

ad 10.052

**Messaggio aggiuntivo
concernente la modifica della legge sull'asilo
(Misure a breve termine)**

del 23 settembre 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio aggiuntivo vi sottoponiamo, per approvazione, a integrazione del messaggio del 26 maggio 2010, alcune proposte di ulteriore modifica della legge sull'asilo.

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

23 settembre 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'iter procedurale nel settore dell'asilo va semplificato e accelerato. Inoltre la tutela giurisdizionale va migliorata in singoli punti. Il presente progetto contiene misure applicabili a breve termine, che quindi vanno integrate nella revisione in corso della legge sull'asilo.

Situazione iniziale

Il 26 maggio 2010 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31). Il progetto è attualmente discusso in Parlamento in seno al Consiglio degli Stati. Il 23 novembre 2010 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso di entrare nel merito del progetto. Nel contempo il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato incaricato di redigere un rapporto completo sulle misure per accelerare le procedure d'asilo.

In linea di principio la CIP-S approva l'obiettivo principale della revisione in corso della LAsi di semplificare e accelerare l'iter procedurale, attualmente poco chiaro e complesso. Tuttavia, ritiene che i miglioramenti previsti non risolvano il problema fondamentale delle procedure troppo lunghe. Sostiene inoltre che sia necessario discutere ulteriormente la questione della tutela giurisdizionale dei richiedenti l'asilo. In questo contesto il DFGP è stato incaricato di presentare in un rapporto ulteriori possibili varianti, in particolare per ridurre sensibilmente la durata della procedura d'asilo. Il rapporto è stato discusso nella seduta della CIP-S del 9 maggio 2011.

Il rapporto del DFGP sulle misure per accelerare la procedura d'asilo conferma che il problema fondamentale nel settore dell'asilo sono proprio le procedure troppo lunghe. Il rapporto presenta diverse possibili varianti volte ad accelerare sensibilmente l'iter procedurale. La principale, la variante 1, prevede che a lungo termine la maggior parte delle procedure d'asilo siano evase velocemente nei centri federali. Vi rientra anche una tutela giurisdizionale completa. Nel rapporto vengono inoltre proposte misure a breve termine (variante 3), volte anch'esse ad accelerare le procedure di prima istanza e a rafforzare la tutela giurisdizionale.

In occasione della seduta del 9 maggio 2011, la CIP-S ha deciso all'unanimità di continuare ad approfondire la variante 1 e integrare la variante 3 a titolo complementare negli attuali lavori di revisione della LAsi.

Con decisione del 6 giugno 2011, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di presentare, entro la fine di settembre 2011, un messaggio aggiuntivo al messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo. Il presente messaggio aggiuntivo illustra le modifiche di legge necessarie a tale scopo.

Il DFGP ha svolto un'indagine conoscitiva tra il 7 luglio 2011 e il 4 agosto 2011.

Contenuto delle ulteriori modifiche della LAsi

Nell'ambito della procedura d'asilo viene introdotta una fase preparatoria, in cui possibilmente svolgere tutti gli accertamenti preliminari necessari per il trattamento della domanda d'asilo, in modo da permettere poi una procedura più celere. In particolare, le domande di presa o ripresa in carico di un richiedente dovranno essere presentate di regola già nella fase preparatoria allo Stato Dublino competente.

I richiedenti l'asilo con problemi di salute rilevanti per la procedura potranno sottoporsi a un esame medico gratuito svolto da specialisti incaricati dalla Confederazione nei centri di registrazione e di procedura (CRP). Eventuali problemi di salute che sono noti al richiedente e rilevanti per la procedura di asilo e di allontanamento dovranno essere comunicati al più tardi in occasione dell'audizione sui motivi d'asilo. I problemi di salute fatti valere successivamente saranno presi in considerazione nella procedura di asilo e di allontanamento solo se dimostrati dal richiedente.

Nella procedura di ricorso sono previsti miglioramenti puntuali della tutela giurisdizionale, tra cui l'introduzione del patrocinio d'ufficio (gratuito patrocinio) per i richiedenti indigenti il cui ricorso non è privo di probabilità di successo. L'attuale requisito della necessità della rappresentanza legale è abrogato. Questa facilitazione non è prevista in particolare per i ricorsi presentati nell'ambito di una procedura Dublino, di procedure di riesame e di procedure relative a domande multiple. Oltre agli avvocati potranno esercitare il patrocinio d'ufficio anche i titolari di un diploma universitario in giurisprudenza che svolgono per professione attività di consulenza e rappresentanza di richiedenti l'asilo. Inoltre, se è stata ordinata l'esecuzione dell'allontanamento, gli atti procedurali verranno fatti pervenire d'ufficio al richiedente contemporaneamente alla notifica della decisione d'asilo. Finora questo veniva fatto soltanto nel caso di procedure di non entrata nel merito e di procedure svolte all'aeroporto.

Per semplificare l'iter procedurale il DFGP e il Tribunale amministrativo federale (TAF) dovranno scambiarsi regolarmente informazioni sul coordinamento e l'iter amministrativo delle procedure di prima e seconda istanza.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Revisione in corso della LAsi e incarico della CIP-S

Il 26 maggio 2010 il nostro Collegio ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31)¹. Il progetto è attualmente discusso in Parlamento in seno al Consiglio degli Stati. Il 23 novembre 2010, nell'ambito del dibattito di entrata in materia, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha appurato che negli ultimi tre anni la durata media del trattamento di tutte le domande d'asilo, dal momento della presentazione della domanda fino a una decisione d'asilo passata in giudicato, è stata di 413 giorni. Se si considerano soltanto i casi in cui è stato presentato ricorso, tale durata è di 756 giorni.

La CIP-S approva l'obiettivo principale della revisione della LAsi di semplificare e sveltire l'iter procedurale, attualmente poco chiaro e complesso. Tuttavia, ritiene che i miglioramenti previsti non risolvano il problema fondamentale delle procedure troppo lunghe. Sostiene inoltre che sia necessario discutere ulteriormente la questione della tutela giurisdizionale dei richiedenti l'asilo.

Il 23 novembre 2010 la CIP-S ha deciso di entrare nel merito del progetto. Nel contempo il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato incaricato di redigere un rapporto completivo sulle misure per accelerare le procedure d'asilo e presentare nuove possibili varianti per ridurne drasticamente la durata.

Nell'elaborazione del rapporto², l'Ufficio federale della migrazione (UFM) è stato coadiuvato dal comitato d'esperti ampliato «Procedura d'asilo e alloggio», in cui erano rappresentati soprattutto i Cantoni (in particolare Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia; Conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali; Associazione dei servizi cantonali di migrazione), la Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) e l'Amministrazione federale (Ufficio federale di giustizia; Dipartimento federale degli affari esteri).

1.1.2 Contenuti principali del rapporto sulle misure per accelerare la procedura d'asilo

Il rapporto sulle misure per accelerare la procedura d'asilo conferma che il problema fondamentale nel settore dell'asilo è la durata media troppo lunga tra il momento dell'entrata e quello della concessione dell'asilo, di un'ammissione provvisoria o dell'esecuzione dell'allontanamento in caso di decisione negativa. Tenendo conto dei tempi di procedure ordinarie e straordinarie, nonché dell'esecuzione dell'allontanamento, negli anni dal 2008 al 2010 per i richiedenti l'asilo respinti la durata

¹ FF 2010 3889

² www.schweizerpass.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyll-f.pdf (documento non disponibile in italiano).

complessiva della procedura, dalla presentazione della domanda d'asilo fino alla partenza o a una regolarizzazione del soggiorno (ammissione provvisoria o regolamentazione del soggiorno secondo il diritto in materia di stranieri) è di circa 1400 giorni. Questa durata eccessiva complica l'eventuale esecuzione dell'allontanamento nel Paese d'origine. Inoltre in molti casi, nel corso di queste lunghe procedure, la situazione di persecuzione del richiedente fatta valere all'inizio può cambiare, provocando oneri supplementari presso l'UFM e il Tribunale amministrativo federale (TAF).

Anche la durata media fino a una decisione d'asilo positiva, pari a 336 giorni negli anni 2008–2010, è considerata troppo lunga. Infatti ha spesso ripercussioni negative sull'integrazione dei migranti e può comportare notevoli costi nel settore dell'aiuto sociale.

