



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP

Ufficio federale della migrazione UFM

Rapporto

sulle modifiche della legge sull'asilo nell'ambito di un messaggio aggiuntivo

al messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo

Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Luglio 2011

Compendio

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 presso il 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 a 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 rapporto illustra le modifiche di legge necessarie a tale scopo.

Contenuto delle ulteriori modifiche della LAsi

Viene introdotta una fase preparatoria all'effettiva procedura d'asilo, in cui verranno possibilmente svolti tutti gli accertamenti preliminari necessari per il trattamento della domanda d'asilo, in modo da permettere poi una procedura celere. In particolare, le domande di ammissione o riammissione di un richiedente di regola dovranno essere presentate allo Stato Dublino competente già nella fase preparatoria.

I richiedenti l'asilo con problemi di salute potranno sottoporsi a un esame medico gratuito svolto da specialisti incaricati dalla Confederazione nei centri di registrazione e procedura (CRP). Eventuali problemi di salute che sono noti al richiedente e rilevanti per la procedura di asilo e di allontanamento devono essere comunicati

immediatamente dopo la presentazione della domanda d'asilo. I problemi di salute comunicati successivamente saranno presi in considerazione nella procedura di asilo e di allontanamento solo se dimostrati dal richiedente.

Nella procedura di ricorso sono previsti puntuali miglioramenti della tutela giurisdizionale, tra cui l'introduzione di un 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 sarà abrogato. Oltre agli avvocati potranno esercitare il patrocinio d'ufficio anche i laureati in giurisprudenza con conoscenze specifiche di diritto procedurale e diritto d'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 dovranno infine essere possibili accordi tra il DFGP e il Tribunale amministrativo federale (TAF) sulle priorità e sull'iter amministrativo delle procedure di prima e seconda istanza.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.1.1 Revisione in corso della LAsi e incarico della CIP-S	5
1.1.2 Contenuti principali del rapporto sulle misure per accelerare la procedura d'asilo	5
1.1.3 Decisione della CIP-S	7
1.1.4 Passi futuri	7
1.2 La normativa proposta	8
1.2.1 Introduzione di una fase preparatoria prima dell'effettiva procedura d'asilo	8
1.2.2 Esame medico nei centri di registrazione e procedura della Confederazione	8
1.2.3 Misure per una migliore tutela giurisdizionale	8
1.2.4 Accordi tra DFGP e TAF per semplificare l'iter amministrativo	9
2 Commento dei singoli articoli della LAsi	10
2.1 Sostituzione dell'espressione «Ufficio federale» con «UFM»	10
2.2 Capitolo 1: Principi	10
2.3 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo	10
2.4 Capitolo 8: Tutela giurisdizionale	13
3 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni	14
3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	14
3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione	15
3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	15
4 Aspetti giuridici	16
Avamprogetto di legge sull'asilo, LAsi	

1 Punti 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 Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31). Il progetto è attualmente discusso in Parlamento presso il 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. Tenendo conto soltanto dei casi in cui è stato presentato ricorso, tale stima ammonta a 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 nel settore dell'asilo. 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 ridurre drasticamente la durata.

Nell'elaborazione del rapporto 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, CDDGP; Conferenza delle direttrici e dei direttori delle opere sociali, CDOS; Associazione dei servizi cantonali di migrazione, ASM), la Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) e l'Amministrazione federale (Ufficio federale di giustizia, UFG; Dipartimento federale degli affari esteri, DFAE).

Il rapporto sulle misure per accelerare la procedura d'asilo è stato discusso nella seduta della CIP-S del 9 maggio 2011.

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 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) viene stimata a 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 di 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 nonché per un'assistenza professionale dei richiedenti l'asilo, comprensiva di una tutela giurisdizionale completa, che rappresenta una base importante per procedure celeri ed eque.

Il rapporto presenta tre possibili varianti, con l'obiettivo di rendere le procedure d'asilo più celeri ed economiche, 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 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 se non collaborano con le autorità ai fini del loro 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 finora 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 vengono 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 di 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 TPF 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 vengano svolte molto più celermente nei centri federali. La CIP-S sostiene la variante 1. Inoltre, intende far confluire nella revisione sull'asilo in corso le misure a breve termine proposte nel rapporto (variante 3). La Commissione ha stabilito all'unanimità questo modo di procedere.

