

01.036

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare
«contro gli abusi in materia di asilo»**

del 15 giugno 2001

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il messaggio concernente l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo» e il relativo disegno di decreto federale.

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

15 giugno 2001

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 13 novembre 2000 è stata presentata l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo», sotto forma di progetto elaborato. L'iniziativa chiede di completare l'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale con un nuovo capoverso 1a, secondo cui la Confederazione dovrebbe tenere conto, fatti salvi gli impegni internazionali, di una serie di principi concernenti procedura, sanzioni penali e prestazioni assistenziali in materia d'asilo, intesi a rendere meno attrattivo il nostro Paese agli occhi dei richiedenti. Con l'introduzione di nuovi criteri per la decisione di non entrata in materia (lett. a), in base ai quali, se un richiedente l'asilo è giunto da un Paese compreso in un elenco di Stati terzi sicuri, che dovrà pure essere fissato (lett. b), non si entra nel merito della sua domanda se l'interessato ha chiesto o poteva chiedere l'asilo nello Stato terzo, si intende abbreviare i tempi della procedura per le persone entrate illegalmente in Svizzera e la durata del soggiorno effettivo delle persone respinte. L'iniziativa chiede inoltre di introdurre sanzioni penali contro le compagnie aeree del traffico di linea concessionario che non controllano, o non controllano a sufficienza, il rispetto da parte dei loro passeggeri delle prescrizioni sull'entrata di stranieri nel nostro Paese (lett. c). Le prestazioni assistenziali offerte alle persone richiedenti l'asilo durante il loro periodo di soggiorno in Svizzera per il disbrigo della procedura dovranno inoltre limitarsi sostanzialmente a prestazioni in natura, uniformi su tutto il territorio elvetico (lett. d). I Cantoni saranno tenuti a designare i fornitori di prestazioni mediche e dentarie autorizzati a curare i richiedenti l'asilo bisognosi d'aiuto e le persone accolte provvisoriamente (lett. e). Per i richiedenti l'asilo il cui allontanamento è eseguibile e per le persone accolte provvisoriamente che violano il loro obbligo di collaborare, le prestazioni assistenziali si limiteranno inoltre a vitto e alloggio semplici e a cure mediche esclusivamente di pronto soccorso. A tali categorie di persone, infine, sarà consentito esercitare un'attività lucrativa soltanto nell'ambito di programmi occupazionali statali (lett. f).

Secondo la nuova normativa transitoria dell'articolo 197, le disposizioni dell'articolo 121 capoverso 1a entrerebbero in vigore tre mesi dopo l'accettazione dell'iniziativa, mentre il Consiglio federale emanerebbe le necessarie disposizioni esecutive in sede di ordinanza, fino al momento in cui non fossero sostituite dalla legislazione ordinaria.

L'iniziativa è valida e deve pertanto essere sottoposta al voto popolare e dei Cantoni. Quanto chiesto dagli iniziativaisti nel settore delle prestazioni assistenziali è già ampiamente realizzato e inoltre costituisce una parte della revisione attualmente in corso della legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri e della legge sull'asilo. La richiesta di limitare le prestazioni mediche per determinate categorie di persone si rivela particolarmente delicata, soprattutto da un punto di vista etico. Il disciplinamento ancor più restrittivo concernente l'accesso di queste persone al mercato svizzero del lavoro, inoltre, comporterebbe considerevoli spese supplementari. Considerato l'insieme di queste circostanze, il Consiglio federale raccomanda al Parlamento di respingere senza controprogetto l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo».

Messaggio

1 In generale

1.1 Considerazioni formali

Il 13 novembre 2000 l'Unione Democratica di Centro (UDC) ha presentato l'iniziativa popolare federale «contro gli abusi in materia di asilo», sotto forma di progetto elaborato.

1.1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale del 18 aprile 1999 è completata come segue:

Art. 121 cpv. 1a (nuovo)

^{1a} Per impedire che si abusi del diritto d'asilo, la Confederazione si attiene in particolare ai seguenti principi, fatti salvi gli impegni internazionali:

- a. se il richiedente l'asilo è giunto in Svizzera da uno Stato terzo sicuro nel quale egli ha chiesto o poteva chiedere l'asilo, non si entra nel merito della domanda;
- b. il Consiglio federale compila un elenco degli Stati terzi sicuri, nei quali è garantita la realizzazione della Convenzione sullo statuto dei rifugiati e di quella europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.
- c. vanno prese sanzioni contro le compagnie aeree del traffico di linea concessionario che hanno punti di scalo in Svizzera, se disattendono le norme vigenti in materia di collaborazione nel controllo delle prescrizioni sull'entrata degli stranieri. I particolari sono disciplinati dalla legge;
- d. le prestazioni assistenziali ai richiedenti l'asilo sono fissate uniformemente per tutta la Svizzera e in deroga alle norme generali. Sono di regola fornite in natura;
- e. i Cantoni determinano chi dispensa le cure mediche e dentistiche ai richiedenti l'asilo;
- f. fino alla partenza dalla Svizzera, i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta o sulla cui domanda non si è entrati nel merito, ed il cui allontanamento è possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile, nonché le persone provvisoriamente accolte che violano gravemente il loro obbligo di collaborare ricevono prestazioni assistenziali da parte dello Stato soltanto nel senso che sono garantiti loro vitto ed alloggio semplici, nonché cure mediche e dentistiche di pronto soccorso. È con-

sentito loro di esercitare un'attività lucrativa soltanto nell'ambito di programmi statali di occupazione.

II

Le *disposizioni transitorie* della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 197 (nuovo)

1. Disposizione transitoria dell'art. 121 cpv. 1a (Diritto d'asilo) (nuova)

Le disposizioni dell'articolo 121 capoverso 1a entrano in vigore tre mesi dopo la loro accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni. Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni esecutive mediante ordinanza, fintanto ch'esse non saranno sostituite dalla legislazione ordinaria.

1.1.2 Riuscita

Con decisione del 4 dicembre 2000, la Cancelleria federale ha constatato che l'iniziativa popolare presentata il 13 novembre 2000 è formalmente riuscita, avendo raccolto 107 438 firme valide (FF 2000 5470).

1.1.3 Scadenze

Conformemente all'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), il Consiglio federale presenta il suo messaggio e la sua proposta all'Assemblea federale al più tardi un anno dopo il deposito dell'iniziativa – nel presente caso entro il 13 novembre 2001. Se il Consiglio federale presenta alle Camere un atto normativo strettamente legato all'iniziativa popolare, il termine è portato a 18 mesi, in base all'articolo 29 capoverso 2 della legge sui rapporti tra i Consigli (LRC; RS 171.11).

Le Camere sono tenute a decidere al più tardi entro 30 mesi dal deposito dell'iniziativa, in questo caso entro il 13 maggio 2003, se approvarne o respingerne il testo. Se almeno una delle Camere formula un controprogetto diretto o indiretto, l'Assemblea federale ha la facoltà di prolungare il termine di un anno.

Il 15 giugno 2001 abbiamo deciso di proporvi di respingere l'iniziativa popolare e di rinunciare a un controprogetto diretto, tenuto conto in particolare della revisione, attualmente in corso, della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri e della legge sull'asilo.