Le proposte per migliorare e accelerare le procedure avanzate finora nell'ambito di diverse revisioni della legge presentavano soluzioni che andavano nella giusta direzione, ma che, aderendo ancora troppo alle strutture precostituite, non erano in grado di introdurre miglioramenti sostanziali nel settore dell'asilo.

Un confronto con i sistemi di asilo nei Paesi Bassi, in Norvegia e nel Regno Unito ha dimostrato che questi sono caratterizzati da una struttura chiara delle singole fasi procedurali, strettamente collegate tra loro, nonché da termini per il trattamento brevi e vincolanti. I sistemi esaminati si distinguono inoltre per una collaborazione intensa e stretta – anche dal punto di vista spaziale – di tutti gli attori coinvolti in una procedura e per un'assistenza professionale dei richiedenti l'asilo, comprensiva di una tutela giurisdizionale completa, che rappresenta una base importante per procedure celeri ed eque.

Partendo da questo confronto con altri Paesi, il rapporto presenta tre possibili varianti con l'obiettivo di accelerare le procedure d'asilo, nel rispetto delle garanzie procedurali del diritto costituzionale e del diritto internazionale.

Variante 1: nuova struttura del settore dell'asilo mediante l'istituzione di centri di procedura federali

Nella maggior parte delle procedure d'asilo dopo l'audizione sui motivi d'asilo non sono necessari ulteriori accertamenti. Dopo una fase preparatoria, questi devono essere conclusi nell'ambito di una procedura ordinaria di prima istanza della durata di pochi giorni. Durante la procedura ordinaria, i richiedenti sono sistemati in centri procedurali della Confederazione (di seguito «centri federali»). L'effettiva procedura d'asilo inizia solo dopo la fase preparatoria, che permette di eseguire tutti gli accertamenti preliminari necessari per l'apertura e lo svolgimento di una procedura d'asilo subito dopo l'entrata del richiedente l'asilo nel centro federale. Durante l'intera procedura ai richiedenti l'asilo viene fornita una tutela giurisdizionale completa e gratuita (patrocinio). Nel caso di esito negativo della domanda d'asilo, i richiedenti devono essere preparati approfonditamente dai centri federali a un ritorno volontario. Allo scadere del termine di partenza e in caso di mancata collaborazione con le autorità ai fini del ritorno, i richiedenti vengono espulsi dai centri federali ed esclusi dall'aiuto sociale. Sia l'UFM sia il TAF devono prevedere termini di trattamento brevi e vincolanti. Se sono necessari ulteriori accertamenti viene svolta una procedura ampliata che prevede come in passato un'assegnazione ai Cantoni.

Variante 2: competenza completa della Confederazione per il settore dell'asilo

In aggiunta alla variante 1 la Confederazione dovrà essere competente anche per la sistemazione dei richiedenti in caso di procedura ampliata, nonché per l'esecuzione dell'allontanamento in caso di esito negativo di una domanda d'asilo.

Variante 3: misure a breve termine

In linea di principio le attuali strutture e competenze vanno mantenute. Tuttavia, in singoli settori sono previsti miglioramenti. Come nelle varianti 1 e 2, prima dell'effettiva procedura d'asilo viene introdotta una fase preparatoria. La procedura d'asilo di prima istanza viene semplificata ed accelerata unendo determinate fasi procedurali. Per il trattamento delle domande d'asilo in prima e in seconda istanza vanno fissati termini concreti mediante direttive o regolamenti amministrativi. È necessario ottimizzare l'esecuzione degli allontanamenti dai centri di registrazione e di procedura della Confederazione (CRP). Se possibile, le procedure Dublino vanno concluse già nei CRP. Inoltre, per semplificare l'iter amministrativo, devono essere possibili accordi tra il DFGP e il TAF sulle priorità nelle decisioni di ricorso. Infine, sono necessari miglioramenti puntuali nella tutela giurisdizionale dei richiedenti l'asilo.

Il DFGP raccomanda di approfondire le varianti 1 e 3, mentre non ritiene opportuna una soluzione completamente centralistica (variante 2) per motivi finanziari e federalistici.

1.1.3 Decisione della CIP-S

In occasione della seduta del 9 maggio 2011, la CIP-S ha evidenziato che il rapporto soddisfa quanto richiesto. Il suo obiettivo è che in futuro la maggior parte delle procedure d'asilo venga svolta molto più celermente nei centri federali. La CIP-S sostiene la variante 1. Inoltre, intende far confluire nella revisione in corso della legge sull'asilo le misure a breve termine proposte nel rapporto (variante 3). La Commissione ha stabilito all'unanimità questo modo di procedere.

La CIP-S ha poi deciso di dividere in due parti il disegno di legge sulla revisione della LAsi attualmente pendente e di trattarle in due momenti diversi. Sotto il profilo del diritto procedurale è quindi necessario rimandare al Consiglio federale il disegno di legge pendente sulla revisione della LAsi, con l'incarico di elaborare un nuovo disegno che contenga la variante 1. È necessario in particolare un nuovo disciplinamento dei termini di ricorso e della tutela giurisdizionale. Vanno pertanto modificate soprattutto le disposizioni proposte concernenti i contributi federali per la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità (cfr. art. 17 cpv. 4 e art. 94 LAsi), nonché la riduzione dei termini di ricorso (cfr. art. 108 LAsi).

Entro la fine di settembre 2011 va inoltre presentato un messaggio aggiuntivo con proposte per l'attuazione delle misure a breve termine (variante 3) contenute nel rapporto sopraccitato e non ancora previste nel disegno pendente. A ottobre 2011, le richieste presentate nell'ambito di tale rapporto aggiuntivo verranno discusse dalla CIP-S insieme alle parti del disegno sulla modifica della LAsi attualmente pendente non connesse con la variante 1.

1.1.4 Passi futuri

Con decisione del 6 giugno 2011 il nostro Collegio ha approvato quanto stabilito dalla CIP-S. Ha pertanto incaricato il DFGP di esaminare nel dettaglio le ripercussioni finanziarie, organizzative, normative e politiche della variante 1 del rapporto. Un pertinente progetto di consultazione per la modifica della LAsi dovrebbe essere presentato al Consiglio federale entro la fine del 2012.

Il nostro Collegio ha inoltre incaricato il DFGP di presentare entro la fine di settembre 2011 un messaggio aggiuntivo al messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, al fine di attuare la variante 3 (misure a breve termine). Il presente messaggio aggiuntivo illustra le modifiche di legge necessarie a tale scopo.

Tra il 7 luglio 2011 e il 4 agosto 2011 il DFGP ha svolto un'indagine conoscitiva relativa al presente messaggio aggiuntivo (cfr. n. 1.3).

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Introduzione di una fase preparatoria

Con la presentazione della domanda d'asilo inizia una fase preparatoria in cui, subito dopo l'entrata nel CRP, vengono effettuati tutti gli accertamenti preliminari rilevanti per lo svolgimento della procedura d'asilo (art. 26 LAsi). Tale fase preliminare serve anche a organizzare meglio la successiva audizione sui motivi d'asilo. La fase preparatoria dura al massimo tre settimane, durante le quali vengono anzitutto rilevate e registrate le generalità dei richiedenti. Viene anche verificata la loro identità e vengono controllati i mezzi di prova presentati, nonché i documenti di viaggio e d'identità. Infine, vengono svolti ulteriori accertamenti specifici sull'identità e l'origine dei richiedenti. Un'eventuale domanda di presa o ripresa in carico del richiedente dovrà essere presentata allo Stato Dublino competente di regola già durante la fase preparatoria. Ciò richiede però un aumento della capacità di alloggio nei CRP (cfr. n. 3.1).

Per garantire una procedura d'asilo celere, queste importanti informazioni devono essere a disposizione dei collaboratori competenti dell'UFM già all'inizio della procedura, in modo da sostenerli in maniera professionale e completa. Durante la fase preparatoria l'UFM può affidare compiti amministrativi a terzi. La fase preparatoria è intesa a garantire che le procedure d'asilo vengano svolte in maniera più rapida ed efficiente.

