14.025

**Messaggio
concernente la modifica della legge sull'asilo
(Proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo)**

del 26 febbraio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente la modifica della legge sull'asilo (proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo).

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

26 febbraio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Ultime modifiche della legge sull'asilo

Il Parlamento ha diviso in tre progetti la revisione della legge del 26 giugno 1998¹ sull'asilo (LAsi), proposta dal nostro Consiglio nel messaggio del 26 maggio 2010² e nel messaggio aggiuntivo del 23 settembre 2011³.

In linea di massima il Parlamento ha accettato il riassetto del settore dell'asilo proposta nel rapporto del DFGP sulle misure d'accelerazione nel settore dell'asilo⁴. Esso ha così respinto le nuove disposizioni proposte dal nostro Consiglio sulla consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità⁵ incaricandoci di sottoporgli un nuovo progetto per accelerare la procedura d'asilo creando centri di procedura federali e adeguando i termini ricorsuali e i rimedi giuridici (*progetto 2, riassetto del settore dell'asilo*). Il 14 giugno 2013 abbiamo posto questo progetto in consultazione fino al 7 ottobre 2013.

Il 28 settembre 2012 il Parlamento ha approvato le modifiche urgenti della legge sull'asilo; queste disposizioni sono entrate in vigore il 29 settembre 2012 e si applicheranno fino al 28 settembre 2015 (*progetto 3*)⁶. Contro di esse è stato indetto un referendum, ma nella votazione popolare del 9 giugno 2013 il 78 per cento dei votanti le ha approvate.

Il 14 dicembre 2012, il Parlamento ha deciso altre modifiche, non urgenti, della LAsi (*progetto 1*)⁷ che sono entrate in vigore a inizio 2014⁸.

1.2 Proroga della durata delle modifiche urgenti della legge sull'asilo

Le modifiche urgenti della legge sull'asilo (*progetto 3*) vanno integrate nel previsto progetto di riassetto del settore dell'asilo (*progetto 2*) e quindi nel diritto ordinario. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione sul *progetto di riassetto del settore dell'asilo* ha approvato questo modo di procedere.

È previsto che il nostro Consiglio adotti il messaggio sul *progetto 2* nell'estate 2014. Allora saranno noti i primi risultati della fase di test del riassetto del settore dell'asilo (art. 112b LAsi e ordinanza del 4 settembre 2013⁹ sulle fasi di test; OTest).

1 RS 142.31

2 FF 2010 3889

3 FF 2011 6503

4 Rapporto del DFGP di marzo 2011 sulle misure per accelerare le procedure d'asilo.

5 D-art. 17 cpv. 4 e D-art. 94 LAsi.

6 RU 2012 5359

7 RU 2013 4375

8 RU 2013 5357

9 RS 142.318.1

Al fine di attuare singole disposizioni del *progetto 3*, abbiamo emanato l'ordinanza sulle fasi di test e adeguato altre ordinanze¹¹. Queste modifiche sono entrate in vigore il 1° ottobre 2013.

1.4 Rinuncia a una procedura di consultazione

Il progetto che ha portato all'introduzione delle modifiche urgenti della LAsi è già stato sottoposto alla consultazione (procedura di consultazione sul messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010). Il Parlamento lo ha completato con ulteriori disposizioni e licenziato il 28 settembre 2012.

Nella votazione popolare del 9 giugno 2013 le modifiche urgenti sono inoltre state approvate dal 78 per cento dei votanti. Anche il progetto di riassetto del settore dell'asilo con cui le modifiche urgenti vengono riprese nel diritto ordinario è stato oggetto di una consultazione, durata fino al 7 ottobre 2013. Non ne faceva parte soltanto la disposizione sull'esecuzione di fasi di test (art. 112*b* LAsi). Un'importante maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione che si sono espressi sul *progetto 2* ha approvato la ripresa nel diritto ordinario.

