



## **Rapporto esplicativo**

**concernente la modifica della legge sull'asilo e della legge federale sugli stranieri in relazione alla sostituzione delle decisioni di non entrata nel merito**

## Indice

1	Grandi linee del progetto.....	3
1.1	Situazione iniziale .....	3
1.2	Disciplina e prassi attuali in materia di decisioni di non entrata nel merito (art. 32-35a LAsi)4	
1.3	Conclusioni della commissione peritale.....	5
1.4	La nuova disciplina a grandi linee.....	6
1.5	Prossime tappe del progetto di modifica della LAsi e della LStr.....	8
2	Commento alle singole disposizioni.....	9
2.1	Commento alle modifiche della legge sull'asilo.....	9
2.1.2	Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 1: Disposizioni generali.....	9
2.1.3	Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 2: Domanda d'asilo ed entrata in Svizzera.....	10
2.1.4	Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 3: Procedura di prima istanza.....	10
2.1.5	Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 4: Fine della protezione provvisoria e ritorno .....	14
2.1.6	Capitolo 5: Aiuto sociale e soccorso d'emergenza, Sezione 1: Concessione di prestazioni di aiuto sociale, di soccorso d'emergenza e di assegni per figli.....	15
2.1.7	Capitolo 6: Sussidi federali .....	15
2.2	Commenti alle modifiche della legge federale sugli stranieri .....	17
2.2.1	Capitolo 10: Fine del soggiorno, Sezione 5: Misure coercitive .....	17
3	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale .....	18
4	Costituzionalità e diritto internazionale pubblico.....	18

# Rapporto esplicativo

## 1 Grandi linee del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

Nel contesto della consultazione relativa all'avamprogetto di revisione della legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) e della legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20) diverse cerchie, tra cui in particolare Amnesty International (AI), Caritas, l'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR), il Partito socialista svizzero (PS) e l'Alto commissariato per i rifugiati (ACNUR), hanno rilevato la sistematica difficilmente comprensibile delle decisioni di non entrata nel merito e delle relative disposizioni derogatorie. In tale sede è stato proposto di sostituire la procedura di non entrata nel merito con una procedura materiale accelerata. La proposta non è nuova e negli ultimi anni è stata discussa a più riprese. Tuttavia non è stata perseguita per i motivi che elencheremo qui di seguito.

In virtù del programma di sgravio 2003, entrato in vigore il 1° aprile 2004, è stata introdotta una nuova disciplina secondo cui le persone con decisione di non entrata nel merito (NEM) sono escluse dall'aiuto sociale (blocco dell'aiuto sociale). In caso di bisogno, queste persone possono ottenere un soccorso d'emergenza. Le persone con decisione materiale negativa passata in giudicato continuano invece a beneficiare dell'aiuto sociale. Una revisione della sistematica per quanto concerne le decisioni di non entrata nel merito sarebbe stata incompatibile con questa disciplina speciale dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza. Dal 1° gennaio 2008 il blocco dell'aiuto sociale concerne anche le persone con decisione materiale negativa passata in giudicato. È pertanto venuta meno una delle differenze sostanziali tra procedura di non entrata nel merito e procedura materiale.

La LAsi contiene numerose fattispecie di non entrata nel merito dalle quali si sperava un effetto preventivo per quanto riguarda l'inoltro di domande d'asilo manifestamente non motivate. Dalle prime esperienze maturate nel quadro della fattispecie di non entrata nel merito data dall'assenza di documenti, in vigore dal 1° gennaio 2007 (art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi), emerge che l'effetto dissuasivo è intervenuto in maniera limitata. La nuova fattispecie non ha peraltro consentito, neppure a due anni dall'introduzione, di ovviare al problema dei richiedenti l'asilo che non producono documenti di viaggio o d'identità. Nel 2006 il 24,7 per cento dei richiedenti l'asilo hanno fornito un documento di viaggio o d'identità. Nel 2007 tale proporzione è passata al 32,9 per cento<sup>1</sup>, probabilmente quale conseguenza a breve termine dell'introduzione della nuova fattispecie. Nel 2008 la proporzione di richiedenti che hanno fornito documenti è nuovamente diminuita, passando al 27,6 per cento. Da gennaio a fine ottobre 2009 era pari al 28,8 per cento (aggiornamento al 5 novembre 2009).

Inoltre, per numerose fattispecie di non entrata nel merito l'Ufficio federale della migrazione (UFM) è tenuto a verificare in via preliminare se risultano indizi di una persecuzione con una rilevanza ai fini dell'asilo. In ogni caso occorre inoltre esaminare se l'allontanamento dopo una NEM sia effettivamente possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile. Ciò provoca sovente procedure relativamente complicate anche dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF) e l'onere legato agli accertamenti non è inferiore a quello causato dalle procedure materiali.

---

<sup>1</sup> Questa proporzione è parimenti influenzata dall'aumento a breve termine del numero di domande d'asilo di cittadini rumeni (Rom) che hanno consegnato all'UFM i loro documenti d'identità e di viaggio. Nel 2007 l'UFM ha registrato 539 domande d'asilo di cittadini rumeni, contro sole 62 nel 2006 e 23 nel 2008.