1.2.2 Accertamento medico

I richiedenti l'asilo con problemi di salute rilevanti per la procedura devono sottoporsi a un esame medico svolto da specialisti incaricati dalla Confederazione direttamente nei CRP (art. 26a LAsi). Questa possibilità è offerta gratuitamente ai richiedenti. Eventuali problemi di salute che sono noti al richiedente e rilevanti per la procedura di asilo e di allontanamento devono essere fatti valere immediatamente dopo la presentazione della domanda d'asilo, al più tardi però durante l'audizione sui motivi d'asilo o al momento della concessione del diritto di essere sentiti. I

problemi di salute fatti valere successivamente sono presi in considerazione nella procedura di asilo e di allontanamento solo se dimostrati dal richiedente. Non è sufficiente che vengano semplicemente resi verosimili. Tuttavia è sempre necessario tenere conto della situazione concreta nel singolo caso. L'obiettivo della modifica proposta è di eliminare la possibilità di tener conto di problemi medici immotivati e fatti valere solo in un secondo momento. In questo modo, l'esecuzione dell'allontanamento può essere rimandata a favore di un'ammissione provvisoria per motivi medici soltanto in casi motivati.

1.2.3 Misure per una migliore tutela giurisdizionale

Come illustrato in precedenza, la decisione della CIP-S prevede di respingere il progetto normativo pendente per la revisione della LAsi³, incaricando il Consiglio federale di sottoporne uno nuovo che metta in atto la variante 1. Vanno in particolare ridisciplinati in modo esaustivo i termini ricorsuali e la tutela giurisdizionale.

Fino all'introduzione della nuova normativa, tuttavia, la tutela giurisdizionale dei richiedenti l'asilo va rafforzata mediante modifiche puntuali già nell'ambito della revisione in corso (cfr. n. 1.1.3, nonché il rapporto sulle misure per accelerare le procedure d'asilo, variante 3).

Nella procedura di ricorso i richiedenti indigenti il cui ricorso non è privo di probabilità di successo devono poter usufruire di un rappresentante legale assegnato d'ufficio (art. 110a LAsi). L'attuale requisito della necessità della rappresentanza legale (cfr. art. 65 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1968⁴ sulla procedura amministrativa, PA) sarà abrogato. Sono esclusi dal gratuito patrocinio in particolare i ricorsi presentati nell'ambito di procedure Dublino, procedure di riesame e procedure relative a domande multiple. In tali casi il gratuito patrocinio continuerà a essere garantito soltanto se necessario ai sensi dell'articolo 65 capoverso 2 PA.

Oltre agli avvocati potranno esercitare il patrocinio d'ufficio anche i titolari di un diploma universitario in giurisprudenza che svolgono per professione attività di consulenza e rappresentanza di richiedenti l'asilo (cfr. invece art. 65 cpv. 2 PA). Il vantaggio è che i giuristi che non dispongono della patente di avvocato, ma che si occupano di consulenza legale possono ora rappresentare i richiedenti l'asilo anche nell'ambito del gratuito patrocinio in procedimenti davanti al TAF.

Visto che in caso di patrocinio d'ufficio può essere richiesto un maggior rispetto delle prescrizioni formali, la procedura di ricorso risulta nel complesso alleggerita. Inoltre le persone ammesse a svolgere il patrocinio d'ufficio dispongono di conoscenze approfondite della procedura d'asilo, il che garantisce una maggiore qualità degli atti procedurali. Anche in altri settori del diritto – soprattutto nel diritto penale – il patrocinio d'ufficio ha permesso di registrare esperienze nel complesso positive.

Inoltre, viene creata una base legale secondo cui gli atti procedurali vanno fatti pervenire d'ufficio ai richiedenti l'asilo insieme alla notifica della decisione negativa

³ Messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, FF **2010** 3889.

⁴ RS **172.021**

(art. 17 cpv. 5 LAsi). Finora questo veniva fatto soltanto nel caso di procedure di non entrata nel merito oppure di procedure svolte all'aeroporto.

1.2.4 Scambio di informazioni tra DFGP e TAF per semplificare l'iter amministrativo

Nel rapporto del DFGP di marzo 2011 sulle misure per accelerare le procedure d'asilo viene rilevato che tali procedure durano troppo (cfr. pag. 13 segg.). Questo riguarda sia le procedure di prima istanza sia quelle di ricorso. Uno dei motivi di questa durata eccessiva è che non vi è uno scambio regolare di informazioni tra il TAF e l'UFM sul coordinamento delle procedure di prima e seconda istanza né sull'iter amministrativo. Tale scambio regolare è utile e necessario per garantire che le procedure siano svolte senza intoppi, soprattutto nei periodi in cui vengono presentate molte domande d'asilo. Per questo motivo, il DFGP e il TAF devono scambiarsi regolarmente informazioni circa le priorità e l'iter amministrativo delle procedure di prima e seconda istanza (cfr. art. 109a LAsi). L'armonizzazione dell'iter amministrativo tra l'UFM e il TAF permette di accelerare la procedura.

Questo scambio reciproco non implica alcun obbligo e riguarda soltanto questioni amministrative, per cui l'indipendenza dei giudici del TAF, sancita nella Costituzione, continua a essere completamente garantita.

1.3 Risultati dell'indagine conoscitiva e parere del Consiglio federale

1.3.1 Situazione iniziale

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva svoltasi dal 7 luglio 2011 al 4 agosto 2011 sono state presentate per valutazione le seguenti proposte:

introduzione di una fase preparatoria (art. 26 LAsi); esame medico nei centri di registrazione e procedura (art. 26a LAsi); miglioramenti puntuali della tutela giurisdizionale (abrogazione del requisito della necessità per il gratuito patrocinio nelle procedure di ricorso, nonché ammissione di giuristi privi della patente di avvocato al patrocinio d'ufficio, art. 110a LAsi); accordi tra il DFGP e il TAF per semplificare l'iter amministrativo (art. 109a LAsi).

In totale sono pervenuti 37 pareri. Oltre ai Cantoni e alle altre cerchie interessate interpellate direttamente (TAF, ACNUR⁵, OSAR, santésuisse, FMH⁶, Federazione svizzera degli avvocati), si sono espressi anche altre organizzazioni e partiti politici.

⁵ Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR).

⁶ Federazione dei medici svizzeri.

1.3.2 Osservazioni generali

La grande maggioranza dei Cantoni approva l'intento della Confederazione di accelerare e semplificare la procedura d'asilo. C'è chi si chiede se le misure previste siano veramente atte a risolvere i problemi esistenti nel settore dell'asilo (p. es. GR, ZH). Altri rilevano come le proposte di accelerazione non debbano in nessun caso provocare un onere supplementare per i Cantoni (p. es. GE, LU, TG e per analogia SH, nonché SO). Alcuni Cantoni trovano ragionevoli le misure proposte nel quadro dell'attuazione della variante 1 (variante più a lungo termine: evasione veloce delle procedure di asilo nei centri federali; p. es. GR, SZ). Secondo alcuni partecipanti le proposte non sono atte a risolvere i problemi legati all'esecuzione dell'allontanamento (FR, GE, SZ, SH, NE, SO). Il PLR.I Liberali (PLR) e l'Unione democratica di centro (UDC) respingono le proposte, adducendo che non sono atte a semplificare i complessi iter procedurali né ad accorciare le procedure. L'UDC chiede peraltro una riduzione della tutela giurisdizionale. Rileva che la Svizzera deve concentrare le proprie risorse a favore dei veri rifugiati. Il PLR ritiene possibile conseguire l'accelerazione perseguita anche senza modificare la legge e rimanda alle proprie proposte a tal fine. Il Partito ecologista svizzero (i Verdi) approva alcune delle misure proposte, come per esempio l'introduzione di una fase preparatoria, tuttavia si esprime in termini critici in merito alle varianti proposte dal rapporto del DFGP, interpretandole come manifestazioni del desiderio di tener lontani i rifugiati.

L'OSAR, l'ACNUR, la Croce rossa svizzera CRS, e altre cerchie interessate si pronunciano a favore di una parte delle misure, ma ne respingono altre che secondo loro limiterebbero i diritti degli interessati.

1.3.3 Principali osservazioni in merito alle modifiche proposte

1.3.3.1 Introduzione di una fase preparatoria

Una netta maggioranza dei Cantoni è favorevole all'*introduzione di una fase preparatoria* (art. 26 LAsi). In linea di principio anche i Verdi, l'OSAR e l'ACNUR approvano tale proposta. Tra i pareri favorevoli si levano tuttavia dubbi in merito all'efficacia di tale misura (p. es. per analogia anche FR e OSAR). Vi è chi evidenzia l'importanza, proprio in questa fase, di accordare un'attenzione particolare alle esigenze delle persone vulnerabili (p. es. i Verdi, OSAR, CRS). Altri chiedono che le audizioni nel contesto della procedura Dublino si svolgano già durante la fase preparatoria (p. es. BS, LU, VD).