2 Esperienze maturate con le modifiche urgenti della legge sull'asilo

2.1 Utilizzazione senza autorizzazione delle infrastrutture e degli edifici per l'alloggio di richiedenti l'asilo

Le infrastrutture e gli edifici della Confederazione possono essere utilizzati senza autorizzazione cantonale o comunale per l'alloggio di richiedenti per al massimo tre anni se il cambiamento di destinazione non richiede provvedimenti edilizi rilevanti (art. 26*a* LAsi). Di conseguenza, oggi la Confederazione può approntare più semplicemente gli alloggi per i richiedenti e, in caso di urgenza, mettere rapidamente a disposizione le strutture abitative necessarie. L'aumento di posti letto negli alloggi della Confederazione permette ai i richiedenti di rimanere più a lungo nella sfera di competenza federale, sgravando di conseguenza i Cantoni per quanto concerne l'alloggio. La messa in esercizio di un alloggio per richiedenti l'asilo comporta tempi lunghi e un elevato onere finanziario. Pertanto, la possibilità di utilizzare per tre anni le infrastrutture e gli edifici costituisce un vantaggio decisivo, tanto più che in precedenza i Comuni e i Cantoni permettevano di regola di utilizzare tali strutture soltanto per sei mesi.

Nell'estate 2012 è emerso che le Camere federali auspicavano una base legale per poter utilizzare gli edifici della Confederazione come alloggi per richiedenti per tre anni al massimo senza che fosse necessaria un'autorizzazione. Ancora prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, singoli Comuni si sono mostrati disponibili a stipulare convenzioni semestrali con l'Ufficio federale della migrazione (UFM) come prevedeva il diritto previgente. La durata dell'esercizio è iniziata dopo

¹¹ Cfr. rapporto esplicativo «Modifiche urgenti della legge sull'asilo del 28 settembre 2012», avamprogetto delle modifiche d'ordinanza del febbraio 2013, parte generale, pag. 2.

il 29 settembre 2012, quindi dopo l'entrata in vigore delle disposizioni urgenti. Hanno così potuto essere utilizzate le infrastrutture federali nei Comuni di Sufers e Medel (GR), Châtillon (FR), Val-de-Ruz (NE) e Realp (UR).

Nell'agosto 2013, il primo alloggio secondo l'articolo 26a LAsi ha potuto essere messo in esercizio per tre anni a Bremgarten (AG). Nel corso del 2014 saranno utilizzate altre infrastrutture militari. Dall'entrata in vigore dell'articolo 26a LAsi, il 29 settembre 2012, la Confederazione ha potuto inoltre annunciare ad alcuni Comuni che determinate infrastrutture federali sarebbero state utilizzate per tre anni come alloggi per richiedenti (cfr. art. 26a cpv. 3 LAsi).

Se l'articolo 26a LAsi dovesse cessare di avere effetto il 28 settembre 2015, il cambiamento di destinazione delle infrastrutture e degli edifici federali richiederebbe un nuovo permesso di costruzione. Per ottenere questo genere di permesso occorrono spesso tempi lunghi e vi è il rischio che il cambiamento di destinazione non sia approvato. Ciò potrebbe porre problemi nell'approntare le necessarie strutture di alloggio anche nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo.

2.2 Contributi forfettari alle spese della sicurezza e contributi all'esecuzione di programmi d'occupazione

La Confederazione può versare ai Cantoni in cui è ubicato un centro di registrazione o un centro speciale un contributo forfettario alle spese per la sicurezza (art. 91 cpv. 2^{ter} LAsi). Secondo l'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999¹² sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2), questo importo forfettario è versato a fine anno e commisurato alle dimensioni dei centri della Confederazione. L'aliquota annua di riferimento è di 110 000 franchi per 100 posti in un centro di registrazione o per 50 posti in un centro speciale della Confederazione (art. 41 cpv. 1 OAsi 2 nella versione in vigore dal 1° ottobre 2013¹³). Nel 2013 sono stati pagati ai Cantoni contributi alle spese per la sicurezza di circa 2,2 milioni di franchi.

La Confederazione può versare sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione per persone che soggiornano in centri di registrazione della Confederazione o in un centro speciale (art. 91 cpv. 4^{bis} LAsi). L'accesso a questi programmi è limitato alle persone di età superiore a 16 anni (art. 6a cpv. 1 dell'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007¹⁴ sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo; in seguito: ordinanza del DFGP). I programmi d'occupazione devono inoltre rispondere a un interesse generale locale o regionale del Cantone o del Comune in cui sono ubicati (art. 6a cpv. 3 dell'ordinanza del DFGP). L'UFM stipula con il Cantone d'ubicazione, il Comune d'ubicazione o un terzo incaricato una convenzione di prestazioni (cfr. art. 6b dell'ordinanza del DFGP). Le nuove disposizioni dell'ordinanza del DFGP sono in vigore dal 1° ottobre 2013¹⁵. Fino a fine dicembre 2013 non è stata conclusa alcuna convenzione sulle prestazioni. Non è stato pertanto finora possibile compiere un'analisi significativa sugli effetti della concessione degli importi per l'esecuzione dei programmi d'occupazione.