1.2 Validità

1.2.1 Unità formale

Secondo il principio dell'unità formale, sancito dall'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale, un'iniziativa popolare deve essere formulata come proposta generale o progetto elaborato; non sono consentite forme ibride (art. 75 cpv. 3 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici, LDP, RS 161.1). La presente iniziativa è stata depositata sotto forma di progetto elaborato: l'unità formale è pertanto rispettata.

1.2.2 Unità materiale

Il principio dell'unità materiale (art. 139 cpv. 3 Cost.) è destinato a garantire che mediante l'iniziativa non si mettano in votazione più questioni non attinenti tra loro; in tal caso la volontà popolare non potrebbe manifestarsi in modo chiaro, democratico e univoco. L'unità materiale è garantita se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse (art. 75 cpv. 2 LDP). L'iniziativa «contro gli abusi in materia di asilo» intende limitare gli abusi di cui i promotori ritengono vittima il diritto federale in materia d'asilo, attraverso una serie di provvedimenti restrittivi che dovrebbero far perdere attrattiva alla Svizzera come meta d'asilo. Da un lato le condizioni per lo svolgimento di una procedura d'asilo andrebbero inasprite (introduzione di nuovi criteri per la decisione di non entrata in materia, ossia del disciplinamento sugli Stati terzi sicuri), e dall'altro la durata del soggiorno in Svizzera dei richiedenti l'asilo andrebbe abbreviata attraverso diversi provvedimenti a livello di prestazioni assistenziali. Inoltre, con l'introduzione di sanzioni penali si vorrebbe indurre le compagnie aeree del traffico di linea concessionario ad assicurarsi che i passeggeri rispettino le prescrizioni sull'entrata degli stranieri poste dalla Svizzera (*carrier sanctions*). I diversi provvedimenti sono sufficientemente attinenti tra loro. L'unità della materia è pertanto rispettata.

1.2.3 Ulteriore condizione di validità

Oltre all'unità formale e materiale, la Costituzione federale esige, all'articolo 194 capoverso 2, il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale.

In base alla prassi più recente delle autorità federali e alla dottrina vigente, le disposizioni cogenti del diritto internazionale costituiscono un limite materiale e assoluto al diritto costituzionale (ad es. divieto della tortura, del genocidio, della schiavitù o del respingimento). Nella misura in cui si tocchi il diritto internazionale consuetudinario, uno Stato può sottrarsi all'applicazione dei relativi disciplinamenti, anche senza dover denunciare trattati internazionali (cfr. il nostro messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 416-417). Pertanto una riserva sul diritto internazionale formulata generalmente, come è il caso del testo dell'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo», assume un carattere puramente dichiarativo. La precedenza del diritto internazionale sul diritto federale è infatti un principio riconosciuto dell'ordinamento giuridico elvetico (cfr. ad es. il nostro messaggio del 22 giugno 1994, FF 1994 III 1333-1334). Una

valutazione del testo dell'iniziativa in tal senso non mette in luce alcuna violazione delle disposizioni cogenti del diritto internazionale; le condizioni poste dall'articolo 194 capoverso 2 della Costituzione federale sono pertanto rispettate.

1.2.4 Applicabilità

L'applicazione delle disposizioni proposte può rivelarsi eccezionalmente difficile per le autorità federali e cantonali coinvolte, nonché per i fornitori delle prestazioni mediche.

Il proposto disciplinamento sugli Stati terzi dà per scontato che lo Stato terzo sicuro dal cui territorio proviene la persona entrata in Svizzera sia disposto ad accoglierla nuovamente. Se il ritorno nello Stato terzo sicuro non può essere garantito, e se la persona in questione non può essere rimandata nel Paese d'origine o di provenienza, il disciplinamento proposto dagli iniziativaisti si rivela inefficace. In tal caso il richiedente l'asilo resterebbe infatti in Svizzera.

Quanto alle sanzioni contro le compagnie aeree del traffico di linea concessionario che non adempiono il loro obbligo di controllo, i criteri per ritenere comprovato che una persona è effettivamente giunta in Svizzera con una determinata compagnia aerea andrebbero resi più severi.

Anche per quanto concerne l'assistenza medica a richiedenti l'asilo respinti e a determinati gruppi di persone provvisoriamente accolte sorgerebbero problemi, in particolare quando il fornitore delle prestazioni mediche dovrebbe decidere per ogni singolo caso del tipo e della portata della cura da prestare, tenendo conto dello specifico statuto di dimora in materia di diritto degli stranieri e dello stadio concreto di avanzamento della procedura.

Tuttavia, secondo la prassi permanente e la dottrina (cfr. tra gli altri Pierre Tschanen, *Stimmrecht und politische Verständigung*, Berna 1995, pag. 79 segg., con ulteriori rinvii) tali problemi di applicabilità non sono sufficienti per giudicare non valida un'iniziativa popolare. Possono infatti essere dichiarate non valide solo le iniziative popolari che non potranno senza ombra di dubbio mai essere applicate, ma ciò non è il caso della presente iniziativa.

2 Obiettivo e contenuto dell'iniziativa

Gli iniziativaisti intendono combattere contro quelli che ritengono essere abusi perpetrati contro il diritto elvetico d'asilo. Con diversi provvedimenti si intende rendere meno attrattivo il nostro Paese agli occhi di potenziali richiedenti. In particolare l'iniziativa chiede di non entrare più nel merito di domande presentate da persone giunte in Svizzera attraverso uno Stato terzo sicuro. Durante la loro permanenza in Svizzera queste persone – a condizione che il loro allontanamento sia possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile – potranno beneficiare soltanto di vitto e alloggio semplici, nonché di cure mediche e dentarie di pronto soccorso. Potranno inoltre esercitare un'attività lucrativa soltanto nell'ambito di programmi occupazionali statali. Lo stesso varrebbe per le persone provvisoriamente accolte che violano in modo grave il loro obbligo di collaborare.

I richiedenti l'asilo, la cui domanda è ancora in sospeso o è stata respinta, avranno diritto a prestazioni assistenziali che dovranno essere fissate uniformemente per tutta la Svizzera, essere inferiori a quelle versate nell'ambito dell'assistenza pubblica ed essere fornite di regola in natura. Le prestazioni mediche e dentarie destinate a queste persone potranno inoltre essere fornite esclusivamente fornitori di prestazioni medico-dentarie specialmente designati a questo scopo.

3 Parte speciale

3.1 Motivi dell'iniziativa popolare

Gli iniziativisti considerano che l'aumento delle procedure pendenti, l'esplosione dei costi e la situazione d'emergenza relativa all'esecuzione nel settore dell'asilo siano una conseguenza diretta degli abusi del diritto svizzero in materia d'asilo, motivo per cui si giustificherebbero i provvedimenti proposti. Considerato che il nostro diritto d'asilo non è mai stato concertato, o solo in ritardo, con il diritto corrispondente dei Paesi confinanti, i richiedenti l'asilo hanno potuto sfruttare a loro favore lacune esistenti in questo ambito. Gli iniziativisti ritengono che la Svizzera si ritrovi così involontariamente ad essere una delle mete preferite dei movimenti migratori. Hanno pertanto lanciato l'iniziativa tenendo conto di tutte queste problematiche, ma anche perché tutti i tentativi di risolverle esercitati finora dai rappresentanti dell'UDC in Parlamento non hanno dato i risultati sperati.