Tre Cantoni (AG, TG e ZH) nonché PLR e UDC respingono la proposta, adducendo che l'accelerazione procedurale perseguita potrebbe essere raggiunta già sin d'ora se si adottassero pertinenti misure organizzative. Alcuni interpellati (p. es. i Verdi, PLR, ACNUR, OSAR) si dicono preoccupati per la delega a terzi di determinate mansioni (p. es. procedura d'identificazione e primo interrogatorio degli interessati) nel quadro della fase preparatoria (cpv. 2^{er}). Vi è inoltre chi chiede maggiore flessibilità per quanto riguarda la durata della fase preparatoria (p. es. i Verdi, ACNUR e OSAR, cfr. art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi, massimo tre settimane), ad esempio per consentire una reazione più duttile agli aumenti del numero di richiedenti l'asilo (p. es. FR, NE, i Verdi, ACNUR, OSAR). Alcuni interpellati propongono di limitarsi a una sola

audizione, astenendosi da ulteriori audizioni molto dispendiose in termini di tempo, quali quelle sulle generalità e sui motivi dell'asilo (p. es. ZH, I Verdi, ACNUR, OSAR).

Parere del Consiglio federale

La delegazione di compiti da parte dell'UFM a terzi richiede una base legale (cfr. art. 26 cpv. 2^{er} LAsi). Ai fini della comprensibilità è sensato e necessario definire nella LAsi la fase preparatoria e i relativi compiti. La fase preparatoria ha lo scopo di reperire le informazioni più importanti, in modo tale che queste siano disponibili già all'inizio della procedura d'asilo. La proposta mira ad accelerare la procedura d'asilo, poiché tutti gli accertamenti necessari sono possibilmente essere svolti nella fase preparatoria.

Nella procedura Dublino viene garantito solo il diritto di essere sentiti. Questo è essenzialmente possibile anche nella fase preparatoria se vi sono indizi della competenza di un altro Stato Dublino.

La possibilità di effettuare una sola audizione nella procedura d'asilo non richiede una modifica di legge, poiché l'articolo 26 capoverso 2 LAsi (interrogatorio nella fase preparatoria) è soltanto una disposizione potestativa.

La durata massima di tre settimane proposta per la fase preparatoria (art. 26 cpv. 1^{bis} LAsi) va mantenuta poiché ha lo scopo di accelerare la procedura d'asilo.

La registrazione dei dati segnaletici è un compito amministrativo volto a preparare la procedura d'asilo che può essere delegato a terzi per sgravare l'UFM. I terzi incaricati sottostanno allo stesso obbligo del segreto che vincola il personale della Confederazione. Il nostro Collegio concorda invece sul fatto che il primo interrogatorio sommario relativo alla persona continui a essere svolto dall'UFM. È infatti importante che questo interrogatorio sia condotto dalla stessa istanza che emana anche la decisione di primo grado. L'articolo 26 capoverso 2^{er} LAsi va modificato di conseguenza. Nell'ambito degli accertamenti specifici sull'origine e sull'identità (art. 26 cpv. 2 LAsi) terzi possono però raccogliere informazioni relative all'identità e all'itinerario di viaggio.

1.3.3.2 Esame medico nei centri di registrazione e di procedura della Confederazione

La maggior parte dei Cantoni, come anche il Groupe Mutuel, Helsana e santésuisse, approvano in linea di principio i proposti *esami medici nei CRP* (art. 26a LAsi). Alcuni esprimono tuttavia dei dubbi circa l'efficacia di tale soluzione (p. es. BS, FR, ZG). Il Groupe Mutuel, Helsana e santésuisse chiedono che la Confederazione copra la totalità delle spese per i medici e gli esami necessari ad accertare problemi di salute e a dispensare le necessarie cure. Il Groupe Mutuel e Helsana propongono di effettuare l'attribuzione alle assicurazioni in funzione delle parti di mercato degli assicuratori nel Cantone in questione.

ZH, OW, PLR e UDC respingono la proposta, non ritenendo possa determinare un'accelerazione procedurale. Già tuttora i richiedenti l'asilo privi di mezzi finanziari hanno la possibilità di sottoporsi a esami medici gratuiti (ZH, PLR). Dubitano altresì della disponibilità di specialisti per gli accertamenti e le cure necessari, in

particolare nel caso di problemi psichici. Sostengono che in realtà la proposta rischia piuttosto di causare ritardi nella procedura di asilo.

I Verdi, l'ACNUR, l'OSAR come anche l'FMH sono fundamentalmente favorevoli a un esame medico tempestivo e gratuito, tuttavia si oppongono all'obbligo probatorio proposto per i problemi di salute fatti valere successivamente (cfr. art. 26a cpv. 2 avamprogetto LAsi). Chiedono che i CRP dispensino un'assistenza medica di base indipendente dalla procedura di asilo. Si oppongono a un trattamento diverso, in termini giuridici, dei problemi medici individuati da una persona non designata dall'UFM. Chiedono altresì che sia possibile far valere problemi medici anche in occasione dell'audizione sui motivi d'asilo. Infine ritengono che l'assistenza medica debba essere affidata a personale specializzato qualificato.

Parere del Consiglio federale

La proposta permette di disporre delle informazioni mediche necessarie già all'inizio della procedura d'asilo. Ciò consente all'UFM di adottare le misure richieste (p. es. accertamenti medici nel Paese d'origine, ottenimento di perizie mediche) già all'inizio della procedura. In tal modo è possibile accelerare la procedura. Inoltre, grazie a un'integrazione appropriata degli accertamenti medici secondo l'articolo 26a, delle misure sanitarie di confine secondo l'ordinanza del Dipartimento federale dell'interno del 9 dicembre 2005⁷ concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine, nonché dell'assistenza medica nei CRP secondo l'articolo 5 dell'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007⁸ sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo, è possibile sfruttare sinergie ed evitare di mantenere strutture sanitarie parallele.

Non è necessario predisporre un'assistenza di base nei CRP al di fuori della procedura, in quanto già oggi è garantita l'assistenza medica necessaria. L'obbligo della prova proposto in caso di allegazioni successive va mantenuto: esigere una prova anziché la semplice verosimiglianza è ragionevole dal momento che gli interessati possono sottoporsi a un esame medico in qualsiasi momento.

È importante che l'UFM designi personale medico adeguato per raccogliere particolari conoscenze mediche relative alla situazione specifica dei richiedenti l'asilo. In tal modo è inoltre possibile valutare meglio allegazioni mediche connesse all'asilo e all'allontanamento. Ciò non pregiudica né la qualità del trattamento né l'indipendenza degli specialisti. La questione relativa a chi deve svolgere la prima consultazione medica nei CRP (medici o personale sanitario) va risolta nell'ambito dell'attuazione. Va mantenuta la proposta secondo cui, in caso di consultazione di uno specialista non designato dall'UFM, vanno applicati requisiti di prova più severi. Anche in questo caso è infatti ragionevole esigere una prova. Inoltre gli interessati sono liberi di consultare uno specialista designato dall'UFM.

Il nuovo articolo 26a LAsi regola l'accertamento medico e il relativo reperimento delle prove in caso di problemi di salute rilevanti per la procedura. I costi aggiuntivi degli accertamenti (perizie) sono considerati spese processuali e sono a carico dell'UFM. Se i problemi di salute richiedono cure mediche, i relativi costi

⁷ RS 818.125.11
⁸ RS 142.311.23

vanno liquidati secondo la legge sull'assicurazione malattie (art. 25 della legge federale del 18 marzo 1994⁹ sull'assicurazione malattie, LAMal) come in passato.

