

Rapporto esplicativo

Modifica urgente della legge sull'asilo del 28 settembre 2012

Avamprogetto delle modifiche d'ordinanza

Ufficio federale della migrazione
Febbraio 2013

Indice

1.	Parte generale	2
1.1	Oggetto dell'indagine conoscitiva del DFGP	2
1.2	Vaglio di nuove procedure nell'ambito di fasi di test.....	2
1.2.1	Situazione iniziale	2
1.2.2	Conferenza nazionale sull'asilo	3
1.2.3	Revisione della LAsi	4
1.2.4	Grandi linee del proposto riassetto del settore dell'asilo	4
1.3	Contenuto essenziale dell'ordinanza sulle fasi di test.....	6
1.4	Contenuto essenziale delle altre modifiche d'ordinanza	6
2.	Parte speciale	8
2.1	Commento alle singole disposizioni dell'ordinanza sulle fasi di test	8
2.2	Commento alle singole disposizioni dell'OAsi 1	22
2.3	Commento alle singole disposizioni dell'OAsi 2	26
2.4	Commento alle singole disposizioni dell'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo.....	27
2.4.1	Introduzione.....	27
2.4.2	Commento alle singole disposizioni	27
3.	Conseguenze finanziarie	30
3.1	Fasi di test.....	30
3.2	Centri speciali	31
3.3	Contributo alle spese per la sicurezza	31
3.4	Programmi d'occupazione	31

1. Parte generale

1.1 Oggetto dell'indagine conoscitiva del DFGP

Il 28 settembre 2012 il Parlamento ha adottato una modifica urgente della legge del 26 giugno 1998¹ sull'asilo (LAsi), entrata in vigore il 29 settembre 2013 (progetto 3)². Contro la modifica urgente è stato lanciato un referendum. La pertinente votazione si svolgerà il 9 giugno 2013.

Per attuare parte della modifica urgente della legge sull'asilo occorrono nuove disposizioni esecutive o adeguamenti sistematici delle ordinanze del Consiglio federale, oggetto della presente indagine conoscitiva. Sono proposte modifiche d'ordinanza segnatamente nei settori seguenti:

- esame di nuove procedure nell'ambito di fasi di prova (art. 112b LAsi);
- versamento di un contributo forfettario della Confederazione alle spese per la sicurezza e versamento di contributi della Confederazione per lo svolgimento di programmi d'occupazione ai Cantoni d'ubicazione dei centri di registrazione e procedura nonché dei centri per richiedenti l'asilo renitenti (art. 91 cpv. 2^{ter} e 4^{bis} LAsi);
- creazione di centri speciali per richiedenti l'asilo renitenti (art. 26 cpv. 1^{bis} segg. LAsi).

Affinché le modifiche urgenti della legge sull'asilo del 28 settembre 2012 possano essere attuate quanto prima nella loro totalità, l'indagine conoscitiva concernente le necessarie modifiche d'ordinanza è svolta prima della votazione sul referendum. Se la modifica della legge sull'asilo sarà respinta in votazione, le basi legali per queste disposizioni esecutive decadranno e non entreranno in vigore.

1.2 Vaglio di nuove procedure nell'ambito di fasi di test

1.2.1 Situazione iniziale

Il 26 maggio 2010, il Consiglio federale ha adottato un messaggio relativo alla revisione della LAsi. La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) è entrata in materia il 23 novembre 2010. Contemporaneamente, ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di elaborare entro la fine di marzo 2011 un rapporto sulla situazione nel settore dell'asilo e di individuare possibilità d'intervento più estese che consentano di ridurre nettamente la durata delle procedure.

Il 9 maggio 2011, la CIP-S si è pronunciata all'unanimità a favore dell'opzione d'intervento 1 del rapporto «Misure d'accelerazione nel settore dell'asilo»³ (in seguito: rapporto sulle misure d'accelerazione). L'opzione prevede di liquidare la maggior parte delle procedure d'asilo in centri di procedura, entro un termine vincolante breve. Ciò presuppone un riassetto completo del settore dell'asilo. La Svizzera continua a garantire la debita protezione alle persone effettivamente perseguitate. La procedura d'asilo è svolta in maniera equa e consona ai principi dello Stato di diritto. A tal fine, i richiedenti l'asilo beneficiano di una tutela giurisdizionale completa e gratuita. Grazie a una procedura d'asilo celere è possibile contenere in maniera durevole il numero di domande d'asilo evidentemente abusive. Ciò conferisce maggiore credibilità alla politica d'asilo svizzera.

Il 6 giugno 2011, il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di analizzare nel dettaglio le conseguenze finanziarie, organizzative, giuridiche e politiche delle necessarie modifiche. Il

¹ RS 142.31

² <http://www.admin.ch/ch/i/as/2012/5359.pdf>

³ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf> (in tedesco e francese)

2 luglio 2012, il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, istituito ad hoc, ha presentato un rapporto intermedio.⁴ Era suo parere che le grandi linee delle misure d'accelerazione dovessero essere approvate da rappresentanti dei Cantoni nell'ambito di una conferenza sull'asilo.

Il 29 ottobre 2012, il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni ha approvato il proprio rapporto finale⁵ e i dati di riferimento in esso contenuti⁶. Questi dati descrivono gli obiettivi centrali del riassetto, le esigenze poste al processo dell'asilo⁷, le possibili varianti per l'attuazione e le conseguenze per quanto concerne la collaborazione tra gli attori del settore dell'asilo coinvolti, segnatamente la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Le proposte misure d'accelerazione vanno testate quanto prima contestualmente a procedure d'asilo nell'ambito di fasi di test.

Il 22 novembre 2012, il rapporto finale e i dati di riferimento sono stati approvati dal comitato direttivo del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni. Nel comitato direttivo siedono rappresentanti del DFGP (la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del dipartimento) della CDCGP⁸ (il consigliere di Stato Hans-Jürg Käser, presidente) e della CDOS⁹ (il consigliere di Stato Peter Gomm, presidente). Il 21 gennaio 2013 si è svolta una pertinente conferenza sull'asilo (cfr. n. 1.2.2).

Il 1° febbraio 2013, il Consiglio comunale di Zurigo ha deciso di mettere l'area Duttweiler di Zurigo ovest a disposizione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) per allestirvi un centro di procedura temporaneo della Confederazione. Il previsto centro accoglierà fra 400 e 500 richiedenti l'asilo e un centinaio di posti lavoro. In una prima fase, vi saranno testate nuove procedure d'asilo. La realizzazione del progetto soggiace tuttavia al rilascio delle necessarie autorizzazioni e all'approvazione degli organi competenti della Confederazione e del Cantone Zurigo.

1.2.2 Conferenza nazionale sull'asilo

La conferenza nazionale sull'asilo, proposta nel rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, si è tenuta il 21 gennaio 2013. Vi hanno partecipato la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del DFGP, i consiglieri di Stato competenti per la CDCGP e per la CDOS, i vertici dell'Unione delle città svizzere e dell'Associazione dei Comuni svizzeri nonché rappresentanti del Tribunale amministrativo federale.

I partecipanti alla conferenza sull'asilo hanno adottato una dichiarazione congiunta¹⁰ in cui approvano il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni come anche i dati di riferimento del progetto «Riassetto del settore dell'asilo» del 21 novembre 2012. La dichiarazione congiunta prevede inoltre che la Confederazione sottoponga il riassetto del settore dell'asilo a fasi di test. I Cantoni, unitamente alle città e ai Comuni, supportano la Confederazione nella creazione di condizioni ottimali per uno svolgimento celere e per la buona riuscita delle fasi di test.

⁴ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/zwber-umsetz-beschleunig-asyl-i.pdf>

⁵ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/schlussber-neustruktur-asyl-f.pdf> (in tedesco e francese)

⁶ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/eckwerte-neustruktur-asyl-i.pdf>

⁷ La nozione abbraccia l'intero processo dell'asilo e dell'allontanamento: inoltre della domanda, fase preparatoria, procedura di prima istanza e all'occorrenza procedura di ricorso, disciplina del soggiorno in Svizzera, partenza dalla Svizzera o esclusione dalle strutture ricettive ordinarie.

⁸ Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

⁹ Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

¹⁰ <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2012-01-21/erklarung-f.pdf> (in tedesco e francese)

1.2.3 Revisione della LAsi

La revisione della LAsi proposta dal Consiglio federale nel rapporto del 26 maggio 2010 è stata suddivisa dal Parlamento in tre progetti distinti.

Progetto 2: il Parlamento approva in linea di principio il riassetto del settore dell'asilo proposto dal rapporto sulle misure d'accelerazione del DFGP (n. 1.1.). Le disposizioni proposte dal Consiglio federale per quanto concerne i termini di ricorso, la consulenza in materia di procedura e la valutazione delle opportunità sono pertanto respinte ed è emanato l'incarico di elaborare un nuovo progetto per velocizzare la procedura d'asilo grazie alla creazione di centri di procedura della Confederazione e grazie all'adeguamento dei termini di ricorso e della tutela giurisdizionale per i richiedenti l'asilo. Il nuovo progetto sarà sottoposto a consultazione nella primavera del 2013.

Progetto 3: il Parlamento ha adottato una serie di modifiche urgenti della legge sull'asilo, anche in vista del riassetto del settore dell'asilo. Le modifiche urgenti sono entrate in vigore il 29 settembre 2012. Per il previsto riassetto saranno importanti anche gli elementi seguenti:

- creazione di centri speciali per richiedenti l'asilo che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio regolare dei centri di registrazione (art. 26 cpv. 1^{bis} segg. LAsi; in seguito «centri speciali»);
- versamento di un contributo forfettario della Confederazione alle spese per la sicurezza (art. 91 cpv. 2^{ter} LAsi) e versamento di contributi della Confederazione per lo svolgimento di programmi d'occupazione (art. 91 cpv. 4^{bis} LAsi) ai Cantoni d'ubicazione dei centri di registrazione e procedura e dei centri speciali;
- utilizzazione temporanea esente da autorizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo durante al massimo tre anni (art. 26a LAsi);
- possibilità di vagliare nuove procedure nell'ambito di fasi di test (art. 112b LAsi);
- complemento alle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri (art. 74 segg. LStr).

Progetto 1: il 14 dicembre 2012, il Parlamento ha deciso altre modifiche non urgenti della LAsi. Parte di esse sono state parimenti adottate nell'ottica del riassetto del settore dell'asilo (p. es. miglioramento della tutela giurisdizionale, introduzione di una fase preparatoria, sostituzione delle decisioni di non entrata nel merito mediante procedure materiali celeri)¹¹. Le disposizioni esecutive rese necessarie da queste modifiche non urgenti sono tuttora in fase di elaborazione e saranno poste in consultazione in un secondo tempo.

1.2.4 Grandi linee del proposto riassetto del settore dell'asilo

Il rapporto finale e i dati indicativi del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni offrono una panoramica completa (vedi sopra, con i pertinenti link).

Il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni conclude che è possibile conseguire procedure più celeri soltanto se i principali attori si trovano in un medesimo luogo (segnatamente i richiedenti l'asilo, i responsabili dell'UFM per la procedura d'asilo, i rappresentanti legali, i consulenti per il ritorno, gli specialisti in materia di verifica dei documenti, di confronto con la banca dati Eurodac e di documentazioni sui Paesi). Stante il forte numero di domande d'asilo odierno, ciò presuppone un ampliamento dei centri di registrazione e procedura esistenti e, se del caso, l'apertura di nuovi centri in altre ubicazioni.

Per garantire un'organizzazione ottimale, i centri della Confederazione devono avere dimensioni ben precise. In Svizzera non sarebbero realizzabili grossi centri sul modello olandese (Ter Apel). Per il nostro Paese sarebbe invece ipotizzabile creare nuovi centri della Confede-

¹¹ <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2012/9685.pdf>

razione a partire dai centri di registrazione e procedura esistenti, eventualmente completati da centri d'attesa, di partenza e soprattutto da centri speciali.

I membri del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni sono parimenti unanimi nell'affermare che una procedura d'asilo celere è equa e consona ai principi dello Stato di diritto soltanto se i richiedenti beneficiano di una tutela giurisdizionale professionale, gratuita e indipendente.

Per conseguire l'accelerazione perseguita occorre distinguere le seguenti tipologie di procedura d'asilo:

Procedura ordinaria (conformemente all'ordinanza sulle fasi di test: procedura celere)

Le domande d'asilo per le quali non occorrono ulteriori chiarimenti dopo l'audizione (p. es. safe countries) vanno trattate secondo uno scadenziario prestabilito (procedura cadenzata) nell'ambito di una procedura ordinaria celere (ca. il 20% delle domande d'asilo). In questo contesto possono essere emanate sia decisioni di non entrata nel merito sia decisioni materiali sull'asilo. Lo stesso vale per le domande d'asilo che verosimilmente sfoceranno nella concessione di un diritto di permanenza in Svizzera (concessione dell'asilo, ammissione provvisoria). Nel definire la tipologia di procedura da applicare qualora si prospetti l'emanazione di una decisione d'asilo positiva occorre considerare in particolare la prassi in materia d'asilo degli Stati dell'UE. La proporzione di domande d'asilo trattate in procedura ordinaria può pertanto variare in funzione della tipologia delle domande.

In linea di principio, le persone oggetto di una procedura ordinaria non sono attribuite ai Cantoni. Le decisioni emanate in procedura ordinaria crescono in giudicato entro 100 giorni, compresa l'esecuzione dell'eventuale allontanamento. I richiedenti l'asilo interessati sono alloggiati in centri della Confederazione per l'intera durata della procedura e dell'esecuzione dell'allontanamento.