3.2 Ordinamento giuridico in vigore

In Svizzera esistono già disposizioni giuridiche, che possono essere considerate alla stregua di disciplinamenti sugli Stati terzi sicuri: da un lato il richiedente l'asilo può essere rinvio preventivamente in uno Stato terzo se la prosecuzione del viaggio è possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile (cfr. art. 23 e 42 LAsi). Dall'altro, non si entra nel merito di una domanda d'asilo se il richiedente può recarsi in un Paese in cui è già pendente una procedura d'asilo (art. 32 cpv. 2 lett. d LAsi).

Attualmente le prestazioni assistenziali ai richiedenti l'asilo, a persone bisognose di protezione e a persone accolte temporaneamente sono stabilite e concesse in base al diritto cantonale, conformemente alla ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione federale (art. 82 cpv. 1 LAsi). La Confederazione rimborsa le relative spese assunte dai Cantoni, applicando in linea di principio criteri unitari. Si tiene conto di differenze tra Cantone e Cantone solo nel caso dei costi degli affitti e dei premi delle casse malati. Le somme forfettarie che vengono rimborsate si basano sulle spese probabili risultanti da soluzioni economicamente vantaggiose (art. 89 cpv. 1 LAsi), e già oggi si fissano ad un margine inferiore del 20 per cento circa rispetto all'assistenza pubblica generale. Da tempo vige nel disciplinamento delle prestazioni assistenziali ai richiedenti l'asilo il principio secondo cui il sostegno deve consistere nella misura del possibile in prestazioni in natura (art. 82 cpv. 2 LAsi).

L'Ufficio federale dei rifugiati ha stabilito parametri per le cure dentarie necessarie (conservazione dei denti e lenimento del dolore) e ha designato un dentista di fiducia per ogni Cantone (art. 28 cpv. 4 dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999 relativa alle questioni finanziarie, RS 142.312 [OAsi 2]).

Per quanto concerne le cure mediche ai richiedenti l'asilo, già oggi i Cantoni sono tenuti a limitare la scelta della cassa malati e dei fornitori di prestazioni (art. 26 cpv. 4 OAsi 2).

3.3 Iniziative e interventi politici presentati in precedenza

3.3.1 Iniziativa popolare «contro l'immigrazione clandestina»

Tra le richieste formulate dall'iniziativa popolare del 18 ottobre 1993 «contro l'immigrazione clandestina» figurava già quella di non entrare nel merito di domande d'asilo presentate da persone entrate illegalmente sul territorio elvetico, fatto salvo il divieto di respingimento. Mentre l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo» formula solo generalmente un rispetto dei relativi obblighi internazionali, l'iniziativa «contro l'immigrazione clandestina» prevedeva un esplicito divieto di respingimento.

L'iniziativa popolare è stata respinta il 1° dicembre 1996 con 1 138 301 voti contro 982 867.

3.3.2 Iniziativa popolare «per una regolamentazione dell'immigrazione»

L'iniziativa popolare del 15 febbraio 1994 «per una regolamentazione dell'immigrazione» chiedeva fra l'altro di eliminare gli incentivi finanziari ad un prolungamento del soggiorno in Svizzera dei richiedenti l'asilo. Nei settori toccati da tale provvedimento, ovvero l'assistenza sociale e l'attività lucrativa, le richieste dell'iniziativa erano però già di fatto soddisfatte, grazie al livello inferiore delle prestazioni assistenziali per i richiedenti l'asilo rispetto agli altri beneficiari e ai limiti già posti ai richiedenti l'asilo per l'esercizio di un'attività lucrativa.

L'iniziativa popolare è stata respinta il 24 settembre 2000 con 1 364 751 voti contro 636 848.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 In generale

La presente iniziativa è stata lanciata in un momento in cui, a causa in particolare della guerra in Kosovo, la presenza di persone richiedenti l'asilo e di persone provvisoriamente accolte sul territorio del nostro Paese era massiccia, così che anche le spese relative risultavano straordinariamente elevate. Da allora più di 32 000 persone hanno potuto far ritorno nel loro Paese d'origine nell'ambito dei programmi per l'aiuto al rientro in Kosovo. Parallelamente il numero di richieste d'asilo è costantemente diminuito ed è tornato ai livelli registrati prima dello scoppio del conflitto bosniaco. L'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo» prende ingiustamente spunto dalle conseguenze finanziarie di una situazione straordinariamente

drammatica sul fronte dei rifugiati, per incidere in modo radicale sul diritto svizzero in materia d'asilo a svantaggio delle persone direttamente coinvolte.

Il disciplinamento sugli Stati terzi proposto dagli iniziativaisti avrebbe come risultato la rinuncia alla politica umanitaria che fa parte della tradizione del nostro Paese. L'introduzione di una nuova fattispecie per la non entrata in materia proposta dagli iniziativaisti limiterebbe in modo troppo incisivo l'accesso all'ordinaria procedura di richiesta d'asilo: durante il soggiorno nel nostro Paese un numero elevato di persone in fuga si vedrebbe negati un'efficace protezione e uno statuto giuridico adeguato. I nuovi criteri per la decisione di non entrata in materia ridurrebbero senz'altro la durata della procedura, ma non la durata del soggiorno in Svizzera, visto che l'effettivo allontanamento di una persona respinta verso uno Stato terzo sicuro attraversato durante la fuga presuppone la disponibilità di quest'ultimo ad accogliere nuovamente la persona in questione. Occorre ricordare che, malgrado i trattati internazionali in vigore, nella maggior parte dei casi ciò non può essere dato per scontato, né lo si potrà esigere.

L'introduzione di sanzioni penali nei confronti di imprese di trasporto che violano il loro obbligo di diligenza nel controllare il rispetto delle prescrizioni svizzere d'entrata da parte delle persone trasportate sarà esaminata nell'ambito della revisione totale della legge federale sul domicilio e la dimora degli stranieri.

Le richieste degli iniziativaisti nel settore delle prestazioni assistenziali sono già ampiamente esaudite. Già oggi le prestazioni assistenziali sono fornite, nella misura del possibile, in natura, secondo criteri di fatto unitari per tutta la Svizzera, e il loro livello è inferiore rispetto a quello delle prestazioni destinate agli altri beneficiari. I Cantoni organizzano l'accesso al sistema sanitario svizzero dei richiedenti l'asilo e delle persone provvisoriamente accolte limitando la scelta dell'assicuratore e dei fornitori di prestazioni (ad es. modello del medico di famiglia oppure modello HMO), e designano uno o più dentisti di fiducia. Nell'ambito della revisione attualmente in corso della legge sull'asilo proporremo altre misure in tal senso, in relazione con quanto chiestoci dalla CIP-S in una sua mozione (99.3567), ovvero: presentare una soluzione unitaria per l'assunzione delle spese di cura di persone bisognose richiedenti l'asilo e provvisoriamente accolte che tenga conto degli interessi delle persone coinvolte, delle casse malati, dei Cantoni e della Confederazione. Siamo persuasi che questi provvedimenti saranno in grado di influire in modo efficace sulle spese di cura per i richiedenti l'asilo e per le persone provvisoriamente accolte.

Le spese che ne conseguirebbero per la Confederazione, inoltre, fanno apparire come inopportuna la soluzione di escludere alcune categorie di persone dal mercato del lavoro.