La proposta di assegnare i richiedenti l'asilo agli assicuratori secondo la loro quota di mercato presupporrebbe che questa sia nota in ogni momento. Per i Cantoni ciò comporterebbe un dispendio amministrativo notevole e sproporzionato, poiché dovrebbero stipulare accordi con diversi assicuratori. La proposta contraddirebbe inoltre l'attuale articolo 82a LAsi, secondo cui è possibile limitare la scelta dell'assicuratore per i richiedenti l'asilo. Al contrario il nostro Collegio ritiene giustificata la richiesta di tenere conto delle allegazioni mediche anche durante l'audizione sui motivi d'asilo. L'articolo 26a capoverso 1 LAsi va modificato di conseguenza. Bisogna garantire che nella pratica l'audizione sui motivi d'asilo venga svolta subito dopo la presentazione della domanda d'asilo. Per chiarezza è inoltre necessario modificare la rubrica dell'articolo 26a LAsi in «Accertamento medico» (inizialmente era «Esame medico»), in modo da evidenziare che si tratta di accertamenti medici nell'ambito della procedura d'asilo e che le cure mediche necessarie in caso di problemi di salute vanno svolte nel quadro legale finora in vigore (cfr. a tale proposito anche l'art. 80 cpv. 2 LAsi). Inoltre l'articolo 26a LAsi va suddiviso in tre capoversi.

1.3.3.3 Misure di miglioramento della tutela giurisdizionale

La proposta di rinunciare al requisito della necessità della rappresentanza legale gratuita e di ammettere al patrocinio d'ufficio anche titolari di un diploma universitario in giurisprudenza senza patente di avvocato (art. 110a LAsi) suscita il plauso della maggior parte dei Cantoni, dell'ACNUR e dell'OSAR, i quali tuttavia si mostrano in parte scettici circa l'effettivo potenziale «accelerante» per la procedura di ricorso (p. es. FR, TG, SO). Vi è inoltre chi teme che la proposta possa comportare forti oneri finanziari (p. es. FR). Alcuni partecipanti (p. es. FR, per analogia TAF) trovano troppo vaga la definizione delle persone ammesse a esercitare il patrocinio d'ufficio (art. 110a cpv. 2 avamprogetto LAsi). Occorre poter verificare le conoscenze delle persone investite di tale funzione (p. es. TAF).

BE, GR, OW, SZ e ZH come anche PLR e UDC respingono la proposta, adducendo che sarebbe fonte di oneri supplementari per il patrocinio e che darebbe adito a ricorsi a ripetizione, contribuendo così a rallentare la procedura di asilo (per analogia anche TAF). In particolare il PLR ritiene che la misura privilegierebbe inutilmente i richiedenti l'asilo durante la procedura di ricorso. Ritiene altresì problematico il fatto di far capo a rappresentanti legali non soggetti a norme deontologiche (UDC, TAF).

Il TAF auspica che migliorare la qualità degli atti procedurali consenta di sgravare la procedura di ricorso. Il patrocinio d'ufficio ha già dato buone prove in altri ambiti del diritto pubblico. Nell'avamprogetto di legge manca tuttavia una precisazione riguardante il campo d'applicazione. La formulazione proposta estende l'applicabilità a tutte le procedure di ricorso (p. es. procedura di riesame e di revisione).

La proposta di *far pervenire gli atti procedurali al richiedente l'asilo o alla persona da lui autorizzata contemporaneamente alla notifica della decisione negativa*

(art. 17 cpv. 5 LAsi) è accolta favorevolmente da tutti i Cantoni (ad eccezione del Cantone del Giura) come anche dai Verdi, dall'ACNUR e dall'OSAR. I Verdi, ACNUR e OSAR propongono di adottare tale procedura (consegna degli atti contemporaneamente alla decisione) anche in caso di ammissione provvisoria.

PLR e UDC respingono la proposta ritenendola superflua (il PLR precisa che non occorre una nuova base legale in materia).

Parere del Consiglio federale

La disposizione proposta permette un miglioramento qualitativo degli atti procedurali presentati nell'ambito della procedura di ricorso con un conseguente sgravio della procedura stessa e una riduzione degli oneri del TAF. Il timore che la disposizione proposta possa comportare ritardi e costi aggiuntivi non va ignorato. Per tale motivo la rinuncia alla verifica della necessità del patrocinio d'ufficio va limitata. In particolare vanno esclusi i ricorsi presentati nell'ambito di una procedura Dublino, di una procedura di riesame o di procedure relative a domande multiple (cfr. art. 110a cpv. 2 LAsi). Inoltre va precisata la definizione delle persone ammesse a esercitare il patrocinio d'ufficio (cfr. art. 110a cpv. 3 LAsi). Per chiarezza l'articolo 110a LAsi va suddiviso in tre capoversi.

L'invio degli atti anche in caso di decisione d'asilo negativa con ammissione provvisoria comporterebbe un aumento sproporzionato degli oneri dell'UFM. La base legale è necessaria poiché la LAsi prevede una normativa più ampia rispetto alla PA. Gli interessati possono così far valere anche un diritto legale all'invio degli atti.

1.3.3.4 Accordi tra il DFGP e il TAF per la semplificazione dell'iter amministrativo

Tutti i Cantoni sono favorevoli agli accordi proposti tra il Dipartimento e il Tribunale amministrativo federale circa le priorità e l'iter amministrativo delle procedure di prima e seconda istanza (art. 109a LAsi). Alcuni pareri mettono in dubbio l'attuabilità e l'efficacia di siffatti accordi (p. es. AG, FR e per analogia SZ, ZG). Alcuni interpellati considerano la modifica superflua in quanto è già possibile stipulare accordi tecnici di questo tipo (p. es. ZH).

I Verdi, PLR, UDC, ACNUR, OSAR e TAF respingono la proposta ritenendola superflua. Infine vi è chi sostiene che la proposta rischierebbe d'intaccare l'indipendenza dei giudici e il principio della separazione dei poteri.

Parere del Consiglio federale

I timori secondo cui la proposta intaccherebbe l'autonomia dei giudici vanno riconosciuti adottando una nuova formulazione. Il termine «accordi» va sostituito con il termine «scambio di informazioni» per evidenziare che viene effettuato solo uno scambio di informazioni teso a semplificare l'iter amministrativo e migliorare il coordinamento. La disposizione proposta costituisce un importante segnale, con cui si tiene conto anche della richiesta dei Cantoni di accelerare le procedure di ricorso. Armonizzando l'iter amministrativo dell'UFM e del TAF è possibile sveltire la procedura.

Sostituzione di espressioni

In tutta la LAsi l'espressione «Ufficio federale» viene sostituita dal termine «UFM». Lo stesso vale per il termine «Dipartimento» che viene sostituito dal termine «DFGP». Queste modifiche redazionali sono intese a garantire una maggiore chiarezza nelle disposizioni della legge.

Art. 17 cpv. 5 (nuovo)

Se viene ordinata l'esecuzione dell'allontanamento, gli atti procedurali vanno ora fatti pervenire d'ufficio al richiedente l'asilo o al suo rappresentante legale contemporaneamente alla notifica della decisione d'asilo. In tal modo è garantito che il richiedente riceva tutti gli atti procedurali rilevanti per la decisione d'asilo già al momento della notifica della decisione. Attualmente questo avviene già nel caso di decisioni di non entrata nel merito oppure della procedura all'aeroporto.

Per evitare eventuali procedure doppie e ridurre al minimo gli oneri amministrativi, al momento della notifica della decisione vanno forniti soltanto gli atti da presentare nell'ambito di una eventuale corrispondente richiesta di esame (cfr. art. 26 seg. PA).

Negli anni dal 2008 al 2010 è stato impugnato circa il 67 per cento delle decisioni materiali negative con allontanamento. Nella prassi, in quasi tutti questi casi vengono presentate richieste di esame degli atti al fine di redigere la dichiarazione di ricorso. L'invio preventivo degli atti procedurali consente di ridurre l'onere amministrativo e semplificare l'iter procedurale. Inoltre, l'invio automatico permette di aumentare l'accettazione delle decisioni d'asilo.

Questa nuova disposizione non riguarda le decisioni dell'UFM in cui la domanda d'asilo ha esito negativo ma al contempo viene disposta l'ammissione provvisoria (cfr. art. 83–88 della legge federale del 16 dicembre 2005¹⁰ sugli stranieri, LStr). Negli ultimi tre anni la quota dei ricorsi contro queste decisioni è stata pari soltanto al 13 per cento. In questi casi i richiedenti continuano ad avere la possibilità di presentare all'UFM una richiesta di esame degli atti dopo la conclusione delle misure istruttorie.

Questa base legale è necessaria poiché la LAsi prevede una normativa più ampia rispetto alla PA. Gli interessati possono così far valere anche un diritto legale all'invio degli atti.