Procedura ampliata (conformemente all'ordinanza sulle fasi di test: procedura al di fuori delle fasi di test)

La procedura ampliata (ca. il 40% dei casi) si applica segnatamente alle domande d'asilo per le quali non è possibile emanare una decisione immediatamente dopo l'audizione oppure nell'ambito della procedura di ricorso, giacché occorrono ulteriori chiarimenti. La procedura ampliata può essere applicata anche alle domande che verosimilmente sfoceranno nella concessione di un diritto di permanenza in Svizzera (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo). Ciò vale in particolare per le domande d'asilo in provenienza da determinate regioni, il cui trattamento è temporaneamente sospeso perché non è possibile prevedere l'evoluzione della situazione nel futuro immediato (moratoria, definizione di priorità).

Qualora sia applicata la procedura ampliata, i richiedenti l'asilo sono attribuiti ai Cantoni per l'intera durata della procedura e dell'esecuzione dell'allontanamento. Le decisioni emanate nell'ambito della procedura ampliata crescono in giudicato entro un anno, compresa l'esecuzione dell'eventuale allontanamento.

Procedura Dublino

Anche i richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata secondo la procedura Dublino (tuttora ca. il 40%) restano entro la competenza della Confederazione fino al momento della partenza. Non vi è attribuzione ai Cantoni. Se più tardi non è possibile proseguire la procedura Dublino, il caso è trattato nell'ambito di una procedura ordinaria o ampliata. Come già tuttora, la procedura Dublino non prevede audizioni, tuttavia è svolta un'interrogazione ed è concesso il diritto di essere sentiti. Prima di emanare la decisione sull'asilo occorre attendere la risposta dello Stato Dublino competente alla richiesta di riammissione.

Per quel che riguarda la ripartizione dei richiedenti l'asilo tra Confederazione (procedura ordinaria nel 20% ca. dei casi, procedura Dublino nel 40% ca. dei casi) e Cantoni (procedura ampliata nel 40% ca. dei casi), occorre considerare che in parte dei casi Dublino non sarà possibile ottenere la riammissione da parte di un altro Stato Dublino e che per una parte delle domande trattate in procedura ordinaria sarà, sì, possibile emanare rapidamente una de-

cisione, ma l'esecuzione dell'allontanamento non potrà avvenire durante la permanenza presso i centri della Confederazione. In questi casi potrà essere necessario, in un secondo tempo, attribuire i richiedenti ai Cantoni. Occorre inoltre considerare che la proporzione di domande delle varie tipologie (proporzione di procedure Dublino, necessità di ulteriori chiarimenti, ecc.) può variare col tempo.

Un altro elemento essenziale del riassetto del settore dell'asilo è l'incoraggiamento delle partenze volontarie dei richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa. A questo scopo, nei centri della Confederazione occorre svolgere tempestivamente colloqui in vista del ritorno, informando i richiedenti l'asilo della possibilità di beneficiare di un aiuto al ritorno. I richiedenti l'asilo devono poter accedere alla consulenza per il ritorno e partire autonomamente dalla Svizzera beneficiando dell'aiuto al ritorno in ogni fase procedurale.

Le persone autorizzate a restare in Svizzera vanno integrate quanto prima.

1.3 *Contenuto essenziale dell'ordinanza sulle fasi di test*

L'avamprogetto dell'ordinanza sulle fasi di test codifica segnatamente i seguenti punti:

- durata massima di due anni per le fasi di test,
- le fasi di test concernono unicamente la procedura celere e la procedura Dublino. La procedura d'asilo al di fuori delle fasi di test è retta dal diritto vigente,
- attribuzione dei richiedenti l'asilo alle fasi di test secondo il principio della scelta a caso, impossibilità di presentare una domanda d'asilo in un centro della Confederazione,
- nessun vantaggio o pregiudizio per i richiedenti la cui decisione sull'asilo è emanata in un centro della Confederazione,
- organizzazione dei centri della Confederazione (centri di procedura, d'attesa e di partenza), durata massima della permanenza pari a 140 giorni,
- organizzazione e indennizzo della rappresentanza legale e della consulenza giuridica, rinuncia alla presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso durante l'audizione,
- compensazione per i Cantoni d'ubicazione al momento della ripartizione dei richiedenti l'asilo,
- organizzazione della fase preparatoria e della procedura celere (inclusi i criteri per l'attribuzione alla procedura ordinaria con ripartizione fra i Cantoni),
- organizzazione della procedura Dublino (fase preparatoria abbreviata),
- attribuzione ai Cantoni d'ubicazione dei centri della Confederazione dei richiedenti l'asilo oggetto di una decisione negativa sull'asilo e di esecuzione dell'allontanamento emanata in procedura celere,
- esecuzione dell'allontanamento dal centro della Confederazione da parte del Cantone d'ubicazione.

Le previste disposizioni esecutive sono consone ai principi della Costituzione federale e del diritto internazionale. Rispettano le condizioni quadro stabilite nell'articolo 112b LAsi. Garantiscono pienamente i diritti procedurali dei richiedenti l'asilo.

1.4 *Contenuto essenziale delle altre modifiche d'ordinanza*

Non tutte le modifiche urgenti della LAsi adottate il 28 settembre 2012 dal Parlamento comportano un'attuazione a livello di ordinanza (cfr. n. 1.1). Si pensi in particolare alle disposizioni sull'utilizzazione di infrastrutture ed edifici della Confederazione per l'alloggio di richiedenti l'asilo (art. 26a LAsi) e alle regole di competenza per ordinare una misura coercitiva (art. 74 cpv. 2, 76 cpv. 1 lett. b n. 5, 80 cpv. 1 della legge federale del 16 dicembre 2005¹² sugli stranieri; LStr), tutte direttamente applicabili.

¹² RS 142.20

Le modifiche delle ordinanze, così come la nuova ordinanza sulle fasi di test, sono di durata limitata e producono effetto fino al 28 settembre 2015.

L'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999¹³ sull'asilo (OAsi 1), l'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999¹⁴ sull'asilo (OAsi 2) e l'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007¹⁵ sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo sono modificate come segue:

1. OAsi 1

La modifica dell'OAsi 1 tiene conto dell'abbandono della possibilità di presentare una domanda d'asilo dall'estero e abroga la disposizione relativa alla procedura presso una rappresentanza diplomatica svizzera all'estero (art. 10 OAsi 1). La disposizione resta tuttavia applicabile alle domande d'asilo presentate all'estero prima del 29 settembre 2012.

È introdotta una nuova disposizione riguardante i centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi (nuovo art. 16^{bis} OAsi 1). Grazie a essa, l'UFM potrà assegnare, per un massimo di 140 giorni, un luogo di soggiorno e un alloggio collettivo (centro speciale) ai richiedenti l'asilo che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio regolare dei centri di registrazione. La decisione d'assegnazione può essere impugnata mediante ricorso contro la decisione finale sull'asilo (in applicazione dell'art. 107 LAsi).

L'ordinanza è parimenti modificata per consentire di proseguire la procedura d'asilo in un centro specifico e di eseguire l'allontanamento direttamente da tale centro, nel cui caso il richiedente è attribuito al Cantone d'ubicazione del centro.

2. OAsi 2

È introdotta una nuova disposizione riguardante il computo del contributo forfettario alle spese per la sicurezza versato ai Cantoni d'ubicazione dei centri di registrazione, dei centri esterni ai sensi dell'articolo 16a OAsi 1 o dei centri speciali ai sensi dell'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi (nuovo art. 41 OAsi 2). È previsto il versamento annuo di un importo di riferimento di 110 000 franchi per una capacità ricettiva di 100 persone in un centro di registrazione o centro esterno nonché in un centro della Confederazione (fasi di test) e per una capacità ricettiva di 50 persone in un centro speciale. Il contributo forfettario indennizza il Cantone per la totalità delle spese di sicurezza rimborsabili conformemente all'articolo 91 capoverso 2^{ter} LAsi.

3. Ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo

Il nuovo articolo 91 capoverso 4^{bis} LAsi introduce la possibilità per la Confederazione di versare dei contributi per la realizzazione di programmi d'occupazione a favore di persone residenti nei centri di registrazione, nei centri esterni o nei centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi nonché nei centri della Confederazione (fasi di test). Questa possibilità non si estende agli alloggi per richiedenti l'asilo gestiti dai Cantoni. Pertanto, è apparso opportuno prevedere nuove disposizioni esecutive relative ai programmi d'occupazione direttamente nell'ordinanza del DFGP, giacché essa codifica le modalità di funzionamento dei centri gestiti dalla Confederazione.

Sono inoltre introdotte due nuove disposizioni riguardanti la realizzazione e il finanziamento dei programmi d'occupazione nei centri della Confederazione (nuovi art. 6a e 6b). L'accesso a questi programmi è limitato alle persone di 16 anni o più. Per il lavoro svolto nell'ambito dei

¹³ RS 142.311

¹⁴ RS 142.312

¹⁵ RS 142.311.23

programmi può essere versato un assegno di motivazione. In linea di principio, le attività svolte devono rispondere a un interesse generale locale o regionale del Cantone o del Comune d'ubicazione del centro. Il finanziamento dei programmi d'occupazione da parte della Confederazione è limitato a un importo annuo massimo fissato nel preventivo. Al momento della stipula della convenzione relativa a un programma d'occupazione occorrerà perseguire un finanziamento da parte della Confederazione, del Cantone o del Comune per la realizzazione del programma.

L'ordinanza del DFGP subisce inoltre alcune modifiche formali che ne consentono l'applicazione ai centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi e ai centri gestiti nell'ambito di fasi di test. Per il momento l'UFM non gestisce siffatti centri e, pertanto, non dispone di elementi sufficienti per emanare un pertinente regolamento interno. All'occorrenza, l'ordinanza del DFGP sarà pertanto adeguata in tal senso in seconda battuta.

2. Parte speciale

2.1 Commento alle singole disposizioni dell'ordinanza sulle fasi di test

Articolo 1 Scopo e campo di applicazione

Capoverso 1

Il campo d'applicazione dell'ordinanza abbraccia unicamente le procedure svolte nell'ambito delle fasi di test. I richiedenti esclusi dalla procedura di test soggiacciono alle disposizioni della LAsi e della LStr.

Capoverso 2

La base legale dell'ordinanza sulle fasi di test è stata adottata dal Parlamento, il 28 settembre 2012, nell'ambito della modifica urgente della LAsi. La legge è stata dichiarata urgente in virtù dell'articolo 165 capoverso 1 della Costituzione della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999¹⁶ (Cost.) e sottostà a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost. È entrata in vigore il 29 settembre 2012 con effetto fino al 28 settembre 2015. Conformemente all'articolo 112b capoverso 5 LAsi, la durata massima delle fasi di test è di due anni.

Il capoverso 2 tiene conto sia delle prescrizioni sulla durata delle fasi di test sia della validità della legge.

Articolo 2 Definizione

Per le fasi di test è introdotta la nuova nozione di «centro della Confederazione». La distinzione tra centro di procedura, d'attesa o di partenza è legata alle svariate funzioni dei centri (cfr. in merito i commenti ad art. 7).

Articolo 3 Presentazione della domanda d'asilo

È mantenuta la possibilità di presentare una domanda d'asilo, in virtù dell'articolo 19 LAsi, al posto di controllo di un aeroporto svizzero, all'atto dell'entrata in Svizzera presso un passaggio di frontiera aperto o in un centro di registrazione.

Articolo 4 Attribuzione al centro della Confederazione

Capoverso 1

Le persone che presentano una domanda d'asilo sono attribuite al centro della Confederazione, e quindi alle fasi di test, secondo il principio della scelta a caso. Questo principio può

¹⁶ RS 101

essere applicato in vario modo: si può procedere per sorteggio oppure selezionando per esempio ogni quinto nuovo arrivato.

Occorre osservare il principio dell'unità della famiglia (art. 8 della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; CEDU). Se il membro di una famiglia è attribuito alle fasi di test, anche le domande d'asilo degli altri membri della famiglia vanno trattate nell'ambito delle procedure di test.

Capoverso 2

Determinate categorie di domande, come per esempio le domande multiple o le domande di riesame, vanno escluse dalle fasi di test.

Il 14 dicembre 2012, il Parlamento ha adottato la revisione della LAsi (progetto 1). Le modifiche entreranno verosimilmente in vigore il 1° gennaio 2014. Gli articoli 111*b* segg. LAsi introducono una nuova disciplina delle domande di riesame e delle domande multiple. In linea di principio, queste domande saranno trattate secondo una procedura unitaria celere svolta esclusivamente per scritto. Pertanto, le fasi di test non si prestano per il trattamento di queste domande.

Capoverso 3

Il capoverso 1 sancisce l'obbligo di osservare il principio dell'unità della famiglia nell'attribuire i richiedenti l'asilo a un centro della Confederazione. La decisione sulla concessione o il rifiuto dell'asilo dev'essere emanata a prescindere dal fatto che la domanda sia trattata nell'ambito delle fasi di test o no (vedasi anche l'art. 5). I motivi d'impugnazione si limitano pertanto alla garanzia dell'unità della famiglia sancita dall'articolo 8 CEDU.

