizzate con il settore dell'asilo. La selezione è operata dall'UFM in vista di una consulenza adeguata, competente e obiettiva.

La consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità dev'essere offerta in tutta la Svizzera. Nel selezionare i fornitori cui affidare tale incarico, l'UFM deve pertanto considerare tutte le regioni della Svizzera.

Le prestazioni cofinanziate dalla Confederazione comprendono la consulenza destinata ai richiedenti l'asilo durante la procedura d'asilo, in particolare per quanto riguarda le opportunità di successo di un eventuale ricorso. La consulenza non comprende né l'accompagnamento all'audizione né la stesura dell'atto di ricorso. I richiedenti l'asilo conservano la possibilità di farsi accompagnare all'audizione o di farsi assistere da un rappresentante legale privato.

Secondo l'articolo 29 Cost., chi non dispone dei mezzi necessari ha diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Questo diritto costituzionale spetta a tutte le persone in Svizzera, quindi anche ai richiedenti l'asilo. Anche l'articolo 65 PA prevede una pertinente disciplina. I predetti diritti sussistono a prescindere dalla proposta consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità, purché siano adempite le pertinenti condizioni. I contributi della Confederazione a tale consulenza completano pertanto la gratuità della procedura prevista dalla Cost. e dalla PA e non costituiscono un doppio sovvenzionamento. All'interessato continua inoltre a essere assegnata un'indennità per spese ripetibili qualora il suo ricorso al TAF venga accolto.

Già secondo la LAsi vigente le competenti autorità cantonali nominano senza indugio una persona di fiducia che difenda gli interessi dei richiedenti minorenni non accompagnati per la durata della procedura d'asilo (art. 17 cpv. 3 LAsi). Difende gli interessi dei minorenni in fasi procedurali rilevanti per la decisione nel quadro della procedura all'aeroporto, del soggiorno presso un centro di registrazione o di procedura dopo l'attribuzione al Cantone. Secondo la giurisprudenza del TAF, la persona di fiducia dev'essere cognita di diritto. Ciò presuppone conoscenze nel settore della procedura d'asilo tali da poter garantire un sostegno efficace<sup>11</sup>.

La consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità non comporta nuovi incarichi per la Confederazione nel quadro della procedura d'asilo. Né comporta un diritto garantito per legge alla consulenza giuridica gratuita. La Confederazione non è peraltro obbligata a garantire tale consulenza.

Il compito della Confederazione si limita a informare gli interessati della possibilità di tale consulenza, a consentire loro di accedervi senza ostacoli e a versare i relativi contributi finanziari a fornitori idonei (cfr. art. 94 LAsi).

I contributi della Confederazione sono versati a titolo forfettario. Occorre disciplinarli in un'ordinanza nel rispetto della neutralità dei costi. Tali contributi sostituiscono l'attuale finanziamento della rappresentanza delle istituzioni di soccorso alle audizioni (art. 30 LAsi). È nell'interesse dei fornitori impiegare in maniera economica ed efficiente i contributi fondati sulle condizioni previste dal nostro Consiglio e sui criteri convenuti nel quadro dei contratti di prestazione. In tal modo sarà possibile offrire una consulenza obiettiva atta a evitare i ricorsi votati all'insuccesso. Stando alle esperienze raccolte sinora, i centri di consulenza giuridica inoltrano un ricorso solo in circa il 20 per cento dei casi loro sottoposti. In caso di inosservanza del contratto di prestazione, la Confederazione può ridurre i contributi forfettari oppure esigerne la restituzione in virtù degli articoli 28 e 29 della legge federale sugli aiuti

<sup>11</sup> Cfr. segnatamente GICRA 2003/1 e 2006/14.

finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu; RS 616.1). Se del caso il contratto di prestazione può essere rescisso.

*Art. 17b* Emolumenti (*abrogato*)

La presente modifica è legata alla nuova sezione «Riesame e domande multiple» del capitolo 8 della LAsi. Per motivi legati alla sistematica, gli emolumenti percepiti per le domande di riesame o le nuove domande d'asilo (domande multiple) sono parimenti fissati nella nuova sezione (cfr. il commento all'art. 111*d* LAsi). Ne consegue l'abrogazione dell'articolo 17*b* LAsi.

## **2.1.4 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 2: Domanda d'asilo ed entrata in Svizzera**

*Art. 19* Deposito della domanda

*Cpv. 1, 1<sup>bis</sup> e 2* (*abrogato*)

Occorre sopprimere la possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero (cfr. il commento all'art. 20 LAsi). L'articolo 19 capoverso 1 LAsi va adeguato conseguentemente.

Il capoverso 1 proposto è inoltre completato, per motivi di chiarezza, con l'indicazione che la domanda d'asilo può parimenti essere depositata in occasione del controllo di confine in un aeroporto svizzero (si veda al proposito l'art. 22 cpv. 1 LAsi). Come sinora, la domanda può essere depositata presso un passaggio di frontiera aperto o in un CRP.

Secondo il capoverso 1<sup>bis</sup>, il richiedente deve trovarsi alla frontiera svizzera o sul territorio della Svizzera al momento di depositare la domanda. Siccome, in seguito all'abrogazione dell'articolo 20 LAsi, non sarà più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero, è d'uopo precisare esplicitamente che il deposito della domanda presuppone che l'interessato si trovi in Svizzera. L'UFM non deve pertanto più accettare ad esempio la domanda d'asilo presentata dal rappresentante legale di una persona che si trova all'estero. Per le domande di ricongiungimento familiare all'estero occorre esaminare se le persone interessate hanno un diritto al ricongiungimento familiare (cfr. art. 51 cpv. 4 LAsi).

L'abrogazione dell'articolo 19 capoverso 2 LAsi risulta dalla competenza dell'UFM di sentire il richiedente circa i motivi d'asilo conformemente all'articolo 29 capoverso 1 LAsi – competenza introdotta dall'ultima revisione LAsi.

*Art. 20* (*abrogato*) Domanda d'asilo presentata all'estero e autorizzazione d'entrata

L'attuale articolo 20 LAsi, che disciplina la procedura in caso di deposito della domanda d'asilo all'estero, va abrogato (in merito alla motivazione cfr. n. 1.4.1.3).

Le persone direttamente e gravemente minacciate devono poter continuare a beneficiare della protezione della Svizzera. In virtù dell'articolo 2 capoverso 4 OEV e conformemente alla normativa Schengen, l'UFM può, in determinati casi, accordare un visto d'entrata in Svizzera per motivi umanitari, derogando alle condizioni gene-

rali previste dalla normativa Schengen concernenti il rilascio dei visti. L'UFM fa già ricorso a tale possibilità di rilasciare un siffatto visto con validità limitata al territorio della Svizzera (art. 5 par. 4 del codice frontiere Schengen in combinato disposto con l'art. 25 del codice dei visti<sup>12</sup>).

In via eccezionale è possibile rilasciare un visto umanitario se in un caso concreto si ritiene che una persona rischi di essere direttamente e gravemente minacciata nel Paese d'origine o di provenienza. L'interessato deve trovarsi in una situazione di particolare emergenza che rende indispensabile l'intervento delle autorità, giustificando che gli venga rilasciato – contrariamente ad altre persone – un visto d'entrata. Ciò può essere il caso ad esempio in situazioni di guerra particolarmente cruenta o per ovviare a una minaccia personale concreta. La domanda di visto va esaminata con cura tenendo conto della minaccia attuale, della situazione personale e della situazione prevalente nello Stato d'origine o di provenienza. Le condizioni d'entrata nel quadro della procedura di rilascio del visto sono pertanto più restrittive di quelle vigenti nel quadro delle domande all'estero.

La persona che entra in Svizzera in virtù di un visto umanitario deve depositare una domanda d'asilo in Svizzera (cfr. art. 19 cpv. 1<sup>bis</sup> LAsi). Se non deposita tale domanda dovrà lasciare la Svizzera dopo un soggiorno di tre mesi.

Contrariamente a quanto accadeva sinora nel quadro della domanda d'asilo all'estero, la procedura d'entrata e di visto prevista dal diritto degli stranieri non comporta un'audizione sulle generalità secondo il diritto che disciplina la procedura d'asilo. L'interessato o il suo rappresentante può presentare alla competente rappresentanza svizzera all'estero una domanda scritta di visto, tramite un pertinente modulo di domanda, in cui fa valere i motivi della sua entrata in Svizzera. Non è necessario procedere all'audizione formale. Se ritiene che non siano adempiti i presupposti per il rilascio del visto di cui all'articolo 2 capoverso 4 OEV, l'UFM incarica la rappresentanza di emanare una decisione negativa conformemente alle prescrizioni della normativa Schengen. Se disapprova la decisione, il richiedente può fare opposizione presso l'UFM (art. 6 LStr). Se la decisione su reclamo emanata dall'UFM è negativa, è aperta la via del ricorso al TAF. In tal modo è pienamente garantita la protezione giuridica.

Tale procedura di rilascio del visto, tuttora vigente, consente di tenere debitamente conto delle esigenze umanitarie. Inoltre la Svizzera conserva la possibilità di accogliere rifugiati direttamente dall'estero (art. 56 LAsi).

Sulla tematica rinviamo inoltre al numero 1.4.1.3.

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 105 del 13.4.2006, modificato da ultimo dal Regolamento (CE) n. 265/2010, GU L 85 del 31.3.2010, pag. 1 e dal regolamento n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti) nella versione conforme a GU L 243 del 15.09.2009, pag. 1.

*Art. 22*            Procedura all'aeroporto

*Cpv. 3*

In virtù dell'articolo 22 capoverso 3 LAsi, nel momento in cui gli rifiuta l'entrata, l'UFM assegna al richiedente un luogo di soggiorno e gli fornisce un alloggio adeguato.

Conformemente al complemento proposto, d'ora in poi le società aeroportuali saranno responsabili della messa a disposizione di alloggi adeguati e convenienti anche per le persone sottostanti alla legislazione sull'asilo. Ciò corrisponde alla prassi attuale degli aeroporti di Ginevra e Zurigo. La disciplina nella legge è volta a garantire la messa a disposizione di alloggi adeguati e convenienti, confacenti ai bisogni dei richiedenti l'asilo e delle persone da proteggere, in vista di un soggiorno che potrà protrarsi fino a 60 giorni nella zona non-Schengen dell'aeroporto (cfr. in merito l'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo; RS 142.311.23). Occorre tenere conto delle circostanze e infrastrutture speciali esistenti nella zona di transito, rispettivamente nella zona non-Schengen di un aeroporto.

I nuovi alloggi per richiedenti l'asilo presso gli aeroporti di Ginevra e di Zurigo adempiono le esigenze legate allo scopo previsto e tengono debitamente conto dello spazio disponibile nella zona di transito. A Zurigo è stato predisposto un alloggio per un totale di 60 persone, a Ginevra per un massimo di 30.

L'obbligo di mettere alloggi a disposizione anche delle persone rientranti nel settore dell'asilo non provocherà costi supplementari per le società aeroportuali. La Confederazione deve, come in passato, assumersi le spese d'alloggio (comprese le pigioni, le spese d'accompagnamento, di manutenzione e per cure mediche). Le società aeroportuali devono mantenere le spese d'alloggio e d'ammortizzazione a un livello per quanto possibile basso. Occorre fare in modo che gli alloggi siano situati in una zona dell'aeroporto caratterizzata da pigioni per quanto possibile basse, corrispondenti a quelle riscontrate in località e situazioni analoghe. I dettagli relativi all'alloggio e al relativo costo vanno disciplinati in un'ordinanza.

La LStr deve inoltre contenere una disciplina analoga per persone rientranti nel settore degli stranieri (cfr. art. 95a LStr).

*Cpv. 6*

L'introduzione di una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità a favore dei richiedenti l'asilo (art. 17 cpv. 4 e 94 LAsi) in sostituzione della presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso alle audizioni implica l'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (Rappresentanti delle istituzioni di soccorso). Occorre pertanto stralciare il pertinente rinvio contenuto nell'articolo 22 capoverso 6 LAsi.

*Art. 23*            Decisioni all'aeroporto

*Cpv. 1*

Si tratta di un adeguamento redazionale e sistematico alle modifiche proposte in merito alla nuova disciplina delle NEM (cfr. art. 31a LAsi).

## 2.1.5

### Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 3: Procedura di prima istanza

*Art. 26* Centri di registrazione e di procedura

*Rubrica e cpv. 2<sup>bis</sup>*

Se sussistono indizi che un richiedente sedicente minorenne ha già raggiunto la maggiore età, l'UFM può ora disporre una perizia volta ad accertarne l'effettiva età in virtù del nuovo articolo 17 capoverso 3<sup>bis</sup> LAsi. Ne consegue che l'articolo 26 capoverso 2<sup>bis</sup> LAsi, che prevede tale possibilità solo nel quadro della procedura presso il CRP, va abrogato (cfr. il commento all'art. 17 cpv. 3<sup>bis</sup> LAsi e all'art. 102 cpv. 1<sup>bis</sup> e 2 LStr).

*Art. 27* Ripartizione fra i Cantoni

*Cpv. 4, frase introduttiva e lettera c (abrogata)*

Per garantire una procedura d'asilo e d'allontanamento efficace occorre per quanto possibile emanare le decisioni d'asilo di prima istanza nel CRP, notificarle ivi e affidarne l'esecuzione alle autorità del Cantone sul cui territorio si trova il centro; in linea di principio, in questi casi non vi è attribuzione a un Cantone.