La CIP-S ha deciso di dividere in due parti il disegno di legge sulla revisione della LAsi attualmente pendente, in modo da trattarle in due momenti separati. 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 contempli 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 D-LAsi) nonché la riduzione dei termini di ricorso (cfr. art. 108 D-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 sopracitato 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 Consiglio federale 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 Consiglio federale ha inoltre incaricato il DFGP di presentare entro la fine di settembre 2011 un rapporto 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 rapporto illustra le modifiche legali necessarie a tale scopo.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Introduzione di una fase preparatoria prima dell'effettiva procedura d'asilo

Con la presentazione della domanda d'asilo inizia una fase preparatoria in cui, subito dopo l'entrata nel CRP, vengono svolti tutti gli accertamenti preliminari rilevanti per lo svolgimento della procedura d'asilo (art. 26 AP-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 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'origine dei richiedenti. Un'eventuale domanda di ammissione o riammissione del richiedente dovrà di regola essere presentata allo Stato Dublino competente già durante la fase preparatoria.

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 terze persone. La fase preparatoria è intesa a garantire che le procedure d'asilo vengano svolte in maniera più rapida ed efficiente.

1.2.2 Esame medico nei centri di registrazione e procedura della Confederazione

Durante la fase preparatoria, i richiedenti l'asilo con problemi di salute possono sottoporsi a un esame medico svolto da specialisti incaricati dalla Confederazione direttamente nei CRP (art. 26a AP-LAsi). Oltre alla visita sanitaria di confine obbligatoria, questa possibilità è gratuitamente a disposizione dei 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. 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 ed è 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 tal modo, l'esecuzione dell'allontanamento viene 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 LAsi incaricando il Consiglio federale di sottoporre uno nuovo che metta in atto la variante 1. Vanno in particolare ridisciplinati i termini ricorsuali e la tutela giurisdizionale.

Alla luce di tali fatti, fino all'introduzione della nuova normativa, la tutela giurisdizionale dei richiedenti l'asilo va rafforzata mediante modifiche puntuali già nell'am-

bito 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 AP-LAsi). L'attuale requisito della rappresentanza legale (cfr. art. 65 cpv. 2 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa, PA, RS 172.021) non è più obbligatorio. Oltre agli avvocati potranno esercitare il patrocinio d'ufficio anche i laureati in giurisprudenza con conoscenze specifiche di diritto procedurale e diritto d'asilo (cfr. art. 65 cpv. 2 PA). Il vantaggio è che le persone che si occupano della consulenza legale, che non sempre sono avvocati, possono anche rappresentare i richiedenti l'asilo nell'ambito del patrocinio gratuito. Inoltre, viene creata una base legale secondo cui gli atti procedurali vengono fatti pervenire d'ufficio ai richiedenti l'asilo insieme alla notifica della decisione (art. 17 cpv. 5 AP-LAsi). Finora questo veniva fatto soltanto nel caso di procedure di non entrata nel merito oppure di procedure svolte all'aeroporto.

1.2.4 Accordi 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. la versione tedesca del rapporto, 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 esistono accordi tra il TAF e l'UFM sulle priorità nelle procedure di prima e seconda istanza né sull'iter amministrativo. Simili accordi sono utili e necessari per garantire che le procedure siano svolte senza intoppi, soprattutto anche nei periodi in cui vengono presentate molte domande d'asilo. Per questo motivo, tra il DFGP e il TAF devono essere possibili accordi circa le priorità e l'iter amministrativo delle procedure di prima e seconda istanza (cfr. art. 109a AP-LAsi).

2 **Commento dei singoli articoli della LAsi**

2.1 **Sostituzione dell'espressione «Ufficio federale» con «UFM»**

In tutta la LAsi l'espressione «Ufficio federale» viene sostituita dal termine «UFM». Questa modifica redazionale è intesa a garantire una maggiore chiarezza nelle disposizioni della legge.

2.2 **Capitolo 1: Principi**

Articolo 17 capoverso 5 (nuovo)

Se viene ordinata l'esecuzione dell'allontanamento, gli atti procedurali verranno 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 verranno forniti soltanto gli atti che è necessario presentare nell'ambito di una pertinente 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 segg. della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri, LStr; RS 142.20). 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.