Capoverso 4

L'attribuzione o meno alle fasi di test è compatibile con il principio costituzionale dell'uguaglianza. Le fasi di test comportano, sì, una procedura d'asilo celere, che accorcia conseguentemente la tempistica d'evasione e di ricorso, ma in compenso i richiedenti l'asilo beneficiano, quale misura accompagnatoria, di una tutela giurisdizionale completa e gratuita per l'intera procedura. Tutte le procedure garantiscono l'osservanza dei diritti procedurali, segnatamente anche per quanto riguarda l'obbligo delle autorità di stabilire integralmente i fatti.

Pertanto, non sussiste un diritto al trattamento della domanda e all'emanazione della decisione nell'ambito di fasi di test o secondo la procedura al di fuori di esse.

Articolo 5 Conseguenze della partecipazione alle fasi di test

La procedura nell'ambito delle fasi di test non influisce minimamente sull'esito della procedura d'asilo. La tipologia della procedura non influisce sulla qualità di rifugiato di una persona e sulla concessione o meno dell'asilo. Alle procedure in fase di test si applicano in particolare i principi della LAsi (segnatamente gli art. 1 segg.) e del diritto procedurale. Eventuali contestazioni possono essere sollevate in procedura di ricorso.

Articolo 6 Validità della LAsi e della LStr

Secondo l'articolo 112*b* capoverso 4 LAsi, tutte le disposizioni di legge a cui è derogato nell'ambito delle fasi test sono elencate in un'ordinanza. Tutte le disposizioni della LAsi e della LStr sono applicabili anche alle fasi di test, a meno che la predetta ordinanza non disponga esplicitamente altrimenti.

Articolo 7 Centri di procedura, d'attesa e di partenza

Capoverso 1

L'articolo disciplina la procedura quale viene svolta nei centri della Confederazione. Questi sono gestiti dall'UFM e possono essere adibiti a centri di procedura, d'attesa o di partenza. Le funzioni dei centri sono calcate sulle varie fasi procedurali. In un centro di procedura sono espletate diverse fasi procedurali che presuppongono la presenza di tutte le persone coinvolte nella procedura. In un centro d'attesa sono perlopiù alloggiati i richiedenti l'asilo che hanno

¹⁷ RS 0.101

già attraversato le principali fasi procedurali ma per i quali non è ancora stata emanata una decisione. Ciò si verifica segnatamente nell'ambito della procedura Dublino. I centri di partenza accolgono le persone oggetto di una decisione negativa sull'asilo in procinto di lasciare la Svizzera alla volta del loro Paese d'origine o di provenienza. Durante la permanenza nel centro di partenza queste persone sono oggetto di intensi preparativi in vista della partenza e beneficiano di regolari colloqui con i consultori per il ritorno.

Capoverso 2

Tutte le categorie di procedura iniziano con una fase preparatoria (cfr. art. 15) svolta in un centro di procedura. Le persone che, dopo la fase preparatoria, sono oggetto di una procedura celere, sono alloggiate in un centro di procedura per l'intera procedura di prima istanza e fino alla scadenza del termine di ricorso (cfr. lett. a).

Dopo la fase preparatoria, le persone oggetto di una procedura Dublino possono essere alloggiate in un centro d'attesa (lett. b). giacché, nell'ambito della procedura Dublino, praticamente tutte le fasi procedurali rilevanti che richiedono la presenza dei richiedenti l'asilo sono svolte sin dalla fase preparatoria. In seguito non è pertanto più necessario che gli interessati permangano nel centro di procedura. Peraltro, i termini di risposta inerenti alla procedura Dublino possono raggiungere i due mesi.

Le persone la cui domanda d'asilo non può essere trattata né in procedura celere né in procedura Dublino sono attribuite ai Cantoni (lett. c)

Capoverso 3

Vedasi commento ad capoverso 2, secondo paragrafo.

Capoverso 4

Le persone oggetto di una decisione negativa sull'asilo emanata nell'ambito delle fasi di test e per le quali è stata ordinata l'esecuzione dell'allontanamento possono essere alloggiate, dopo la scadenza del termine di ricorso, presso un centro di partenza. L'obiettivo è che queste persone beneficino degli intensi preparativi alla partenza prodigati in siffatti centri e siano incoraggiate a lasciare volontariamente la Svizzera.

Capoverso 5

I centri della Confederazione sono organizzati segnatamente in funzione della disponibilità di luoghi e locali adatti. Occorre flessibilità, in particolare per le fasi di test.

Capoversi 6 e 7

La durata complessiva del soggiorno nei centri della Confederazione è di massimo 140 giorni. Non occorre necessariamente esaurire la durata massima. Si pensi, per esempio, ai casi di concessione di un diritto di soggiorno (concessione dell'asilo o ammissione provvisoria) o di esecuzione rapida dell'allontanamento dal centro della Confederazione.

Tuttavia, dev'essere possibile attribuire i richiedenti a un Cantone prima dello scadere della durata massima anche qualora sia chiaro a priori che non sarà possibile eseguire la partenza entro i termini previsti. Al proposito, la fase di test sarà l'occasione di maturare preziose esperienze in quest'ambito.

La durata massima del soggiorno può essere prolungata adeguatamente, per esempio qualora l'esecuzione dell'allontanamento sia imminente. Durante le fasi di test, la ripartizione fra i Cantoni e l'attribuzione agli stessi sono rette dagli articoli 13 e 14.

Articolo 8 Funzionamento dei centri

Capoverso 1

La possibilità di demandare a terzi compiti per garantire il funzionamento dei centri di registrazione e procedura è tuttora sancita a livello di ordinanza (cfr. art. 17 OAsi 1). Tuttavia, per motivi di trasparenza e di certezza del diritto, è stata precisata direttamente nella legge in occasione dell'ultima revisione della LAsi, adottata il 14 dicembre 2012 dal Parlamento (progetto 1). La nuova disposizione entrerà tuttavia in vigore verosimilmente soltanto il 1° gennaio 2014, per cui è ripresa nell'avamprogetto di ordinanza.

Capoverso 2

Il campo d'applicazione dell'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo abbraccia i centri di registrazione e i centri esterni gestiti dalla Confederazione come anche gli alloggi presso gli aeroporti internazionali.

L'esercizio dei centri della Confederazione può pertanto essere codificato in tale ordinanza, ma può anche essere oggetto di un'ordinanza speciale. L'esercizio di questi centri non è ancora stato descritto in un assetto definitivo; in particolare, è tributario della disponibilità di luoghi e locali adatti. Il varo delle pertinenti disposizioni seguirà pertanto in seconda battuta da parte del DFGP.

Articolo 9 Recapito

Capoverso 1

L'articolo 12 capoverso 1 LAsi disciplina le notificazioni o comunicazioni ai richiedenti l'asilo. Nell'ambito delle fasi di test, i richiedenti l'asilo devono essere alloggiati in centri della Confederazione. Pertanto è superfluo un recapito postale, cui supplisce la consegna personale contro sottoscrizione di una conferma scritta di ricezione.

Capoverso 2

Per il buon funzionamento della procedura d'asilo, il fornitore di servizi che garantisce la consulenza giuridica e la rappresentanza legale dev'essere presente al centro della Confederazione. Incombe al fornitore di servizi provvedere a che il rappresentante legale assegnato al richiedente l'asilo ottenga senza indugio tutte le notificazioni e comunicazioni. Il rappresentante legale assegnato al richiedente l'asilo non si trova in permanenza presso il centro della Confederazione. Pertanto, occorrerebbe recapitargli per posta le notificazioni o comunicazioni che lo interessano. Ciò rallenterebbe le procedure in maniera non trascurabile a causa del termine di deposito di sette giorni presso gli uffici postali previsto dalla legge. Grazie alla consegna al fornitore di servizi è invece garantito che il rappresentante legale ottenga senza indugio le notificazioni o comunicazioni che lo concernono, il che evita inutili rallentamenti procedurali (in merito all'assetto della consulenza giuridica e della rappresentanza legale, vedasi art. 21 segg.).

Articolo 10 Notificazione delle decisioni

Capoverso 1

Conformemente all'assetto per la consulenza giuridica e la rappresentanza legale, il fornitore di servizi assegna al richiedente l'asilo un rappresentante legale (art. 21 segg.). Il fornitore di servizi è costantemente rappresentato presso il centro. Pertanto, è possibile notificare una decisione senza indugio e in qualsiasi momento. Ne consegue che le decisioni sull'asilo e le decisioni di altra natura sono considerate notificate non appena l'UFM le ha notificate al fornitore di servizi. Spetta poi al fornitore di servizi o al rappresentante legale informare senza indugio il richiedente l'asilo dell'avvenuta notificazione.

Capoverso 2

Se i richiedenti l'asilo si fanno rappresentare da un procuratore da essi designato, le decisioni sono notificate direttamente ai richiedenti, giacché il recapito postale rallenterebbe la procedura (cfr. commento ad art. 9 cpv. 2).

Articolo 11 Lingua della procedura

Capoverso 1

Le persone la cui domanda d'asilo è trattata nell'ambito delle fasi di test beneficiano di una tutela giurisdizionale completa. In questo contesto appare pertanto lecito redigere gli atti e emanare le decisioni unicamente nella lingua ufficiale del Cantone d'ubicazione. Ciò concorre alla celerità procedurale.

Capoverso 2

Vi sono due eccezioni alle norme sancite dai capoversi 1 e 2. Le deroghe coincidono in linea di principio con il vigente articolo 4 OAsi 1 (disposizione introdotta nella legge nell'ambito dell'ultima revisione della LAsi, ma che entrerà in vigore verosimilmente soltanto il 1° gennaio 2014).

Soltanto l'articolo 4 lettera c OAsi 1 non è applicabile alle procedure nell'ambito delle fasi di test, giacché la disposizione disciplina l'audizione diretta in un centro di registrazione.

Articolo 12 Disposizioni procedurali speciali

Osservazioni generali

I capoversi 1 e 2 corrispondono a disposizioni che sono state adeguate nell'ambito dell'ultima revisione della LAsi, adottata il 14 dicembre 2012 (progetto 1; art. 17 cpv. 3^{bis} e 5 LAsi). Queste disposizioni entreranno verosimilmente in vigore il 1° gennaio 2014. Pertanto, vanno inserite tali e quali nell'ordinanza in vista dello svolgimento della procedura d'asilo nell'ambito delle fasi di test.

Si vedano al proposito il messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (FF **2010** 3889) e il messaggio aggiuntivo del 23 settembre 2011 (FF **2011** 6517 seg.).

Articolo 13 Ripartizione fra i Cantoni d'ubicazione e computo sulla quota parte in base alla chiave di riparto

Capoverso 1

L'UFM computa al Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione i posti di alloggio secondo il fattore 1 sulla sua quota parte secondo la chiave di riparto di cui all'articolo 21 capoverso 1 OAsi 1. Questo computo è ripartito su tutti i Cantoni conformemente alla chiave di riparto. Questa compensazione coincide con il modello adottato il 21 settembre 2012 dalla CDOS, quale soluzione transitoria, per i Cantoni d'ubicazione degli alloggi supplementari della Confederazione.

Capoverso 2

Le persone oggetto di una decisione sull'asilo emanata nell'ambito delle fasi di test e nei cui confronti è stata ordinata l'esecuzione dell'allontanamento sono attribuite al Cantone d'ubicazione e computate sulla sua quota parte secondo la chiave di riparto. Non sono applicabili le deroghe previste dall'articolo 27 capoverso 4 LAsi. Conformemente al progetto di realizzazione del riassetto, l'esecuzione dell'allontanamento dal centro della Confederazione compete al Cantone d'ubicazione. Siccome i casi con esecuzione dell'allontanamento dal centro della Confederazione sono tuttora computati al Cantone d'ubicazione sulla sua quota parte prevista dalla chiave di riparto, nell'ambito delle fasi di test occorre procedere in maniera identica.

Articolo 14 Ripartizione fra i Cantoni

Capoverso 1

Le persone che durante le fasi di test hanno ottenuto lo statuto di rifugiato o l'ammissione provvisoria sono ripartite tra l'insieme dei Cantoni in applicazione dell'articolo 21 capoverso 1 OAsi 1.

Capoverso 2

In deroga all'articolo 27 capoverso 3 LAsi, la Confederazione attribuisce ai Cantoni i richiedenti l'asilo la cui domanda non è potuta essere trattata nell'ambito delle fasi di test fino all'emanazione della decisione. Analogamente a quanto previsto dall'articolo 27 capoverso 3 LAsi, questa decisione può essere impugnata soltanto per violazione del principio dell'unità della famiglia.

Articolo 15 Fase preparatoria

Nell'ambito dell'ultima revisione della LAsi del 14 dicembre 2012, il Parlamento ha adottato una disposizione analoga (progetto 1, art. 26 LAsi). Entrerà verosimilmente in vigore il 1° gennaio 2014. L'attuazione delle fasi di test pr esuppone che tale disposizione sia già in vigore e sia stata adeguata ad hoc.

Capoverso 1

Il capoverso 1 corrisponde all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi (progetto 1). La presentazione della domanda d'asilo e l'attribuzione alla fase di test inaugurano la nuova fase preparatoria, durante la quale sono svolti, subito dopo l'arrivo al centro della Confederazione, tutti gli accertamenti preliminari rilevanti per lo svolgimento della procedura d'asilo. La fase preparatoria serve anche a organizzare meglio la successiva audizione sui motivi d'asilo. Diversamente dall'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi (progetto 1), il presente capoverso precisa inoltre che nella procedura Dublino la fase preparatoria è più breve. Occorre avviare quanto prima la necessaria richiesta allo Stato Dublino competente. La decisione sull'asilo può intervenire solo una volta ottenuta risposta a tale richiesta (secondo la situazione iniziale, il tempo d'attesa può essere compreso tra due settimane e due mesi).