4.2 In particolare

4.2.1 Disciplinamento sugli Stati terzi (lett. a e b dell'iniziativa popolare)

L'iniziativa chiede che non si entri in materia nel caso di domande d'asilo presentate da persone entrate in Svizzera da uno Stato terzo sicuro, dove esse hanno chiesto o avrebbero potuto chiedere asilo. Il nostro Consiglio sarebbe inoltre tenuto a compilare un elenco di Stati terzi sicuri, nei quali è garantita la realizzazione della Conven-

zione sullo statuto dei rifugiati e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Se consideriamo la legislazione di altri Paesi in materia d'asilo, possiamo constatare che non esiste una formulazione unitaria dei disciplinamenti sugli Stati terzi. Il principio che accomuna tutti quelli in vigore prevede la possibilità di allontanare il richiedente l'asilo verso un altro Paese – naturalmente non verso quello che si presume essere all'origine della persecuzione denunciata – nell'ambito di una procedura accelerata, solo se egli ha un determinato legame con tale Paese e solo se in esso vi è il principio del divieto di respingimento.

La proposta per un disciplinamento sugli Stati terzi si fonda sui risultati di uno studio sulla forma e sugli effetti di provvedimenti analoghi in cinque Paesi membri dell'Unione europea (Kay Hailbronner, *Kompatibilität des Schweizer Asylverfahrens mit Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht in der Europäischen Union*, 1999). Lo studio dimostra che questi disciplinamenti portano a risultati complessivamente limitati, anche se nel caso della Germania non può essere escluso a priori un certo effetto preventivo.

La conseguenza dell'applicazione di un simile disciplinamento in Svizzera sarebbe che nella maggior parte dei casi non si entrerebbe nel merito delle domande d'asilo. Normalmente solo una piccola parte dei richiedenti l'asilo presenta domanda all'aeroporto (nel 2000 ca. 600 domande), presso una rappresentanza diplomatica svizzera all'estero, oppure alla frontiera. La maggioranza dei richiedenti (il 95% ca.) entra in Svizzera illegalmente e presenta la sua domanda d'asilo presso un centro di raccolta. Chi giunge in Svizzera via terra, deve obbligatoriamente passare attraverso i Paesi confinanti, ovvero Francia, Italia, Austria oppure Germania. Tutti questi stati sarebbero verosimilmente inclusi tra gli Stati terzi sicuri. Se il disciplinamento proposto fosse introdotto, alle autorità preposte non resterebbe altro da fare che stabilire che una persona richiedente l'asilo è entrata illegalmente in Svizzera via terra, ed ha pertanto attraversato uno Stato terzo sicuro nel quale avrebbe potuto presentare domanda d'asilo. In questo modo la Svizzera si libererebbe di fatto dell'obbligo di sottoporre a verifica le denunce di persecuzioni subite fatte attraverso le domande d'asilo.

Finora a una percentuale costante delle persone entrate illegalmente in Svizzera è stato riconosciuto lo statuto di rifugiato ottenendo l'asilo (negli scorsi anni il 10% ca.). Se il disciplinamento proposto dagli iniziativaisti fosse introdotto, a queste persone non potrebbe più essere concesso l'asilo, perché in base alla Costituzione non sarebbe più possibile entrare nel merito delle loro domande. Nell'ambito della procedura di allontanamento i richiedenti l'asilo sarebbero respinti verso lo Stato terzo che hanno attraversato per giungere in Svizzera, sempre che questo sia individuato e che sia disposto ad accoglierli. Secondo la giurisprudenza del Tribunale europeo per i diritti dell'uomo (T.I. c/United Kingdom, n°43844/98 del 7 marzo 2000), un allontanamento può avvenire soltanto verso uno Stato terzo che offra garanzie anche in casi singoli di rispettare il divieto di respingimento e i diritti sanciti dalla CEDU agli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (protezione dalla tortura e dai trattamenti disumani e umilianti) e 13 (possibilità di un ricorso effettivo). In caso contrario andrebbe valutata la possibilità di un respingimento verso il Paese d'origine o di provenienza. Per quanto concerne le persone che soddisfano i criteri materiali per lo statuto di rifugiato, ma nel merito della cui richiesta d'asilo sarebbe impossibile entrare a causa

della disposizione proposta dagli iniziativaisti, andrebbe ordinata l'accoglienza provvisoria.

L'istituzione dell'accoglienza provvisoria non è tuttavia affatto rispettosa dei requisiti della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati, secondo la quale alle persone che soddisfano i criteri per lo statuto di rifugiato va garantito, quanto a prestazioni assistenziali, lo stesso trattamento riservato agli autoctoni (art. 23), mentre per quanto concerne l'attività lucrativa (art. 17) e il diritto d'associazione (art. 15) va accordato il trattamento più favorevole a uguali condizioni riservato ai cittadini stranieri. Inoltre la soluzione dell'accoglienza provvisoria non risponde a questi criteri, tanto più che l'obiettivo di questi ultimi è un'integrazione quanto più rapida ed ottimale dei rifugiati riconosciuti come tali. Lo stesso varrebbe anche per quelle persone che hanno subito di riflesso gli effetti delle persecuzioni sofferte da familiari, a cui è già stato riconosciuto in Svizzera lo statuto di rifugiato (persecuzione di riflesso): con il disciplinamento proposto dagli iniziativaisti questi richiedenti non otterrebbero l'asilo, bensì solo un'accoglienza provvisoria nel nostro Paese. Ciò contraddirebbe uno degli obiettivi dell'iniziativa: ovvero che le persone effettivamente perseguitate possano ottenere asilo in Svizzera, e non un soggiorno provvisorio qualunque.

Adottare il disciplinamento sugli Stati terzi proposto dagli iniziativaisti significherebbe, inoltre, rompere in maniera netta con la tradizione umanitaria, che contraddistingue da tempo la politica della Svizzera.

L'iniziativa considera un abuso il fatto che una persona in fuga non richieda l'asilo direttamente nel primo Stato attraversato in cui ciò sarebbe possibile. Come rimedio propone una procedura accelerata, che dovrebbe comportare anche un miglioramento nell'applicazione delle decisioni di respingimento. Come dimostreremo qui di seguito, è invece proprio tale effetto che l'iniziativa non sarà in grado di sortire.

Un disciplinamento sugli Stati terzi comporta per definizione il respingimento verso uno Stato terzo. Questo tipo di decisione può essere applicato solo se è possibile stabilire verso quale Stato respingere una persona. Il disciplinamento proposto dagli iniziativaisti spinge però i richiedenti proprio ad occultare la via di fuga percorsa, così che il loro respingimento verso un Paese terzo attraversato in precedenza si rivela impossibile. Nel contempo, nessun Paese terzo si dichiarerà pronto ad accogliere una persona richiedente l'asilo in base a semplici dichiarazioni, o senza una prova chiara del fatto che essa abbia soggiornato sul suo territorio.

Riassumendo possiamo affermare che il disciplinamento proposto dagli iniziativaisti è sproporzionato: l'applicazione pratica della procedura per la concessione dello statuto di rifugiato si limiterebbe de facto alle persone accolte dal nostro Paese sulla base dei contingentamenti. Alle persone giunte autonomamente fin sul nostro territorio sarebbe invece praticamente preclusa la possibilità di avviare una procedura materiale di richiesta d'asilo. In tal modo, le persone che avrebbero veramente il diritto di essere riconosciute come rifugiati non godrebbero nel nostro Paese della necessaria protezione dalle persecuzioni di cui sono vittime e dell'adeguato statuto giuridico. Saremmo così costretti a rinunciare alla tradizione umanitaria di cui il nostro Paese si è finora fatto forte.