2.3 **Capitolo 2: Richiedenti l'asilo**

Articolo 26 capoverso 1^{bis} (nuovo), capoversi 2, 2^{bis} e 2^{ter} (nuovo)

Capoverso 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 CRP, vengono eseguiti tutti gli accertamenti preliminari rilevanti per lo svolgimento di una procedura d'asilo. Questo permette anche una migliore organizzazione della successiva audizione sui motivi d'asilo. La fase preparatoria dura al massimo tre settimane dalla presentazione della domanda d'asilo.

Capoverso 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 vengono 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 1999 sull'asilo, OAsi 3; RS 142.314). Queste eccezioni sono contemplate nell'espressione «di norma». Durante la fase preparatoria possono inoltre essere effettuati ulteriori accertamenti utili a seconda della provenienza dei richiedenti (p. es. elenco di domande su un determinato Paese o raccolta di informazioni sull'attuale situazione politica). Già durante la fase preparatoria i richiedenti l'asilo possono essere interrogati oralmente o per iscritto 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 concernenti gli 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.

Capoverso 2^{bis}

Secondo la nuova disposizione, un'eventuale domanda di ammissione o riammissione di richiedenti l'asilo presso uno Stato Dublino va di regola presentata a tale Stato già durante la fase preparatoria. Questo limite temporale (la fase preparatoria dura infatti 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 ad eseguire l'allontanamento nello Stato Dublino competente. Ne consegue tuttavia un aumento delle capacità necessarie per il soggiorno presso i 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 «normalmente».

Capoverso 2^{ter} (nuovo)

I compiti menzionati al capoverso 2 devono poter essere delegati a terzi. Si tratta in particolare di compiti amministrativi, in quanto attività come la redazione di una decisione d'asilo o le audizioni 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 per garantire il funzionamento dei CRP è attualmente già sancita a livello di ordinanza (cfr. art. 17 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo, OAsi 1; RS 142.311). 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 ne risulta sgravato dal punto di vista amministrativo.

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 fatti valere motivi medici è difficile e dispendioso in termini di tempo. Anche se già attualmente esiste la possibilità di far verificare da un medico di fiducia i motivi medici adottati, questo comporta un notevole onere aggiuntivo, visto che nella LAsi vigente non esiste un disciplinamento specifico sulla procedura in caso di motivi medici.

Nella procedura d'asilo va pertanto introdotta una regolamentazione per i motivi medici, 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.

Capoverso 1

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. Il termine può essere fissato dal Consiglio federale a livello di ordinanza, ma in ogni caso non deve superare la durata massima della fase preparatoria pari a tre settimane (cfr. art. 26 cpv. 1bis AP-LAsi). È comunque necessario tenere conto della situazione concreta nel singolo caso, per esempio quando un richiedente non è in grado di far valere i propri problemi di salute entro il termine prefissato per legittimi motivi.

Al momento dell'entrata nel CRP, i richiedenti vengono informati – per iscritto mediante un promemoria e oralmente durante l'audizione sulla persona – che devono far valere eventuali problemi di salute subito dopo la presentazione della domanda d'asilo e che possono farsi esaminare gratuitamente da personale medico specializzato.

Se vengono fatti valere problemi medici, l'interessato deve rivolgersi allo specialista designato dall'UFM. Nella pratica questa prima consultazione verrà probabilmente eseguita presso i CRP da personale medico con una formazione specifica. Se è indicato dal punto di vista medico, il richiedente in questione viene indirizzato verso lo specialista incaricato dall'UFM. L'articolo 82a LAsi, secondo cui tra gli altri è possibile limitare la scelta dei fornitori di prestazioni e quella dell'assicuratore, si applica per analogia anche durante il soggiorno nel CRP.

Capoverso 2

Nelle procedure d'asilo e di allontanamento (comprese eventuali procedure di riesame) i problemi di salute fatti valere successivamente possono essere presi in considerazione soltanto se l'interessato è in grado di dimostrarli (cfr. art. 32 cpv. 2 PA). Contrariamente alla regola generale, secondo cui nell'ambito di una procedura d'asilo le allegazioni dei richiedenti devono perlomeno essere rese verosimili (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 i motivi medici adottati destano dubbi, l'UFM può incaricare un medico di fiducia di verificare le allegazioni o il certificato medico presentato in un secondo momento, oppure di esaminare 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 comprova 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'audizione sulla persona anche oralmente, sulla necessità di dimostrare eventuali motivi medici fatti valere in un secondo momento nell'ambito della procedura d'asilo.