¹² RS 142.312

¹³ RU 2013 3065

¹⁴ RS 142.311.23

¹⁵ RU 2013 3071

Se le citate disposizioni in materia di finanziamento cessano di avere effetto il 28 settembre 2015, sarà sospeso il pagamento degli importi forfettari versati ai Cantoni per le spese della sicurezza e degli importi per lo svolgimento di programmi d'occupazione ai Cantoni o ai Comuni in cui sono ubicati i centri o ai terzi incaricati. I Cantoni e i Comuni dovrebbero assumere da soli le spese della sicurezza e la Confederazione non potrebbe più finanziare i programmi d'occupazione. Il forfait per le spese della sicurezza e il finanziamento dei programmi d'occupazione sono però presupposti essenziali per i negoziati con i Cantoni e i Comuni riguardo alle convenzioni di utilizzazione delle infrastrutture della Confederazione.

2.3 Procedura d'asilo nell'ambito delle fasi di test

L'UFM può svolgere una fase di test della durata massima di due anni per valutare il previsto riassetto del settore dell'asilo (art. 112b LAsi e ordinanza sulle fasi di test). Una tale fase di test è in corso nella città di Zurigo da inizio gennaio 2014. Scopo di questa fase è valutare lo svolgimento celere delle procedure d'asilo con una tutela giurisdizionale ampliata. I risultati saranno valutati e integrati nell'ambito del previsto riassetto del settore dell'asilo.

Per l'attuazione della fase di test a Zurigo la Confederazione ha dovuto sostenere importanti costi d'esercizio. Sotto il profilo economico e organizzativo, se la valutazione di tale fase di test è positiva, appare necessario proseguire il trattamento delle domande d'asilo secondo la procedura accelerata una volta scaduta la durata massima della fase. Per questo motivo proponiamo di introdurre nella legge una disposizione transitoria (cfr. n. 3.2).

Se l'articolo 112b LAsi cessa di avere effetto il 28 settembre 2015, si dovrebbe porre fine al test in corso a Zurigo al più tardi entro tale data, anche se la durata massima di due anni prevista per le fasi di test non sarebbe trascorsa interamente.

2.4 Soppressione delle domande d'asilo presentate alle rappresentanze svizzere all'estero

La possibilità di presentare domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero è stata soppressa nell'ambito delle modifiche urgenti (cfr. in particolare art. 19 e 20 LAsi previgenti). I motivi di questa modifica sono esposti al n. 1.4.1.3 del messaggio del Consiglio federale del 26 maggio 2010¹⁶.

Le domande presentate prima del 29 settembre 2012 continuano a essere trattate secondo il diritto previgente, come stabilisce espressamente la disposizione transitoria della modifica della LAsi del 28 settembre 2012. A fine dicembre 2013 erano ancora pendenti all'UFM circa 8100 domande presentate all'estero.

Se in un singolo caso si può partire dal presupposto che nel Paese d'origine la vita o l'integrità personale di una persona sia seriamente e concretamente minacciata, l'entrata in Svizzera può essere autorizzata con il rilascio di un visto per motivi umanitari (art. 2 cpv. 4 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008¹⁷ concernente l'entrata e

¹⁶ FF 2010 3889

¹⁷ RS 142.204

il rilascio del visto; OEV). Fino a metà dicembre 2013 sono stati rilasciati 34 visti per motivi umanitari. Il Tribunale amministrativo federale ha confermato la prassi dell'UFM in materia di rilascio del visto umanitario¹⁸.

Se le modifiche urgenti cessano di avere effetto il 28 settembre 2015, le disposizioni abrogate concernenti le domande presentate all'estero tornerebbero ad applicarsi. La Svizzera sarebbe di nuovo il solo Stato europeo ad ammettere la presentazione di domande d'asilo negli Stati d'origine e dovrebbe attendersi a un maggiore fabbisogno di personale e di finanziamenti per le rappresentanze all'estero.

2.5 Altre modifiche urgenti della legge sull'asilo

2.5.1 Esclusione dei renitenti al servizio militare e dei disertori dalla qualità di rifugiato

Una disposizione delle modifiche urgenti prevede che non sono considerate rifugiati le persone esposte a seri pregiudizi o con fondato timore di esservi esposte per aver rifiutato di prestare servizio militare o per aver disertato. È fatto salvo il rispetto della Convenzione del 28 luglio 1951¹⁹ sullo statuto dei rifugiati (art. 3 cpv. 3 LAsi).