Capoverso 2

Durante la fase preparatoria occorre per esempio rilevare le generalità del richiedente; occorre inoltre verificarne l'identità, i mezzi di prova e i documenti di viaggio e di identità e svolgere accertamenti specifici. Sempre in questa fase sono svolti il rilevamento e il confronto dattiloscopico nelle pertinenti banche dati.

Non sono rilevate le impronte digitali dei richiedenti l'asilo minori di 14 anni accompagnati da un genitore (art. 6 dell'ordinanza 3 dell'11 agosto 1999¹⁸ sull'asilo; OAsi 3). Non vi è rilevamento dattiloscopico nemmeno qualora le impronte digitali siano già state registrate in precedenza. Queste eccezioni sono contemplate nell'espressione «di norma» riferita al rilevamento dattiloscopico.

Durante la fase preparatoria possono inoltre essere effettuati ulteriori accertamenti utili a seconda della provenienza dei richiedenti. Si può per esempio stendere un elenco di domande riferite a un Paese specifico o raccogliere informazioni sull'identità o sull'itinerario del viaggio.

Capoverso 3

Durante la fase preparatoria occorre interrogare i richiedenti l'asilo sulla loro identità, sull'itinerario del viaggio e sommariamente sui motivi per cui hanno lasciato il loro Paese. Ciò corrisponde in linea di principio all'odierna audizione sulle generalità (art. 26 cpv. 2 LAsi). Sempre durante la fase preparatoria, occorre procedere ai necessari chiarimenti specifici per i casi Dublino.

Diversamente dall'articolo 26 capoverso 2 LAsi non ancora vigente (progetto 1), per motivi redazionali la prima interrogazione è disciplinata nel capoverso 3.

Conformemente a quanto deciso dal Parlamento in merito all'articolo 25a LAsi (progetto 1, non ancora vigente), il capoverso 3 propone che durante la prima interrogazione nell'ambito delle fasi di test siano discusse con il richiedente anche le sue opportunità di essere accolto in Svizzera. Qualora, in seguito a questo colloquio, l'interessato ritiri la propria domanda, la stessa è stralciata senza formalità. In questo caso, l'allontanamento è disposto ed eseguito dal Cantone d'ubicazione del centro in cui è svolta la fase di test.

Capoverso 4

Il contenuto del capoverso 4 corrisponde in linea di principio all'articolo 26 capoverso 2^{bis} LAsi (progetto 1, non ancora vigente). Nell'ambito delle fasi di test, l'eventuale richiesta di ammissione o riammissione di richiedenti l'asilo va presentata *in ogni caso* già durante la fase preparatoria allo Stato Dublino competente (non solo «di norma»). Il limite temporale obbliga l'UFM ad avviare senza indugio eventuali procedure Dublino.

¹⁸ RS 142.314

Capoverso 5

Dev'essere possibile delegare a terzi esclusivamente le attività amministrative indicate al capoverso 2. Gli altri compiti, come la redazione della decisione sull'asilo, la prima interrogazione formale o l'audizione sui motivi d'asilo, sono elementi centrali della procedura d'asilo e vanno pertanto espletati, come sinora, dai soli collaboratori dell'UFM.

Articolo 16 Procedura celere

Capoverso 1

Al termine della fase preparatoria inizia la procedura d'asilo vera e propria. A questo punto occorre decidere se procedere nell'ambito della procedura celere oppure della procedura secondo il diritto vigente.

In linea di principio, la durata della procedura celere è compresa fra otto e dieci giorni lavorativi; in casi motivati può tuttavia essere prolungata di qualche giorno (cpv. 3). Il rapporto finale del gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni prevede otto giorni lavorativi. Nelle fasi di test è tuttavia auspicabile una certa flessibilità. In casi individuali è peraltro possibile derogare ai termini previsti (cfr. cpv. 3).

Capoverso 2

Il capoverso 2 elenca le fasi procedurali da espletare. Conformemente al modello olandese, queste fasi procedurali devono essere espletate secondo uno scadenziario prestabilito. Non è tuttavia opportuno definire in un'ordinanza la cadenza giornaliera delle fasi procedurali. A tal fine saranno invece emanate pertinenti istruzioni. L'ordinanza si limita a definire la durata massima della procedura celere e, pertanto, a consentire un approccio flessibile durante le fasi di test.

Al termine dell'audizione sui motivi d'asilo (lett. b) è effettuata una cernita dei casi in funzione della tipologia di procedura applicata (procedura celere o procedura al di fuori delle fasi di test). Se non è possibile svolgere la procedura nell'arco di otto giorni, per esempio perché occorrono ulteriori chiarimenti, la procedura è proseguita secondo il diritto vigente e il richiedente è attribuito senza indugio a un Cantone (art. 14 cpv. 2).

Alanogamente al modello olandese, la bozza della decisione negativa sull'asilo è sottoposta per parere al competente rappresentante legale prima dell'emanazione della decisione definitiva (lett. f). Con ciò s'intende accrescere sia la qualità della decisione sia l'accettazione che risconterà, abbreviando al tempo stesso l'eventuale procedura di ricorso, giacché al momento della stesura della decisione possono già essere considerati i possibili motivi d'impugnazione.

Capoverso 3

In via eccezionale è possibile prolungare di qualche giorno la durata massima della procedura celere, qualora si possa prevedere che la procedura possa essere conclusa entro breve termine. Anche motivi organizzativi possono richiedere una proroga, per esempio a causa della malattia o dell'assenza imprevista di una persona coinvolta nella procedura.

Articolo 17 Procedura al di fuori delle fasi di test

Se non è possibile emanare la decisione sull'asilo entro i termini previsti dall'ordinanza, la procedura d'asilo è svolta al di fuori delle fasi di test. Non appena il richiedente l'asilo ha lasciato il centro della Confederazione, la presente ordinanza non è più applicabile. Il trattamento della domanda d'asilo al di fuori delle fasi di test è retta dalle disposizioni generali della LAsi e della LStr.

Articolo 18 Procedura Dublino

Capoverso 1

Le principali fasi della procedura Dublino sono espletate già durante la fase preparatoria (art. 15 cpv. 2-4). Ciò comprende segnatamente anche la concessione del diritto di essere

sentiti. Come secondo il diritto vigente, in questi casi non è svolta l'audizione sui motivi d'asilo (art. 36 cpv. 2 LAsi).

Capoverso 2

Le fasi procedurali elencate all'articolo 16 capoverso 2 lettere e-h vanno espletate per analogia anche nel contesto della procedura Dublino. Sempre per analogia, la bozza della decisione di non entrata nel merito è sottoposta per parere al rappresentante legale prima della stesura della decisione definitiva (art. 16 cpv. 2 lett. f). Seguono l'emanazione e la notificazione della decisione sull'asilo (cfr. in merito i termini procedurali in prima istanza di cui all'art. 20 cpv. 2).

Articolo 19 Rappresentanti delle istituzioni di soccorso

Tutte le audizioni sono svolte alla presenza del rappresentante legale del richiedente. Pertanto, non sono applicabili le disposizioni sui rappresentanti delle istituzioni di soccorso di cui agli articoli 29 e 30 LAsi.

Le persone che in passato partecipavano alle audizioni sui motivi d'asilo in qualità di rappresentanti delle istituzioni di soccorso possono continuare a prendere parte alle fasi procedurali in veste di rappresentanti dei richiedenti l'asilo (nell'ambito del gratuito patrocinio o della rappresentanza legale designata autonomamente dai richiedenti stessi; cfr. commenti ad art. 23). Infine, è possibile demandare a terzi anche compiti inerenti all'aiuto al ritorno.

Se dopo l'audizione il richiedente è attribuito alla procedura al di fuori delle fasi di test e in un secondo tempo occorre procedere a una nuova audizione, quest'ultima sarà svolta alla presenza di un rappresentante delle istituzioni di soccorso. La procedura al di fuori delle fasi di test non prevede un diritto al gratuito patrocinio (cfr. art. 21 segg.).

Articolo 20 Termini procedurali in prima istanza

Capoverso 1

Nell'ambito dell'articolo 16 capoverso 3 è possibile prorogare di qualche giorno il termine di trattamento compreso tra otto e dieci giorni.

Capoverso 2

Per espletare le necessarie fasi procedurali occorre il termine di tre giorni previsto per la procedura Dublino (art. 18 cpv. 2)

Articolo 21 Principio

Capoverso 1

Quale misura accompagnatoria all'accelerazione della procedura, i richiedenti l'asilo privi di mezzi godono di un diritto all'assistenza giuridica gratuita e al gratuito patrocinio.

Questo diritto è dato unicamente se la domanda d'asilo è trattata nell'ambito delle fasi di test. Le persone la cui procedura, dopo l'audizione sui motivi d'asilo, non può essere attribuita alle fasi di test non hanno più diritto alla consulenza giuridica gratuita e al gratuito patrocinio. In questi casi, la procedura d'asilo è svolta, come sinora, secondo le disposizioni legali generali. Siccome le fasi di test concernono unicamente la procedura celere e la procedura Dublino, non sono previste norme speciali per la tutela giurisdizionale al di fuori di tali procedure. Del resto, non sarebbe giustificato creare disparità di trattamento tra persone la cui domanda d'asilo è trattata sin dall'inizio secondo la procedura al di fuori delle fasi di test e le persone che, fino alla cernita, sono attribuite alle fasi di test.

L'organizzazione della tutela giurisdizionale nella procedura allargata è parte integrante della prevista revisione della legge sull'asilo (progetto 2).

L'assegnazione di un rappresentante legale avviene all'inizio della fase preparatoria. È possibile cambiare rappresentante legale solo se motivi importanti lo giustificano.

Durante la procedura d'asilo le persone incaricate della consulenza giuridica e della rappresentanza legale possono, segnatamente, informare il richiedente l'asilo, partecipare all'audizione, pronunciarsi in merito alla bozza della decisione sull'asilo e, all'occorrenza, impugnare le decisioni dell'UFM.

Capoverso 2

L'organizzazione della consulenza e della rappresentanza legale è affidata a un terzo incaricato nell'ambito di un contratto di prestazione. Il contratto verte sulla forma della consulenza giuridica e della rappresentanza legale. Si potrebbe per esempio ipotizzare che il fornitore di servizi gestisca una lista di possibili rappresentanti legali interessati e idonei. Sulla lista possono figurare sia consultori giuridici sia avvocati indipendenti o giuristi cogniti in materia di diritto d'asilo.

La consulenza giuridica e la rappresentanza legale sono attuate presso i centri della Confederazione o nelle immediate vicinanze. L'indennizzo è versato al fornitore di servizi sotto forma di un contributo forfettario. In questo contesto è possibile fissare un importo forfettario per ciascuna fase procedurale (soprattutto per consulenza, partecipazione alla procedura celere, inoltro del ricorso). L'importo forfettario comprende anche un'indennità per la traduzione indipendente (interprete) e per l'organizzazione.

I fornitori di servizi e l'UFM curano un regolare scambio d'esperienze vertente, in particolare, sulla garanzia della qualità e su questioni di coordinamento. La consulenza per il ritorno va ben separata dalla consulenza giuridica e dalla rappresentanza legale.

Articolo 22 Consulenza giuridica

Capoverso 1

È garantito il libero accesso alla consulenza giuridica per tutta la permanenza nel centro della Confederazione nell'ambito delle fasi di test. La rappresentanza legale è offerta per l'intera durata della procedura d'asilo, compresa la procedura di ricorso. Per quanto riguarda i contenuti, la consulenza giuridica è limitata alla procedura d'asilo vera e propria. I consultori si trovano presso i centri della Confederazione o nelle immediate vicinanze.

Capoverso 2

La consulenza giuridica comprende l'informazione dei richiedenti l'asilo, segnatamente per quanto concerne i loro diritti e i loro obblighi nella procedura d'asilo nonché il decorso della stessa.

Articolo 23 Rappresentanza legale

Capoverso 1

All'inizio della fase preparatoria, a ogni richiedente l'asilo è assegnato un rappresentante legale, sempreché non vi rinunci espressamente. Il rappresentante legale è tenuto a partecipare a tutte le azioni con una rilevanza per la procedura, in modo da garantire una tutela giurisdizionale completa. È possibile cambiare il proprio rappresentante legale solo se importanti motivi lo giustificano. Potrebbe costituire un motivo importante il fatto che l'interessato faccia valere motivi di persecuzione legati al sesso e desideri pertanto essere rappresentato da una persona di stesso sesso.

Capoversi 2 e 3

L'incarico del rappresentante legale prende inizio con l'assegnazione e termina con il passaggio in giudicato della decisione emanata in procedura celere o in procedura Dulino, oppure con la decisione in merito all'espletamento della procedura all'infuori delle fasi di test. La partecipazione del rappresentante legale alle fasi procedurali è retta dall'articolo 25.

Articolo 24 Compiti del fornitore di servizi

Capoverso 1

Il fornitore di servizi garantisce l'organizzazione e la qualità della consulenza giuridica e della rappresentanza legale. In questo modo è garantito che l'assegnazione sia eseguita da un

servizio indipendente nei confronti delle autorità. È importante che gli addetti alla consulenza giuridica e alla rappresentanza legale possano operare in un approccio obiettivo e indipendente.

Capoverso 2

L'assegnazione deve tenere conto delle circostanze del caso individuale (p. es. in caso di allegazione di una persecuzione legata al sesso).