In casi più complessi e in particolare in virtù dei termini prescritti dalla procedura Dublino può capitare che la durata massima di 60 giorni prevista per il soggiorno nei CRP (cfr. art. 16 cpv. 2 OAsi 1) non sia sufficiente in vista dell'esecuzione, per cui l'interessato dev'essere attribuito a un Cantone. Questa possibilità risulta dalla formulazione aperta della frase introduttiva del capoverso 4 (cfr. secondo periodo).

*Art. 29* Audizione sui motivi d'asilo

*Cpv. 3*

Trattasi di un adeguamento redazionale alla revoca dell'articolo 30 LAsi (soppressione della rappresentanza delle istituzioni di soccorso).

*Art. 29a (nuovo)* Collaborazione all'accertamento dei fatti

Secondo i principi generali della procedura amministrativa occorre accertare i fatti solo in vista di poter emanare una decisione giuridicamente valida. Le pertinenti disposizioni della LAsi vigenti (art. 38, 40 e 41 LAsi) risultano pertanto superflue e vanno abrogate nell'ottica di una semplificazione della legislazione.

La delega delle competenze secondo cui il nostro Consiglio può concludere con Stati terzi e organizzazioni internazionali accordi concernenti la collaborazione all'accertamento dei fatti (art. 41 cpv. 3 LAsi) costituisce tuttavia una disposizione specifica del diritto in materia d'asilo e deve pertanto figurare nel nuovo articolo 29a LAsi senza modifiche materiali. Occorre inoltre provvedere a che nel contesto della conclusione di siffatti accordi sia garantita la protezione dei dati (art. 98 LAsi).

*Art. 30 (abrogato)* Rappresentanti delle istituzioni di soccorso

Rinviamo ai commenti agli articoli 17 capoverso 4 e 94 LAsi.

*Art. 31* Preparazione delle decisioni da parte dei Cantoni

Secondo il diritto vigente, gli impiegati cantonali possono preparare unicamente le NEM e le decisioni materiali sull'asilo che non necessitano ulteriori chiarimenti<sup>13</sup>. Una siffatta limitazione non è opportuna. In periodi di forte afflusso di nuove domande può rivelarsi utile che gli impiegati cantonali possano preparare, sotto la direzione dell'UFM, anche le decisioni materiali che necessitano ulteriori chiarimenti. Tale preparazione delle decisioni deve continuare ad avvenire d'intesa con i Cantoni.

La nozione di «funzionari cantonali» va sostituita mediante quella di «impiegati cantonali con contratto di diritto pubblico» in seguito alla modifica delle legislazioni cantonali che ha abolito lo statuto di funzionario.

*Art. 31a (nuovo)* Decisioni dell'Ufficio federale

*Cpv. 1*

L'articolo 31a capoverso 1 LAsi prevede ormai solo cinque fattispecie di non entrata nel merito: le fattispecie di non entrata nel merito della cosiddetta disciplina dello Stato terzo sicuro (art. 31a cpv. 1 lett. a, c–e LAsi) nonché la fattispecie di non entrata nel merito nel quadro della procedura Dublino (art. 31a cpv. 1 lett. b LAsi).

Queste fattispecie di non entrata nel merito sono riprese tali e quali dall'articolo 34 capoverso 2 lettere a–e LAsi vigente.

Il nuovo articolo 31a capoverso 1 disciplina quindi in un'unica procedura di non entrata nel merito tutte le fattispecie per le quali vi è la possibilità di allontanare l'interessato verso uno Stato terzo sicuro. In tali casi la rinuncia a una NEM implicherebbe che, se l'interessato ha la qualità di rifugiato, la Svizzera deve concedergli l'asilo anche se sarebbe possibile allontanarlo verso uno Stato terzo sicuro.

Anche nel quadro della procedura Dublino deve continuare ad essere possibile emanare delle NEM, giacché sottoponendo una domanda d'asilo a un esame materiale, la Svizzera assumerebbe la competenza per l'esecuzione della procedura d'asilo e di allontanamento. Questo sarebbe contrario al principio del regolamento Dublino<sup>14</sup>.

Inoltre, in assenza di una domanda d'asilo ai sensi della presente legge dovrebbe essere emanata una NEM come sinora (cfr. commento al cpv. 3).

Le restanti fattispecie di non entrata nel merito previste dalla LAsi vigente vanno abrogate. Ciò vale ad esempio anche per la fattispecie di non entrata nel merito del Paese d'origine o di provenienza sicuro (art 34 cpv. 1 LAsi). D'ora in poi tali domande sono trattate nel quadro di una procedura materiale. Ciò è opportuno in quanto anche secondo la disciplina attuale della procedura di non entrata nel merito, in ogni caso individuale occorre verificare se vi sono indizi di persecuzione. Ora, tale verifica corrisponde nei fatti a un esame materiale. Il nostro Consiglio deve tuttavia poter continuare a designare gli Stati d'origine o di provenienza sicuri (cfr.

<sup>13</sup> Al momento non esistono siffatte convenzioni con i Cantoni.

<sup>14</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

art. 6a cpv. 2 lett. a LAsi). In tal modo è garantita una procedura materiale rapida per questi casi.

Le altre fattispecie di non entrata nel merito da abrogare sono ad esempio l'inganno delle autorità sulla propria identità (art. 32 cpv. 2 lett. b LAsi), il fatto di rendersi colpevoli di una violazione dell'obbligo di collaborare (art. 32 cpv. 2 lett. c LAsi) o la presentazione di mezzi di prova falsificati o contraffatti (art. 32 cpv. 2 lett. b LAsi).

In tutti questi casi dev'essere possibile emanare rapidamente una decisione materiale con termini di ricorso generalmente più brevi. Come sinora, in tali casi d'abuso non è svolta un'audizione ma ci si limita a concedere il diritto di essere sentiti (cfr. art. 36 cpv. 1 LAsi).

### *Cpv. 2*

Secondo l'articolo 34 capoverso 2 LAsi vigente, di norma non si entra nel merito della domanda d'asilo se il richiedente può ritornare in uno Stato terzo sicuro (cosiddetta disciplina dello Stato sicuro). Se in Svizzera vivono parenti prossimi del richiedente, se il richiedente adempie manifestamente la qualità di rifugiato o se vi sono indizi che nello Stato terzo non vi sia una protezione effettiva dal respingimento, il diritto vigente prevede il trattamento della domanda in procedura materiale (art. 34 cpv. 3 LAsi).

Siccome la Svizzera non è vincolata da un obbligo di diritto internazionale di trattare le domande d'asilo di persone che hanno parenti stretti in Svizzera nel quadro di una procedura materiale nell'ottica della disciplina dello Stato terzo, la disposizione derogatoria dell'articolo 34 capoverso 3 lettera a LAsi può essere abrogata.

Neppure nel quadro della disposizione derogatoria dell'articolo 34 capoverso 3 lettera b LAsi (adempimento manifesto della qualità di rifugiato secondo l'art. 3 LAsi) vi è un obbligo per la Svizzera di concedere la protezione se tale protezione può essere concessa dallo Stato terzo (cosiddetto principio di sussidiarietà). Tale disposizione derogatoria intende evitare che le persone che possono beneficiare della protezione di un terzo Stato sicuro e che depositano una domanda d'asilo in Svizzera possano nuovamente essere allontanate verso tale Stato. In questo contesto la predetta disposizione derogatoria va parimenti abrogata.

Occorre invece mantenere la disposizione derogatoria dell'articolo 34 capoverso 3 lettera c LAsi. Di conseguenza, la domanda d'asilo è trattata in procedura materiale solo in presenza di indizi secondo cui in casi individuali lo Stato terzo non garantirebbe una protezione effettiva dal respingimento (violazione del divieto di respingimento nel caso individuale).

Si può partire dal presupposto che solo gli Stati terzi dichiarati sicuri dal Consiglio federale (Stati dell'UE/AELS, art. 31a cpv. 1 lett. a LAsi) e gli Stati Dublino (art. 31a cpv. 1 lett. b LAsi) rispettano di principio il divieto di respingimento, per cui le fattispecie in questione non rientrano nel campo d'applicazione della disposizione derogatoria dell'articolo 31a capoverso 2 LAsi. L'espressione «di norma» all'articolo 31a capoverso 1 LAsi (frase introduttiva) esprime chiaramente che l'UFM è libero di trattare in procedura materiale, nel quadro della procedura Dublino, la domanda d'asilo di persone provenienti da Stati terzi sicuri. Ciò è il caso ad esempio qualora un dato allontanamento sia contrario alla Costituzione e al diritto internazionale. Occorre altresì esaminare sistematicamente l'ammissibilità e l'esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento (cfr. art. 44 LAsi).

*Cpv. 3*

Corrisponde senza modifiche materiali all'articolo 32 capoverso 1 LAsi vigente. Occorre inoltre precisare che non vi è entrata nel merito della domanda d'asilo qualora siano invocati esclusivamente motivi economici o medici. Ciò corrisponde alla prassi attuale dell'UFM.

*Cpv. 4*

Per tutte le domande d'asilo che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 31a capoversi 1 e 3 LAsi, occorre eseguire una procedura d'asilo materiale.

*Art. 32–35a (abrogati)* Fattispecie di non entrata nel merito

Rinviamo ai commenti all'articolo 31a LAsi.

*Art. 36* Procedura prima delle decisioni

Secondo la presente disposizione, nel quadro di tutte le procedure di non entrata nel merito di cui all'articolo 31a capoverso 1 LAsi è concesso unicamente il diritto di essere sentiti; non è invece svolta un'audizione (art. 29 LAsi).

Se ad esempio all'inoltro della domanda d'asilo l'interessato invoca esclusivamente motivi economici o medici (cfr. art. 31a cpv. 3 LAsi), è svolta un'audizione. Nel caso individuale occorre vagliare se sussistono anche motivi con una rilevanza ai fini dell'asilo.

È parimenti concesso unicamente il diritto di essere sentiti qualora il richiedente l'asilo inganni l'autorità sulla propria identità, basi la sua domanda in modo determinante su mezzi di prova falsificati o contraffatti o si renda colpevole di un'altra violazione grave del suo dovere di collaborare (art. 36 cpv. 1 lett. a–c LAsi). In tutti questi casi dev'essere possibile emanare rapidamente una decisione materiale dato che con il loro comportamento abusivo i richiedenti dimostrano di non abbisognare della protezione della Svizzera (cfr. commenti all'art. 31a cpv. 1 LAsi).

Negli altri casi occorre svolgere un'audizione secondo l'articolo 29 LAsi.

*Art. 37* Termini procedurali in prima istanza

*Cpv. 1, 2 e 3 (abrogato)*

Conformemente all'articolo 37 capoverso 1 LAsi vigente, di norma, la NEM dev'essere presa entro dieci giorni lavorativi dal deposito della domanda. Per accelerare la procedura tale termine d'ordine è ora abbassato a cinque giorni lavorativi. Per motivi sistematici, la portata della motivazione della NEM è ora disciplinata dall'articolo 37a LAsi.

Le decisioni materiali devono essere prese entro dieci (e non più 20) giorni lavorativi dal deposito della domanda (art. 37 cpv. 2 LAsi); in linea di principio anche qualora l'esame della domanda d'asilo richieda ulteriori chiarimenti, ad esempio la verifica di documenti. L'articolo 37 capoverso 3 LAsi vigente va pertanto abrogato.

Se tuttavia occorre procedere a ulteriori chiarimenti che richiedono più tempo (ad es. in caso di domande alla rappresentanza svizzera all'estero), o se le risorse in materia di personale dell'UFM non bastassero a fronteggiare l'elevato numero di domande, i predetti termini d'ordine possono essere superati. È quanto espresso dalla precisa-

zione «di norma». Anche in caso di NEM nel quadro di una procedura Dublino può essere necessario superare i predetti termini d'ordine in quanto, prima di poter disporre la NEM, la Svizzera deve attendere la garanzia della presa a carico da parte del competente Stato Dublino.

In seguito all'abbassamento dei termini procedurali in prima istanza, l'UFM è tuttavia tenuto a eseguire rapidamente la procedura di prima istanza, per quanto la materia e il diritto lo consentano.

*Art. 37a (nuovo)* Motivazione

Come sinora, le NEM devono essere motivate sommariamente (art. 37 cpv. 1 LAsi). La portata della motivazione delle decisioni materiali è disciplinata tenendo conto delle garanzie procedurali della Cost. (art. 29 Cost.), secondo cui una decisione va motivata unicamente nella misura in cui sia necessario per un ricorso effettivo. Non occorre pertanto una disciplina esplicita nella LAsi delle decisioni materiali. Le garanzie procedurali generali prescritte dalla Cost. sono applicabili anche per la motivazione sommaria.

*Art. 38 (abrogato)* Concessione dell'asilo senza ulteriori chiarimenti

Sia nella procedura di non entrata nel merito che nella procedura materiale occorre accertare i fatti, tenendo conto dei principi della procedura amministrativa, solo nella misura in cui ciò sia necessario per una motivazione della decisione sufficiente e conforme al diritto. Per semplificare la legge, le disposizioni della LAsi relative all'accertamento dei fatti (art. 38, 40 e 41 LAsi) sono pertanto abrogate.

*Art. 39* Concessione della protezione provvisoria

L'abrogazione delle disposizioni relative all'accertamento dei fatti necessita un adeguamento dell'articolo 39 LAsi, nel quale è stralciata la nozione di «senza ulteriori chiarimenti».

*Art. 40 (abrogato)* Rigetto senza ulteriori chiarimenti

Rinviamo ai commenti all'articolo 38 LAsi.

*Art. 41 (abrogato)* Ulteriori chiarimenti

Rinviamo ai commenti all'articolo 38 LAsi.