Considerato quanto sopra appare giustificato adeguare e semplificare l'attuale procedura di non entrata nel merito. Il 24 agosto 2009 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito una commissione peritale composta da rappresentanti dei Cantoni, delle autorità giudiziarie<sup>2</sup>, delle istituzioni di soccorso, della dottrina e della ricerca nonché dell'Amministrazione federale, incaricandola di vagliare le conseguenze della procedura di non entrata nel merito vigente e di elaborare pertinenti proposte di miglioramento. La commissione peritale ha ultimato i lavori il 30 ottobre 2009 e ha elaborato proposte tese a semplificare considerevolmente le disposizioni procedurali vigenti nel settore dell'asilo, nel rispetto del diritto costituzionale e del diritto internazionale. Tra le proposte figurano un'organizzazione più efficiente degli iter procedurali in materia d'asilo, compresi quelli della procedura di ricorso.

## 1.2 Disciplina e prassi attuali in materia di decisioni di non entrata nel merito (art. 32-35a LAsi)

Attualmente la LAsi comprende 13 fattispecie di non entrata nel merito (art. 32- 35a LAsi) relative a domande d'asilo evidentemente non motivate o abusive. Nel contesto di numerosi motivi di non entrata nel merito occorre vagliare preliminarmente se risultano indizi di una persecuzione con una rilevanza ai fini dell'asilo; in questi casi è svolta una procedura d'asilo materiale. Ciò vale per le fattispecie di non entrata nel merito per assenza di una domanda d'asilo (art. 32 cpv. 1 in combinazione con l'art. 36 cpv. 1 lett. a LAsi), qualora non siano consegnati documenti di viaggio o d'identità (art. 32 cpv. 2 lett. a LAsi), in presenza di una domanda d'asilo multipla (art. 32 cpv. 2 lett. e LAsi), in presenza di una domanda d'asilo precedentemente respinta nello Spazio economico europeo (art. 32 cpv. 2 lett. f LAsi), in presenza di una protezione dalla persecuzione all'estero (art. 34 LAsi) e qualora la procedura d'asilo venga ripresa in seguito a uno stralcio (art. 35a LAsi). Di regola in questi casi occorre svolgere un'audizione.

Capita inoltre che il Tribunale amministrativo federale (TAF) o il Comitato contro la tortura (CAT) dell'Alto commissariato dell'ONU per i diritti dell'uomo ritrasmettano all'UFM per riesame un caso di ricorso contro una decisione NEM, perlopiù chiedendo che la pertinente domanda d'asilo sia oggetto di un nuovo esame materiale. In questi casi la domanda è pertanto esaminata due volte.<sup>3</sup>

Inoltre, conformemente a una decisione di principio dell'allora Commissione di ricorso in materia d'asilo (CRA; attualmente Tribunale amministrativo federale), non è possibile svolgere una procedura materiale qualora siano adempite le condizioni per una NEM, neppure nei casi in cui la procedura materiale risulterebbe nettamente più semplice.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Il TAF ha rinunciato a collaborare in seno alla commissione peritale.

<sup>3</sup> Con decreto del 12 giugno 2009, il Tribunale amministrativo federale ha riconsegnato all'UFM una NEM (dissimulazione dell'identità) affinché la riconsiderasse. Il motivo addotto era che una siffatta NEM non implica ipso facto che non vi siano motivi d'asilo. Nel caso in narrativa, l'UFM ha dovuto esaminare la domanda sotto il profilo materiale (DTAF D-3444/2009). Con decreto del 26 novembre 2007, il CAT ha stimato che il ritorno in virtù di una NEM per assenza di documenti viola la Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105). Il motivo addotto è che la Svizzera non ha esaminato la domanda d'asilo sotto il profilo materiale, bensì ha emanato la propria decisione nel quadro di una procedura puramente formale.

<sup>4</sup> Secondo la decisione di principio Giurisprudenza ed informazioni della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo, GICRA 2002/15, le fattispecie di non entrata nel merito sono rette dagli articoli 32-34 LAsi. Tali disposizioni non possono essere formulate quali «disposizioni potestative», per cui l'UFR non può apprezzare liberamente le conseguenze giuridiche. L'UFR deve emanare una decisione di non entrata nel merito qualora constati che sussiste una delle fattispecie di cui agli articoli 32-34 LAsi.

### 1.3 Conclusioni della commissione peritale

Essenzialmente la commissione peritale ha vagliato in maniera approfondita tre varianti per la sostituzione della procedura di non entrata nel merito mediante una procedura materiale accelerata.

#### *Variante 1*

Prevede di introdurre una distinzione tra procedura di non entrata nel merito, procedura materiale accelerata e procedura materiale ordinaria. La procedura di non entrata nel merito concerne d'ora in poi unicamente i casi Dublino (art. 34 cpv. 2 lett. d LAsi) e i casi in cui l'allontanamento è eseguito verso uno Stato terzo dichiarato sicuro dal Consiglio federale (art. 34 cpv. 2 lett. a LAsi).