Diversamente dal rappresentante legale, non a tutti i richiedenti è assegnata una consulenza giuridica. I richiedenti l'asilo che lo desiderano, si mettono in contatto con la consulenza all'inizio della fase preparatoria. Appositi promemoria li rendono attenti a questa possibilità.

Capoverso 3

Non occorre un titolo accademico in giurisprudenza per essere ammessi in qualità di *consulenti giuridici*. In questo si tiene conto del fatto che a tutt'oggi numerosi consultori giuridici occupano consulenti giuridici qualificati che non hanno svolto una formazione giuridica formale ma che hanno le conoscenze necessarie per consigliare i richiedenti l'asilo.

Capoverso 4

Il *patrocinio* può essere svolto esclusivamente da avvocati e da laureati in giurisprudenza che operano per mestiere nell'ambito della consulenza e del patrocinio destinati a richiedenti l'asilo. Nell'ambito dell'ultima revisione della LAsi è stata introdotta una disciplina analoga (progetto 1, art. 110a cpv. 3 LAsi, non ancora vigente).

I rappresentanti delle istituzioni di soccorso che finora partecipavano alle audizioni possono assumere una nuova funzione nell'ambito del gratuito patrocinio (art. 23).

Articolo 25 Coinvolgimento del rappresentante legale alle varie fasi procedurali

Capoverso 1

Il fornitore di servizi provvede a che il rappresentante legale partecipi alla prima interrogazione e all'audizione sui motivi d'asilo e sia informato a tempo delle fasi procedurali successive. L'UFM comunica tempestivamente al fornitore di servizi le pertinenti date. Se, ciò nonostante, il rappresentante legale non è presente, le azioni dell'UFM esplicano comunque pieno effetto giuridico. Questa norma è necessaria per consentire di rispettare i termini procedurali brevi proposti.

In caso di impedimento del rappresentante legale, il fornitore di servizi provvede tempestivamente alla sua sostituzione. Se l'assenza del rappresentante legale è imprevista ed è dovuta a motivi di forza maggiore (p. es. malattia improvvisa, infortunio, ecc.), la fase procedurale è rinviata alla prossima data possibile (vedi anche art. 16 cpv. 3).

Capoverso 2

La bozza della decisione negativa sull'asilo è sottoposta per parere al rappresentante legale (art. 16 cpv. 2 lett. f). Se questi non si pronuncia o lo fa oltre il termine previsto, si considera che ha rinunciato a esprimersi. Questa norma è necessaria per consentire di liquidare rapidamente la procedura. È giustificata, giacché il rappresentante legale ha comunque la possibilità di fare ricorso dopo la notificazione della decisione definitiva.

Articolo 26 Indennità per la consulenza giuridica e la rappresentanza legale

Capoverso 1

Il capoverso 1 elenca tutti i compiti per i quali è versata un'indennità per la consulenza giuridica e la rappresentanza legale.

Capoverso 2

Qualora, dopo l'audizione sui motivi d'asilo, la domanda d'asilo sia trattata al di fuori della fase di test, il richiedente ha diritto alla consulenza giuridica gratuita e al gratuito patrocinio soltanto fino alla decisione che determina le modalità del trattamento successivo (cernita). Se la domanda non è più trattata nell'ambito della fase di test, sono applicabili le disposizioni

della LAsi e della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁹ sulla procedura amministrativa (PA) inerenti al patrocinio gratuito (vedasi anche il commento ad art. 21 cpv. 1).

Capoverso 3

L'indennità copre anche le spese amministrative, ossia l'organizzazione e l'assegnazione della rappresentanza legale da parte del fornitore di servizi, nonché la traduzione indipendente. La traduzione indipendente tiene conto in maniera particolare dell'esigenza di una consulenza giuridica e di una rappresentanza legale indipendenti.

Capoverso 4

Il contratto di prestazione definisce l'importo dell'indennità forfettaria e le condizioni per la sua concessione. Per le fasi di test, si rinuncia a fissare l'indennità forfettaria in un'ordinanza. La tutela giurisdizionale completa finanziata dalla Confederazione è una novità nella procedura amministrativa, pertanto non esistono ancora valori indicativi. L'indennizzo della consulenza giuridica e della rappresentanza legale sono parimenti oggetto delle fasi di test. Deve continuare a sussistere la possibilità di adeguare le indennità in funzione delle esperienze maturate durante le fasi di test. Pertanto, è indispensabile una certa flessibilità. Per contenere le conseguenze finanziarie (cfr. in merito il punto 3 dedicato alle conseguenze finanziarie), la Confederazione darà la preferenza a soluzioni economiche. Nell'ambito del controllo qualitativo, occorre inoltre provvedere a che il rappresentante legale avvii una procedura di ricorso solo nei casi il cui esito favorevole non sembri a priori escluso.

Articolo 27 Autorizzazione d'esercitare un'attività lucrativa

Durante la permanenza in un centro della Confederazione, i richiedenti l'asilo non devono avere la possibilità di svolgere un'attività lucrativa. È importante che durante questo periodo si tengano a disposizione dell'UFM. Solo in tal modo è possibile accelerare effettivamente le procedure. I programmi d'occupazione esulano dal divieto di esercitare un'attività.

Anche il diritto vigente prevede un divieto di svolgere attività lucrativa durante tre mesi, divieto che, in caso di decisione negativa sull'asilo in prima istanza, può essere prorogato di altri tre mesi (art. 43 cpv. 1 LAsi).

Articolo 28 Decisione d'allontanamento

Capoverso 1

Un termine di partenza generale di sette giorni è adeguato, giacché le persone la cui domanda è oggetto di una procedura e di una decisione nell'ambito delle fasi di test si trovano in Svizzera da poco tempo.

Capoverso 2

Il capoverso 2 tiene conto di circostanze particolari. Una proroga adeguata del termine di partenza può essere giustificata, per esempio, dalla situazione familiare o da gravi problemi di salute.

Articolo 29 Competenza

Fintanto che le persone interessate si trovano in un centro della Confederazione, l'aiuto sociale è garantito dalla Confederazione per la durata della procedura. Le persone tenute a lasciare la Svizzera perché oggetto di una decisione passata in giudicato che nega loro l'asilo e dispone il loro allontanamento, sono escluse dall'aiuto sociale e beneficiano del soccorso d'emergenza in virtù dell'articolo 12 Cost. Per tutta la durata della permanenza in un centro della Confederazione, il sostegno, che si tratti dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza, è versato dalla Confederazione. Unitamente al Cantone e ai terzi incaricati, la Confederazione garantisce che le persone interessate beneficino dell'assistenza medica di base. Ciò comprende la stipula e la gestione di un'assicurazione malattia. La Confederazione può incaricare terzi del versamento (dell'aiuto sociale o del soccorso d'emergenza) e

¹⁹ RS 172.021

dell'assistenza ai richiedenti l'asilo. In virtù di pertinenti contratti di prestazione, la Confederazione indennizza queste prestazioni mediante somme forfettarie.

I minori stranieri hanno diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita; l'istruzione di base è obbligatoria (art. 62 Cost.). Le spese per l'istruzione impartita nei centri della Confederazione sono a carico della Confederazione. Il Cantone, dal canto suo, assicura l'organizzazione dell'insegnamento (assunzione del personale insegnante, definizione della retribuzione, organizzazione dell'insegnamento, piano d'insegnamento, ecc.).

Articolo 30 Monitoraggio del soccorso d'emergenza nel Cantone d'ubicazione

Capoversi 1 e 2

D'ora in poi il soccorso d'emergenza sarà versato per una certa durata nei centri della Confederazione (mass. 100 giorni, ovvero 140 giorni). Al momento non è tuttavia possibile valutare le esatte conseguenze delle fasi di test sul numero di fruitori del soccorso d'emergenza nel Cantone d'ubicazione. Dopo sei mesi sarà pertanto svolto uno speciale monitoraggio del soccorso d'emergenza (per analogia al monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale conformemente all'art. 30 OAsi 2). Sono già disponibili i pertinenti strumenti.

Articolo 31 Altri sussidi

Secondo la presente disposizione, il versamento ai Cantoni d'ubicazione di un contributo forfettario alle spese per la sicurezza (cfr. art. 91 cpv. 2^{ter} LAsi) e il versamento di sussidi per lo svolgimento di programmi d'occupazione destinati alle persone che risiedono nei centri della Confederazione (art. 91 cpv. 4^{bis} LAsi) sono possibili anche durante le fasi di test. Le pertinenti disposizioni esecutive entreranno in vigore contemporaneamente alla presente ordinanza (vedi n. 1.3).

Articolo 32 Principio

Capoverso 1

Lo scopo della consulenza per il ritorno impartita nei centri della Confederazione è d'informare tempestivamente e in maniera circostanziata i richiedenti l'asilo in merito all'opportunità di beneficiare di un aiuto al ritorno e, con ciò, d'incoraggiare le partenze volontarie.

Se il seguito della procedura è espletato al di fuori delle fasi di test, l'interessato è attribuito a un Cantone che, a partire da quel momento, è competente per la consulenza per il ritorno.

I richiedenti l'asilo possono accedere alla consulenza per il ritorno e lasciare volontariamente la Svizzera in qualsiasi fase procedurale (anche durante la fase preparatoria). Dopo il passaggio in giudicato della decisione sull'asilo e dopo la scadenza del termine di partenza, l'aiuto al ritorno può essere ridotto.

Capoverso 2

La consulenza per il ritorno presso i centri della Confederazione è assicurata da un servizio indipendente (consultorio cantonale per il ritorno o terzo incaricato). Con ciò è tenuto conto della grande importanza attribuita dai consultori per il ritorno tuttora operativi al carattere indipendente della consulenza.

Allo stadio attuale sembrerebbe che le fasi di test si svolgeranno nella città di Zurigo. In questo contesto, è previsto che le suddette prestazioni siano fornite dal consultorio cantonale per il ritorno.

Capoverso 3

All'aiuto al ritorno si applica per analogia l'articolo 93 LAsi.

Articolo 33 Consulenza per il ritorno

Capoverso 1

Le fasi di test devono dare ampio spazio alla consulenza per il ritorno, con l'obiettivo di incoraggiare le partenze volontarie.

Capoverso 2

Le consulenze si svolgono sin dalla fase preparatoria, sempreché la domanda d'asilo sia manifestamente infondata. In questo modo possono essere proposte alternative alla procedura d'asilo e si può prevedere molto rapidamente il ritorno al Paese d'origine.

Analogamente alla procedura celere strutturata, anche le consulenze per il ritorno vanno svolte a scadenze regolari. All'occorrenza possono essere offerte consulenze al momento della notificazione della decisione negativa sull'asilo, subito dopo il passaggio in giudicato della stessa, dopo la scadenza del termine di partenza e tre settimane dopo il passaggio in giudicato della decisione sull'asilo.

Articolo 34 Indennità per la consulenza per il ritorno

Capoverso 1

La Confederazione versa ai fornitori di servizi dei sussidi conformemente all'articolo 32 capoverso 2. I sussidi coprono le spese amministrative e di personale sostenute dai consultori cantonali per il ritorno o dai terzi incaricati che svolgono la consulenza per il ritorno presso il centro della Confederazione.

Capoverso 2

I sussidi federali ai consultori cantonali per il ritorno sono retti dall'articolo 67 capoverso 3 OAsi 2. Se i compiti inerenti alla consulenza per il ritorno sono svolti dal consultorio per il ritorno del Cantone d'ubicazione del centro della Confederazione, ci si deve aspettare un aumento dei casi da trattare. L'articolo 68 capoverso 7 OAsi 2 prevede, in questo caso, la possibilità per il DFGP di adeguare conseguentemente gli importi forfettari di cui all'articolo 68 capoversi 3 e 4 OAsi 2.

Se la consulenza per il ritorno presso i centri della Confederazione è svolta da terzi incaricati, le indennità della Confederazione sono rette dall'articolo 68 OAsi 2 e sono definite in un contratto di prestazione.

Si rinuncia a definire i contributi federali nell'ordinanza. Durante le fasi di test, la consulenza per il ritorno va intensificata allo scopo di incoraggiare i ritorni volontari. Pertanto, la Confederazione deve disporre di un certo margine di manovra per quanto riguarda l'importo dei contributi, così da poterli adeguare alla situazione.

Articolo 35 Aiuto finanziario supplementare

Capoverso 1

Durante le fasi di test, la Confederazione può concedere un aiuto finanziario supplementare nell'ambito dell'aiuto al ritorno secondo l'articolo 93 capoverso 1 lettera d LAsi. Diversamente dall'aiuto materiale supplementare secondo l'articolo 74 capoverso 3 OAsi 2, questo aiuto finanziario supplementare può essere corrisposto anche in caso di soggiorno inferiore a tre mesi. Con ciò, l'aiuto al ritorno subisce un cambiamento paradigmatico. I capoversi 3 e 4 dell'articolo 74 OAsi 2 sono formulati in modo da limitare l'aiuto materiale supplementare ai soli soggiorni superiori a tre mesi. Tuttavia, per gran parte delle domande d'asilo trattate nell'ambito delle fasi di test, la decisione sull'asilo è emanata entro termini molto brevi (p. es. entro al massimo 31 giorni in procedura celere [mass. 21 giorni di fase preparatoria e 10 giorni civili di procedura celere]). L'aiuto finanziario supplementare è un incentivo teso a incoraggiare una partenza rapida dopo la procedura celere.