Art. 26, rubrica, cpv. 1^{bis} (nuovo), cpv. 2, 2^{bis} e 2^{ter} (nuovo)

Centri di registrazione e di procedura, fase preparatoria

Cpv. 1^{bis} (nuovo)

Con la presentazione della domanda d'asilo in un CRP inizia ora una fase preparatoria in cui, subito dopo l'entrata nel centro, vengono eseguiti tutti gli accertamenti preliminari rilevanti per lo svolgimento della procedura d'asilo. Questo permette anche una migliore organizzazione della successiva audizione sui motivi d'asilo. La

¹⁰ RS 142.20

fase preparatoria dura al massimo tre settimane dalla presentazione della domanda d'asilo.

Cpv. 2

Nella fase preparatoria vengono per esempio già rilevate e registrate le generalità del richiedente; inoltre, vengono verificati l'identità, i mezzi di prova presentati, nonché i documenti di viaggio e di identità. Vengono anche rilevate le impronte digitali, che sono poi confrontate con diverse banche dati. Visto che le fotografie e le schede dattiloscopiche vengono allestite già con la prima domanda d'asilo, tali misure non devono essere ripetute nel caso di ulteriori domande d'asilo presentate dallo stesso richiedente. Lo stesso vale per i richiedenti l'asilo minori di 14 anni accompagnati da un genitore (cfr. art. 6 dell'ordinanza 3 dell'11 agosto 1999¹¹ sull'asilo). Queste eccezioni sono contemplate nell'espressione «di norma». Durante la fase preparatoria possono inoltre essere effettuati ulteriori utili accertamenti relativi alla provenienza dei richiedenti. Si può trattare di un elenco di domande su un determinato Paese, della raccolta di informazioni sull'attuale situazione politica o della raccolta di informazioni sull'identità o sull'itinerario di viaggio. Non si tratta di un'audizione formale che viene verbalizzata. Come in passato un'audizione del genere può essere effettuata solo dall'UFM (cfr. cpv. 2^{ter}).

Già durante la fase preparatoria i richiedenti l'asilo vanno interrogati sulla loro identità, sull'itinerario del viaggio e sommariamente sui motivi per cui hanno lasciato il loro Paese. Nell'ambito di tale audizione devono essere eseguiti anche gli accertamenti relativi agli accordi di Dublino: per esempio, è necessario verificare se il richiedente ha già soggiornato o presentato una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino. Infine vanno svolti i lavori preliminari necessari per la presentazione di una richiesta nell'ambito di una procedura Dublino.

Cpv. 2^{bis}

Secondo la nuova disposizione, un'eventuale domanda di presa o ripresa in carico di richiedenti l'asilo presso uno Stato Dublino va presentata a tale Stato di regola già durante la fase preparatoria. Il limite temporale (la fase preparatoria dura al massimo tre settimane) obbliga l'UFM ad avviare senza indugio eventuali procedure Dublino, a concluderle possibilmente già durante il soggiorno presso il CRP e a eseguire l'allontanamento nello Stato Dublino competente. Ne consegue tuttavia la necessità di aumentare la capacità di alloggio nei CRP (cfr. n. 3.1). In situazioni eccezionali, in particolare in caso di un aumento delle richieste o di capacità ridotte nei CRP, l'UFM deve comunque avere la possibilità di presentare richieste Dublino in un secondo momento. Queste eccezioni sono contemplate nell'espressione «di norma».

Cpv. 2^{ter} (nuovo)

I compiti menzionati al capoverso 2 – fatta eccezione per l'interrogatorio sulla persona secondo il capoverso 2 – devono poter essere delegati a terzi. Si tratta di compiti amministrativi, in quanto attività come la redazione di una decisione d'asilo, l'interrogatorio formale sulla persona o l'audizione sui motivi d'asilo sono fondamentali nelle procedure d'asilo e devono pertanto continuare ad essere svolte esclusivamente dai collaboratori dell'UFM.

La possibilità di demandare a terzi compiti che garantiscono il funzionamento dei CRP è attualmente già sancita a livello di ordinanza (cfr. art. 17 dell'ordinanza 1

¹¹ RS 142.314

dell'11 agosto 1999¹² sull'asilo). Tuttavia, per motivi di trasparenza e di certezza del diritto, viene ora precisata direttamente nella legge. Inoltre in tal modo viene soddisfatto il principio della legalità, secondo cui tipo, entità e scopo di un trasferimento di compiti a terzi devono essere stabiliti in una legge formale.

Introducendo una fase preparatoria chiaramente definita e ben strutturata, le procedure d'asilo possono essere sveltite. Inoltre, delegando a terzi determinati compiti, l'UFM risulta sgravato dal punto di vista amministrativo.

Art. 26a (nuovo) Accertamento medico

Nella prassi delle procedure d'asilo e di allontanamento vengono spesso fatti valere motivi medici in un secondo momento, in modo da evitare l'esecuzione dell'allontanamento verso il Paese d'origine. In molti casi anche le domande multiple e di riesame hanno alla base esclusivamente motivi medici. Per i collaboratori dell'UFM lo svolgimento di procedure d'asilo in cui vengono fatte valere allegazioni mediche è difficile e dispendioso in termini di tempo. Anche se già attualmente esiste la possibilità di far verificare da un medico di fiducia le allegazioni mediche addotte, questo comporta un notevole onere aggiuntivo, visto che nella LAsi vigente non esiste un disciplinamento specifico della procedura in caso di allegazioni mediche.

Nella procedura d'asilo va pertanto introdotta una regolamentazione per le allegazioni mediche, che permetta ai richiedenti di far verificare i propri problemi di salute da personale medico specializzato già in uno stadio iniziale della procedura, in modo semplice e gratuito. Una procedura chiaramente regolamentata aumenta anche la certezza del diritto.

Cpv. 1

Se il richiedente è a conoscenza di eventuali suoi problemi di salute rilevanti per la procedura di asilo e di allontanamento, questi devono essere fatti valere immediatamente dopo la presentazione della domanda d'asilo, al più tardi però in occasione dell'audizione sui motivi d'asilo (cfr. art. 36 cpv. 2 LAsi) o al momento della concessione del diritto di essere sentiti (cfr. art. 36 cpv. 1). È comunque necessario tenere conto della situazione concreta nel singolo caso.

Al momento dell'entrata nel CRP, i richiedenti vengono informati – per scritto mediante un promemoria e oralmente durante l'interrogatorio sulla persona – che devono far valere eventuali problemi di salute rilevanti per la procedura subito dopo la presentazione della domanda d'asilo, al più tardi però durante l'audizione o al momento della concessione del diritto di essere sentiti e che possono farsi esaminare gratuitamente da personale medico specializzato.

Cpv. 2

Se fa valere problemi medici ai sensi del capoverso 1, l'interessato deve rivolgersi allo specialista designato dall'UFM. Nella pratica questa prima consultazione potrebbe essere eseguita per esempio da personale medico con una formazione specifica presso i CRP. Se è indicato dal punto di vista medico, il richiedente in questione viene poi indirizzato verso lo specialista incaricato dall'UFM.

I costi delle cure necessarie durante la permanenza nei CRP vengono liquidati come in passato secondo la LAMal (cfr. commento all'art. 80 cpv. 2 LAsi). Sono esclusi i

costi degli accertamenti e delle cure prestate dal personale medico dell'UFM presso i CRP. Ciò vale anche per gli accertamenti e le perizie effettuate da specialisti esterni esclusivamente in relazione alla procedura d'asilo. L'articolo 82a LAsi, secondo cui tra l'altro è possibile limitare la scelta dei fornitori di prestazioni e quella dell'assicuratore, si applica per analogia anche durante il soggiorno nel CRP.

Cpv. 3

Nelle procedure d'asilo e di allontanamento (comprese eventuali procedure di rievacuazione) i problemi di salute fatti valere successivamente possono essere presi in considerazione soltanto se l'interessato è in grado di dimostrarli (cfr. anche art. 32 cpv. 2 PA). Contrariamente alla regola secondo cui in una procedura d'asilo la qualità di rifugiato deve perlomeno essere resa verosimile (cfr. art. 7 LAsi), in questo caso l'onere della prova è più rigoroso. Lo stesso vale nel caso in cui i richiedenti l'asilo si rivolgano a un medico non incaricato dall'UFM, presentando un suo certificato. Se le allegazioni mediche addotte destano dubbi, l'UFM può incaricare un medico di fiducia di verificare tali allegazioni o il certificato medico presentato successivamente oppure di visitare il richiedente l'asilo. Questo compito potrebbe per esempio essere svolto dal Servizio medico regionale di un ufficio dell'AI. Se il richiedente l'asilo prova i propri problemi di salute, anche con il disciplinamento proposto è necessario tenerne debitamente conto nell'esame della domanda d'asilo, indipendentemente dal momento in cui tali problemi sono fatti valere.