Il nostro Consiglio intende sviluppare ulteriormente le disposizioni sugli Stati terzi che la legge sull'asilo, la cui revisione parziale è attualmente in corso, già oggi contempla. I criteri particolarmente restrittivi che sono applicati alla prova di un prece-

dente soggiorno in un Paese terzo dovranno essere alleggeriti, mentre l'esecuzione pratica delle decisioni di respingimento andrà accelerata.

4.2.2 Sanzioni contro le compagnie aeree (*carrier sanctions*; lett. c dell'iniziativa popolare)

L'iniziativa chiede di adottare sanzioni contro le compagnie aeree del traffico di linea concessionario, che hanno punti di scalo in Svizzera e non rispettano le norme vigenti in materia di collaborazione nel controllo delle prescrizioni sull'entrata degli stranieri, aggiungendo che i particolari andranno disciplinati per via legislativa.

Va innanzitutto ricordato che le compagnie aeree, conformemente alle disposizioni previste nell'allegato 9 alla Convenzione del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale, sono tenute, prima dell'imbarco, a prendere le misure necessarie a sincerarsi che i passeggeri dispongano dei documenti di viaggio previsti dalle prescrizioni sull'entrata degli stranieri. I passeggeri che non le rispettano non devono essere trasportati.

Le compagnie aeree sono inoltre tenute a trasportare senza indugio verso il punto di partenza del loro volo, oppure verso un'altra località in cui un accesso legale sarebbe possibile, le persone respinte alla frontiera dalle autorità. Se i necessari documenti di viaggio non sono disponibili, viene redatto un documento sostitutivo speciale, sempre conformemente alle disposizioni previste dall'allegato 9. Le autorità del punto di partenza sono obbligate a riprendere tali passeggeri.

Le compagnie aeree sono infine tenute ad assumersi tutte le spese causate dalla mancata presentazione dei documenti di viaggio da parte dei loro passeggeri, comprese quelle dovute ad un accompagnamento con forze di sicurezza che dovesse essersi reso necessario. Oggi tale responsabilità prende fine con l'uscita dal Paese, oppure, nel caso in cui essa non fosse possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, con l'autorizzazione ad entrare.

Negli scorsi anni le compagnie aeree, in collaborazione con le competenti autorità di controllo, hanno intrapreso enormi sforzi per escludere dal trasporto i passeggeri che non sono in grado di fornire i necessari documenti di viaggio. Per diversi motivi i loro controlli sono tuttavia lacunosi. A ciò si aggiungono avvenimenti imprevisi, che non possono essere imputati né al passeggero né alla compagnia di volo, quali cambiamenti di rotta dovuti a ragioni tecniche, oppure il furto di un documento durante il viaggio.

Capita spesso che passeggeri già controllati alla dogana nascondano o distruggano, dopo l'imbarco o prima di giungere ai controlli del Paese d'arrivo, i loro documenti di viaggio. Sempre più spesso vengono anche impiegati passaporti e visti falsificati in modo così raffinato da non essere individuabili dai mezzi di rilevamento che si può pretendere siano in dotazione presso le compagnie aeree. Queste, inoltre, non hanno nessun accesso ai sistemi nazionali di informazione e di ricerca degli organi di controllo delle frontiere dei singoli Paesi di transito e di destinazione.

La crescente pressione economica e gli impegni sempre più onerosi che gravano sulle istanze di controllo possono spingere alcune compagnie aeree a negligenze nella verifica dei documenti di viaggio richiesti. Gli effetti delle sanzioni introdotte da alcuni Stati a partire dalla metà degli anni Ottanta per costringere a dei controlli

più efficienti sono controversi. Di fronte ad un traffico di uomini organizzato a livello internazionale, la portata degli effetti che i controlli delle compagnie aeree possono ottenere è assai limitata. Può quindi darsi il caso che, a certe condizioni, per una compagnia aerea sia economicamente più conveniente mettere in conto una sanzione inevitabile, che assumere delle dispendiose misure preventive, tanto più che quest'ultime sono spesso invise ai passeggeri.

È tuttavia più che giustificato e assolutamente indiscusso, che le compagnie aeree (questo vale del resto anche per altre compagnie che si occupano del trasporto di persone) debbano essere obbligate a verificare i documenti necessari per il transito e l'entrata nel Paese, e che in caso di infrazione di quest'obbligo debbano essere previste delle sanzioni. Sanzioni peraltro non contenute nelle disposizioni determinanti e nelle raccomandazioni del menzionato allegato 9, peraltro, che obbliga gli Stati membri soltanto a non comminare ammende se la compagnia può dimostrare di non avere trascurato i suoi obblighi di controllo, nel caso di un passeggero privo dei necessari documenti. L'articolo 26 dell'accordo esecutivo di Schengen e l'articolo 11 del Protocollo delle Nazioni unite relativo alla tratta degli esseri umani per via terrestre, aerea o marittima (entrambi non sottoscritti dalla Svizzera, anche se l'adesione al Protocollo è prevista) obbligano invece gli Stati membri a prevedere delle sanzioni, lasciando la libertà di scegliere a livello nazionale le forme giuridiche che si ritengono più opportune. Abbiamo pertanto deciso di introdurre, nell'ambito della revisione totale della legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)¹, delle sanzioni contro le imprese di trasporto che non adempiono i loro obblighi di controllo dei documenti di viaggio. Una proposta relativa, ben recepita dalla maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione, sarà sottoposta come previsto nella seconda metà del 2001 al Parlamento attraverso il messaggio per una nuova legge sull'asilo.

L'iniziativa dell'UDC sfonda pertanto delle porte aperte. Per di più, essa impone delle sanzioni soltanto alle compagnie aeree del traffico concessionario di linea, escludendo implicitamente il traffico dei voli charter. Un trattamento differenziato di questi due traffici che diventano sempre più simili non è giustificabile da un punto di vista materiale e non rispetta gli obiettivi perseguiti con la revisione in corso della legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri. Ciò che conta è se una compagnia aerea rispetti i suoi obblighi, indipendentemente dal tipo dei voli che esegue.

4.2.3 Prestazioni assistenziali secondo parametri uniformi in tutta la Svizzera e fornite in natura (lett. d dell'iniziativa popolare)

L'iniziativa chiede che le prestazioni assistenziali ai richiedenti l'asilo siano fissate dalla Confederazione uniformemente per tutta la Svizzera e in deroga alle norme generali. Esse dovranno inoltre essere di regola fornite in natura.

La legislazione attualmente in vigore assegna ai Cantoni la competenza di fissare e versare le prestazioni assistenziali, nonché di stabilirne la portata. I Cantoni sono rincarati per le spese relative dalla Confederazione in modo forfettario e – eccezion

¹ RS 142.20

fatta per i costi di alloggio e per quelli relativi all'assicurazione malattia – secondo importi forfettari praticamente unitari. Le prestazioni assistenziali assicurate dai diversi Cantoni variano pertanto di poco, tenendo conto del diverso costo della vita. Anche sul piano internazionale, tenuto conto del potere d'acquisto, il livello delle prestazioni svizzere è di poco differente da quello degli altri Stati europei, come dimostrano diversi studi (cfr. a questo proposito lo studio dell'Università di Ginevra, *Comparaison intercantonale des prestations d'assistance aux requérants d'asile*, 1999 e quello del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni, *Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich*, 1999).