## **2.1.6 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 4: Statuto del richiedente durante la procedura d'asilo**

*Art. 43* Autorizzazione d'esercitare un'attività lucrativa

*Cpv. 2*

La presente modifica è resa necessaria dalla nuova disciplina delle domande di riesame e delle domande multiple (art. 111b segg. LAsi). La possibilità di esercitare

un'attività lucrativa durante la procedura relativa a una nuova domanda d'asilo (domande multiple) può incitare talune persone ad avviare una siffatta procedura anche se manifestamente votata all'insuccesso. Ciò ostacola pertanto una conclusione rapida della procedura d'asilo. Occorre escludere, per tutta la durata della procedura, la possibilità di esercitare un'attività lucrativa per le persone che depositano domande multiple – come già tuttora per le persone che presentano una domanda di riesame.

*Cpv. 3*

Anche questa modifica è legata alla nuova disciplina delle domande di riesame e delle domande multiple (art. 111*b* segg. LAsi). La possibilità di prorogare l'autorizzazione di esercitare attività lucrativa prevista al capoverso 3 dev'essere applicabile per analogia anche nel quadro delle domande multiple (art. 111*c* LAsi). Ciò significa che in casi eccezionali è possibile autorizzare l'esercizio di un'attività lucrativa conformemente al capoverso 3 durante la procedura relativa a una domanda multipla.

## **2.1.7                    Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 5: Esecuzione dell'allontanamento e misure sostitutive**

*Art. 44*                Allontanamento e ammissione provvisoria

*Cpv. 1 e 2 (abrogato)*

L'allontanamento dalla Svizzera è eseguito solo se lecito, ragionevolmente esigibile e tecnicamente possibile. Tale principio è sancito sia dall'articolo 44 capoverso 2 LAsi vigente che dall'articolo 83 capoverso 1 LStr.

Le conseguenze giuridiche dell'ammissione provvisoria sono rette in maniera circostanziata dalla LStr (cap. 11, art. 83–88). Per questo motivo è sufficiente prevedere nella LAsi un riferimento generale alla LStr.

Non ha importanza che lo straniero in questione sia stato inizialmente attribuito al settore dell'asilo o a quello degli stranieri.

## **2.1.8                    Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati, Sezione 1: Concessione dell'asilo**

*Art. 52*                Ammissione in un Paese terzo

*Cpv. 2 (abrogato)*

L'abrogazione dell'articolo 52 capoverso 2 LAsi è la conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 20 LAsi, in seguito alla quale non è più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero. L'articolo 52 capoverso 2 LAsi può dunque essere abrogato (cfr. commenti agli art. 19 e 20 LAsi).

## 2.1.9

### **Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati, Sezione 4: Fine dell'asilo**

*Art. 64* Termine dell'asilo

*Cpv. 1 lett. d*

Con la revisione parziale della parte generale del codice penale (CP), entrata in vigore il 1° gennaio 2007, è stata abolita l'espulsione giudiziaria (vecchio art. 55 CP). Ne consegue che i tribunali non possono più pronunciare l'espulsione giudiziaria. Inoltre l'asilo termina anche con l'esecuzione dell'allontanamento (cfr. commenti all'art. 65).

*Art. 65* Allontanamento o espulsione

Nell'interesse di una semplificazione sistematica, all'entrata in vigore della LStr l'espulsione secondo l'articolo 10 LDDS è stata ripresa negli articoli 62 e 63 LStr. In questi casi, anziché l'espulsione è ora generalmente disposta la revoca del permesso, che risulta poi nell'allontanamento dalla Svizzera (art. 66 LStr).

L'espulsione può essere ordinata unicamente dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) per garantire la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 68 LStr, cfr. anche art. 121 cpv. 2 Cost.). L'articolo 65 LAsi va adeguato conseguentemente. Tale precisazione non implica una modifica materiale.

## 2.1.10

### **Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 2: Procedura**

*Art. 68* Persone bisognose di protezione che si trovano all'estero

*Cpv. 3 (abrogato)*

In seguito alla proposta di abrogazione dell'articolo 20 LAsi non sarà più possibile depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero. Tale restrizione è parimenti applicabile alle domande d'asilo individuali di persone bisognose di protezione. Il presente capoverso va pertanto abrogato.

## 2.1.11

### **Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 4: Fine della protezione provvisoria e ritorno**

*Art. 76* Abrogazione della protezione provvisoria e allontanamento

*Cpv. 3*

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato all'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (presenza alle audizioni di rappresentanti delle istituzioni di

soccorso) e dell'articolo 35 LAsi (non entrata nel merito dopo la revoca della protezione provvisoria).

*Art. 78*            Revoca

*Cpv. 4*

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato all'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (presenza alle audizioni di rappresentanti delle istituzioni di soccorso).

## **2.1.12                            Capitolo 5: Aiuto sociale e soccorso d'emergenza, Sezione 1: Concessione di prestazioni di aiuto sociale, di soccorso d'emergenza e di assegni per figli**

*Art. 80*            Competenza

*Cpv. 1*

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato all'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (presenza alle audizioni di rappresentanti delle istituzioni di soccorso).

*Art. 82*            Prestazioni d'aiuto sociale e soccorso d'emergenza

*Cpv. 2*

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato alla nuova disciplina delle domande di riesame e delle domande multiple (art. 111b segg. LAsi). Secondo il diritto vigente, i richiedenti oggetto di una decisione d'asilo negativa passata in giudicato sono esclusi dall'aiuto sociale. In caso di bisogno è concesso, su domanda, unicamente un soccorso d'emergenza. Tale principio si applica parimenti durante la procedura di ricorso straordinaria – ovvero dopo il deposito di una domanda di riesame o di revisione –, a prescindere da un'eventuale sospensione dell'esecuzione.

Attualmente le persone che depositano una nuova domanda continuano invece ad ottenere, durante la procedura, prestazioni ordinarie dell'aiuto sociale. Ciò può indurre gli interessati ad avviare una siffatta procedura anche in assenza di qualsiasi opportunità di riuscita, il che ostacola una conclusione rapida della procedura d'asilo. Vi è altresì il pericolo che gli interessati si sottraggano al blocco dell'aiuto sociale.

Le persone che depositano più domande vanno pertanto escluse dall'aiuto sociale per tutta la durata della procedura (compreso il ricorso). In caso di bisogno, queste persone possono ottenere un soccorso d'emergenza. Questo principio resta valevole anche se l'esecuzione dell'allontanamento è sospesa.

Sebbene sia utile poter restare in Svizzera sino al termine della procedura inerente a una domanda multipla, nulla giustifica il versamento delle prestazioni dell'aiuto sociale.

*Art. 88* Indennizzo a titolo forfettario

*Cpv. 4 e 5*

L'estensione del blocco dell'aiuto sociale alle persone che depositano domande multiple (cfr. art. 82 cpv. 2 LAsi) necessita un adeguamento delle disposizioni del diritto in materia di sussidi nel settore del soccorso d'emergenza. Per motivi di carattere formale, tutte le categorie di persone che beneficiano del soccorso d'emergenza sono contemplate dal capoverso 4. Il capoverso 5 va pertanto abrogato.

Come sinora, l'indennizzo forfettario è generalmente considerato un'indennità per la concessione del soccorso d'emergenza. Si rinuncia ora a sancire nella legge la nozione di indennizzo forfettario «unico», considerata troppo restrittiva. Il Consiglio federale deve conservare la competenza di prevedere ulteriori indennizzi forfettari a livello di ordinanza, ad esempio per la durata della procedura inerente a una domanda multipla o a una domanda di riesame. La presente modifica non provoca ulteriori spese in quanto la Confederazione rimborsa già tuttora ai Cantoni le spese d'aiuto sociale per la durata della procedura nel quadro di una domanda multipla, rispettivamente le spese di soccorso d'emergenza per la durata di una procedura di riesame.

*Art. 89a (nuovo)* Obbligo di collaborare dei beneficiari di sussidi

Secondo la ripartizione attuale delle mansioni in materia d'asilo, i Cantoni sono competenti per il versamento dell'aiuto sociale alle persone rientranti nei settori dell'asilo e dei rifugiati nonché per la loro integrazione. La Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese d'aiuto sociale sotto forma di importi forfettari e versa inoltre un contributo forfettario alle spese sostenute dai Cantoni in materia d'integrazione. Dal 1° gennaio 2008, l'UFM calcola e versa i contributi forfettari in base ai dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).

I dati SIMIC sono registrati o notificati in parte dai Cantoni. Il sistema non contiene tuttavia tutte le informazioni necessarie per fissare o adeguare gli importi forfettari per il rimborso delle spese d'aiuto sociale e di soccorso d'emergenza o per il rimborso delle spese sostenute dai Cantoni in materia d'integrazione. SIMIC non fornisce ad esempio nessuna indicazione concernente il numero di membri di una medesima famiglia a carico di una persona esercitante un'attività lucrativa (cosiddetto «fattore W», cfr. art. 23 e 27 OAsi 2). Ora, trattasi di un'informazione indispensabile per stabilire correttamente il numero di persone indigenti di cui bisogna tenere conto per il calcolo degli importi forfettari. Occorre pertanto colmare tale lacuna allargando la statistica dell'aiuto sociale.

Nella sfera di competenza dell'Ufficio federale di statistica (UST), questo strumento riunisce i dati relativi ai beneficiari dell'aiuto sociale residenti in Svizzera (Svizzeri, stranieri titolari di un permesso di domicilio o di dimora). In avvenire si prevede di farvi figurare anche i dati concernenti i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente (progetto eAsyl) nonché i rifugiati (progetto FlüStat). I Cantoni sono stati associati a tali progetti. Lo stesso vale per il nuovo modello di monitoraggio delle spese legate al soccorso d'emergenza. Il ricorso a questi strumenti finanziari (statistica dell'aiuto sociale e monitoraggio delle spese legate al soccorso d'emergenza) è utile solo se tutti i Cantoni vi prendono parte secondo criteri uniformi e in base alla medesima chiave di ripartizione delle spese. La disposizione legale

proposta obbliga i Cantoni a rilevare questi dati e a metterli a disposizione dell'UFM oppure a registrarli in SIMIC. Se un Cantone non ossequia tale obbligo, l'UFM può ridurre gli indennizzi versati a tale Cantone oppure fissarne l'importo in funzione dei dati disponibili. Si tratta qui di una precisazione delle disposizioni della legge sui sussidi applicabili in ogni caso anche al settore dell'asilo nonché della concretizzazione di tali disposizioni nel contesto del settore dell'asilo.

*Art. 91*           Altri sussidi

*Cpv. 4 (abrogato)*

L'abrogazione è dovuta alla nuova formulazione dell'articolo 55 LStr. Il contenuto dell'articolo 91 capoverso 4 LAsi figurerà d'ora in poi nell'articolo 55 LStr (cfr. commenti agli art. 55 e 87 LStr).

*Art. 94*           Contributi federali per la consulenza in materia di procedura  
e di valutazione delle opportunità

La Confederazione versa dei contributi per la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità. Questi importi forfettari saranno disciplinati in un'ordinanza del Consiglio federale e dovranno rispettare la neutralità dei costi. Sostituiscono l'attuale indennizzo versato attualmente ai rappresentanti delle istituzioni di soccorso che presenziano alle audizioni, volto a coprire le spese amministrative connesse (art. 94 LAsi in combinato disposto con l'art. 80 OAsi 2).

Attualmente il contributo ai rappresentanti delle istituzioni di soccorso ammonta a 306,85 franchi per ogni audizione (art. 80 cpv. 2 OAsi 2). Sempre attualmente, il contributo alle spese amministrative, di personale e del posto di lavoro versato annualmente alle associazioni mantello delle istituzioni di soccorso (art. 80 cpv. 1 OAsi 2) è stabilito contrattualmente a 750 000 franchi all'anno. Gli importi forfettari versati ai fornitori della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità saranno verosimilmente computati per ogni domanda d'asilo. Per un volume di 15 000 domande d'asilo ammonterebbe a circa 4,5 milioni di franchi all'anno<sup>15</sup> e sarebbe periodicamente adeguato al rincaro.

Se la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità è commissionata a più fornitori, gli importi saranno versati secondo una chiave di ripartizione predisposta in un'ordinanza del Consiglio federale. Regolari rapporti dei fornitori e controlli dell'UFM garantiranno un'utilizzo di tali importi conforme agli obiettivi (cfr. anche i commenti all'art. 17 cpv. 4 LAsi).

<sup>15</sup> Il credito 2010 per i contributi versati per ogni audizione e calcolato in funzione di 15 000 domande d'asilo o 12 000 audizioni ammonta a 3 720 000 franchi all'anno. Il contributo alle spese amministrative, di personale e del posto di lavoro versato alle associazioni mantello delle istituzioni di soccorso ammonta a 750 000 franchi all'anno. L'importo complessivo (somma dei due contributi) è attualmente di circa 4,5 milioni di franchi all'anno.

## 2.1.14

### **Capitolo 7: Trattamento di dati personali, Sezione 1: Principi**

*Art. 101 (abrogato)* Sistema di fascicoli personali e di documentazione

La base legale formale del sistema di fascicoli personali e di documentazione (SIMIC) è data dalla legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA; RS 142.51), in vigore dal 29 maggio 2006. L'articolo 101 LAsi può pertanto essere abrogato.