Nonostante questa disposizione, ai renitenti al servizio militare e ai disertori continua a essere concesso l'asilo in Svizzera se sussistono motivi rilevanti ai fini dell'asilo.

Se l'articolo 3 capoverso 3 LAsi cessa di avere effetto il 28 settembre 2015, la prassi dell'UFM e del TAF precedente all'entrata in vigore delle modifiche urgenti tornerebbe a essere applicata. Infatti, questa disposizione urgente stabilisce chiaramente sul piano legislativo che, in caso di rifiuto di prestare servizio militare e di diserzione, per poter acquisire lo statuto di rifugiato in Svizzera devono sussistere ulteriori motivi rilevanti ai fini dell'asilo.

2.5.2 Riduzione del termine di ricorso per i richiedenti provenienti da Paesi d'origine sicuri

Un'ulteriore misura introdotta con le modifiche urgenti è la riduzione – per analogia con l'impugnativa delle decisioni di non entrata nel merito – a cinque giorni lavorativi del termine di ricorso per i richiedenti l'asilo provenienti da Paesi d'origine sicuri (finora 30 giorni, art. 108 cpv. 2 LAsi). In tal modo, anche dopo le decisioni sul merito della domanda d'asilo, è possibile garantire uno svolgimento rapido della procedura ricorsuale delle persone provenienti da Paesi in cui non rischiano persecuzioni (Safe Countries).

Nella pratica la riduzione del termine di ricorso costituisce un presupposto importante per l'applicazione della procedura accelerata di 48 ore alle domande d'asilo manifestamente infondate presentate da persone provenienti da Paesi sicuri europei i

¹⁸ Sentenze del TAF del 27 nov. 2013 (D-5298/2013, D-5332/2013) nonché sentenza del TAF del 26 mar. 2013 (D-879/2013).

¹⁹ RS **0.142.30**

cui cittadini possono entrare in Svizzera senza visto²⁰. Questa riduzione è entrata in vigore quasi contemporaneamente all'introduzione della procedura di 48 ore. L'introduzione della procedura di 48 ore, il 20 agosto 2012, ha permesso di ridurre nettamente, stabilizzandolo a un livello inferiore, il numero delle domande d'asilo manifestamente infondate presentate da cittadini di Paesi sicuri non sottoposti all'obbligo del visto come la Bosnia ed Erzegovina, la Macedonia e la Serbia. Se nell'agosto 2012 ammontavano ancora a 765 le domande d'asilo presentate da cittadini di questi Stati, nel dicembre 2013 erano soltanto 31. Per tutto il 2013 l'UFM ha registrato in media 52 domande al mese.

Dal 25 marzo 2013 la procedura accelerata di 48 ore si applica anche alle domande d'asilo manifestamente infondate presentate da cittadini del Kosovo e della Georgia. Il numero di domande presentate ogni mese da Kosovari è dapprima aumentato, ma dall'agosto 2013 si è ridotto da 94 a 53 in dicembre. Il numero di domande d'asilo presentate da Georgiani è passato dalle 68 dell'aprile 2013 alle 49 del dicembre 2013.

La procedura di 48 ore introdotta nella seconda metà del 2012 è quindi attuata con coerenza nella prassi e ha un impatto durevole. Per quanto concerne gli Stati citati, la nuova prassi ha stabilizzato il numero delle domande d'asilo a un livello più basso.

Se le disposizioni urgenti sulla riduzione del termine di ricorso per i richiedenti l'asilo provenienti da Paesi sicuri cessano di avere effetto il 28 settembre 2015, vi saranno ritardi nelle procedure d'asilo dei cittadini di questi Stati. La disposizione è un importante presupposto per l'applicazione della procedura di 48 ore nella pratica.

2.5.3 Alloggio dei richiedenti l'asilo in centri speciali

I richiedenti l'asilo che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio regolare dei centri di registrazione possono essere collocati in centri speciali (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi). Ciò al fine di garantire un esercizio per quanto possibile scevro da problemi, sicuro ed efficace dei centri per richiedenti l'asilo contribuendo ad accelerare la procedura d'asilo.

Il nostro Consiglio ha disciplinato nell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1990²¹ sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1) la procedura e le condizioni dell'assegnazione in un centro speciale della Confederazione (cfr. art. 16b e 16c OAsi 1, in vigore dal 1° ottobre 2013²²).