Il nuovo sistema sarà testato durante le fasi di test. È prevista una valutazione dell'effetto reale che tale incentivo avrà sulla disponibilità a lasciare la Svizzera. Partenze più rapide consentono risparmi in termini di spese di soggiorno.

L'aiuto finanziario supplementare è oggetto di una disposizione potestativa. Nella prassi sarà pertanto possibile reagire rapidamente a eventuali sviluppi indesiderati.

Capoverso 2

L'aiuto finanziario supplementare ammonta al massimo a 2000 franchi per richiedente l'asilo. Entro tale margine, può essere definito in funzione di ciascun caso e diminuisce a mano a mano che avanza la procedura. Non è garantito nessun diritto a queste prestazioni. L'aiuto finanziario supplementare non può essere combinato con l'aiuto materiale supplementare di cui all'articolo 74 capoverso 3 OAsi 2.

Nei casi in cui domanda d'asilo è a priori destinata all'insuccesso, l'aiuto finanziario può essere versato sin dall'emanazione della decisione, anche se questa interviene molto presto. L'aiuto materiale supplementare, invece, può essere versato solo dopo un soggiorno di tre mesi.

Capoverso 3

Le persone oggetto di una decisione di non entrata nel merito emanata in procedura Dublino o il cui Stato d'origine o provenienza è uno Stato sicuro (safe country) sono escluse dall'aiuto finanziario supplementare.

Articolo 36 Decisioni incidentali impugnabili nelle fasi di test

Le decisioni incidentali emanate nell'ambito dell'attribuzione alle fasi di test (cfr. art. 4 cpv. 3; ricordiamo che la decisione d'attribuzione può essere impugnata soltanto per violazione del principio dell'unità della famiglia), possono essere impugunate soltanto con ricorso contro la decisione finale. Questo approccio è giustificato, giacché la decisione di prima istanza interverrà entro un breve intervallo dall'attribuzione alla fase di test.

Articolo 37 Termini di ricorso

Secondo l'articolo 112b capoverso 3 LAsi, durante le fasi di test, il Consiglio federale può ridurre a dieci giorni il termine di ricorso di 30 giorni previsto dall'articolo 108 capoverso 1 se ai richiedenti l'asilo interessati è garantita una tutela giurisdizionale efficace mediante provvedimenti adeguati. In applicazione della presente ordinanza, le persone la cui domanda d'asilo è trattata nell'ambito delle fasi di test fino all'emanazione della decisione materiale ottengono una tutela giurisdizionale efficace. Pertanto, è giuridicamente possibile e giustificato ridurre il termine di ricorso da 30 a dieci giorni. I termini di ricorso vigenti secondo l'articolo 108 capoverso 2 LAsi sono applicabili anche alle decisioni emanate nell'ambito delle fasi di test.

Articolo 38 Applicabilità delle misure coercitive

Le misure coercitive previste dagli articoli 73 segg. LStr si riferiscono in parte a persone soggiornanti in centri di registrazione o in centri speciali conformemente all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi (p. es. art. 74 cpv. 2 LStr e art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 LStr). Ora, devono essere applicabili anche alle persone che soggiornano in un centro della Confederazione.

Articolo 39 Ordine di carcerazione ed esame della carcerazione

Nell'ambito delle modifiche urgenti entrate in vigore il 29 settembre 2012, l'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 5 LStr è stato integrato con la possibilità per l'UFM d'incarcerare lo straniero, allo scopo di assicurare l'esecuzione, se la decisione d'allontanamento è notificata in un centro di registrazione o in un centro speciale di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi e l'esecuzione dell'allontanamento è presumibilmente attuabile. Per tenere conto della situazione speciale inerente all'esecuzione degli allontanamenti dai centri della Confederazione, questa carcerazione deve poter essere disposta anche dai Cantoni d'ubicazione dei centri.

Le fasi di test si svolgeranno verosimilmente nel Cantone Zurigo. La facoltà di ordinare questa carcerazione sarà appannaggio esclusivo del Cantone d'ubicazione.

Articolo 40 Partecipazione alle spese di carcerazione

In caso di carcerazione (preliminare, in vista di rinvio coatto o cautelativa come anche in caso di fermo) di durata non inferiore alle dodici ore, l'UFM versa un importo forfettario di 140 franchi al giorno. Di norma, questo importo non basta a coprire integralmente le spese. Stando ai dati forniti dai Cantoni, un posto di carcerazione amministrativa in Svizzera costa in media ca. 200 franchi al giorno. Per aumentare il numero di esecuzioni dai centri della Confederazione, i Cantoni d'ubicazione dei centri che svolgono le fasi di test devono beneficiare di un importo forfettario che copra la totalità delle spese. L'importo va definito in una convenzione amministrativa, fondandosi sull'importo computato da un Cantone d'ubicazione a un Cantone terzo per l'usufrutto di un posto di carcerazione. Al momento è in atto una valutazione generale dell'importo forfettario per le spese di carcerazione.

2.2 Commento alle singole disposizioni dell'OAsi 1

Articolo 4 Lingua della procedura

Lettera c

Le procedure previste per i centri di registrazione possono applicarsi ai centri speciali, salvo per quanto concerne la presentazione di una domanda d'asilo (art. 26 cpv. 1^{ter} LAsi). Pertanto, è possibile prevedere la possibilità di svolgere le audizioni sui motivi d'asilo direttamente nei centri speciali. Di conseguenza, se il richiedente soggiorna in un centro speciale, l'UFM può, in via eccezionale, scostarsi dalla norma secondo cui la procedura è svolta nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente (art. 16 cpv. 2 LAsi). Può dunque interrogare direttamente il richiedente sui motivi d'asilo in una lingua diversa da quella parlata nel Cantone d'attribuzione (art. 4 lett. c OAsi 1).

Va rilevato che l'articolo 4 OAsi 1 è stato interamente ripreso nell'articolo 16 capoverso 3 LAsi qual è stato adottato dal Parlamento il 14 dicembre 2012²⁰ (non ancora vigente). Sebbene la nuova disposizione della LAsi non menzioni i centri speciali, bensì soltanto i centri di registrazione e procedura, non si tratta qui di un silenzio qualificato del legislatore, bensì di una semplice lacuna che sarà colmata grazie alla prossima modifica dell'OAsi 1 (l'art. 4 OAsi 1 preciserà che l' art. 16 cpv. 3 lett. c LAsi - non ancora vigente - si applica anche ai centri speciali).

Articolo 7a Accesso alla consulenza giuridica e alla rappresentanza legale

Capoverso 2

I richiedenti l'asilo devono poter ricorrere a un consulente giuridico o a un rappresentante legale nei centri speciali in cui sono svolte fasi procedurali (cfr. anche il commento ad art. 4).

Articolo 9 Autorizzazione di residenza

Abrogato

L'articolo 19 capoverso 2 LAsi è stato abrogato dalla modifica urgente del 28 settembre 2012 della LAsi. L'abrogazione deriva dal fatto che, in occasione della precedente revisione della LAsi, l'UFM era aveva ottenuto la competenza di sentire i richiedenti l'asilo sui motivi d'asilo (art. 29 cpv. 1 LAsi). Pertanto, una persona in possesso di un permesso di domicilio o di dimora valido non può più presentare una domanda d'asilo a un'autorità cantonale. In questi casi, l'interessato deve presentare la propria domanda a un centro di registrazione e procedura. Ciò rende necessaria l'abrogazione dell'articolo 9 OAsi 1.

²⁰ FF 2012 8515

Articolo 10 Procedura presso la rappresentanza svizzera all'estero

Abrogato

L'abrogazione deriva dall'abbandono della possibilità di presentare una domanda d'asilo dall'estero (abrogazione degli art. 20, 52 cpv. 2 e 68 cpv. 3 LAsi). L'articolo 10, secondo il suo tenore del 12 dicembre 2008, resta tuttavia applicabile alle domande d'asilo presentate all'estero prima del 29 settembre 2012 (vedasi anche la disposizione finale della presente modifica).

Articolo 16^{bis} Assegnazione e soggiorno in un centro specifico

Capoverso 1

L'esercizio di un centro speciale era già possibile, in applicazione dell'articolo 28 LAsi, secondo il diritto vigente prima della modifica urgente del 28 settembre 2012. La predetta disposizione conferisce all'UFM e alle autorità cantonali la competenza di assegnare un luogo di soggiorno e un alloggio collettivo ai richiedenti l'asilo. Il nuovo articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi relativo ai centri speciali non fa che sancire tale possibilità a livello di legge per una data categoria di richiedenti l'asilo.

Se il suo comportamento lo giustifica, il richiedente può vedersi assegnare un altro luogo di soggiorno, in cui sarà alloggiato e beneficerà della necessaria assistenza e in cui saranno svolte le successive fasi della procedura d'asilo. L'assistenza fornita in un centro speciale differisce da quella tuttora proposta dalla Confederazione nei centri di registrazione. I richiedenti l'asilo residenti in un centro speciale beneficiano, in linea di principio, esclusivamente di un'assistenza sotto forma di prestazioni in natura. L'assegnazione a un siffatto centro costituisce una misura organizzativa impugnabile soltanto mediante un ricorso contro la decisione finale. Trattasi pertanto di una decisione incidentale ai sensi dell'articolo 107 capoverso 1, prima frase, LAsi. La libertà di movimento del richiedente l'asilo è limitata soltanto in caso di assegnazione di un luogo di soggiorno e di divieto di accedere a un dato territorio secondo l'articolo 74 LStr. Trattasi di una misura coercitiva impugnabile dinanzi a un'autorità giudiziaria cantonale (art. 74 cpv. 3 LStr).

Nel decidere il trasferimento in un centro speciale, l'UFM tiene conto del *principio di proporzionalità*. Bisogna, pertanto, che la permanenza dell'interessato presso il centro di registrazione non sia più indicata (p. es. in caso di minaccia per altre persone o di propositi ingiuriosi o violenti). L'UFM tiene parimenti conto del *principio dell'unità familiare* e separa i membri di una stessa famiglia (padre, madre e figli) soltanto in casi gravi, in particolare qualora le circostanze consentano di concludere che i vincoli familiari sono sospesi a causa del comportamento dell'interessato (p. es. in caso di minaccia o aggressione nei confronti di un membro della famiglia) oppure qualora un interesse pubblico preponderante giustifichi la separazione, facendola prevalere sul mantenimento dell'unità familiare.

La forma potestativa del capoverso 1 rammenta che il trasferimento non è automatico qualora sia soddisfatta una delle condizioni necessarie indicate ai capoversi 2 e 3 (richiedenti che compromettono la sicurezza e l'ordine pubblici o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio regolare dei centri di registrazione).

L'esercizio di un centro speciale non è limitato nel tempo e non soggiace a condizioni particolari, salvo se si tratta di infrastrutture ed edifici della Confederazione ai sensi dell'articolo 26a LAsi.

Capoverso 2

La sicurezza e l'ordine pubblici (lett. c) costituiscono il concetto sovraordinato dei beni da proteggere nel contesto della polizia: l'ordine pubblico comprende l'insieme della nozione di ordine, la cui osservanza dal punto di vista sociale ed etico costituisce una condizione indispensabile della coabitazione ordinata delle persone. La sicurezza pubblica significa

l'inviolabilità dell'ordine giuridico obiettivo, dei beni giuridici individuali (vita, salute, libertà, proprietà, ecc.) nonché delle istituzioni dello Stato²¹.

Il capoverso 2 riprende per analogia la definizione di *esposizione a pericolo* della sicurezza e dell'ordine pubblici dell'articolo 80 capoverso 2 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)²². Vi è esposizione della sicurezza e dell'ordine pubblici a pericolo, se sussistono indizi concreti che il comportamento dello straniero in questione porti con notevole probabilità a una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici. L'esposizione a pericolo è valutata secondo le circostanze specifiche del caso e in base al principio della proporzionalità. Tuttavia, è possibile tenere conto di considerazioni generali e preventive²³. La nozione di esposizione a pericolo della sicurezza e dell'ordine pubblici è utilizzata dal legislatore anche nel contesto delle misure coercitive, segnatamente nell'ambito della lotta al traffico illecito di stupefacenti (art. 74 cpv. 1 lett. a LStr). In questo contesto, il semplice sospetto che lo straniero possa commettere violazioni legate al mondo della droga è un motivo sufficiente per pronunciare una misura coercitiva²⁴.

È ripresa per analogia la *violazione* della sicurezza e dell'ordine pubblici di cui all'articolo 80 capoverso 1 lettera a OASA. Pertanto, il mancato rispetto di prescrizioni di legge e di decisioni delle autorità può indurre l'UFM a trasferire il richiedente in un centro speciale. Il capoverso 2 non riprende invece, tra le violazioni, il mancato adempimento temerario di doveri di diritto pubblico o privato e il fatto di approvare o incoraggiare pubblicamente un crimine contro la pace, un crimine di guerra, un crimine contro l'umanità o un atto terroristico oppure di fomentare l'odio contro parti della popolazione (lett. b e c dell'art. 80 cpv. 1 OASA). Infatti, per un richiedente l'asilo residente in un centro di registrazione, queste situazioni rientrano nel mancato rispetto di prescrizioni di legge o nel disturbo considerevole dell'esercizio regolare dei centri di registrazione (cpv. 3 lett. b).

Capoverso 3

Vi è disturbo considerevole dell'esercizio regolare dei centri di registrazione segnatamente qualora il richiedente l'asilo violi gravemente il regolamento del centro di registrazione (lett. a) oppure ripetutamente non si attenga alle regole di condotta comunicate dal responsabile del centro di registrazione allo scopo di garantire il buon funzionamento del suo centro (lett. b).