## 2.1.15

### **Capitolo 8: Protezione giuridica, riesame e domande multiple, Sezione 2: Procedura di ricorso a livello federale**

*Art. 108* Termini di ricorso

*Cpv. 1 e 2*

Il termine di ricorso nella procedura materiale va abbassato dagli attuali 30 a 15 giorni (art. 108 cpv. 1 LAsi; cfr. commenti al n. 1.4.1.1). Quale misura di accompagnamento a tale riduzione del termine di ricorso è prevista la sostituzione della presenza all'audizione di un rappresentante delle istituzioni di soccorso (art. 30 LAsi) mediante una prestazione della Confederazione a favore dei richiedenti l'asilo comprendente una consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (cfr. art. 17 cpv. 4 e 94 LAsi). Nell'organizzazione della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità nel quadro dei pertinenti accordi di prestazione con i terzi incaricati occorre tenere conto del termine di ricorso ridotto. È inoltre prevista la proroga del termine supplementare per regolarizzare un ricorso (cfr. commenti all'art. 110 cpv. 1 LAsi).

Né la CEDU né altri trattati internazionali prevedono termini minimi per l'inoltro dei ricorsi; né si desumono siffatti termini minimi dalla giurisprudenza degli organi di controllo afferenti. Il Legislatore nazionale gode pertanto del libero apprezzamento. Il termine di ricorso di 15 giorni proposto si muove all'interno di tale margine di apprezzamento e tiene conto delle garanzie procedurali generali (ricorso effettivo; art. 29a Cost., art. 13 CEDU). La prevista riduzione dei termini di ricorso non contrasta dunque con gli obblighi internazionali della Svizzera.

I ricorsi contro le decisioni incidentali devono essere interposti come sinora entro dieci giorni dalla notifica della decisione.

L'adeguamento della presente disposizione è legato alla nuova disciplina delle domande di riesame e delle domande multiple (art. 111b segg. LAsi). La procedura sarà svolta interamente per scritto. Se non sono adempite le esigenze formali di cui agli articoli 111b e 111c LAsi non si entra nel merito della domanda di riesame o della domanda multipla.

La decisione relativa a una domanda di riesame (decisione materiale o NEM; art. 111b LAsi) dev'essere impugnata entro cinque giorni lavorativi.

Il termine di ricorso per la decisione su una domanda multipla (art. 111c LAsi) è di 15 giorni per la decisione materiale (cpv. 1) e di cinque giorni lavorativi per la NEM (cpv. 2).

Gli altri adeguamenti della presente disposizione sono di natura puramente redazionale.

*Art. 109* Termine d'evasione dei ricorsi

*Cpv. 1, 2 (abrogato) e 4*

*Cpv. 1*

Secondo l'articolo 109 capoverso 1 LAsi vigente, il TAF decide di norma entro sei settimane sui ricorsi contro le NEM nonché contro le decisioni materiali senza ulteriori chiarimenti. Per le NEM tale termine d'ordine è ora ridotto a cinque giorni lavorativi.

Come sinora, il TAF decide di norma entro cinque giorni lavorativi anche sui ricorsi contro le decisioni all'aeroporto (art. 23 cpv. 1 LAsi); per motivi sistematici, tale disposizione figura ora al capoverso 1. Il riferimento all'articolo 40 LAsi è caduco in quanto tale disposizione sarà abrogata.

Il termine d'ordine può essere superato se necessario, come esplicitato dalla menzione «di norma».

*Cpv. 2*

Il capoverso 2 va abrogato in quanto, in linea di principio, tutte le decisioni di cui al capoverso 1 sono emanate dal TAF entro cinque giorni lavorativi.

*Cpv. 4*

Il TAF dovrà decidere entro 20 giorni sui ricorsi contro decisioni materiali. Il termine d'ordine può essere superato se necessario, ad esempio se il TAF preleva un anticipo delle spese presso il richiedente (cfr. art. 63 cpv. 4 PA). Ciò è esplicitato dalla menzione «di norma». È inoltre stralciato il riferimento all'articolo 41 LAsi in quanto tale disposizione è abrogata.

La riduzione dei termini di evasione presso il TAF persegue una procedura d'asilo per quanto possibile celere.

*Ar. 110* Termini di procedura

*Cpv. 1*

Quale misura accompagnatoria alla riduzione del termine di ricorso per le decisioni materiali (art. 108 cpv. 1 LAsi), il termine supplementare per regolarizzare un ricorso passa da sette a dieci giorni. Ciò consente al TAF di prevedere un termine adeguato per regolarizzare un ricorso non sufficientemente motivato.

Per i ricorsi contro le decisioni secondo l'articolo 111b LAsi, il termine supplementare per regolarizzare un ricorso è di tre giorni, analogamente a quanto previsto per le NEM.

*Titolo prima dell'articolo 111b (nuovo)*

*Sezione 3: Riesame e domande multiple*

È previsto di definire, nel quadro delle domande di riesame e delle domande multiple, una procedura uniforme e rapida che si svolga unicamente per scritto. Durante tale procedura il richiedente avrà accesso unicamente al soccorso d'emergenza (art. 82 cpv. 2 LAsi). Come secondo il diritto vigente, l'UFM dovrà esaminare accuratamente, caso per caso, le allegazioni motivate nel quadro di tale procedura.

*Art. 111b (nuovo)                      Riesame*

Il capoverso 1 disciplina la procedura in caso di domanda di riesame. Se non è adempita una delle esigenze formali o se manca ad esempio la motivazione, l'UFM non entra nel merito della domanda di riesame. Il termine di ricorso contro una siffatta NEM è di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 2 LAsi).

Se lo ritiene utile, l'UFM può procedere a nuovi chiarimenti – ad esempio un esame dei documenti – nel quadro della domanda di riesame conformemente all'articolo 12 PA. Per il resto, la procedura è retta dalla PA.

Per analogia con le disposizioni relative alla procedura di prima istanza (cfr. art. 37 LAsi), il termine per l'evasione di una domanda di riesame presso l'UFM è di cinque giorni lavorativi per le NEM (cpv. 2) e di dieci giorni negli altri casi. Il termine d'ordine può essere superato ad esempio qualora l'UFM prelevi un anticipo sull'emolumento presso il richiedente (cfr. art. 111d LAsi). Il termine d'evasione presso il TAF è retto dall'articolo 109 LAsi.

Il rigetto della domanda di riesame e la NEM sono impugnabili. Il termine di ricorso è di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 2 LAsi).

Per motivi di sistematica, il vecchio articolo 112 LAsi vertente sull'effetto della presentazione di una domanda di riesame va spostato senza modifiche materiali all'articolo 111b capoverso 3 LAsi. L'articolo 112 LAsi può pertanto essere abrogato. Come sinora, la presentazione della domanda di riesame non sospende l'esecuzione della decisione di allontanamento passata in giudicato, a meno che l'UFM decida altrimenti (art. 111b cpv. 3 LAsi). Tale è il caso in particolare se i motivi adottati non possono essere valutati in maniera definitiva ed emerge la necessità di procedere a ulteriori ricerche.

Come sinora, i richiedenti l'asilo interessati ottengono, su domanda, il soccorso d'emergenza durante la procedura di riesame (cfr. art. 82 cpv. 2 LAsi).

*Art. 111c (nuovo)                      Domande multiple*

Se un richiedente l'asilo fa valere nuovi motivi d'asilo che non si riferiscono alla procedura d'asilo anteriore sfociata in una decisione passata in giudicato, si tratta di una nuova domanda d'asilo. Contrariamente alla domanda di riesame, una nuova domanda adduce nuovi motivi d'asilo intervenuti dopo il passaggio in giudicato della decisione anteriore. Ora, si è dovuto constatare che le nuove domande, ovvero presentate consecutivamente al rifiuto della domanda iniziale, hanno sovente quale

unico scopo quello di protrarre la dimora in Svizzera. Queste domande vanno pertanto esaminate nel quadro di una procedura rapida (cfr. commenti alla sezione 3), purché siano presentate entro cinque anni dal passaggio in giudicato di una decisione in materia d'asilo o di una decisione di allontanamento (cfr. commenti al n. 1.5.3).

Diversamente da quanto accade nel quadro della procedura d'asilo ordinaria, le nuove domande (domande multiple) devono essere debitamente motivate e presentate per scritto. Se non sono adempite tali esigenze formali, l'UFM non entra nel merito. Sono applicabili anche gli altri motivi di non entrata nel merito previsti dalla LAsi (art. 31a cpv. 1–3 LAsi).

Come per il riesame, l'UFM può, se lo ritiene utile, procedere a nuovi chiarimenti – per esempio un esame dei documenti – conformemente all'articolo 12 PA. Per il resto, la procedura è retta dalla PA.

Se la nuova domanda d'asilo è presentata oltre cinque anni dopo il passaggio in giudicato della decisione in materia d'asilo, essa è trattata nel quadro di una procedura ordinaria. In tal caso non sono applicabili le disposizioni procedurali speciali, il blocco dell'aiuto sociale e il divieto di lavorare.

Contro una NEM per quanto concerne una nuova domanda (domande multiple) può essere interposto un ricorso al TAF entro cinque giorni lavorativi. Il termine di ricorso contro una decisione materiale è di 15 giorni (cfr. art. 108 cpv. 1 e 2 LAsi). Il ricorso contro una decisione nel contesto di una nuova domanda ha effetto sospensivo.

*Art. 111d (nuovo)* Emolumenti

Per motivi legati alla sistematica, gli emolumenti prelevati sinora per una domanda di riesame o per una nuova domanda in virtù dell'articolo 17b LAsi saranno parimenti disciplinati nella sezione 3 del capitolo 8. L'articolo 17b LAsi va pertanto abrogato. Le nuove disposizioni non subiscono modifiche materiali rispetto al tenore dell'attuale articolo 17b; gli adeguamenti sono di natura puramente formale.

*Art. 112 (abrogato)* Effetto di rimedi di diritto straordinari

Per motivi legati alla sistematica, l'articolo 112 LAsi è spostato senza modifiche materiali all'articolo 111b capoverso 3 LAsi (cfr. art. 111b LAsi).

*Art. 112a (nuovo)* Sospensione della prescrizione

Nelle sue sentenze C-1052/2006 del 13 marzo 2009 e C-2961/2007 del 15 febbraio 2010 il TAF ha ritenuto che la Confederazione è materialmente legittimata a esigere da un Cantone la restituzione di una prestazione versata secondo il diritto in materia di sussidi. Tuttavia, in seguito a prescrizione intervenuta mentre la causa era in mano al giudice, sia sotto la competenza dell'organizzazione precedente (Ufficio dei ricorsi DFGP) sia sotto la competenza del TAF, tale pretesa finanziaria non può essere soddisfatta. Per evitare che in avvenire la Confederazione abbia a soffrire altre perdite di introiti di questo tipo, in questi casi la prescrizione va sospesa per la durata della procedura di ricorso. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 2A.52/2000 consid. 2.c) occorre a tal fine una base legale. Infatti, in assenza di una disposizione di legge che sospenda la prescrizione, il termine di prescrizione continua a decorrere anche durante la procedura di ricorso.

Per completezza, la prescrizione non va sospesa solo nei confronti dei beneficiari di sussidi, bensì anche dei beneficiari di prestazioni dell'aiuto sociale.

## **2.1.17                      Capitolo 9: Collaborazione internazionale e commissione consultiva**

*Art. 114 (abrogato)*                      Commissione consultiva

L'abrogazione è legata alla modifica dell'articolo 58 LStr. Il 1° gennaio 2008 è stata istituita la Commissione federale della migrazione (CFM), in sostituzione della Commissione federale degli stranieri (CFS) e della Commissione federale dei rifugiati (CFR), allora dissolte. In tale contesto l'articolo 114 LAsi, che disciplina l'istituzione, da parte del Consiglio federale, di una commissione consultiva per le questioni dei rifugiati, dev'essere abrogato (cfr. il commento all'art. 58 LStr).

## **2.1.18                      Capitolo 10: Disposizioni penali, Sezione 1: Disposizioni penali concernenti il capitolo 5 sezione 2**

Affinché queste attività politiche abusive, nonché la loro pianificazione, la loro organizzazione e il loro incoraggiamento, possano essere sanzionati penalmente, sono introdotte tre nuove disposizioni agli articoli 115 capoverso 1 lettera d e 116 lettere c e d LAsi. Rinviamo al numero 1.4.1.5.

*Art. 115*                      Delitti

*Lett. d (nuova)*

La nuova fattispecie penale va collegata al nuovo articolo 116 lettera c LAsi. Essa è volta in particolare a punire le persone e le organizzazioni che sfruttano la situazione di emergenza dei richiedenti per arricchirsi.

La lista dei delitti non è esauriente. L'intenzione di arricchirsi non deve necessariamente comprendere prestazioni in denaro. Il fatto di arricchirsi include qui tutte le forme di vantaggi economici, ad esempio in contanti o in natura. Poco importa, dunque, se il richiedente ha versato del denaro o fornito prestazioni. Non è peraltro necessario che l'arricchimento abbia avuto luogo: è determinante l'intenzione.

L'infrazione di cui all'articolo 115 lettera d LAsi è pertanto punita più severamente che non l'esercizio da parte del richiedente l'asilo di attività politiche abusive secondo l'articolo 116 lettera c LAsi, ed è qualificata di delitto.

Le attività politiche abusive di cui all'articolo 116 lettera c LAsi o la complicità ai sensi dell'articolo 116 lettera c LAsi sono punite meno severamente; sono considerate contravvenzioni.

L'istruzione di una procedura penale in virtù dell'articolo 115 lettera d LAsi rientra nella sfera di competenza del cantonale.

*Let. c e d (nuove)*

*Let. c (nuova)*

D'ora in poi è punito con la multa chiunque da richiedente l'asilo svolge pubblicamente attività politiche in Svizzera al solo scopo di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga ai sensi dell'articolo 54 LAsi.