Tenuto conto dell'unificazione già avvenuta nella prassi, fissare uniformemente sul piano federale il livello delle prestazioni assistenziali risulta superfluo. L'adattamento formale delle basi giuridiche attraverso la conclusione di un concordato, un'uniformazione delle leggi cantonali sulle prestazioni assistenziali, o l'introduzione di norme relative a livello federale, non porterebbero ad un'unificazione maggiore di quella già oggi esistente. Bisogna in particolare considerare che anche nel caso dell'introduzione di una normativa federale si dovrebbe tener conto delle differenze cantonali a livello di costi degli affitti e di premi delle casse malati.

Non bisogna inoltre dimenticare che la competenza per le prestazioni assistenziali spetta storicamente ai Cantoni. L'emanazione di norme materiali per le prestazioni assistenziali da parte della Confederazione equivarrebbe ad un'ingerenza nella sfera di competenza dei Cantoni e non verrebbe dunque accettata senza opposizione da parte di quest'ultimi.

Le prestazioni assistenziali versate ai richiedenti l'asilo, alle persone provvisoriamente accolte e, in futuro, anche ai bisognosi di protezione senza permesso di dimora sono già da molto tempo all'incirca del 20 per cento inferiori a quelle garantite alla restante popolazione residente e devono possibilmente essere fornite in natura (art. 82 cpv. 2 LAsi).

Le richieste dei promotori dell'iniziativa quanto a unificazione dell'estensione, degli importi e della forma delle prestazioni assistenziali sono quindi già oggi soddisfatte. Sancire nella Costituzione la corrispondente normativa legale risulterebbe pertanto inopportuno, considerato che in pratica la situazione attuale rimarrebbe immutata.

4.2.4 Limitazione dell'accesso a prestazioni mediche e dentarie (lett. e dell'iniziativa popolare)

L'iniziativa chiede che i Cantoni determinino i fornitori delle prestazioni mediche e dentarie dispensate ai richiedenti l'asilo.

Per quanto riguarda l'assistenza medica, i Cantoni sono già oggi tenuti a limitare la libera scelta dei fornitori di prestazioni e delle assicurazioni da parte dei richiedenti l'asilo (art. 26 cpv. 4 OAsi 2). I Cantoni applicano questa direttiva in base alla loro particolare situazione, o allestendo centri sanitari speciali per richiedenti l'asilo, che in caso di necessità possono mandare da un medico, o designando dei fornitori di prestazioni specifici nel loro ambito cantonale per richiedenti l'asilo o persone provvisoriamente accolte (sistema del medico di famiglia).

Per quanto riguarda l'assistenza dentaria dei richiedenti l'asilo, la Confederazione ha già da molto tempo designato per ogni Cantone almeno un medico di fiducia, che giudica la necessità e la proporzionalità dei trattamenti dentari in vista del lenimento dolore e della conservazione dei denti dei richiedenti l'asilo e delle persone provvisoriamente accolte (art. 28 cpv. 4 e 5 AOsi 2).

Con le basi giuridiche esistenti, le richieste degli iniziativaisti sono quindi da tempo soddisfatte anche nell'ambito delle cure mediche e dentarie. Di conseguenza, sarebbe superfluo sancire una siffatta normativa in sede costituzionale.

4.2.5 Garanzia di un minimo esistenziale per richiedenti l'asilo respinti e persone provvisoriamente accolte che hanno violato il loro obbligo di collaborare (lett. f dell'iniziativa popolare)

L'iniziativa chiede che ai richiedenti l'asilo nella fase di allontanamento come pure alle persone provvisoriamente accolte che hanno violato il loro obbligo di collaborare venga vietata ogni attività lucrativa, le prestazioni assistenziali a loro destinate siano ridotte al minimo e le cure mediche e dentarie siano limitate ai casi di pronto soccorso.

La richiesta di riduzione al minimo delle prestazioni di aiuto sociale per richiedenti l'asilo nella fase di allontanamento è stata formulata anche dal gruppo di lavoro paritetico «Finanzierung Asylwesen» (Finanziamento del settore dell'asilo), nel suo rapporto finale del 9 marzo 2000. La riduzione al minimo delle prestazioni è stata però già rifiutata dalla maggioranza dei Cantoni, durante la procedura di consultazione per il rapporto finale, adducendo tra i motivi il principio della sovranità cantonale in materia di fornitura di prestazioni assistenziali e la scarsa efficacia che questo incentivo individuale avrebbe, dato che lo standard delle prestazioni di aiuto sociale ai richiedenti l'asilo è già oggi relativamente basso. Nell'ambito della revisione in atto della legge sull'asilo, la raccomandazione del gruppo di lavoro è stata sottoposta ad una verifica approfondita, in base ai cui risultati abbiamo rinunciato ad introdurre a livello federale l'incentivo negativo della riduzione al minimo delle prestazioni, destinato a migliorare la collaborazione dei richiedenti l'asilo nella procedura di valutazione delle domande. La fornitura delle prestazioni assistenziali è infatti di principio di competenza dei Cantoni, i quali devono quindi anche fare in modo che le premesse giuridiche e materiali siano date perché una riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali nella fase di allontanamento in caso di necessità sia possibile. Sia in base alla legislazione federale (art. 83 LAsi, art. 14c cpv. 4 LDDS in connessione con l'art. 83 LAsi), che in base a diverse legislazioni cantonali, sussiste già oggi la possibilità, senza infrangere il diritto costituzionale, di limitare a un minimo vitale o di sopprimere le prestazioni assistenziali, se persone soggette alla legislazione sull'asilo hanno violato il loro obbligo di collaborare. Una legislazione a livello federale in materia non sarebbe pertanto né giustificata né necessaria. Bisogna piuttosto sfruttare i margini d'azione esistenti, per gestire il comportamento dei diretti interessati.

Il nostro Collegio respinge la proposta limitazione dell'assistenza medica a mero livello di interventi di pronto soccorso. Nell'ambito dei lavori preparatori alla revisione parziale della legge sull'asilo, si è potuto trovare una soluzione per far fronte in

maniera efficace, sulla base dell'assicurazione malattie obbligatoria (assicurazione di base), al problema dei costi sanitari sopra la media tra i richiedenti l'asilo. Considerato il diverso atteggiamento verso il sistema sanitario svizzero, condizionato da fattori culturali, e la relativamente atipica ripartizione del rischio per questo gruppo di assicurati (maggioranza di uomini giovani, ma malati o feriti), devono essere istituite le basi legali per la realizzazione di speciali misure di controllo dell'accesso a prestazioni mediche per richiedenti l'asilo dipendenti dall'assistenza e per persone accolte provvisoriamente, e deve inoltre essere prevista l'esclusione di questa categoria di assicurati dalla base determinante per il calcolo della compensazione del rischio. Quanto all'assistenza dentaria, è già stato specificato al numero 4.2.4 che essa deve limitarsi al lenimento del dolore e alla conservazione dei denti.

Va quindi respinta un'ulteriore limitazione, in particolare delle cure mediche, ai trattamenti esclusivi di pronto soccorso.

In linea di principio, già oggi i richiedenti l'asilo nella fase di allontanamento non hanno libero accesso al mercato del lavoro (art. 43 LAsi). L'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa si estingue allo scadere del termine di partenza fissato al momento del passaggio in giudicato di un rifiuto della domanda d'asilo, anche nel caso di ricorso ad un mezzo di impugnazione straordinario, o ad un rimedio di diritto, e se l'esecuzione dell'allontanamento è stata sospesa. Dopo il decreto d'allontanamento, inoltre, non è più possibile occupare un nuovo posto di lavoro.