La gravità della violazione del regolamento va valutata in funzione della regola trasgredita. Se, per esempio, un richiedente non è autorizzato a uscire dal centro di registrazione poiché quel giorno deve tenersi a disposizione per l'esecuzione della procedura d'asilo e di allontanamento (art. 12 cpv. 1 lett. a dell'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione del settore dell'asilo), la violazione del divieto d'uscita dev'essere considerata grave. La ripetizione di atti isolati che di per sé non giustificerebbero l'adozione di una misura (p. es. il fatto di tornare al centro di registrazione oltre l'orario regolamentare d'uscita) indica che la persona in questione non è disposta a conformarsi al regolamento vigente, per cui anche in questo caso la violazione dev'essere considerata grave.

La lettera b si riferisce alle situazioni in cui il responsabile di un centro di registrazione o il suo rappresentante comunica direttamente al richiedente una particolare regola di condotta. Può trattarsi, per esempio, di porre fine a propositi ingiuriosi o violenti o di evitare molestie sessuali. L'applicazione di questa disposizione non richiede l'apertura preliminare di un procedimento penale.

Capoverso 4

Il capoverso 4 riprende la formulazione dell'articolo 16 capoverso 1 OAsi 1, il quale rammenta che il richiedente soggiace all'obbligo di collaborare (art. 8 cpv. 3 LAsi) e deve tenersi a disposizione delle autorità durante la permanenza nel centro.

²¹ Cfr. Messaggio dell'8 mar. 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri; FF **2002** 3424.

²² RS **142.201**

²³ Cfr. decisione del Tribunale federale 2C.36/2009, consid. 2.1.

²⁴ Cfr. decisione del Tribunale federale 2A.347/2003, consid. 2.2.

Capoverso 5

L'assegnazione a un centro speciale è parimenti volta ad accelerare la procedura d'asilo. D'ora in poi, il comportamento del richiedente rientrerà nella strategia dell'UFM in materia di trattamento delle domande (cfr. nuovo art. 37b LAsi adottato dal Parlamento il 14 dicembre 2012, non ancora vigente)²⁵. Rispetto alla durata massima del soggiorno in un centro di registrazione (90 giorni), la durata massima della permanenza in un centro speciale è doppia (140 giorni dall'assegnazione). Ciò consente di procedere all'allontanamento direttamente dal centro speciale.

Articolo 17 Gestione dei centri esterni

La possibilità di demandare a terzi compiti destinati a garantire il funzionamento dei centri di registrazione e dei centri speciali è tuttora codificata dalla LAsi (art. 26 cpv. 2^{ter} LAsi), il che rende superflua la sua menzione nell'ordinanza. Tuttavia, i centri speciali devono avere la possibilità di demandare a terzi compiti che non riguardano la sovranità.

Articolo 18 Esercizio dei centri di registrazione, dei centri speciali e dei centri esterni

L'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione del settore dell'asilo disciplina parimenti l'esercizio dei centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi.

A tutt'oggi l'UFM non gestisce centri speciali e non dispone pertanto di elementi sufficienti per stendere un pertinente regolamento interno. All'occorrenza, l'ordinanza del DFGP sarà adeguata successivamente.

Articolo 19 Verifica dell'identità e interrogatorio sommario

Il presente adeguamento è di natura squisitamente redazionale: si tratta di far figurare l'articolo 26 capoverso 1^{ter} LAsi nel rinvio indicato tra parentesi sotto il titolo. Vedasi parimenti il commento ad articolo 4 lettera c.

Articolo 21 Ripartizione fra i Cantoni

Capoverso 2

Il capoverso 2 è abrogato in seguito all'abrogazione dell'articolo 19 capoverso 2 LAsi. Vedasi il commento ad articolo 9.

Capoverso 3

Siccome è prevista l'esecuzione dell'allontanamento dal centro speciale, il richiedente è attribuito al Cantone d'ubicazione del centro.

Articolo 23 Annuncio nel Cantone

Se il richiedente ottiene l'ammissione provvisoria in Svizzera o lo statuto di rifugiato durante la permanenza nel centro speciale (massimo 140 giorni), o se non è possibile eseguire il suo allontanamento dal centro, il Cantone designa l'autorità dinanzi alla quale deve presentarsi.

Disposizione finale

In caso di domande d'asilo presentate dall'estero prima del 29 settembre 2012, l'articolo 10 è applicabile secondo il suo tenore del 12 dicembre 2008.

²⁵ FF 2012 8943

2.3 *Commento alle singole disposizioni dell'OAsi 2*

Titolo prima dell'articolo 41

Il capitolo 4 concernente gli «altri sussidi» è integrato da una nuova sezione relativa al *contributo forfettario alle spese per la sicurezza*. La sezione 1 vigente diventa la sezione 1^{bis}.

Articolo 41 *Spese per la sicurezza*

Capoverso 1

Il contributo forfettario alle spese per la sicurezza è un sussidio versato dalla Confederazione ai Comuni e Cantoni d'ubicazione dei centri a copertura delle spese di sicurezza occasionate dall'esercizio dei centri della Confederazione. La concessione di questo sussidio non modifica le competenze in ambito di sicurezza. Resta segnatamente immutata la competenza per l'adozione di misure atte a garantire la sicurezza. L'aliquota annua per 100 posti in un centro di registrazione ammonta a 110 000 franchi. Per i centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi, tale aliquota è raddoppiata (la medesima aliquota annua è versata per 50 posti in un centro speciale). L'aliquota annua di 110 000 franchi è definita in funzione del salario annuo medio di un agente di polizia.

Sotto il profilo del contributo forfettario alle spese per la sicurezza, i centri esterni di cui all'articolo 16a OAsi 1 sono equiparati ai centri di registrazione. I Cantoni d'ubicazione di queste strutture ricettive beneficiano perimenti di un contributo forfettario alle spese per la sicurezza.

Capoverso 2

Per motivi di economia amministrativa e per maggior prevedibilità, l'entità dell'indennizzo si fonda sulla capacità ricettiva globale dei centri di registrazione gestiti dalla Confederazione nonché dei centri esterni e dei centri speciali della stessa nei rispettivi Cantoni d'ubicazione. Se una struttura ricettiva della Confederazione non è disponibile sull'arco dell'intero anno civile (p. es. accantonamenti militari nei pressi dei centri di registrazione), l'indennizzo è corrisposto pro rata temporis. In questo modo si evitano, per quanto possibile, inutili maggiorazioni dei costi dovute all'inclusione di strutture ricettive non sfruttate nel computo del contributo forfettario alle spese per la sicurezza.

Il contributo forfettario alle spese per la sicurezza è versato annualmente, non appena sono note, a fine anno, le capacità messe a disposizione della Confederazione nelle strutture ricettive. Di norma il versamento avviene in concomitanza con il versamento delle somme forfettarie globali di cui agli articoli 23 e 27 OAsi 2 per il quarto trimestre.

Il contributo è versato ai Cantoni d'ubicazione, poiché spetta a questi ultimi distribuire sul proprio territorio i mezzi finanziari destinati alla sicurezza. Se i compiti in questo settore sono appannaggio dei Comuni, il Cantone trasferisce loro i mezzi necessari.

Capoverso 3

L'UFM adegua l'aliquota all'indice nazionale dei prezzi al consumo alla fine di ogni anno per l'anno civile seguente. L'importo annuo massimo del contributo forfettario è fissato nel preventivo.

Capoverso 4

Il contributo forfettario versato conformemente al capoverso 2 compensa tutte le spese di sicurezza dei Cantoni d'ubicazione rimborsabili secondo l'articolo 91 capoverso 2^{ter} LAsi.

Capoverso 5

Se la situazione sul piano della sicurezza cambia, la Confederazione deve poter verificare se i contributi forfettari corrisposti ai Cantoni rispondono ancora a un fabbisogno di copertura delle spese per la sicurezza occasionate dai centri di registrazione, dai centri speciali o dai

centri esterni. Pertanto, la Confederazione rivede all'occorrenza il contributo forfettario per le spese di sicurezza.

Titolo prima dell'articolo 44

La sezione 1 vigente diventa la sezione 1^{bis}.

2.4 *Commento alle singole disposizioni dell'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo*

2.4.1 *Introduzione*

L'ordinanza del DFGP è adeguata sul piano formale, al fine di consentirne l'applicazione ai centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi e ai centri esterni operativi nell'ambito delle fasi di test. A tutt'oggi l'UFM non gestisce centri speciali e non dispone, pertanto, di elementi sufficienti per stendere un pertinente regolamento interno. All'occorrenza, l'ordinanza del DFGP sarà adeguata successivamente.

Il nuovo articolo 91 capoverso 4^{bis} LAsi va inteso quale contributo al finanziamento dei programmi d'occupazione a favore delle persone residenti nei centri gestiti della Confederazione, escludendo i centri d'accoglienza gestiti dai Cantoni. La nuova disposizione crea la base legale necessaria al finanziamento diretto di questo tipo d'attività nei centri gestiti dalla Confederazione (centri di registrazione, centri speciali e centri temporanei esterni). Per i richiedenti l'asilo attribuiti e trasferiti nei Cantoni e per i richiedenti residenti in centri speciali gestiti dai Cantoni, la partecipazione della Confederazione al finanziamento di programmi d'occupazione è compresa nella somma forfettaria globale prevista dall'articolo 22 OAsi 2.

2.4.2 *Commento alle singole disposizioni*

Preambolo

Il Consiglio federale disciplina le modalità della procedura d'asilo nell'ambito di fasi di test mediante ordinanza (art. 112b cpv. 2 LAsi). Secondo l'articolo 8 capoverso 2 della nuova ordinanza sulle fasi di test, il DFGP emana disposizioni al fine di assicurare una procedura rapida e un funzionamento ordinato dei centri operativi nell'ambito delle fasi di test²⁶. La menzione dell'articolo 112b capoverso 2 LAsi nel preambolo dell'ordinanza del DFGP costituisce pertanto la norma di delega che consente al DFGP di codificare, nell'ordinanza sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo, le norme di funzionamento applicabili ai centri operativi durante le fasi di test.

Articolo 1 *Campo d'applicazione*

L'articolo 18 OAsi 1 relativo all'esercizio dei centri di registrazione e dei centri esterni è modificato in modo da considerare la possibilità per la Confederazione di gestire centri speciali ai sensi dell'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi. Il campo d'applicazione definito all'articolo 1 dell'ordinanza del DFGP è pertanto esteso ai centri speciali. Lo stesso dicasi dei centri operativi durante le fasi di test sulla base dell'articolo 112b capoverso 2 LAsi.

Article 6a *Programmi d'occupazione*

Capoverso 1

La realizzazione di programmi d'occupazione nei centri gestiti dalla Confederazione concorre a una percezione positiva dei richiedenti l'asilo da parte della popolazione. I programmi

²⁶ Vedasi commento a questa disposizione al numero 2.1.

d'occupazione apportano inoltre una soluzione al problema dell'inazione degli ospiti delle strutture federali, segnatamente offrendo loro la possibilità di partecipare a lavori di utilità pubblica. Grazie ad attività appropriate che strutturano la giornata, i programmi d'occupazione favoriscono la coabitazione. I lavori parlamentari hanno posto l'accento su vari obiettivi perseguiti tramite questa misura. L'idea è, per esempio, di ridurre la concentrazione di richiedenti l'asilo nelle zone sensibili dei Comuni (in particolare per i centri situati in Comuni di media grandezza come Altstätten, Chiasso o Vallorbe), di ridurre le tensioni legate all'inazione dei richiedenti l'asilo, di migliorare in seno alla popolazione locale la percezione dei richiedenti l'asilo e delle località che ospitano i centri di registrazione, di riconoscere il contributo fornito dai richiedenti, offrendo loro al tempo stesso la possibilità di costituirsi una piccola indipendenza finanziaria (assegno di motivazione) durante la permanenza nei centri.

I programmi d'occupazione sono destinati a richiedenti l'asilo adulti o minorenni di età corrispondente alla fine della scuola dell'obbligo in Svizzera (di norma a partire dai 16 anni). Per tenere conto del carattere irregolare dei programmi d'occupazione e garantire una rotazione tra i richiedenti interessati, è d'uopo indicare che gli interessati non hanno un diritto di partecipazione individuale ai programmi d'occupazione.

Negli aeroporti internazionali non è possibile prevedere programmi d'occupazione. Infatti, l'assegnazione dei richiedenti l'asilo alla zona di transito dell'aeroporto (giacché non sono ancora autorizzati a entrare in Svizzera), il trattamento delle domande in procedura celere e la durata massima del soggiorno autorizzato nella zona di transito (60 giorni; art. 22 cpv. 5 LAsi) escludono la partecipazione a programmi d'occupazione.

Capoverso 2

Al momento vi sono già attività «d'occupazione» organizzate all'interno dei centri di registrazione o dei centri esterni della Confederazione. L'ordinanza del DFGP vigente prevede la partecipazione dei richiedenti l'asilo ai lavori domestici (art. 6) e al buon funzionamento dei centri (servizio dei pasti, lavanderia, ecc.). Sono proposte anche altre attività, per esempio attività sportive, corsi di lingua o incontri con la popolazione.