Questa disposizione tange dei diritti fondamentali quali ad esempio la libertà d'espressione (art. 16 cpv. 1 Cost., art. 10 CEDU, art. 19 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Patto-II; RS 0.103.2) e la libertà di riunione e d'associazione (art. 22 Cost., art. 11 CEDU, art. 21 Patto-II). Tuttavia, in virtù dell'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali sono lecite se giustificate da un interesse pubblico, proporzionate allo scopo e se non tangono i diritti fondamentali nella loro essenza. Secondo la CEDU e il Patto-II, l'esercizio di queste libertà può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, ad esempio per la protezione dell'ordine pubblico.

Ora, provvedimenti tesi a lottare contro gli abusi legati alla legislazione sull'asilo sono giustificati da un interesse pubblico e servono a proteggere l'ordine pubblico. La disposizione penale prevista sanziona unicamente le attività politiche pubbliche svolte abusivamente. Non sono mirate le attività politiche rientranti nella sfera privata, come ad esempio discussioni politiche nella cerchia familiare o tra amici, un sostegno finanziario a un partito o a un'organizzazione ecc.

La disposizione proposta non contiene inoltre un divieto generale, per cui i richiedenti l'asilo possono svolgere attività politiche pubbliche in Svizzera purché non siano abusive. Per tutti questi motivi, la disposizione penale proposta è conforme alla Costituzione federale e al diritto internazionale pubblico.

Se l'attività politica svolta da un richiedente l'asilo dopo la sua entrata in Svizzera lo espone a seri pregiudizi ai sensi dell'articolo 3 LAsi, egli è riconosciuto, come sinora, quale rifugiato e ammesso provvisoriamente in Svizzera, il che è conforme alla Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

L'espletamento della procedura penale in virtù dell'articolo 116 lettera c LAsi è di competenza dei Cantoni. Va tuttavia rilevato che, in confronto all'intenzione di procurarsi un arricchimento, in determinati casi è difficile dimostrare che il richiedente ha agito «al solo scopo di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga» (art. 115 lett. d LAsi). In tal caso, l'eventuale procedimento penale non influisce sulla procedura d'asilo, la quale segue il suo corso normale.

*Let. d (nuova)*

Contrariamente all'articolo 115 lettera d LAsi, questa disposizione non è vincolata all'intenzione di arricchirsi. Trattasi nella fattispecie di complicità a un'infrazione ai sensi della lettera c. Sono mirate segnatamente le persone che, per motivi puramente ideologici e senza intenzione alcuna di ottenere vantaggi economici, aiutano un richiedente l'asilo a svolgere attività politiche abusive. Trattandosi di assistenza a una contravvenzione, essa è parimenti considerata una contravvenzione.

## **2.1.19 Disposizioni transitorie relative alla modifica della LAsi**

Il capoverso 1 enuncia il principio secondo cui le procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi sono rette dal nuovo diritto.

I capoversi 2–3 disciplinano le deroghe a tale principio. Secondo il capoverso 2, le nuove disposizioni relative alle procedure di cui agli articoli 111*b* segg. LAsi si applicano unicamente alle domande di riesame e alle domande multiple depositate dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LAsi. Le domande di riesame e le domande multiple anteriori sono rette dalle disposizioni afferenti della LAsi nel tenore del 1° gennaio 2008. Ciò è valevole per gli articoli 17*b*, 32 capoverso 2 lettera e, 36 capoverso 1 lettera b e 112 LAsi nonché per i ricorsi al TAF relativi a decisioni negative emanate dall'UFM (art. 105 segg. LAsi).

Siccome è possibile esercitare un'attività lucrativa o beneficiare dell'aiuto sociale anche durante la procedura relativa a una domanda multipla, capita che una nuova procedura d'asilo sia avviata anche se manifestamente votata all'insuccesso, il che ritarda la conclusione della procedura d'asilo. Per questo motivo è previsto che le modifiche degli articoli 43 capoverso 2 e 82 capoverso 2 LAsi si applichino parimenti alle nuove domande (domande multiple) pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi.

Secondo il capoverso 3, le domande all'estero (art. 19 e 20 LAsi) inoltrate prima dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi sono rette dagli articoli 12, 19, 20, 41 cpv. 2, 52 e 68 LAsi nel tenore attuale.

In vista della messa in vigore dell'accordo d'associazione a Schengen, i due principali aeroporti intercontinentali della Svizzera, Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin, hanno predisposto gli alloggi richiesti. Se al momento della messa in vigore delle modifiche dovesse emergere la necessità di altri adeguamenti, questi saranno attuati entro due anni dalle società aeroportuali. Nessuna procedura d'asilo sarà svolta negli altri aeroporti svizzeri a motivo del flusso di passeggeri assai più esiguo e del numero limitato delle domande previste. Se il contesto venisse a mutare con la messa in vigore delle nuove disposizioni legali, le misure necessarie saranno attuate durante un periodo transitorio di due anni (cfr. cpv. 4).

## **2.2 Commenti relativi alle modifiche della legge federale sugli stranieri**

### **2.2.1 Capitolo 8: Integrazione**

#### *Art. 55* Contributi finanziari

Secondo il diritto vigente, la Confederazione versa ai Cantoni nei limiti del credito accordato dal Parlamento, contributi finanziari per favorire l'integrazione degli stranieri (art. 55 LStr e art. 11 segg. dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri; OIntS; RS 142.205).

Versa loro inoltre un importo forfettario per i rifugiati riconosciuti, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora (art. 87 LStr, art. 88 LAsi e art. 18 OIntS). Per questi gruppi di

persone, la Confederazione può inoltre versare sussidi tesi a incoraggiare progetti e progetti pilota d'importanza nazionale (art. 19 OIntS).

Il sistema attuale della promozione dell'integrazione sarà mantenuto. Per maggior chiarezza è tuttavia previsto di raggruppare nella LStr tutte le disposizioni legali relative al finanziamento della promozione dell'integrazione – sia nel settore degli stranieri che nel settore dell'asilo. Il finanziamento dell'aiuto sociale e quello dell'integrazione sono così chiaramente distinti.

Al capoverso 1 è precisato che i sussidi federali sono contributi volti a completare e non a sostituire gli investimenti dei Cantoni nel settore dell'integrazione. Ciò corrisponde alla prassi attuale.

La formulazione del capoverso 2 deve consentire alla Confederazione di accordare, in vece dei contributi forfettari, gli aiuti finanziari stabiliti nell'OIntS per l'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente (dell'ordine dei contributi forfettari attuali) nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione. Ciò consentirebbe di semplificare gli iter amministrativi e di meglio rispondere alle attese dei Cantoni, i quali desiderano favorire un'integrazione improntata ai bisogni e non allo statuto delle persone interessate.

Il principio dei contributi forfettari a favore delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati è tuttavia momentaneamente mantenuto. Le esperienze maturate nel contesto dell'attuazione delle misure tese a promuovere l'integrazione dimostreranno se e in che misura occorre modificare il modello di finanziamento, se ciò è auspicabile e a partire da quando.

Al tal proposito il nostro Consiglio ha trasmesso alle Camere, nel marzo 2010, un rapporto nell'adempimento delle mozioni Schiesser (06.3445) e del Gruppo socialista (06.3765). Il rapporto si fonda tra l'altro sulle raccomandazioni emanate da un processo molto rappresentativo in seno alla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) relativo all'ulteriore sviluppo della politica integrativa svizzera. Il rapporto valuta il potenziale di ottimizzazione insito nelle esperienze maturate sinora con l'attuazione della promozione dell'integrazione, proponendo la Confederazione concorra alla promozione dell'integrazione mediante un finanziamento (parziale) di programmi cantonali d'integrazione.

Il capoverso 4 intende rispondere alle preoccupazioni espresse dai Cantoni in sede di consultazione per quanto riguarda la sicurezza della pianificazione finanziaria nel settore dell'integrazione: lo fa proponendo che il Consiglio federale disciplini nell'OIntS tutti i contributi federali alla promozione dell'integrazione; attualmente tali contributi sono stabiliti unicamente nel quadro del preventivo.

#### *Art. 58*                      Commissione della migrazione

Al 1° gennaio 2008, la Commissione federale degli stranieri (CFS) e la Commissione federale dei rifugiati (CFR) sono state dissolte e sostituite da un'unica Commissione federale della migrazione (CFM). Le pertinenti disposizioni legali non sono ancora state adeguate.

Il mandato della CFM copre le questioni inerenti alla migrazione nella sua totalità. In tale contesto, il termine «stranieri» include anche le persone del settore dell'asilo (ovvero richiedenti l'asilo, rifugiati riconosciuti, rifugiati ammessi provvisoriamente, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione; cpv. 2).

Dal 2008 la promozione dell'integrazione, che in precedenza era parte integrante del mandato della CFS, è assicurata dall'UFM e dai Cantoni. La disposizione prevede una chiara disciplina delle competenze nel settore della promozione dell'integrazione alla luce dell'attuale ripartizione dei compiti tra UFM e CFM.

Per quanto concerne la promozione dell'integrazione da parte della Confederazione, la CFM, in qualità di commissione consultiva in materia di politica migratoria, può essere interpellata in merito a talune questioni precise. La CFM può inoltre chiedere all'UFM di finanziare la realizzazione di progetti integrativi d'importanza nazionale (cpv. 4).

Gli altri adeguamenti sono di natura formale. Rispecchiano il fatto che la CFM è competente per tutti gli stranieri, compresi quelli rientranti nel settore dell'asilo e dei rifugiati.

## **2.2.2 Capitolo 10: Fine del soggiorno, Sezione 5: Misure coercitive**

*Art. 76* Carcerazione in vista di rinvio coatto

*Cpv. 1 lett. b n. 1, 2 e 5*

*Cpv. 1 lett. b n. 1 e 2 (abrogati)*

Secondo l'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 2 LStr vigente, se è stata notificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o espulsione, l'autorità competente, allo scopo di garantire l'esecuzione, può incarcerare lo straniero se è stata emanata una NEM ai sensi dell'articolo 32 capoverso 2 lettera a-c e dell'articolo 33 LAsi.

Queste fattispecie prevedono che non vi è entrata nel merito della domanda d'asilo se l'interessato non consegna entro 48 ore un documento di viaggio o d'identità, se inganna le autorità sulla propria identità, se si rende colpevole di una violazione del proprio obbligo di collaborare o se presenta una domanda d'asilo allo scopo di eludere l'imminente esecuzione di un allontanamento o di un'espulsione. Siccome tali fattispecie di non entrata nel merito saranno soppresse (cfr. commenti all'art. 31a LAsi), il capoverso 1 lettera b numero 2 LStr va stralciato.

Affinché resti possibile ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto nei casi di abuso summenzionati occorre completare in tal senso il capoverso 1 lettera b numero 1 LStr. D'ora in poi, se è stata notificata una decisione di prima istanza (anche in caso di NEM), l'autorità competente, allo scopo di garantire l'esecuzione, può incarcerare lo straniero se l'interessato rifiuta di dichiarare la propria identità, presenta più domande d'asilo sotto diverse identità o non ottempera agli ordini impartitigli dall'autorità (art. 75 cpv. 1 lett. a LStr).

Inoltre, in avvenire dev'essere possibile incarcerare anche lo straniero che soggiorna illegalmente in Svizzera e presenta una domanda d'asilo allo scopo evidente di eludere l'imminente esecuzione di un allontanamento o di un'espulsione (art. 75 cpv. 1 lett. f LStr).

La carcerazione in vista di rinvio coatto è una misura privativa della libertà. Secondo l'articolo 5 CEDU, ogni privazione della libertà necessita di una base legale, deve

avvenire in una procedura giuridicamente corretta e dev'essere necessaria e proporzionata in vista del conseguimento dello scopo perseguito.

L'interesse pubblico alla proposta fattispecie di arresto consiste nel poter garantire ed attuare l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione in seguito a comportamento abusivo. I casi menzionati all'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 1 LStr concernono persone che hanno presentato una domanda d'asilo abusiva. Tali persone non dipendono pertanto dalla protezione della Svizzera e possono quindi essere allontanate. Misure meno incisive in vista della garanzia dell'esecuzione dell'allontanamento, ad esempio l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio secondo l'articolo 74 LStr, sono poco efficaci. Secondo l'articolo 80 LStr, la competente autorità deve esaminare nel caso individuale se la disposizione della carcerazione in vista di rinvio coatto è proporzionata (ovvero adeguata, necessaria e proporzionata in senso stretto).

*Cpv. 1 lett. b n. 5*

Siccome gli articoli 32–35a LAsi sono abrogati e le NEM sono ora disciplinate dall'articolo 31a capoversi 1 e 3 LAsi, occorre adeguare conseguentemente la disposizione. Il numero 5 comprende le fattispecie di non entrata nel merito di cui all'articolo 31a capoversi 1 e 3 LAsi.

*Art. 82* Finanziamento da parte della Confederazione

*Frase introduttiva*

L'articolo 82 LStr va completato affinché la somma forfettaria giornaliera versata a titolo di partecipazione alle spese occasionate dalle misure coercitive possa essere versata anche in caso di fermo (art. 73 LStr).

Il fermo, della durata massima di tre giorni, è stato introdotto il 1° gennaio 2007. All'articolo 82 LStr manca tuttavia una base legale esplicita che abiliti la Confederazione a versare una somma forfettaria per il fermo.

Questa presa a carico delle spese è giustificata in quanto, prima dell'introduzione del fermo, i Cantoni disponevano in generale la carcerazione preliminare in vista dell'allontanamento o dell'espulsione, beneficiando in tale contesto di una somma forfettaria versata dalla Confederazione.