La durata massima del soggiorno in uno di questi centri non supera 140 giorni dalla data dell'assegnazione, indipendentemente dal fatto che sia passata in giudicato una decisione d'allontanamento (cfr. art. 16c cpv. 2 OAsi 1, in vigore dal 1° ottobre 2013). Inoltre, i richiedenti l'asilo sono tenuti a pernottare nei centri speciali anche durante il fine settimana (art. 11 cpv. 2^{bis} dell'ordinanza del DFGP).

²⁰ Esecuzione di una procedura accelerata di 48 ore per le domande d'asilo di cittadini della Bosnia ed Erzegovina, della Macedonia e della Serbia. Le maggiori capacità di alloggio permettono di ospitare i richiedenti d'asilo interessati nelle strutture della Confederazione fino al passaggio in giudicato della decisione sulla loro domanda d'asilo.

²¹ RS **142.311**

²² RU **2013 3065**

Finora l'UFM ha valutato se alcune infrastrutture militari potrebbero in linea di massima fungere da centri speciali. La ricerca di luoghi adeguati si è finora rivelata difficile, poiché l'UFM ha sempre incontrato resistenze nei possibili Cantoni di ubicazione. Attualmente sono in corso negoziati tra Confederazione e Cantoni per determinare le possibili sedi dei centri.

Se questa disposizione cessa di avere effetto il 28 settembre 2015, la normativa speciale concernente l'alloggio dei richiedenti l'asilo in centri speciali diviene caduca²³. Essa serve a tutelare la sicurezza e l'ordine pubblici e a proteggere i richiedenti l'asilo che si comportano correttamente.

2.5.4 Adeguamenti delle misure coercitive del diritto degli stranieri

D'ora innanzi le autorità competenti dei Cantoni d'ubicazione dei centri di registrazione e dei centri speciali hanno la possibilità di imporre a una persona di non abbandonare un dato territorio (art. 74 cpv. 2 LStr) e di ordinare la sua carcerazione preliminare (art. 80 cpv. 1 LStr).

Inoltre, l'UFM può incarcerare in vista di rinvio coatto, per trenta giorni al massimo, i richiedenti l'asilo che si trovano in un centro di registrazione o in un centro speciale. Questa possibilità sussiste ora anche per le decisioni materiali e non più soltanto per le decisioni di non entrata nel merito (art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 LStr).

Se le disposizioni cessano di avere effetto il 28 settembre 2015, queste misure per tutelare la sicurezza e l'ordine pubblici e per garantire l'esecuzione degli allontanamenti diverrebbero caduche.

3 Commento dei singoli articoli

3.1 Disposizione transitoria dell'articolo 112b Lasi

L'esecuzione di una fase di test è limitata a due anni (art. 112b cpv. 5 Lasi). Il 6 gennaio 2014 il test è stato avviato a Zurigo. Prolungando le misure urgenti di tre anni, in considerazione della durata massima prevista, la fase di test potrebbe essere prolungata fino al 5 gennaio 2016 (cfr. n. 2.3 e n. 4.1). Altrimenti la fase di test di Zurigo dovrebbe essere sospesa già il 29 settembre 2015.

Per l'attuazione di questa fase di test a Zurigo la Confederazione ha dovuto sostenere importanti costi d'esercizio. Appare necessario non interrompere il trattamento delle domande d'asilo secondo la procedura rapida se la valutazione della fase è positiva in particolare sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza economiche degli oneri finanziari e legati al personale.

Se l'esercizio non può proseguire dopo il 5 gennaio 2016, l'intera infrastruttura allestita a Zurigo dovrebbe essere chiusa. Porre termine all'esercizio del test renderebbe inoltre necessario ridimensionare l'infrastruttura. Di conseguenza, vi sarebbe

²³ Cfr. rapporto esplicativo «Modifiche urgenti della legge sull'asilo del 28 settembre 2012», avamprogetto delle modifiche d'ordinanza del febbraio 2013, commento dell'articolo 16^{bis} capovero 1 D-OAsi 1, pag. 23.

il rischio che, al momento dell'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo, i centri precedentemente utilizzati non sarebbero più disponibili o dovrebbero essere ricostruiti.

Poiché il diritto vigente non prevede la rappresentanza giuridica a inizio procedura, non sarebbe possibile far fruttare gli investimenti compiuti nell'infrastruttura di Zurigo, in cui molti locali attualmente a disposizione dei rappresentanti giuridici rimarrebbero vuoti.