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

2.4 Capitolo 8: Tutela giurisdizionale

Art. 109a (nuovo) Accordi

Nel rapporto del DFGP di marzo 2011 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, una delle quali è il fatto che non esistono accordi con il TAF sulle priorità nelle procedure di prima e seconda istanza nonché sull'iter amministrativo. Per garantire che le procedure vengano svolte senza intoppi, tali accordi sono utili e necessari soprattutto anche nei periodi in cui vengono presentate molte domande d'asilo. Visto che gli accordi riguardano soltanto questioni amministrative resta pienamente garantita l'indipendenza del giudice sancita dalla Costituzione federale (art. 191c Cost.; RS 101).

Art. 110a (nuovo) Patrocinio gratuito

Capoverso 1

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. Infatti, accertare secondo il diritto vigente che il patrocinio d'ufficio sia necessario nel caso concreto, è un'operazione relativamente dispendiosa.

Nell'ambito della procedura di ricorso, l'interessato deve richiedere di essere dispensato dai costi procedurali e dalle spese per il patrocinatore d'ufficio (cfr. art. 65 cpv. 2 PA).

Eliminando l'obbligo di accertare la necessità di un gratuito patrocinio è possibile sgravare il TAF. Inoltre, visto che in caso di patrocinio d'ufficio può essere richiesto un maggior rispetto delle prescrizioni formali, la procedura di ricorso viene accelerata.

Capoverso 2

In deroga all'articolo 65 capoverso 2 PA, nell'ambito dell'asilo non è più prevista un'esclusiva degli avvocati per il patrocinio d'ufficio. Il vantaggio di tale soluzione è che le persone che si occupano della consulenza legale nella procedura di prima istanza, e che non sempre sono avvocati, possono anche rappresentare i richiedenti l'asilo nell'ambito del patrocinio gratuito. Le persone che intendono essere designate quali rappresentanti legali dal TAF devono essere laureate in giurisprudenza e disporre di conoscenze specifiche di diritto procedurale e diritto d'asilo (p. es. laurea in giurisprudenza con diritto della migrazione come opzione specifica, oppure collaborazione in un ufficio di consulenza giuridica specializzato). Le persone che dispongono soltanto di un bachelor in giurisprudenza non devono essere ammesse, perché di regola, anche se hanno buone conoscenze giuridiche di base, non dispongono del necessario sapere specifico.

3 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

3.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

A lungo termine le modifiche proposte dall' AP-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, qualità 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 massimo 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 superiore al 50 per cento porta a costi supplementari pari a circa 60 milioni di franchi l'anno (costi di esercizio CRP: circa 52,5 milioni di fr., affitto locali UFCL [Computo delle prestazioni Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, UFCL]: circa 7,5 milioni di fr.).

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 AP-LAsi).

I costi supplementari per il gratuito patrocinio ai richiedenti l'asilo (cfr. art. 110a AP-LAsi) si aggirano intorno ai 2 milioni di franchi l'anno. Questa cifra è calcolata come segue: la percentuale di ricorsi in caso di domande d'asilo respinte, decisioni di non entrata nel merito e decisioni di riesame (complessivamente circa 16 000 decisioni l'anno) è attualmente del 30 per cento circa. Con la nuova 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 20 per cento dei ricorsi presentati non sono privi di probabilità di successo e richiederanno probabilmente un gratuito patrocinio sulla base della nuova disposizione. Il gratuito patrocinio per circa 1600

procedure di ricorso costerà circa 2 milioni di franchi (fr. 1200 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 AP-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 a 2,6 milioni di franchi. Va inoltre preventivato che 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 (circa 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 esborsato 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 e 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 (durata media del soggiorno nei Cantoni per i casi Dublino) la Confederazione non deve più rimborsare ai Cantoni l'importo forfettario.

Se, in caso di problemi di salute non fatti valere immediatamente dopo la presentazione della domanda d'asilo, l'onere della prova è maggiore (cfr. art. 26a cpv. 2 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 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 saranno di massimo 45 milioni di franchi (2275 persone x 55 franchi al giorno x 360 giorni).

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione

L'introduzione di una fase preparatoria nei CRP (cfr. art. 26 AP-LAsi) avverrà gradualmente. Le ripercussioni in materia di personale derivanti da tale misura non sono attualmente quantificabili. Eventuali altre ripercussioni in termini di personale saranno specificate nel messaggio aggiuntivo del Consiglio federale.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Non sono previsti costi supplementari per Cantoni e Comuni.