## **2.2.3 Capitolo 11: Ammissione provvisoria**

*Art. 83* Decisione d'ammissione provvisoria

*Cpv. 5 e 5<sup>bis</sup> (nuovi)*

Se l'allontanamento o l'espulsione dalla Svizzera non è possibile, è illecito/a o non ragionevolmente esigibile, il richiedente è ammesso a titolo provvisorio (art. 83 cpv. 1 LStr). L'esecuzione può non essere ragionevolmente esigibile qualora, nello Stato d'origine o di provenienza, lo straniero venisse a trovarsi concretamente in pericolo in seguito a situazioni quali guerra, guerra civile, violenza generalizzata o emergenza medica (art. 83 cpv. 4 LStr).

Secondo la disposizione proposta, il Consiglio federale può designare gli Stati d'origine o di provenienza o le regioni di tali Stati verso cui l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è generalmente considerata ragionevolmente esigibile. Se la persona allontanata proviene da uno di tali Stati o da una di tali regioni, si considera che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione sia ragionevolmente esigibile. Se il Consiglio federale considera che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione verso una regione di uno Stato sia ragionevolmente esigibile, tale presunzione vale solo per le persone originarie della regione in questione.

La presunzione proposta può essere invalidata dall'interessato se rende perlomeno verosimile che, per motivi personali, nella fattispecie l'allontanamento o l'espulsione non è ragionevolmente esigibile. In caso contrario, l'allontanamento o l'espulsione è eseguito/a purché sia lecito/a sotto il profilo del diritto internazionale e tecnicamente possibile (art. 83 cpv. 2 e 3 LAsi).

#### *Delimitazione rispetto alla vigente disciplina degli Stati sicuri*

La LAsi applica già una presunzione analoga in quanto il Consiglio federale designa gli Stati d'origine o di provenienza sicuri (disciplina dei « Paesi sicuri » si sensi dell'art. 6a cpv. 2 lett. a LAsi).

Sono considerati sicuri gli Stati d'origine o di provenienza caratterizzati da una situazione politica stabile a medio termine e che garantiscono la salvaguardia dei diritti dell'uomo. In linea di principio, il fatto di provenire da uno di tali Stati giustifica una procedura materiale celere (art. 31a cpv. 4 LAsi). La questione concernente la qualità di rifugiato è al cuore della suddetta disciplina.

La questione dell'esigibilità del ritorno, invece, si pone unicamente nel quadro dell'allontanamento o dell'espulsione, ad esempio dopo il rifiuto della domanda d'asilo.

Di regola si può partire dall'idea che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione verso uno Stato designato dal Consiglio federale come sicuro («Paese sicuro») è esigibile. È parimenti possibile che il ritorno in un Paese che non fa parte dei Paesi sicuri sia generalmente considerato come ragionevolmente esigibile. Tale è il caso ad esempio qualora la situazione generale dal punto di vista delle strutture economiche, sociali e mediche, ad esempio, sia stabile a prescindere dalla situazione politica.

Per analogia alla disciplina relativa ai «Paesi sicuri», la designazione degli Stati d'origine e di provenienza o delle regioni di tali Paesi, verso cui l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è considerata ragionevolmente esigibile presuppone una decisione del Consiglio federale (cpv. 5<sup>bis</sup>). Esso verifica periodicamente se i principali Stati di provenienza sono segnatamente caratterizzati da una guerra, una guerra civile o una situazione di violenza generalizzata e se, ad esempio, vi sono prodigate le cure mediche di base. Esso vaglia inoltre quali regioni del Paese sono interessate da tale situazione.

*Art. 85*                   Regolamentazione dell'ammissione provvisoria

*Cpv. 5*

Secondo il diritto vigente, lo straniero ammesso provvisoriamente ha diritto di scegliere liberamente il suo luogo di domicilio nel Cantone<sup>16</sup>. La pertinente discipli-

<sup>16</sup> FF 1986 I 1 pag. 33

na della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) è stata ripresa tale e quale nella LStr (art. 85 cpv. 5).

Il 31 marzo 2010 vi erano in Svizzera 23 466 persone ammesse provvisoriamente, di cui circa la metà beneficiavano di prestazioni dell'aiuto sociale. Stando alle esperienze maturate nei Cantoni, le persone ammesse provvisoriamente si stabiliscono perlopiù nelle città e nelle agglomerazioni. Questa tendenza provoca oneri supplementari per i Comuni di una certa importanza. Attualmente i Cantoni non hanno nessuna possibilità di attenuare tale andamento.

Taluni Cantoni hanno sì adottato la prassi che consiste nell'attribuire gli stranieri ammessi provvisoriamente a Comuni ben precisi<sup>17</sup>. Tuttavia, un numero crescente di stranieri interessati fanno valere il loro diritto alla libera scelta del domicilio.

Le autorità cantonali devono poter attribuire un luogo di domicilio o un alloggio alle persone ammesse provvisoriamente che beneficiano di prestazioni dell'aiuto sociale. Tale adeguamento risponde a un desiderio espresso dai Cantoni. È inoltre compatibile con il principio secondo cui è possibile versare le prestazioni sociali anche sotto forma di prestazioni in natura (art. 86 cpv. 1 LStr in combinato disposto con l'art. 82 cpv. 3 LAsi). Tra di esse figurano anche la predisposizione, rispettivamente l'attribuzione di un alloggio.

I rifugiati ammessi provvisoriamente non sono toccati da questa disciplina in quanto la Convenzione sullo statuto dei rifugiati non consente di vincolare la concessione di prestazioni sociali ad obblighi concernenti il domicilio (segnatamente art. 23 Convenzione sullo statuto di rifugiato<sup>18</sup>).

*Art. 87* Contributi federali

*Cpv. 1 lett. a*

Nell'articolo 87 capoverso 1 lettera a LStr, la seconda parte del periodo può essere stralciata alla luce del nuovo tenore dell'articolo 55 LStr (cfr. commenti all'art. 55 LStr e all'art. 91 cpv. 4 LAsi).

## **2.2.4** **Capitolo 12: Obblighi,** **Sezione 3: Obblighi delle società aeroportuali**

*Titolo prima dell'art. 95a (nuovo):*

*Sezione 3: Obblighi delle società aeroportuali*

L'articolo 95a LStr crea nuovi obblighi per le società aeroportuali, che si aggiungono a quelli delle imprese di trasporto. Per ragioni di sistematica, viene consacrata loro un'intera sezione.

<sup>17</sup> Cfr. ad es. risposta del Consiglio di Stato del Ct. BL all'interpellanza 2004-158 Hess Urs (Gruppo UDC) del 24 giugno 2004: Soggiorno dei richiedenti l'asilo, n. 5.

<sup>18</sup> Cfr. anche il diritto degli stranieri e il diritto d'asilo, AuAS, n. 9/2008, pag. 98).

Secondo il diritto vigente, le società aeroportuali non sono tenute a mettere a disposizione degli alloggi a favore delle persone che non adempiono le condizioni d'entrata in Svizzera. Lo stesso vale per le persone trattenute entro la zona di transito dell'aeroporto perché non sono titolari dei documenti di viaggio richiesti per proseguire il viaggio verso il Paese di destinazione iniziale. Ne consegue che queste persone (dette *inadmissible persons*, INAD) devono soggiornare nelle sale di riposo o nelle zone d'attesa dell'aeroporto fino alla loro partenza dalla Svizzera. Tuttavia questi locali non rispondono alle esigenze per soggiorni di una certa durata.

Negli ultimi anni, il numero di INAD nelle zone di transito degli aeroporti intercontinentali della Svizzera è aumentato senza sosta e nulla lascia presagire un cambiamento di rotta. In seguito alla messa in vigore dell'Accordo d'associazione a Schengen, ogni persona cui verrà rifiutata l'entrata in Svizzera all'aeroporto otterrà in avvenire un modulo standard che illustra i motivi del rifiuto d'entrata e i rimedi giuridici. Vi è pertanto motivo di ritenere che la durata del soggiorno delle INAD nella zona di transito aeroportuale tenderà a prolungarsi.

I costi delle misure di costruzione necessarie e le spese di manutenzione sono a carico delle società aeroportuali. Le spese d'alloggio e assistenza sono assunte in primo luogo dalle persone interessate o dall'impresa di trasporto oppure sussidiariamente dal Cantone in cui si trova l'aeroporto. Le società aeroportuali sono tenute a mantenere le spese d'alloggio per quanto possibile basse.

La Germania applica una regolamentazione analoga. Le società aeroportuali sono tenute a mettere a disposizione alloggi adeguati entro il perimetro dell'aeroporto.<sup>19</sup>

## 2.2.5 Capitolo 13: Compiti e competenze delle autorità

Art. 97 Assistenza amministrativa e comunicazione di dati

Cpv. 3 e cpv. 3 lett. e (nuova)

Cpv. 3

Questa modifica redazionale concerne unicamente il testo francese.

Cpv. 3 lett. e (nuova)

Alla seduta del 24 febbraio 2010 il nostro Consiglio ha adottato misure volte in particolare a evitare che cittadini dell'UE/AELS percepiscano prestazioni sociali in maniera indebita o abusiva.

L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) disciplina anzitutto il diritto di soggiorno della manodopera proveniente da Stati UE/AELS e dei loro familiari. Ciò può originare dei diritti nei confronti delle istituzioni sociali. L'ALC non protegge tuttavia chi desidera entrare e stabilirsi in Svizzera al solo scopo di beneficiare delle prestazioni sociali.

<sup>19</sup> § 65 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG).

Per poter decidere correttamente se sono adempite le necessarie condizioni, le autorità migratorie devono disporre tempestivamente dei dati che possono influire sul diritto di soggiorno di tali stranieri. Se lo straniero si vede rifiutare il versamento delle indennità di disoccupazione per inattitudine al collocamento o se alla prima proroga del permesso di dimora egli ha già percepito tali indennità per oltre 12 mesi consecutivi, ciò influisce direttamente sul diritto di soggiornare in Svizzera. Le autorità competenti per il versamento delle indennità di disoccupazione sono tenute a comunicare i pertinenti dati alle competenti autorità cantonali di migrazione.

Il capoverso 3 lettera e crea le basi legali per il necessario scambio di dati. Il Consiglio federale decide quali dati vanno comunicati alle autorità migratorie in caso di riscossione delle indennità di disoccupazione. Conformemente ai principi della protezione dei dati, accanto all'obbligo di comunicare i dati sancito dalla pertinente legge federale, occorre predisporre nella legislazione sulle assicurazioni sociali la necessaria autorizzazione a fornire informazioni. L'autorizzazione a comunicare i dati alle autorità migratorie va pertanto inserita anche nell'articolo 97a capoverso 1 lettera b<sup>ter</sup> della legge federale su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI; RS 837.0).

## 2.2.6                    **Capitolo 14: Protezione dei dati**

*Art. 102*                Rilevamento di dati per stabilire l'identità e l'età

*Rubrica, cpv. 1<sup>bis</sup> (nuovo) e 2*

La possibilità di disporre una perizia volta ad accertare l'effettiva età nel quadro di una procedura del diritto degli stranieri, prevista sinora dall'articolo 26 capoverso 2<sup>bis</sup> LAsi, sarà ora parimenti disciplinata, per ragioni di sistematica, nell'articolo 102 capoverso 1<sup>bis</sup> LStr (cfr. anche il commento agli art. 17 cpv. 3<sup>bis</sup> e 26 cpv. 2<sup>bis</sup> LAsi). Gli adeguamenti del capoverso 2 sono puramente redazionali.

## 2.2.7                    **Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative**

*Art. 117*                Impiego di stranieri sprovvisti di permesso

*Cpv. 3*

Al momento di elaborare le disposizioni penali della LStr, involontariamente non è stata ripresa la punibilità dell'impiego per negligenza di stranieri sprovvisti di permesso quale era prevista nella vecchia legge (art. 23 cpv. 4 LDDS). L'articolo 117 LStr dev'essere pertanto completato conseguentemente. La sanzione è ispirata dall'articolo 115 capoverso 3 LStr (attività lucrativa senza autorizzazione). La multa è di al massimo 20 000 franchi. In questo modo è possibile sanzionare adeguatamente i casi gravi, ad esempio i casi di impiego illegale o di impiego per negligenza di più stranieri.

La modifica dell'articolo 121 LStr qui proposta è tesa a rafforzare la lotta agli abusi nel diritto degli stranieri.

In virtù dell'attuale articolo 121 LStr, è possibile confiscare i documenti di viaggio e di legittimazione solo se falsi o contraffatti o se utilizzati abusivamente. D'ora in poi dev'essere possibile confiscare tali documenti anche qualora vi sia un motivo concreto di ritenere che vengano utilizzati abusivamente (cpv. 1) o che siano destinati a persone che soggiornano illegalmente in Svizzera (cpv. 2). L'attuale articolo 121 LStr autorizza peraltro unicamente la messa al sicuro e la confisca di documenti di viaggio. D'ora in poi vi sarà tale possibilità anche per i certificati d'identità o qualsiasi altro documento che possa fornire indicazioni sull'identità della persona straniera (cpv. 3).

L'AFD, nel quadro dei controlli postali di cui all'articolo 23 della legge sulle dogane (LD; RS 631.0), individua documenti che non sono né falsi né contraffatti e che non sono stati utilizzati abusivamente, ma per i quali esistono elementi secondo i quali il titolare dei documenti originali soggiorna illegalmente in Svizzera e si fa inviare documenti per posta dal suo Paese di provenienza. Capita inoltre che i titoli di soggiorno e i certificati di nascita o di matrimonio stranieri siano contraffatti o utilizzati abusivamente nel quadro della procedura di rilascio del visto o della procedura di preparazione al matrimonio. D'ora in poi deve pertanto essere possibile mettere al sicuro e confiscare i documenti anche in tali casi.