Accettando la proposta di applicare, a determinate condizioni, le disposizioni esecutive testate conformemente all'ordinanza sulle fasi di test fino all'entrata in vigore del riassetto del settore dell'asilo (cfr. disposizioni transitorie D-LAsi), è possibile mantenere in esercizio le attuali strutture di Zurigo. In tal modo si può evitare il costoso smantellamento di strutture che potrebbero dover essere ripristinate in seguito.

In questa situazione, il nostro Consiglio deve poter applicare l'ordinanza sulle fasi di test fino all'entrata in vigore della nuova struttura o fino al 28 settembre 2019 al massimo (durata di validità della proroga proposta) (cpv. 3 delle disposizioni transitorie D-LAsi). Ciò deve tuttavia essere possibile soltanto a determinate condizioni (cpv. 1 lett. a e b delle disposizioni transitorie).

In base ai risultati della valutazione, le disposizioni esecutive testate devono apparire fondamentalmente idonee sotto il profilo giuridico, finanziario e organizzativo (cpv. 1 lett. a delle disposizioni transitorie D-LAsi). L'ulteriore applicazione dell'ordinanza sulle fasi di test è inoltre possibile soltanto se il Consiglio federale nel messaggio sul riassetto del settore dell'asilo (*progetto 2*) annuncia al Parlamento il proprio intento di sancire anche nella legge le procedure testate (cpv. 1 lett. b delle disposizioni transitorie D-LAsi). Peraltro il potere del Consiglio federale terminerebbe nel momento in cui il Parlamento decidesse di non sancire le nuove procedure nella legge.

Il Consiglio federale ottiene infine la possibilità di adeguare se necessario la relativa ordinanza per attuare di conseguenza con maggiore rapidità le proposte di miglioramento (cpv. 2 delle disposizioni transitorie D-LAsi). Questi adeguamenti possono essere soltanto di importanza minore e devono rispettare il quadro stabilito nell'articolo 112b capoversi 2-4 LAsi. I requisiti del principio della legalità sono di conseguenza rispettati e i limiti della delega al Consiglio federale sono fissati con sufficiente chiarezza.

La modifica proposta permette di adottare basi decisionali affidabili per avviare il riassetto. In tal modo l'attuazione del riassetto del settore dell'asilo può essere preparato con efficienza (p. es. anche con più fasi di test in diverse località). L'ordinanza sulle fasi di test può essere applicata anche in altri centri della Confederazione in località diverse.

3.2 Proroga dell'atto normativo

Il presente disegno di legge (cifra II) mira a prorogare di ulteriori quattro anni la durata di validità della modifica del 28 settembre 2012²⁴. Le modifiche urgenti della legge sull'asilo attualmente in vigore sono quindi prorogate fino all'entrata in vigore del *progetto 2 (riassetto del settore dell'asilo)* ma al massimo fino al 28 settembre 2019. Il disegno di legge da noi proposto riprende le modifiche urgenti della legge sull'asilo del 28 settembre 2012 in una legge federale ordinaria di durata limitata.

Lo scopo della proroga è di impedire un'interruzione nella durata di validità delle modifiche urgenti (cfr. n. 1.2).

3.3 Entrata in vigore e durata limitata

Per evitare che la durata di validità delle basi legali venga interrotta, la relativa proroga deve entrare in vigore il 29 settembre 2015.

Il disegno deve avere effetto fino all'entrata in vigore del *progetto 2 (riassetto del settore dell'asilo)* ma al massimo fino al 28 settembre 2019. Di conseguenza, la durata di validità delle modifiche urgenti deve essere prorogata di quattro anni al massimo.

4 Ripercussioni finanziarie

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

La *proroga di quattro anni delle misure urgenti* non genera costi supplementari né per l'utilizzazione temporanea, senza obbligo di autorizzazione, di infrastrutture ed edifici (art. 26a LAsi) né per il versamento di contributi forfettari alle spese per la sicurezza (art. 91 cpv. 2^{ter} LAsi) e nemmeno per la concessione di sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione (art. 91 cpv. 4^{bis} LAsi). I fondi necessari sono già previsti nel piano finanziario 2015–2017 (contributi forfettari alle spese per la sicurezza: 7 mio. annui, cfr. anche n. 2.2) e nei successivi piani finanziari annuali. Altrettanto vale per il previsto aumento delle capacità d'alloggio dagli attuali 2000 a 4000 posti letto nel 2017.