Per quanto concerne le *attività d'interesse generale locale o regionale* a favore del Cantone o del Comune, le esperienze maturate sinora dall'UFM consentono di affermare che si tratterà prevalentemente di attività remunerate grazie ad assegni di motivazione. Rientrano in questa categoria in particolare le attività svolte nel settore della protezione della natura e dell'ambiente o della cura degli spazi pubblici. Le attività che entrano in linea di conto sono essenzialmente lavori a favore dei Comuni. I centri di registrazione di Chiasso e Vallorbe hanno instaurato una collaborazione proficua sia con i rispettivi Comuni d'ubicazione sia con i Comuni limitrofi. Nel corso del 2011, questi due centri hanno occupato 3000 richiedenti l'asilo in diverse attività remunerate come per esempio la sfrondata di alberi e arbusti lungo i sentieri forestali, lavori di sboscamento o di pulizia delle strade pubbliche.

Per *attività volte a favorire una migliore coabitazione* s'intendono soprattutto le attività svolte in ambito sportivo (p. es. organizzazione di partite di calcio) oppure le attività a sostegno del volontariato (p. es. l'assistenza a persone anziane o disabili).

La partecipazione ai programmi d'occupazione non esenta i richiedenti l'asilo dall'obbligo di contribuire al buon funzionamento dei centri che li ospitano, per esempio servendo i pasti o svolgendo lavori domestici (art. 6).

Capoverso 3

Durante i primi tre mesi dopo l'inoltro della domanda d'asilo i richiedenti non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa. (art. 43 cpv. 1 LAsi). Tuttavia, il legislatore non ha voluto sottoporre a un periodo d'attesa i richiedenti l'asilo che partecipano a un programma d'occupazione di utilità pubblica (art. 43 cpv. 4 LAsi). In virtù dell'articolo 30 capoverso 1 lettera l LStr è possibile derogare alle condizioni d'ammissione in Svizzera al fine di disciplinare l'attività lucrativa e la partecipazione a programmi occupazionali da parte di richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione. Pertanto, queste persone sottostanno alle condizioni stabilite nel programma d'occupazione (art. 52 cpv. 2 OASA). Se il programma d'occupazione lo prevede, è possibile indennizzare i richiedenti l'asilo per l'attività svolta.

L'indennità dev'essere consona allo scopo perseguito dal programma d'occupazione. Pertanto, è preferibile parlare di assegno di motivazione piuttosto che di remunerazione vera e propria della prestazione fornita. Le esperienze maturate dall'UFM nell'ambito delle attività d'interesse generale dimostrano che solitamente un assegno di motivazione di 30 franchi al giorno è ben accetto dai richiedenti e commisurato alle prestazioni fornite. Questo importo, versato in linea di principio dal Comune o dal beneficiario della prestazione, non dovrebbe essere, in avvenire, a carico della sola Confederazione. In quest'ottica, il contributo della Confederazione al programma d'occupazione va pertanto inteso quale incentivo finanziario ad accrescere il numero di attività proposte (cfr. art. 6b cpv. 1 lett. c).

Dal 1° gennaio 2010, la pertinente istruzione dell'UFM prevede che in caso di partecipazione a programmi d'occupazione gestiti esclusivamente dai Cantoni, se l'indennità è inferiore a 400 franchi lordi al mese non occorre registrare l'attività lucrativa nel sistema SIMIC²⁷. Tuttavia, non è opportuno indicare questo importo nell'ordinanza, giacché un'eventuale modifica dell'istruzione richiederebbe poi un adeguamento dell'ordinanza.

Il capoverso 3 prevede un trattamento diverso a seconda che il richiedente l'asilo risieda in un centro «ordinario» della Confederazione oppure in un centro speciale ai sensi dell'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi. Nel secondo caso è previsto di corrispondere l'assegno di motivazione sotto forma di prestazioni in natura. Sarebbe infatti contrario alla volontà del legislatore remunerare in maniera identica chi si comporta correttamente e chi, con un comportamento inadeguato, costringe le autorità a organizzare un trasferimento in un centro speciale. Le attività proposte nei centri speciali sono volte in primis a migliorare la coabitazione civile e, pertanto, devono essere perlopiù orientate verso attività di sensibilizzazione alle regole della vita in società.

Capoverso 4

Questa disposizione pone l'accento sulla preminenza assoluta degli imperativi di tipo organizzativo inerenti alla procedura d'asilo rispetto a qualsiasi altra attività. La partecipazione a un programma d'occupazione è subordinata alla priorità di espletare gli atti procedurali (audizione, esame medico, atti in vista della partenza, ecc.). L'impresa incaricata di garantire il funzionamento di un alloggio federale per richiedenti l'asilo provvede a far rispettare il principio di rotazione per l'accesso ai programmi d'occupazione (vedi anche l'art. 6b cpv. 2).

Capoverso 5

Il finanziamento dei programmi d'occupazione da parte della Confederazione è limitato. L'UFM può finanziare la loro realizzazione entro i limiti dell'importo annuo massimo previsto a tale scopo e fissato nel preventivo.

Articolo 6b Convenzione per un programma d'occupazione

Capoverso 1

Le convenzioni stipulate dall'UFM sono contratti di diritto pubblico. È richiesta la forma scritta a conferma degli impegni assunti da ciascuna parte. Le convenzioni non possono essere tutte identiche, giacché devono tener conto delle particolarità locali o regionali e delle modalità della collaborazione tra il centro per richiedenti l'asilo e il Comune o il Cantone d'ubicazione. Ciò spiega la formulazione generale delle lettere a-c. L'importo degli assegni di motivazione (lett. d, vedi il commento ad art. 6a cpv. 3) e le questioni inerenti alla presa a carico delle spese in caso d'infortunio o di danno causato a terzi (lett. e) possono invece essere definiti in maniera uniforme ed essere oggetto di una convenzione quadro.

Se un terzo propone a scopo non lucrativo delle prestazioni d'occupazione per richiedenti l'asilo, l'UFM può versargli una partecipazione finanziaria per le prestazioni offerte.

Capoverso 2

Il contratto di base stipulato con l'impresa incaricata di garantire il funzionamento di un centro prevede la messa a disposizione del personale necessario per accompagnare i richiedenti l'asilo durante le attività svolte all'esterno. Qualora, in questo contesto, si palesasse un

²⁷ Cfr. Istruzione I. «Settore degli stranieri», n. 4.8.5.7.

maggior fabbisogno di personale, i dettagli andrebbero codificati in una clausola relativa al finanziamento nell'ambito della convenzione conclusa con il Cantone o il Comune (art. 6b cpv. 1 lett. b).

Titolo prima dell'art. 8

Il titolo della sezione 2 è adeguato per tenere conto dei centri speciali.

3. Conseguenze finanziarie

Il riassetto del settore dell'asilo è teso a conseguire un'accelerazione procedurale considerevole. Se da un lato occorreranno investimenti iniziali relativamente cospicui e - rispetto alla situazione vigente - maggiori oneri segnatamente nel settore della tutela giurisdizionale e del personale, dall'altro ci si possono attendere, a medio e lungo termine, risparmi considerevoli grazie alla riduzione del soggiorno delle persone in procedura d'asilo.

3.1 Fasi di test

Nella dichiarazione congiunta approvata in occasione della conferenza sull'asilo del 21 gennaio 2013, i Cantoni, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri hanno affermato all'unanimità la necessità di svolgere una fase di test in vista del riassetto del settore dell'asilo (cfr. n. 1.2.2).

Durante la fase di test saranno valutate in primis le novità del previsto riassetto. Importante e addirittura necessaria, questa fase dovrà fornire risultati quanto più possibile eloquenti in vista dell'introduzione definitiva del riassetto completo del settore dell'asilo. Sono stati definiti i dati indicativi seguenti:

- saranno svolte una fase preparatoria (acquisizione delle informazioni concernenti la domanda d'asilo) e una fase cadenzata (fasi procedurali formali con l'obbligo di garantire il gratuito patrocinio al richiedente l'asilo e di coinvolgere il rappresentante legale in tutte le fasi). Saranno testate anche le fasi della procedura di ricorso e dell'esecuzione dell'allontanamento.
- Durante le fasi di test saranno trattate possibilmente 1900 domande d'asilo l'anno (risultato ottimale).
- A tal fine occorreranno circa 500 posti letto, con i posti lavoro e l'infrastruttura necessari. I principali attori coinvolti nella procedura devono essere presenti sul posto.
- La procedura Dublino, incluse la decisione e l'esecuzione, va espletata in ogni caso nel centro della Confederazione. L'attribuzione a un Cantone interviene in rari casi eccezionali.

Maggiori costi

La proposta fase di test genera maggiori costi per il finanziamento, da parte della Confederazione, dei provvedimenti volti a garantire la tutela giurisdizionale gratuita (consulenza giuridica e rappresentanza legale), la visita medica e l'analisi sistematica dei documenti di viaggio presso il centro. Vi saranno maggiori costi anche nell'ambito del personale: per accelerare considerevolmente le procedure occorrerà quasi il doppio del personale rispetto all'effettivo richiesto per trattare 1900 domande d'asilo secondo la procedura odierna. Rispetto alla situazione vigente, occorrerà un investimento importante durante la fase preparatoria (p. es. accertamenti incisivi in merito alla domanda d'asilo e colloqui vertenti sul ritorno volontario) e la fase cadenzata. Il tutto comporterà maggiori spese per le pigioni dovute ai posti di lavoro supplementari e per l'allestimento degli stessi (mobilio, informatica). Gli ulteriori 500 posti nelle strutture della Confederazione genereranno maggiori costi anche per quanto concerne l'esercizio (alloggio, vitto, sicurezza, assistenza, programmi d'occupazione). A ciò si aggiungono i costi legati all'assicurazione malattia obbligatoria e al nuovo contributo forfe-

tario alle spese per la sicurezza versato ai Cantoni d'ubicazione. I costi complessivi delle fasi di test dovrebbero aggirarsi attorno ai 40 milioni di franchi l'anno.

Riduzione dei costi

Le maggiori capacità ricettive delle strutture della Confederazione, per quanto riguarda sia l'alloggio sia l'espletamento delle procedure d'asilo, consentiranno risparmi considerevoli nell'ambito degli importi forfettari globali per le spese dell'aiuto sociale. Le maggiori ripercussioni positive in quest'ambito si avranno grazie all'espletamento sistematico delle procedure Dublino nei centri della Confederazione. I sussidi versati ai Cantoni saranno ridotti a un importo complessivo di circa 18 milioni di franchi l'anno. Grazie all'introduzione di una tutela giurisdizionale completa diminuiranno sia le spese per le indennità alle controparti (-76 000 franchi l'anno) sia le spese per la partecipazione delle istituzioni di soccorso alle audizioni (-300 000 franchi ca. l'anno). Infine, si può prevedere anche una riduzione dei costi per il personale pari a circa 4,7 milioni di franchi l'anno, giacché la procedura d'asilo sarebbe dovuta essere svolta comunque, anche all'infuori delle fasi di test. La riduzione complessiva dei costi prevista è pertanto di circa 23 milioni di franchi l'anno.

Conclusioni

Siccome la predisposizione della fase di test è soltanto agli inizi, è difficile quantificarne il costo con esattezza. In particolare, per il momento non si hanno cifre esatte per quanto riguarda le spese di costruzione o le pigioni, per cui le prime stime si basano sui centri di registrazione e procedura esistenti. Idem per le spese legate al funzionamento del centro per le fasi di test. Difficile, infine, avanzare stime attendibili per quanto riguarda il costo della consulenza giuridica gratuita e del gratuito patrocinio. In assenza di mandati e assetti precisi, si possono formulare unicamente stime approssimative.

Rispetto alle procedure odierne, la Confederazione dovrà sostenere spese maggiori dell'importo di circa 17 milioni all'anno.

3.2 Centri speciali

L'esercizio dei centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi provocherà spese maggiori alla Confederazione. Fintantoché questi centri non saranno disponibili, sarà impossibile quantificare tali maggiori spese. L'esercizio di un centro speciale originerà spese maggiori segnatamente per il personale addetto alla sicurezza e per il personale d'accompagnamento.

3.3 Contributo alle spese per la sicurezza

L'introduzione di un contributo forfettario alle spese per la sicurezza genererà spese supplementari per la Confederazione. Al momento queste spese maggiori non sono quantificabili giacché è impossibile quantificare i bisogni in termini di sicurezza. Tutto dipenderà dal numero di posti letto a disposizione della Confederazione nei centri di registrazione, nei centri speciali di cui all'articolo 26 capoverso 1^{bis} LAsi e nei centri esterni. L'introduzione teorica di questo contributo forfettario il 1° gennaio 2012 avrebbe generato costi supplementari pari a 1,7 milioni di franchi. Partendo da un obiettivo di 2800 posti letto per il 2013, le spese supplementari si situerebbero attorno a 3,2 milioni di franchi. L'applicazione di questa nuova disposizione alla situazione postulata nel rapporto finale sul riassetto del settore dell'asilo - che prevede 6000 posti letto nei centri della Confederazione, di cui 150 nei centri speciali - implicherebbe un importo forfettario di 6,7 milioni di franchi.

3.4 Programmi d'occupazione

Il finanziamento dei programmi d'occupazione genererà spese supplementari per la Confederazione. Per il momento è impossibile quantificarle, giacché tutto dipenderà dall'interesse dei Cantoni e dei Comuni alla realizzazione di programmi d'occupazione. In base a una proiezione dei costi si può tuttavia stimare il finanziamento della Confederazione, per il primo

anno di attuazione (da luglio 2013), a qualcosa come 3,5 milioni di franchi e al doppio per il secondo anno (2014). Il calcolo si fonda sul numero di posti letto (2800) che dovrebbero essere disponibili durante il 2013.