Le autorità e i servizi amministrativi abilitati a mettere al sicuro i documenti non sono più elencati in dettaglio al capoverso 1, come del resto non lo sono nemmeno nell'analogo articolo 10 LAsi. Per maggior chiarezza è inoltre previsto di adeguare il titolo dell'articolo 121 LStr a quello dell'articolo 10 LAsi.

### **2.2.8 Disposizioni transitorie della modifica della legge federale sugli stranieri**

Il capoverso 1, per analogia alle disposizioni transitorie relative alla modifica della LAsi, stabilisce il principio secondo cui le modifiche proposte per la LStr sono parimenti applicabili alle procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore.

Secondo il capoverso 2, l'articolo 83 capoversi 5 e 5<sup>bis</sup> LStr (designazione da parte del Consiglio federale di Stati o di regioni di essi verso cui l'allontanamento o l'espulsione è ragionevolmente esigibile) non è applicabile alle procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LStr.

In vista della messa in vigore dell'accordo d'associazione a Schengen i due principali aeroporti intercontinentali della Svizzera, Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin, hanno predisposto gli alloggi richiesti. Se al momento della messa in vigore delle modifiche dovesse emergere la necessità di altri adeguamenti, questi saranno attuati entro due anni dalle società aeroportuali. Per quanto concerne gli altri aeroporti svizzeri che, a motivo dell'esiguo afflusso di voli provenienti da Stati non appartenenti allo spazio Schengen, sono meno toccati dalla migrazione illegale di cittadini di Stati terzi, il periodo transitorio di due anni previsto per le trasformazioni eventualmente necessarie può essere considerato adeguato (cfr. cpv. 3).

## **2.3** **Commenti relativi alle modifiche della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)**

### **2.3.1** **Titolo sesto: Disposizioni diverse**

*Art. 97a* Comunicazione di dati

*Cpv. 1 lett. b<sup>ter</sup>*

Vedansi i commenti all'articolo 97 capoverso 3 lettera e (*nuova*) LStr.

## **2.4** **Commenti alle modifiche della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)**

### **2.4.1** **Sezione 1: Disposizioni generali**

*Art. 1* *Oggetto*

*Cpv. 2*

Adeguamento redazionale alla revoca dell'articolo 101 LAsi.

## **3** **Ripercussioni**

### **3.1** **Ripercussioni per la Confederazione**

#### **3.1.1** **Cambiamenti nel settore dell'asilo**

Le misure proposte nel settore dell'asilo dovrebbero consentire di realizzare risparmi. Non si possono tuttavia valutare i potenziali risparmi in quanto è impossibile prevedere con esattezza l'evoluzione del numero, della qualità e del profilo delle domande d'asilo che saranno depositate in avvenire. Si può tuttavia partire dal principio che le disposizioni proposte avranno un impatto globalmente positivo, giacché tendono ad accelerare la procedura, ad abbreviare la durata individuale del soggiorno delle persone in procedura d'asilo e a indurre una riduzione degli effettivi delle persone in procedura d'asilo che generano delle spese.

La disciplina proposta in sostituzione delle NEM (cfr. n. 1.4.1.1 e commenti all'art. 31a LAsi) concorre a ridurre sostanzialmente la durata delle procedure nel settore dell'asilo. Nel 2007 vi sono state 2671 NEM e 3800 decisioni materiali negative. Nel 2008 sono state emanate 3073 NEM e 4483 decisioni materiali negative. Una netta maggioranza delle decisioni sull'asilo emanate dall'UFM sono pertanto risultate da una procedura materiale; la presente proposta intende ridurre il termine di ricorso contro tali decisioni. Dal gennaio 2009 si osserva tuttavia una nuova tendenza, riconducibile all'introduzione della procedura Dublino: nel 2009 vi sono state 7678 NEM e 5750 decisioni materiali negative. Circa 3500 NEM sono state emanate in virtù delle disposizioni procedurali relative agli Stati terzi (soprattutto Dublino); secondo la proposta del nostro Consiglio in questi casi occorre anche in avvenire emanare una NEM.

Sebbene, secondo la proposta, determinate fattispecie di non entrata nel merito darebbero luogo a un esame materiale, complessivamente la procedura d'asilo sarebbe accelerata considerevolmente. Nel settore dell'aiuto sociale si conseguirebbero risparmi pari a circa 2,5 milioni di franchi. Il calcolo si basa sulle stime seguenti: verranno effettuate procedure materiali in circa 4000 casi di NEM. Se si calcola un termine di ricorso di 15 giorni si può prevedere che la procedura verrà prorogata di una decina di giorni. In circa 5700 casi di procedura materiale, grazie alla riduzione del termine di ricorso da 30 a 15 giorni, si assisterà a un'accelerazione procedurale di una quindicina di giorni per ciascun caso. In base all'importo forfettario di 55 franchi per giorno si ottiene un onere supplementare di 2,2 milioni di franchi, rispettivamente un risparmio pari a 4,7 milioni di franchi. Complessivamente si consegue pertanto un risparmio netto di circa 2,5 milioni di franchi. La maggiore efficienza degli iter procedurali consentirà verosimilmente altri risparmi difficilmente quantificabili per il momento.

Le prestazioni alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità non provocano costi supplementari per la Confederazione (cfr. commenti agli art. 17 cpv. 4 e 94 LAsi). È tenuto conto della decisione emanata dal Consiglio federale in occasione dell'approvazione del rapporto sui sussidi nel maggio 2008. È prevista una valutazione della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (cfr. anche n. 3.1.3).

Anche la procedura semplificata scritta, proposta per le domande di riesame e le domande multiple (art. 111b e 111c LAsi), dovrebbe concorrere a far diminuire il numero delle domande infondate o abusive e a garantire il loro trattamento celere ed efficace. La procedura d'asilo beneficerà pertanto di un netto allentamento per quanto concerne il numero di domande infondate, il che consentirà di meglio concentrarsi sulle domande fondate. Le persone che hanno depositato domande multiple avranno inoltre diritto unicamente al soccorso d'emergenza, come anche le persone che attualmente depositano una domanda di riesame. A porzioni uguali sarà pertanto possibile risparmiare parecchi milioni di franchi. L'UFM stima attorno ai 20 000 franchi i rimborsi annui versati ai Cantoni per ogni richiedente l'asilo bisognoso di assistenza. Ammettendo che grazie alla misura proposta vi saranno 220–250 persone in meno a carico dell'aiuto sociale che depositeranno domande multiple, il potenziale di risparmio annuo si aggira attorno ai 4,5 milioni di franchi.

Ci si può attendere a un allentamento della procedura d'asilo anche grazie alla proposta secondo cui il Consiglio federale può designare gli Stati di provenienza o le regioni di tali Stati (art. 83 cpv. 5 e 5<sup>bis</sup> LStr) verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento è generalmente considerata come ragionevolmente esigibile. Se la persona allontanata proviene da uno di tali Stati o da una di tali regioni, si considera che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è ragionevolmente esigibile. La disposizione proposta mira in primo luogo a ridurre in maniera considerevole i passi concernenti l'inesigibilità dell'allontanamento nella fattispecie. L'UFM stima attorno ai 20 000 franchi i rimborsi annui ai Cantoni per ogni richiedente l'asilo o persona ammessa provvisoriamente bisognoso/a di assistenza. Se si parte dall'idea che la misura proposta consentirà di diminuire annualmente di 100–150 unità il numero delle persone ammesse provvisoriamente, il potenziale di risparmio annuo si aggira nel primo anno attorno a 2,5 milioni di franchi e negli anni successivi attorno a 5 milioni di franchi.

Infine, la soppressione delle domande d'asilo all'estero (art. 19 e 20 LAsi) dovrebbe alleggerire la procedura d'asilo nelle rappresentanze svizzere all'estero. Ogni anno,

infatti, sono depositate all'estero oltre 2000 domande d'asilo. Ora, grazie alla proposta di modifica della legge, queste domande d'asilo saranno soppresse. Le rappresentanze svizzere all'estero saranno sollevate in particolare grazie al fatto di non dover più effettuare le audizioni sottostanti al diritto in materia di procedura d'asilo. Attualmente, ad esempio, le tre rappresentanze svizzere presso le quali è depositato circa il 90 per cento delle domande all'estero (Colombo, Bogotà e Ankara) adibiscono complessivamente circa sette posti a tempo pieno al trattamento delle domande all'estero (in particolare alle audizioni e all'interpretariato).

La soppressione delle domande all'estero dovrebbe inoltre generare un calo delle autorizzazioni d'entrata in Svizzera. Negli ultimi dieci anni (2000–2009) circa 100 persone sono entrate in media ogni anno in virtù di un'autorizzazione d'entrata concessa nel quadro di una procedura d'asilo all'estero. Calcolando che le disposizioni più restrittive per il rilascio del visto umanitario potranno ridurre il numero di entrate in Svizzera di una ventina all'anno, queste persone non rientrerebbero più nella competenza finanziaria della Confederazione. Ne conseguirebbe un risparmio, nel primo anno, attorno a 0,4 milioni di franchi e, negli anni successivi, pari a un importo crescente fino a un massimo di 2 milioni di franchi nel quinto anno.

Il proposto impegno delle società aeroportuali di mettere a disposizione alloggi convenienti per accogliere i richiedenti l'asilo (art. 22 cpv. 3 LAsi) non comporterà ulteriori spese per la Confederazione in quanto essa assume già attualmente le spese d'alloggio (comprese le pigioni, le spese d'assistenza, la manutenzione e le cure mediche) legate al settore dell'asilo.

Neppure la modifica dell'articolo 88 capoverso 4 LAsi (flessibilizzazione dell'indennizzo delle spese di soccorso d'emergenza) comporterà ulteriori spese per la Confederazione, in quanto essa rimborsa già tuttora ai Cantoni le spese d'aiuto sociale per la durata della procedura relativa a una domanda multipla, rispettivamente le spese di soccorso d'emergenza per la durata della procedura di riesame.

In generale, le presenti modifiche non dovrebbero influire minimamente sugli effettivi del personale della Confederazione.

### **3.1.2 Cambiamenti nel settore degli stranieri**

In base all'articolo 15 dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281), la Confederazione partecipa alla copertura delle spese della carcerazione disposta conformemente agli articoli 75–78 LStr, versando un importo forfettario di 140 franchi per giorno. Non vi è peraltro motivo di ritenere che l'importo forfettario versato dalla Confederazione per coprire le spese del fermo (art. 73 in combinato disposto con l'art. 82 LStr) provochi spese supplementari in quanto, nella maggior parte dei casi, i Cantoni ordinano già tuttora una detenzione preliminare o una detenzione in vista di rinvio coatto in vece di un fermo, e ottengono pertanto già una partecipazione forfettaria alle spese della carcerazione.

Del resto, le limitazioni alla libera scelta del luogo di residenza per le persone ammesse provvisoriamente a carico dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr) non dovrebbero provocare spese supplementari per la Confederazione in quanto l'indennizzo forfettario è accordato indipendentemente dal luogo di residenza. Tale misura potrebbe invece influire positivamente sulle finanze cantonali in quanto favorisce

uno sfruttamento più vantaggioso degli alloggi all'interno del Cantone, consentendo nel contempo di alleggerire i centri urbani.

L'impegno delle società aeroportuali a mettere a disposizione alloggi convenienti per accogliere le INAD all'aeroporto non provocherà spese supplementari per la Confederazione in quanto le società aeroportuali devono assumere le spese delle misure di trasformazione necessarie (costruzione e manutenzione). Le spese d'alloggio vere e proprie sono a carico dell'interessato o dell'impresa di trasporto e, a titolo sussidiario, del Cantone sul quale è situato l'aeroporto (cfr. art. 95a LStr).

Le altre modifiche della LStr, come ad esempio l'introduzione di una fattispecie anche in caso d'impiego illegale per negligenza, non hanno impatto finanziario alcuno per la Confederazione.

In generale, le presenti modifiche non dovrebbero influire minimamente sugli effettivi del personale della Confederazione.

### **3.1.3 Osservanza dei principi della legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi) per quanto riguarda i contributi federali alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità**

#### **3.1.3.1 Importanza del contributo federale per gli obiettivi perseguiti dalla Confederazione**

Affinché, nonostante i termini di ricorso ridotti (dagli attuali 30 a 15 giorni), i richiedenti l'asilo abbiano la possibilità di inoltrare un ricorso efficace, è nell'interesse della Confederazione istituire una consulenza assicurata da terzi in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (cfr. n. 1.4.1.1, commenti all'art. 17 cpv. 4 e all'art. 94 LAsi). Siccome con la riduzione del termine di ricorso è conferita alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità una funzione dettata dallo Stato di diritto, l'attuazione di tale consulenza non può essere affidata alla sola capacità finanziaria di terzi privati. La Confederazione deve pertanto versare pertinenti sussidi, nonostante vi siano già tuttora terzi (istituzioni di soccorso, consultori religiosi ecc.) che offrono consulenza ai richiedenti l'asilo. La Confederazione provvederà inoltre a garantire il libero accesso a tale consulenza per tutti i richiedenti l'asilo in Svizzera.

La competenza per l'esecuzione della procedura d'asilo incombe esclusivamente alla Confederazione. Né l'esecuzione né il finanziamento della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità possono essere attribuiti alla competenza cantonale.