Al momento dell'entrata nel CRP i richiedenti vengono informati, mediante un promemoria e nell'ambito dell'interrogatorio sulla persona anche oralmente, sulla necessità di dimostrare eventuali allegazioni mediche fatte valere successivamente nell'ambito della procedura d'asilo.

Il nuovo disciplinamento permette ai richiedenti l'asilo di far accertare le proprie allegazioni mediche in modo semplice e gratuito. Allo stesso tempo è possibile ridurre i casi in cui i richiedenti fanno valere allegazioni mediche in un secondo momento soltanto per evitare o ritardare l'esecuzione dell'allontanamento.

Art. 80 cpv. 2

Se dall'accertamento secondo l'articolo 26a LAsi risultano necessarie cure mediche, la Confederazione deve avere la possibilità di limitare la scelta dei fornitori di prestazioni per tali cure anche durante il soggiorno nei CRP analogamente all'articolo 82a LAsi. Ciò deve valere anche per le cure mediche non rilevanti per la procedura di asilo e di allontanamento e di conseguenza non soggette all'articolo 26a LAsi. La modifica di legge proposta è intesa a garantire che per gli interessati durante la permanenza nei CRP valgano le stesse norme per l'assistenza sanitaria che si applicano dopo l'attribuzione ai Cantoni (cfr. commento relativo all'art. 26a LAsi).

Art. 109a (nuovo) Scambio di informazioni

Nel rapporto del DFGP di marzo 2011 (cfr. n. 1.1.2) sulle misure per accelerare le procedure d'asilo viene rilevato che tali procedure durano troppo (cfr. la versione tedesca del rapporto, pag. 13 segg.). Questo riguarda sia le procedure di prima istanza sia quelle di ricorso. Il rapporto illustra diverse possibili cause di questo fenomeno, tra cui il fatto che non esistono accordi con il TAF né sulle priorità nelle procedure di prima e seconda istanza né sull'iter amministrativo.

Per garantire che le procedure vengano svolte senza intoppi, è utile e necessario uno scambio regolare di informazioni, soprattutto nei periodi in cui vengono presentate molte domande d'asilo. Armonizzando in tal modo l'iter amministrativo dell'UFM e del TAF è possibile accelerare la procedura. Questo scambio reciproco di informazioni su questioni amministrative non comporta alcun obbligo legale e quindi non tange l'attività giurisprudenziale del TAF. L'indipendenza del giudice sancita dalla Costituzione federale rimane quindi pienamente garantita (art. 191c della Costituzione federale¹³, Cost.).

Art. 110a (nuovo)

Gratuito patrocinio

Cpv. 1 e 2

Nella procedura di ricorso, se il richiedente è indigente e il ricorso non è privo di probabilità di successo, è necessario garantire la copertura delle spese per il rappresentante legale assegnato d'ufficio, oltre a quelle procedurali. Visto che di solito le conoscenze linguistiche e giuridiche dei richiedenti l'asilo sono limitate, la legge parte ora dal presupposto che sia necessario un patrocinio d'ufficio. Come stabilito dal diritto in vigore l'interessato deve richiedere di essere dispensato dalle spese procedurali e dalle spese per il patrocinatore d'ufficio nell'ambito della procedura di ricorso (cfr. art. 65 cpv. 2 PA).

Contrariamente all'avamprogetto posto in consultazione l'accesso facilitato al gratuito patrocinio va applicato solo per le decisioni di asilo centrali in senso stretto (cfr. art. 110a cpv. 1 lett. a–d LAsi). Di conseguenza, per esempio per le procedure di ricorso contro decisioni nel settore dei documenti di viaggio, del contributo speciale e del prelevamento di valori patrimoniali, si continuano ad applicare i presupposti secondo l'articolo 65 capoversi 1 e 2 PA.

Le eccezioni al capoverso 1, per cui vige ancora il requisito della necessità del patrocinio, sono elencate nel capoverso 2. Nella procedura Dublino secondo il diritto internazionale l'esecuzione della procedura d'asilo è di competenza di un altro Stato. Nel caso di procedure di riesame o relative a domande multiple già in precedenza è stata espletata una procedura d'asilo approfondita applicando la nuova tutela giurisdizionale rafforzata. In questi casi è quindi giustificata l'applicazione delle disposizioni generali sul patrocinio gratuito della PA (cfr. art. 65 PA).

Visto che in caso di patrocinio d'ufficio può essere richiesto un maggior rispetto delle prescrizioni formali, la procedura di ricorso risulta nel complesso alleggerita. Inoltre le persone ammesse a svolgere il patrocinio d'ufficio dispongono di conoscenze approfondite della procedura d'asilo, il che garantisce una maggiore qualità degli atti procedurali. Anche in altri settori del diritto – soprattutto nel diritto penale – il patrocinio d'ufficio ha permesso di registrare esperienze nel complesso positive.

Cpv. 3

In deroga all'articolo 65 capoverso 2 PA, nell'ambito dell'asilo non è più prevista un'esclusiva degli avvocati per il gratuito patrocinio. Ciò vale per tutti i ricorsi presentati sulla base della LAsi. Contrariamente al capoverso 1, qui non ha senso prevedere una limitazione per determinate decisioni. Non è giustificato continuare a esigere la patente di avvocato per procedure di ricorso per esempio nel settore dei

documenti di viaggio o delle procedure Dublino, poiché tali procedure sono di norma meno dispendiose e le questioni giuridiche meno complesse.

Il vantaggio della normativa proposta è che le persone che si occupano della consulenza legale nella procedura di prima istanza, e che non sempre sono avvocati, possono rappresentare i richiedenti l'asilo anche nell'ambito del gratuito patrocinio nella procedura di ricorso. Le persone che desiderano essere designate quali rappresentanti legali dal TAF devono essere titolari di un diploma universitario in giurisprudenza e svolgere per professione attività di consulenza e rappresentanza di richiedenti l'asilo. Le persone che hanno conseguito soltanto un bachelor in giurisprudenza non possono essere ammesse perché di regola, anche se hanno buone conoscenze giuridiche di base, non dispongono del necessario sapere specifico richiesto per condurre una procedura di ricorso.

Disposizioni transitorie

Le modifiche proposte per l'invio degli atti per tutte le decisioni e per l'introduzione di una fase preparatoria (art. 17 e 26 LAsi) non vanno applicate alle procedure in corso. Lo stesso dicasi per le nuove disposizioni relative all'accertamento medico e per i miglioramenti puntuali della tutela giurisdizionale (cfr. art. 26a e 110a LAsi). L'applicazione di tali disposizioni alle procedure in corso e alle procedure di ricorso pendenti comporterebbe un onere supplementare sproporzionato sia per l'UFM che per il TAF.

3 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

A lungo termine le modifiche proposte dalla LAsi dovrebbero generare risparmi. È tuttavia difficile indicare con precisione le possibili ripercussioni finanziarie, in quanto non è possibile prevedere la futura evoluzione delle domande di asilo in termini di numero e profilo dei richiedenti.

Nel primo anno dall'entrata in vigore, l'introduzione delle modifiche proposte non causerà nuovi costi; a lungo termine potranno essere registrati risparmi per la Confederazione. I costi supplementari annuali di circa 67 milioni di franchi saranno pareggiati nel primo anno da un risparmio di circa 67 milioni di franchi. A sette anni dall'entrata in vigore delle modifiche, i risparmi annui si eleveranno a un massimo di 108 milioni di franchi.

Costi supplementari

Le modifiche proposte richiedono investimenti da parte della Confederazione. Secondo le prime stime la capacità di alloggio nei CRP dovrà passare dagli attuali 1200 a circa 3000 posti, un aumento necessario se, in futuro, la maggior parte delle procedure Dublino si svolgerà e si concluderà nei CRP. Un aumento degli alloggi del 150 per cento genererà costi supplementari pari a circa 60 milioni di franchi l'anno (costi di esercizio CRP: circa fr. 52,5 milioni, affitto locali: ca. fr. 7,5 milioni).