Il 6 gennaio 2014 la fase di test è stata avviata a Zurigo. Prorogando le misure urgenti di tre anni, la fase di test di Zurigo potrebbe essere prolungata al massimo fino al 5 gennaio 2016 tenuto conto della durata massima di due anni (art. 112b cpv. 5 LAsi). Ciò equivarrebbe a un prolungamento di circa tre mesi. La capacità di alloggio della struttura in cui è in corso il test a Zurigo è di circa 300 posti, che permettono di svolgere circa 1350 procedure d'asilo all'anno (il 60 per cento delle quali probabilmente trattate secondo la procedura di Dublino o in procedura accelerata). I costi totali a carico della Confederazione per l'esecuzione della fase di test ammontano a circa 25 milioni di franchi all'anno per il 2014 e il 2015. D'altra parte è possibile realizzare risparmi di circa 8,6 milioni all'anno, in particolare nel settore dei contributi forfettari per l'aiuto sociale. Rispetto alle procedure attuali, la Confederazione dovrà assumere costi supplementari per circa 16,5 milioni di franchi

²⁴ RU 2012 5359

all'anno²⁵. Per il prolungamento di tre mesi della fase di test, la Confederazione dovrebbe sopportare spese supplementari di circa quattro milioni di franchi. Questi fondi sono già previsti nel piano finanziario 2015.

Continuare l'esercizio del centro di Zurigo fino al 28 settembre 2019 (cfr. disposizione transitoria D-LAsi) farà invece diminuire i costi d'esercizio da circa 16,5 a 13,3 milioni di franchi all'anno, poiché la durata dell'ammortamento degli investimenti si prolunga di quattro anni. I fondi per le spese d'esercizio sono già stanziati nei piani finanziari 2016 e 2017. I fondi per i costi del personale (collaboratori dell'UFM e interpreti) e per la rappresentanza giuridica (circa 7,5 milioni di franchi annui) non sono tuttavia previsti in questi piani finanziari e dovrebbero essere chiesti nell'ambito dell'elaborazione del preventivo 2015.

Il riassetto del settore dell'asilo potrebbe in futuro generare risparmi complementari per quanto concerne il soccorso forfettario d'emergenza (art. 88 cpv. 4 LAsi) e i contributi forfettari alle spese amministrative (art. 91 cpv. 2^{bis} LAsi) versati ai Cantoni. Nell'ambito dell'attuale fase di test è prevista una valutazione (art. 8 OTest) nonché il monitoraggio del soccorso d'emergenza nei Cantoni in cui è ubicato un centro (art. 32 OTest). In base ai risultati ottenuti e in considerazione del nuovo modello di compensazione, l'importo del soccorso forfettario d'emergenza concesso ai Cantoni in cui è ubicato un centro e l'importo forfettario per le spese amministrative potrebbero essere adeguati con un'ordinanza federale. Se fosse possibile eseguire l'allontanamento nel 60 per cento dei casi trattati dal centro di test di Zurigo e se il Cantone non dovesse sopportare alcuna spesa amministrativa né spese per soccorso d'emergenza, potrebbero essere realizzati risparmi complementari di circa 5,5 milioni di franchi all'anno.

Inoltre, la futura applicazione dell'ordinanza sulle fasi di test permette all'UFM di impiegare le strutture e le risorse in modo tale da accelerare anche le domande d'asilo secondo la procedura ampliata che sono trattate dalla centrale dell'UFM e per le quali sarà probabilmente ordinata l'esecuzione dell'allontanamento. Ciò permette risparmi di circa 2,9 milioni di franchi sugli importi forfettari complessivi destinati alle spese per l'aiuto sociale.

Se in Svizzera vi fossero 350 ammissioni provvisorie in meno ogni anno, di cui 50 a Zurigo, in seguito a una procedura accelerata (assenza di inesigibilità dell'allontanamento a causa di un lungo soggiorno in Svizzera), entrerebbero in linea di conto risparmi supplementari.

Complessivamente, la futura applicazione dell'ordinanza sulle fasi di test cagionerà spese supplementari di 2,7 milioni di franchi nel 2016, mentre nel 2019 l'esercizio sarà neutrale in termini di costi e negli anni successivi sono previsti risparmi.

I citati risparmi non sono previsti nel piano finanziario 2016 e 2017 e andrebbero attuati nel contesto dell'elaborazione del preventivo 2015.

Se la Confederazione dovesse aprire un centro di dimensioni comparabili a quello di Zurigo (300 posti letto), bisognerebbe attendersi spese d'investimento di 50 000 franchi per posto letto in caso di ripresa di una struttura cantonale esistente o di

²⁵ Rapporto esplicativo «Modifiche urgenti della legge sull'asilo del 28 settembre 2012», avamprogetto delle modifiche d'ordinanza del febbraio 2013, pag. 31 (allora i calcoli si basavano sull'ipotesi di compiere il test in un centro di 500 posti letto, mentre per il test in corso dal 6 gennaio 2014 sono disponibili soltanto 300 posti letto).