I promotori dell'iniziativa chiedono che anche le persone accolte provvisoriamente che violano in maniera grave il loro obbligo di collaborare non siano più autorizzate ad esercitare alcuna attività lucrativa. Il gruppo di lavoro «Finanziamento del settore dell'asilo» ha esaminato approfonditamente le conseguenze economiche e sociali di tale proposta. L'accesso limitato al mercato del lavoro, quale è proposto nell'iniziativa, impedirebbe di esercitare un'attività lucrativa a circa due terzi dei richiedenti l'asilo e delle persone accolte provvisoriamente che risiedono in Svizzera e sono in età lavorativa. Attualmente il tasso d'occupazione di queste persone è del 40 per cento circa. La limitazione proposta dall'iniziativa comporterebbe una riduzione di tale tasso e un aumento proporzionale delle spese assistenziali, che potrebbero raggiungere diverse decine di milioni di franchi. Il nostro Consiglio ha però comunque deciso di tenere conto dell'idea di un diverso trattamento delle persone rientranti nel settore dell'asilo per quanto concerne l'accesso al mercato del lavoro. Tale diversità di trattamento dipenderà dal fatto che la procedura d'asilo sia ancora in sospeso, che la persona sia stata accolta provvisoriamente o che abbia ricevuto una decisione negativa con un termine per lasciare la Svizzera.

Da uno studio del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni di Neuchâtel (*Asyldestination Europa, Eine Geographie der Asilmigrationen oder Determinanten der Verteilung von Asylgesuchten*, 2000) è emerso che i richiedenti l'asilo scelgono il loro Paese di destinazione – sempre che questo fattore venga preso in considerazione – non tanto in base alla possibilità giuridica di esercitarvi un'attività lucrativa, quanto piuttosto al suo grado di benessere e alle generali condizioni del mercato del lavoro. È prevedibile che la proibizione di esercitare un'attività lucrativa richiesta dai promotori dell'iniziativa per le persone accolte provvisoriamente che hanno violato il loro obbligo di collaborare causerà, malgrado la possibilità di frequentare dei programmi occupazionali, delle difficoltà nell'assistenza delle persone interessate. Considerato che i tempi dell'esecuzione dell'allontanamento di persone provvisoriamente accolte non sono calcolabili, è molto probabile che l'ulteriore presenza a

tempo indeterminato di queste persone in Svizzera provocherà dei costi aggiuntivi non solo nell'ambito dell'asilo (cfr., in merito, le osservazioni al n. 6.3). Ragion per cui questa richiesta dei promotori dell'iniziativa è da rifiutare.

4.2.6 Momento dell'entrata in vigore (disposizione transitoria dell'iniziativa popolare)

La disposizione transitoria proposta, seconda la quale l'articolo 121 capoverso 1a della Costituzione federale dovrebbe entrare in vigore 3 mesi dopo la sua accettazione da parte del Popolo e dei Cantoni, mentre le necessarie disposizioni esecutive dovrebbero essere emanate dal Consiglio federale mediante ordinanza, fino alla loro sostituzione con la legislazione ordinaria, comporta problemi di applicazione ed è problematica dal profilo dei principi dello stato di diritto.

Il periodo di transizione di tre mesi proposto dall'iniziativa risulta estremamente breve, se si tiene conto dei differenti sistemi assistenziali cantonali, organizzati in modo centralista o federalista, nonché in ambito sanitario dei fornitori di prestazioni e delle assicurazioni malattia toccate dalle misure restrittive. L'applicazione di queste misure richiede che le autorità assistenziali comunali e cantonali, i fornitori di prestazioni mediche nominati appositamente dal Cantone, le assicurazioni malattia ed altri operatori sanitari (ospedali, medici liberamente praticanti) vengano preliminarmente informati in modo completo sulla portata delle prestazioni da fornire. In soli tre mesi non è però pensabile realizzare un'azione informativa così vasta.

Dal punto di vista dei principi dello stato di diritto è inoltre problematico concepire in maniera completamente nuova e organizzare in modo calibrato nello spazio di tre mesi un sistema che prevede diversi compiti e diverse competenze.

5 Opportunità di un controprogetto

In base alle precedenti considerazioni raccomandiamo di respingere l'iniziativa popolare «contro gli abusi in materia di asilo», senza presentare un controprogetto diretto. Ricordiamo tuttavia che le richieste di un disciplinamento sugli Stati terzi e di sanzioni contro le compagnie aeree sono tra l'altro oggetto della revisione in corso della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, come pure della legge sull'asilo.

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Ripercussioni sulla Confederazione

L'introduzione di una nuova fattispecie per la non entrata in materia non comporta maggiori o minori oneri a livello di personale, dato che anche nel caso di una procedura di non entrata in materia va rispettato il principio del diritto consuetudinario internazionale del divieto di respingimento, che vieta di ricondurre in modo coercitivo una persona straniera in uno Stato che potrebbe sottoporla a persecuzione. Dal

punto di vista finanziario, con il nuovo disciplinamento proposto non si otterrebbero grossi risparmi, visto che con una decisione di non entrata in materia il problema dell'esecuzione dell'allontanamento, come spiegato nel numero 4.2.1, non sarebbe comunque risolto.

Sui maggiori oneri finanziari e a livello di personale legati all'introduzione di sanzioni contro le compagnie aeree a livello di diritto generale sugli stranieri non è possibile fornire dati, visto il non precisato numero di fattispecie penali e la vaghezza quanto alla forma.

Le modifiche proposte dagli iniziativaisti nell'ambito dell'assistenza e dell'occupazione non avrebbero nessuna ripercussione sul personale e sulle finanze della Confederazione, visto che la designazione di dentisti e fornitori di prestazioni mediche generali, l'unificazione delle prestazioni assistenziali, il loro versamento in natura e la riduzione dell'assistenza dentaria a meri trattamenti di pronto soccorso per lenire il dolore sono misure di fatto già applicate.

I risparmi che risulterebbero dalla riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali generali possono essere definiti minimi, se si pensa che già oggi le prestazioni assistenziali rimborsate dalla Confederazione sono inferiori del 20 per cento rispetto a quelle percepite dagli altri beneficiari. Visto che l'impostazione più precisa e l'estensione delle prestazioni che in fin dei conti andrebbero dispensate e rimborsate nel quadro del pronto soccorso non hanno potuto essere definite nemmeno nell'ambito del gruppo di lavoro che si è occupato del finanziamento, non è possibile tradurre in cifre i risparmi prevedibili (cfr. in proposito anche il rapporto finale del gruppo di lavoro «Finanziamento del settore dell'asilo» del 9 marzo 2000). Non bisogna inoltre dimenticare che l'istituzione di un sistema di medici di fiducia per valutare se le prestazioni da fornire a richiedenti l'asilo respinti e a persone accolte provvisoriamente siano rimborsabili comporterebbe dei costi aggiuntivi.