Ulteriori costi a carico della Confederazione risulteranno dal finanziamento delle misure volte ad offrire una migliore tutela giurisdizionale e dell'esame medico nei CRP durante la fase preparatoria (cfr. art. 26, 26a e 110a LAsi).

I costi supplementari del TAF per il patrocinio d'ufficio offerto ai richiedenti l'asilo (cfr. art. 110a LAsi) ammontano a 2–3 milioni di franchi l'anno. Questa cifra è calcolata come segue: la percentuale di ricorsi per i tipi di decisioni elencati nell'articolo 110a capoverso 1 LAsi (complessivamente ca. 8000 decisioni l'anno) è attualmente del 30 per cento circa. Con le maggiori possibilità di farsi rappresentare in questi casi da un legale d'ufficio, si prevede un aumento del numero di ricorsi pari al 50 per cento. Circa il 30 per cento dei ricorsi presentati non è privo di probabilità di successo e richiederà probabilmente un gratuito patrocinio sulla base della nuova disposizione. Il gratuito patrocinio costa circa 2000 franchi per procedura di ricorso.

La possibilità di farsi visitare da un medico nei CRP e di rivolgersi a un medico di fiducia della Confederazione (cfr. art. 26a LAsi) comporta spese supplementari stimate attorno ai 5 milioni di franchi l'anno. Questo importo è calcolato come segue: supponendo che su circa 15 000 domande d'asilo l'anno circa il 50 per cento dei richiedenti si faccia visitare da un medico e considerando che in media le spese per una consultazione medica sono di circa 350 franchi, i costi supplementari si stimano in 2,6 milioni di franchi. Va inoltre preventivato che ogni anno per circa 1200 richiedenti l'asilo sarà chiesto il parere di un medico di fiducia, facendo aumentare i costi per la Confederazione di altri 2,4 milioni di franchi circa (una perizia medica costa in media fr. 2000).

Risparmi

Aumentando le capacità dei CRP si stima che circa l'80 per cento di tutte le procedure Dublino (ca. 4800 persone) saranno eseguite dai CRP, generando risparmi a livello di aiuto sociale e soccorso di emergenza pari a circa 63,5 milioni di franchi l'anno.

Grazie all'esecuzione dei casi Dublino nei CRP non viene sborsato l'importo forfettario per il soccorso di emergenza di 6100 franchi a persona, rimborsato dalla Confederazione ai Cantoni. Nell'ambito del soccorso di emergenza potranno quindi essere effettuati risparmi annui dell'ordine di 29 milioni di franchi. Fino al momento del passaggio in giudicato della decisione d'asilo, la Confederazione rimborsa ai Cantoni un importo forfettario globale di 55 franchi al giorno per persona. Alloggiando nei CRP i richiedenti per cui è stata avviata una procedura Dublino si risparmiano annualmente circa 34,5 milioni di franchi, poiché per 130 giorni di durata media del soggiorno nei Cantoni per i casi Dublino la Confederazione non deve più rimborsare ai Cantoni l'importo forfettario globale.

Se, in caso di allegazioni mediche non fatte valere immediatamente dopo la presentazione della domanda d'asilo, l'onere della prova è maggiore (cfr. art. 26a cpv. 3 LAsi), si stima che il numero delle ammissioni provvisorie a causa dell'impossibilità presunta dell'allontanamento sarà del 5–10 per cento in meno. La Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese per l'aiuto sociale per al massimo sette anni dall'entrata in Svizzera delle persone ammesse provvisoriamente (cfr. art. 87 cpv. 3 LStr). Con circa il 10 per cento di ammissioni provvisorie in meno, nel primo anno la Confederazione potrà risparmiare a livello di aiuto sociale al massimo 3,5 milioni di franchi (350 persone x 55 franchi al giorno x 180 giorni). Dopo sette anni i risparmi annui

per la Confederazione nell'ambito dell'aiuto sociale ammonteranno a un massimo di 45 milioni di franchi (2275 persone x fr. 55 al giorno x 360 giorni).

I risparmi a medio termine non sono ancora stati presi in considerazione nella pianificazione finanziaria 2013–2015. Il piano finanziario 2013–2015 sarà modificato di conseguenza una volta che il nostro Collegio avrà adottato il messaggio aggiuntivo.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione

L'introduzione di una fase preparatoria nei CRP (cfr. art. 26 LAsi) avverrà gradualmente. Le ripercussioni in materia di personale derivanti da tale misura non sono attualmente quantificabili.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Non sono previsti costi supplementari per Cantoni e Comuni.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁴ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008¹⁵ sul programma di legislatura 2007–2011. Le proposte di revisione sono scaturite dall'incarico della CIP-S del 9 maggio 2011 di farle confluire nella revisione in corso della LAsi, nonché dalla decisione del Consiglio federale del 6 giugno 2011 di presentare entro la fine di settembre 2011 un messaggio aggiuntivo al messaggio del 26 maggio 2010 concernente la revisione della LAsi.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il disegno di modifica della LAsi nel quadro del presente messaggio aggiuntivo si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo e in materia di dimora e domicilio degli stranieri) ed è compatibile con la Cost. e il diritto internazionale.

¹⁴ FF 2008 597

¹⁵ FF 2008 7469

5.2 Rapporto con il diritto europeo

5.2.1 Sviluppi nel settore dell'asilo in seno all'UE

L'Unione europea ritiene che sia possibile raggiungere migliori norme minime comuni di protezione nell'ambito del Futuro regime europeo comune in materia di asilo soltanto armonizzando ulteriormente le disposizioni legali dei singoli Stati nel settore dell'asilo. A tal fine sono necessarie anche modifiche di pertinenti atti legislativi già adottati. La presente revisione della LAsi verte soprattutto sulla direttiva recante norme minime per le procedure d'asilo (direttiva sulla procedura d'asilo¹⁶) e sulla direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (direttiva sull'accoglienza¹⁷). Sebbene tali direttive non siano vincolanti per la Svizzera, è nell'interesse del nostro Paese che le procedure d'asilo si basino su norme simili in tutti i Paesi europei. Attraverso Dublino il sistema dell'asilo svizzero è strettamente connesso con quelli degli Stati dell'UE¹⁸.

5.2.2 Compatibilità della legislazione svizzera con il diritto europeo

Lo scopo delle presenti proposte di modifica coincide essenzialmente con quello della proposta modificata della Commissione europea di rifusione della *direttiva sulla procedura d'asilo*¹⁹, che prevede un rafforzamento della tutela giurisdizionale. Come nell'articolo 110a capoverso 2 LAsi, anche a livello europeo il patrocinio d'ufficio non è prerogativa degli avvocati. L'articolo 21 paragrafo 2 lettera b della proposta modificata della Commissione prevede infatti che la rappresentanza legale gratuita possa essere fornita anche da altri consulenti legali designati dalla legislazione nazionale a rappresentare i richiedenti protezione internazionale.

La proposta modificata della Commissione di rifusione della *direttiva sull'accoglienza*²⁰ prevede inoltre all'articolo 22 che gli Stati membri debbano adottare tempestivamente misure per individuare esigenze particolari delle persone vulnerabili al momento dell'accoglienza. Tali esigenze particolari di accoglienza vanno considerate anche se vengono fatte valere in una fase successiva della procedura di asilo. In generale, secondo la *direttiva sul riconoscimento quale rifugiato*²¹ vale il principio secondo cui il richiedente deve motivare la propria domanda di protezione

- ¹⁶ 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.
- ¹⁷ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.
- ¹⁸ Cfr. n. 5.2.1 del messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo, FF 2010 3889.
- ¹⁹ Proposta modificata della Commissione europea dell'1.6.2011 di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), COM(2011) 319 definitivo.
- ²⁰ Proposta modificata della Commissione europea dell'1.6.2011 di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti asilo (rifusione), COM(2011) 320 definitivo.
- ²¹ 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.

internazionale (art. 4 par. 5). Le dichiarazioni del richiedente non devono tra l'altro essere comprovate se questi ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile o se dimostra di aver avuto buoni motivi per ritardarla (art. 4 par. 5 lett. d). Questa disposizione non è stata modificata nella proposta della Commissione del 21 ottobre 2009²².

Pertanto, per quanto riguarda l'onere della prova nel far valere allegazioni mediche, la presente revisione della LAsi non pone requisiti più severi delle vigenti disposizioni europee.

²² Proposta della Commissione delle comunità europee del 21.10.2009 di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, COM(2009) 551 definitivo/2.