100 000 franchi per posto letto se occorre una nuova costruzione²⁶. Nell'ambito della nuova struttura del settore dell'asilo si prevede di aumentare la capacità d'alloggio dei centri federali a circa 5000 posti. Un nuovo centro dovrebbe essere compreso in questa pianificazione e dovrebbe essere realizzato in una struttura che, senza soluzione di continuità, possa poi essere mantenuta in esercizio come centro federale. Per il calcolo delle spese d'esercizio annuali di questa nuova struttura valgono gli stessi parametri che per il centro di test di Zurigo. I fondi necessari per le spese d'investimento, per le spese di personale e di rappresentanza giuridica non sono previsti nel piano finanziario 2015–2017.

Il calcolo dell'economicità²⁷ parte dal presupposto che il riassetto del settore dell'asilo permetterà risparmi sostanziali, su un volume di 24 000 domande, a lungo termine e con una struttura da 400 a 500 posti. Le ripercussioni finanziarie illustrate in precedenza si basano invece su un volume di 1350 domande, una durata d'esercizio dai due ai sei anni e circa 300 posti. La valutazione della fase di test deve mostrare con precisione gli adeguamenti necessari in particolare in termini di costi per raggiungere l'obiettivo di economicità negli anni 2016–2019. La proroga dipenderà quindi anche dal risultato della valutazione.

Dalla mancata proroga delle misure urgenti tornerebbero tra l'altro ad avere effetto le disposizioni abrogate concernenti le domande d'asilo presentate all'estero (in particolare art. 19 e 20 LAsi previgente; cfr. n. 2.4). Ne deriverebbero maggiori oneri per le rappresentanze svizzere all'estero che di regola dovrebbero ricominciare a effettuare le audizioni per accertare i fatti, il che avrebbe elevati costi in termini di personale. Inoltre, bisognerebbe attendersi un incremento delle autorizzazioni di entrata in Svizzera con un aumento delle persone per le quali la Confederazione sarebbe competente sotto il profilo finanziario e un conseguente aumento delle spese nell'ambito dell'aiuto sociale. Nel primo anno i costi crescerebbero di circa 0,4 milioni di franchi e continuerebbero poi a salire progressivamente fino a due milioni di franchi nel quinto anno (cfr. in proposito anche il messaggio del 26 maggio 2010²⁸ concernente la modifica della legge sull'asilo).

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La modifica proposta non ha alcuna ripercussione finanziaria per i Cantoni e i Comuni. La mancata proroga delle misure urgenti renderebbe caduchi i contributi forfettari alle spese per la sicurezza dei Cantoni e il finanziamento dell'esecuzione dei programmi d'occupazione nei centri della Confederazione, il che comporterebbe maggiori spese per Cantoni e Comuni.

²⁶ Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo, n. 4.1.6, nota 20, pag. 55.

²⁷ Rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto di modifica della legge sull'asilo. Riassetto del settore dell'asilo, n. 4.

²⁸ FF 2010 3953

5 Rapporto con il programma di legislatura

Dato che le modifiche urgenti sono state accettate dal Parlamento il 28 settembre 2012, la proroga non è stata annunciata né nel messaggio del 25 gennaio 2012²⁹ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012³⁰ sul programma di legislatura 2011–2015.

Il presente disegno di proroga della legge federale urgente del 28 settembre 2012 recante modifica della legge sull'asilo è opportuno per evitare che, dal 28 settembre 2015, vi sia una possibile interruzione nella durata di validità delle modifiche urgenti.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di proroga delle modifiche urgenti della legge sull'asilo si basa sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³¹ (competenza della Confederazione di legiferare sulla concessione dell'asilo, nonché sulla dimora e il domicilio degli stranieri).

6.2 Forma dell'atto

La proroga di una legge federale deve a sua volta essere prevista in una legge federale.

Per garantire una transizione senza interruzioni, il disegno di legge deve essere trattato dalla Camera prioritaria nella sessione estiva 2014 e dalla seconda Camera nella sessione autunnale 2014. In questo modo l'entrata in vigore tempestiva dell'atto è garantita anche nell'eventualità della riuscita di un referendum (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.) o dello svolgimento di una votazione popolare.

²⁹ FF 2012 305

³⁰ FF 2012 6413

³¹ RS 101