I contributi federali alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità devono essere versati sotto forma di sussidi attribuiti a un oggetto (ovvero versati ai fornitori per la prestazione fornita). Si rinuncia a versare sussidi destinati a un soggetto (contributi versati ai richiedenti l'asilo), così da garantire un utilizzo dei contributi federali consono all'obiettivo perseguito.

Affinché la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità sia atta a ridurre il numero di procedure di ricorso votate all'insuccesso, è imperativo che i consulenti godano della massima fiducia dei richiedenti l'asilo. Presumibil-

mente la consulenza sarà pertanto affidata ad attori non statali. Il sussidio dev'essere versato in maniera forfettaria, a prescindere dall'effettivo onere e dal risultato della consulenza. Il progetto di legge prevede pertanto che l'importo dei sussidi sia fissato in un'ordinanza. Per poter tenere conto dell'impatto che le oscillazioni delle domande d'asilo avranno sui costi della consulenza, la base di computo dev'essere stabilita in funzione di un importo fisso per ciascuna domanda d'asilo.

Il nuovo contributo finanziario alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità subentra all'attuale contributo federale alle istituzioni di soccorso che presenziano alle audizioni. Fondandosi sulle stime attuali (15 000 domande d'asilo all'anno), la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità costerà alla Confederazione attorno ai 4,5 milioni di franchi all'anno. Tale importo rispetta la neutralità dei costi rispetto alla situazione attuale (contributi versati alle istituzioni di soccorso che presenziano alle audizioni). Se il credito federale previsto per la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità fosse sostanzialmente ridotto, sarebbe difficile trovare fornitori disposti ad assumere tale mansione.

### **3.1.3.2 Gestione materiale e finanziaria del contributo federale**

La Confederazione concluderà convenzioni di prestazione di diritto pubblico con i fornitori selezionati. Nel quadro di tali convenzioni sarà predisposto un controlling/reporting grazie al quale l'UFM potrà verificare l'impiego dei contributi versati. In caso di inosservanza delle convenzioni, i contributi federali saranno ridotti o ne sarà richiesta la restituzione.

L'importo complessivo dei contributi federali sarà determinato in funzione del numero di domande d'asilo. Il margine di manovra è pertanto ridotto. Si può presumere che l'onere per i fornitori della consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità si svilupperà secondo l'andamento osservato nelle domande d'asilo. Vista l'organizzazione dei sussidi è pertanto garantito che l'importo dei contributi federali evolverà a livelli paragonabili all'onere sovvenzionato.

### **3.1.3.3 Procedura per la concessione dei contributi**

Le convenzioni di prestazione da concludere con i fornitori devono comportare prescrizioni per quanto concerne i mezzi da impiegare direttamente per la consulenza, da un lato, e quelli destinati a coprire gli oneri amministrativi, dall'altro.

Il computo del contributo federale versato ai singoli fornitori (sempreché ve ne siano più d'uno) sarà effettuato in base a criteri chiari formulati in un'ordinanza (ad es. quota parte del mandato globale in funzione della copertura geografica assicurata dal fornitore in applicazione della chiave di ripartizione secondo l'art. 21 cpv. 1 OAsi 1).

L'attribuzione del mandato deve avvenire nel quadro di una procedura d'aggiudicazione conforme al diritto in materia di acquisti pubblici. Deve obbedire a criteri prestabiliti, tra cui l'obiettivo di un'offerta estesa per quanto possibile all'intero

territorio della Svizzera nonché la maggior neutralità e professionalità possibili dei consulenti in materia di procedura e di valutazione delle opportunità.

### **3.1.3.4 Limitazione temporale e degressività del contributo della Confederazione**

Il sussidio non è né limitato nel tempo né degressivo perché destinato a finanziare un compito permanente il cui adempimento non è atto a suscitare l'interesse di altre possibili fonti di finanziamento.

## **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

Vi è motivo di presupporre che le disposizioni proposte si ripercuoteranno positivamente sui Cantoni e sui Comuni, giacché tendono ad accelerare la procedura, ad abbreviare la durata individuale del soggiorno delle persone in procedura d'asilo e a indurre una riduzione degli effettivi delle persone in procedura d'asilo che generano delle spese. Ciò vale in particolare anche in vista della riduzione del termine di ricorso a 15 giorni. Dalle esperienze raccolte sinora emerge che le persone la cui domanda d'asilo è respinta nel quadro di una procedura conclusasi rapidamente ricorrono meno sovente e meno a lungo al soccorso d'emergenza, il che consente di sperare un impatto positivo della riduzione del termine di ricorso sulle finanze cantonali e comunali.

L'introduzione di un blocco dell'aiuto sociale in caso di domande multiple (art. 111c LA<sub>Si</sub>) non comporterà un trasferimento dei costi verso i Cantoni, dal momento che questi potranno farsi indennizzare dalla Confederazione le eventuali spese di soccorso d'emergenza.

Neppure l'introduzione di una nuova somma forfettaria della Confederazione per il fermo di breve durata (art. 73 in combinato disposto con l'art. 82 LStr) avrà conseguenze finanziarie per i Cantoni e i Comuni.

La limitazione della libera scelta del luogo di residenza per le persone ammesse provvisoriamente a carico dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr) potrà invece ripercuotersi positivamente sulle finanze dei Cantoni e dei Comuni, giacché sarà possibile gestire in maniera più economica gli alloggi all'interno di un Cantone e sgravare altresì i centri urbani.

## **3.3 Ripercussioni per l'economia**

La nuova disciplina di cui all'articolo 43 capoverso 2 LA<sub>Si</sub>, secondo cui l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa sarà parimenti considerata estinta per il periodo in cui una nuova domanda d'asilo è pendente (domande multiple), non dovrebbe avere conseguenze economiche dirette. L'esperienza dimostra infatti che il divieto di svolgere un'attività lucrativa incide solo in minima misura sul numero di richiedenti l'asilo che esercitano un'attività lucrativa. Infatti, ciò concerne solo un'infima proporzione di richiedenti l'asilo.

## **4 Programma di legislatura**

Il progetto non è stato annunciato né dal messaggio del 23 gennaio 2008<sup>20</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 né dal decreto federale del 18 settembre 2008<sup>21</sup> sul programma di legislatura 2007–2011. La proposta di revisione è nata soprattutto dal numero crescente di domande d’asilo e delle procedure di prima istanza pendenti dal 2008 a questa parte (cfr. n. 1.2.2). A fronte di ciò, riteniamo necessario rendere la procedura d’asilo più celere ed efficiente nonché lottare contro gli abusi nel settore dell’asilo.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

Il disegno di modifica della LAsi e della LStr si fonda sull’articolo 121 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell’asilo e in materia di dimora e di domicilio degli stranieri).

### **5.2 Rapporto con il diritto europeo**

#### **5.2.1 Sviluppi nel settore dell’asilo in seno all’UE**

Durante la prima fase (1999–2005) mirante alla creazione di un regime d’asilo europeo comune, l’obiettivo è stato di armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri grazie a norme minime comuni<sup>22</sup>. A tal fine sono stati elaborati la Direttiva sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea<sup>23</sup>, la Direttiva recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo<sup>24</sup>, la Direttiva recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato<sup>25</sup> e la Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato<sup>26</sup>. Queste direttive non sono vincolanti per la Svizzera. Altri elementi essenziali

<sup>20</sup> FF **2008** 597

<sup>21</sup> FF **2008** 7469

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione del 3 novembre 2008, Piano strategico sull’asilo – Un approccio integrato in materia di protezione nell’Unione europea, COM (2008) 360 def.

<sup>23</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

<sup>24</sup> Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

<sup>25</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.

<sup>26</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

alla creazione di un regime d'asilo europeo comune sono i Regolamenti Dublino e Eurodac<sup>27</sup>, cui la Svizzera soggiace.

Gli scopi dichiarati della seconda fase (dal 2005 verosimilmente fino al 2012) sono, secondo il programma dell'Aia<sup>28</sup>, l'introduzione di un regime d'asilo europeo comune e di uno statuto uniforme per le persone che beneficiano dell'asilo o di una protezione sussidiaria. Sarà peraltro intensificata la cooperazione pratica tra autorità competenti responsabili dell'asilo in seno agli Stati membri. In tale contesto è previsto di emanare un nuovo regolamento Dublino e Eurodac. Al momento sono in corso negoziati a livello europeo vertenti sul contenuto. Non è ancora stato definito uno scadenziario concreto. Alcune disposizioni della versione più attuale (3 dic. 2008) del progetto di nuovo regolamento Dublino<sup>29</sup> contengono un riferimento alle direttive summenzionate (ad es. l'art. 2). Sebbene i riferimenti alle direttive summenzionate non siano vincolanti per la Svizzera, in linea di principio è bene evitare un inutile scostamento dalle norme minime dell'UE. Il sistema Dublino può funzionare e prevenire efficacemente le migrazioni interne unicamente se le norme in materia d'asilo non divergono eccessivamente da uno Stato all'altro.

## 5.2.2 **Compatibilità della legislazione Svizzera con il diritto europeo**

Le presenti modifiche della LAsi vertono essenzialmente sulla direttiva recante norme minime per la procedura d'asilo (Direttiva sulla procedura d'asilo), la direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (Direttiva sull'accoglienza) e la Direttiva recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato (Direttiva per il riconoscimento quale rifugiato).

Conformemente al nuovo sistema proposto per la procedura di non entrata nel merito, nei casi Dublino o nei casi in cui è eseguito l'allontanamento in uno Stato terzo sicuro va emanata una NEM. In questi casi anche la Direttiva sulla procedura d'asilo prevede una procedura accelerata (art. 23 cpv. 4 lett. c). L'articolo 25 paragrafo 1 della *Direttiva sulla procedura d'asilo* e l'articolo 3 del Regolamento Dublino prevedono chiaramente che l'esame della qualità di rifugiato in un caso Dublino incombe esclusivamente allo Stato Dublino competente. L'articolo 36 paragrafo 1 della Direttiva sulla procedura d'asilo stabilisce inoltre che qualora la persona sia entrata in provenienza da uno Stato terzo sicuro o da uno Stato membro non va effettuato un esame o un esame approfondito della domanda d'asilo.

<sup>27</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1. Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

<sup>28</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1.

<sup>29</sup> Proposta di regolamento 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), COM(2008) 820 def.

Secondo l'articolo 39 paragrafo 2 della Direttiva sulla procedura d'asilo, gli Stati membri prevedono i termini e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un mezzo di impugnazione efficace. Un termine di ricorso di 15 giorni per una decisione materiale corrisponde alla prassi di altri Stati europei. La nuova disciplina è pertanto compatibile con le norme minime europee. La proposta consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità è parimenti consona alla Direttiva sulla procedura d'asilo (art. 15 e 16) e si spinge in parte addirittura oltre le prescrizioni minime della stessa.

La Direttiva sulla procedura d'asilo prevede una procedura speciale per le nuove domande (domande multiple), con possibilità di deroghe rispetto alla procedura d'asilo ordinaria (art. 24 par. 1 lett. a e 32). Ciò concorda con la proposta di prevedere una procedura speciale applicabile alle domande di riesame e alle domande multiple. Gli Stati membri possono inoltre limitare i vantaggi accordati nel quadro delle condizioni d'accoglienza, come ad esempio la possibilità di esercitare un'attività lucrativa (cfr. art. 11) nel quadro di una domanda multipla (art. 16 in combinato disposto con l'art. 11 della *Direttiva sull'accoglienza*). L'adeguamento dell'articolo 43 LAsi, secondo cui non è possibile esercitare un'attività lucrativa durante la procedura speciale nel quadro delle domande di riesame e delle domande multiple, sarà pertanto parimenti compatibile con tale disposizione.

Perseguimenti penali o sanzioni per rifiuto di prestare servizio militare in caso di conflitto armato sono considerati come una persecuzione ai sensi dell'articolo 9 paragrafo 1 della *Direttiva sul riconoscimento quale rifugiato*, se il servizio militare comprenderebbe la commissione di crimini gravi (crimini contro l'umanità o contro la pace, crimini di guerra; art. 9 par. 2 lett. e in combinato disposto con l'art. 12 par. 2 lett. a). Sempre in virtù di tale direttiva, perseguimenti penali o sanzioni sproporzionate o discriminatorie vanno considerati come una persecuzione ai sensi della Convenzione sullo statuto di rifugiato (art. 9 par. 2 lett. c). La proposta modifica di cui all'articolo 3 capoverso 3 LAsi è compatibile con tali norme (cfr. commenti all'art. 3 cpv. 3 LAsi).

Non è invece compatibile con la Direttiva sul riconoscimento quale rifugiato la proposta secondo cui le autorità cantonali possono assegnare un luogo di residenza o un alloggio alle persone ammesse provvisoriamente che beneficiano di prestazioni dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr). All'articolo 32, la direttiva prescrive che gli Stati membri devono accordare ai rifugiati riconosciuti e alle persone al beneficio di uno statuto di protezione sussidiaria la medesima libertà di movimento di cui godono gli altri cittadini di uno Stato terzo che soggiornano regolarmente sul loro territorio.

### **5.2.3 Relazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**

Le proposte modifiche di legge sono compatibili con la CEDU (cfr. commenti alle singole disposizioni al n. 2). Tengono conto inoltre delle linee guida non vincolanti del Consiglio d'Europa del 1° luglio 2009 sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo nel contesto della procedura d'asilo accelerata.

### **5.3**

#### **Subordinazione al freno alle spese**

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., l'introduzione di contributi della Confederazione alla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità di cui all'articolo 94 LAsi richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera in quanto comporta nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.