Il dispendio amministrativo causato dal ritiro immediato e sistematico del permesso di lavoro a richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta ma ai quali durante la procedura d'asilo era stata concessa l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa non sarebbe giustificabile in quanto il permesso di lavoro si estingue comunque alla scadenza del termine per lasciare la Svizzera (cfr. n. 4.2.5). Nel caso delle persone accolte provvisoriamente che hanno violato l'obbligo di collaborare si darebbe al contrario un aumento dei costi pari a diversi milioni di franchi, visto che queste diverrebbero dipendenti dalle prestazioni assistenziali. Per poter controbilanciare le conseguenze negative quanto a disoccupazione con un numero sufficiente di posti in programmi occupazionali, bisognerebbe prevedere spese ulteriori per almeno 5,4 milioni di franchi. Oggi i programmi d'occupazione sono finanziati dalla Confederazione con un importo di circa 17 milioni di franchi all'anno. Quanto all'esecuzione più efficiente delle decisioni d'allontanamento passate in giudicato, obiettivo che ha ispirato la richiesta di misure restrittive da parte degli iniziativaisti, nell'ambito dell'attuale revisione parziale della legge sull'asilo intendiamo proporre un modello di finanziamento che dovrebbe promuovere con degli incentivi finanziari la collaborazione reciproca tra Confederazione e Cantoni.

6.2

Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni

Considerate le difficoltà di fatto, che abbiamo esposte e che sussistono malgrado il nuovo disciplinamento, nell'esecuzione della decisione di allontanamento verso il Paese d'origine, di provenienza o anche verso uno Stato terzo, potrà essere nella maggioranza dei casi eventualmente seguita una procedura accelerata da parte delle autorità federali. In molti casi dovrà comunque essere decisa, a causa dei persistenti problemi legati all'allontanamento, un'attribuzione ai Cantoni.

Anche per i Cantoni e i Comuni le modifiche proposte nell'ambito delle prestazioni assistenziali mediche generali e dentarie e dell'occupazione non avrebbero nessuna ripercussione finanziaria e personale, essendo le relative richieste di fatto già soddisfatte e applicate.

La riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali, la limitazione delle prestazioni mediche generali ai meri trattamenti di pronto soccorso, come pure l'esclusione dal mercato del lavoro di richiedenti l'asilo respinti e di determinate persone accolte provvisoriamente non avrebbero, nel caso di un adeguamento corrispondente degli importi forfettari, ripercussioni finanziarie dirette sui Cantoni (per le ripercussioni indirette si confronti invece il numero 6.3), visto che i costi aggiuntivi che ricadrebbero sui Cantoni sarebbero risarciti dalla Confederazione, alla quale andrebbero invece accreditati gli eventuali risparmi. Dal punto di vista dell'effettivo del personale, la riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali ridurrebbe l'onere incombente. È prevedibile tuttavia che le economie così realizzate causerebbero costi equivalenti in altri ambiti della vita sociale collettiva (cfr. n. 6.3).

6.3

Altre ripercussioni

La riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali, come pure la limitazione delle prestazioni mediche generali ai richiedenti l'asilo respinti e alle persone accolte provvisoriamente ai meri trattamenti di pronto soccorso, sarebbero di per sé adatte a diminuire l'attrattiva della Svizzera come Paese d'asilo. Bisogna però considerare che la decisione di emigrare in un determinato Paese non è tanto influenzata dalla forma e dalla portata dell'aiuto sociale, quanto piuttosto dall'esistenza o meno di una rete di relazioni sociali (cfr. lo studio del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni, *Asyldestination Europa, Eine Geographie der Asylmigrationen oder Determinanten der Verteilung von Asylgesuchen*, giugno 2000). La riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali e l'esclusione dal mercato del lavoro potrebbero inoltre portare ad un aumento della piccola criminalità con costi aggiuntivi nell'ambito della polizia e della giustizia; un aumento che, viste le categorie di persone coinvolte, non potrebbero essere prevenute neanche aumentando il numero di posti nei programmi occupazionali.

7

Rapporto con il diritto europeo

Per impedire che richiedenti l'asilo vengano successivamente respinti da Stati differenti, senza che la loro domanda d'asilo venga trattata da uno Stato firmatario, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha emanato la raccomandazione

N° R (97) 22 del 25 novembre 1997, che fissa le linee direttive per la designazione di uno Stato terzo sicuro. Ai sensi di questa raccomandazione, uno Stato terzo sicuro deve offrire garanzie per il rispetto dei principi di diritto internazionale finalizzati alla protezione dei rifugiati e dei diritti dell'uomo, in particolare del divieto di tortura e di trattamenti disumani o umilianti. In tale contesto riveste particolare importanza il fatto che uno Stato terzo garantisca che una persona possa presentare una domanda d'asilo e chiedere una protezione efficace con l'allontamento.

La questione del Paese europeo competente per il trattamento di una domanda d'asilo è determinata – ad eccezione della Svizzera, che non ha sottoscritto l'accordo – dalla Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990. In questo modo si evita che richiedenti l'asilo vengano respinti successivamente da più Stati, in quanto nessuno di questi si ritiene competente. Al richiedente l'asilo viene inoltre garantito che la sua domanda sarà giudicata in accordo con le norme del diritto pubblico internazionale.

Le disposizioni proposte dall'iniziativa non contraddicono le norme applicabili del diritto europeo in vigore e in linea di principio non comportano un'infrangimento del principio di non respingimento. Il disegno di una nuova direttiva della Commissione Europea del 20 settembre 2000 (COM (2000) 578 alla fine) prevede tuttavia che solo quei Paesi che rispettano i diritti dell'uomo e le disposizioni della Convenzione sullo statuto dei rifugiati possano essere riconosciuti come Stati terzi sicuri. La Commissione propone d'introdurre norme comuni per l'applicazione di determinati concetti, come quello di «Stato terzo sicuro», lasciando ad ogni Stato membro la libertà di assumere o meno la definizione proposta. In caso affermativo però, gli Stati saranno tenuti ad osservare nelle loro prescrizioni interne le disposizioni quadro stabilite nella linea direttiva. Allo stadio attuale, tuttavia, la compatibilità con la futura normativa definitiva dell'UE in materia di «Stato terzo sicuro» non può essere ancora determinata in maniera completa. Le problematiche specifiche riguardo alla ripartizione delle domande d'asilo tra i Paesi europei sono già state oggetto – in particolare relativamente al principio dello Stato terzo sicuro – di tutta una serie di interventi nel nostro continente.

8 Conclusioni

Le richieste dei promotori dell'iniziativa sono già soddisfatte in ampia misura con il diritto vigente. Per quanto riguarda il disciplinamento sugli Stati terzi e l'introduzione di sanzioni contro le compagnie aeree, si stanno elaborando normative efficaci e di più ampia portata nell'ambito della revisione in corso della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri e della legge sull'asilo. L'iniziativa propone misure come la riduzione al minimo delle prestazioni assistenziali e delle cure mediche per i richiedenti l'asilo respinti e le persone provvisoriamente accolte che hanno violato il loro obbligo di collaborare, o l'esclusione dal mercato del lavoro, che sono sproporzionate e estremamente difficili da attuare. Non sono inoltre adeguate a diminuire l'attrattiva della Svizzera come Paese d'asilo, e sarebbero in grado di realizzare tutt'al più dei risparmi limitati. Tali risparmi sarebbero ampiamente superati dai maggiori costi dovuti alla totale dipendenza dalle prestazioni assistenziali dei richiedenti l'asilo e delle persone accolte provvisoriamente che sarebbero escluse dal mercato del lavoro e alla necessità di operare investimenti supplementari nel settore dei programmi occupazionali.