Per le restanti fattispecie attuali di non entrata nel merito (p. es. dissimulazione dell'identità, violazione dell'obbligo di collaborare) occorre prevedere una procedura materiale accelerata. Negli altri casi è svolta una procedura materiale ordinaria.

Le tre procedure si distinguono per le loro diverse conseguenze giuridiche. Per la procedura di non entrata nel merito e per la procedura materiale accelerata devono vigere termini di ricorso e di evasione più brevi che per la procedura materiale ordinaria. Occorre scegliere la procedura da applicare unicamente dopo aver accertato i fatti nel rispetto dei requisiti giuridici. In qualità di prima istanza, infatti, l'UFM non dispone di atti di prime cure. Sovente i fatti con una rilevanza per la decisione sono noti solo al momento di emanare la stessa.

#### *Variante 2*

Un'ulteriore variante esaminata dalla commissione peritale prevede la distinzione tra procedura celere e procedura ordinaria. Tuttavia la scelta della procedura non dev'essere effettuata solo una volta accertati i fatti nel rispetto dei requisiti giuridici, bensì già dopo l'audizione.

La procedura celere va applicata qualora la domanda sia evidentemente infondata (ad es. in caso di violazione dell'obbligo di collaborare; le pertinenti fattispecie sono elencate in maniera esauriente). Nel quadro della procedura celere occorre procedere unicamente all'accertamento dei fatti mediante mezzi di prova limitati (ad es. misure per accertare l'identità, esame interno all'ufficio degli atti e delle ricerche). Occorre inoltre prevedere termini d'evasione e di ricorso brevi. Nel quadro della procedura celere, questa variante prevede sia decisioni di non entrata nel merito (NEM; in caso di procedura Dublino o se è possibile il ritorno in uno Stato terzo sicuro) che decisioni materiali. Nei restanti casi è svolta la procedura ordinaria e si procede a un accertamento circostanziato dei fatti, senza limitazione dei mezzi probatori.

#### *Variante 3*

Una terza variante prevede parimenti una procedura celere e una procedura ordinaria. In caso di esito evidente della procedura (ovvero in caso di domanda evidentemente infondata ad es. per violazione dell'obbligo di collaborare, ma anche in caso di evidente qualità di rifugiato) occorre applicare la procedura celere. Contrariamente alla variante precedente, è possibile emanare le NEM e le decisioni materiali sia in procedura ordinaria che in procedura celere. I mezzi probatori non sono limitati.

#### *Conclusioni*

Tutte le varianti consentono di ridurre le fattispecie di non entrata nel merito, di cui risulta attualmente difficile mantenere una buona visione d'insieme. Un esame oculato ha tuttavia rivelato che nessuna delle varianti comporta una semplificazione soddisfacente delle procedure e degli iter.

Per quanto concerne la *variante 1*, la trasposizione delle attuali fattispecie di non entrata nel merito in una procedura celere pone le medesime difficoltà di delimitazione rispetto alla procedura ordinaria riscontrate nel diritto vigente. L'unica differenza tra procedura celere e procedura materiale ordinaria consiste nei termini d'evazione e di ricorso più brevi. La maggioranza della commissione peritale ne deduce pertanto che ciò non consente di semplificare la procedura d'asilo.

Per quanto riguarda le *varianti 2 e 3*, una parte della commissione peritale ritiene problematica la necessità di scegliere la procedura già dopo una prima audizione. Nella prassi ciò dà adito a situazioni in cui si entra solo ulteriormente a conoscenza dei fatti veri e propri (ad es. del fatto che i mezzi probatori sono falsi o che sono state fornite false indicazioni). In siffatti casi si dovrebbe applicare in linea di principio una procedura celere. Tuttavia, passando ulteriormente alla procedura celere non si farebbe che complicare inutilmente la procedura d'asilo, la quale sarebbe peraltro ritardata da litigi giuridici attorno a questioni procedurali.

Anche la limitazione dei mezzi probatori nel contesto della procedura celere (variante 2) è stata respinta da una parte della commissione per motivi pratici. A una persona che ad esempio abbia ingannato le autorità per quanto riguarda la propria identità sarebbe applicata la procedura celere. Tuttavia, se per stabilire i fatti nel rispetto dei requisiti giuridici si dovesse procedere ad ulteriori accertamenti, ad esempio interpellando la rappresentanza svizzera nello Stato d'origine o di provenienza, andrebbe comunque applicata la procedura ordinaria. Una tale disparità di trattamento per la sola necessità di stabilire i fatti non appare giustificata.

#### 1.4 La nuova disciplina a grandi linee

In virtù delle considerazioni esposte al numero 1.3, la commissione peritale si è pronunciata a favore di una semplificazione sostanziale delle procedure e degli iter. Occorre pertanto distinguere unicamente tra la procedura di non entrata nel merito con termine di ricorso di cinque giorni (come sinora) e una procedura materiale unitaria con termine di ricorso generale di 15 giorni (30 sinora). Si rinuncia invece a introdurre una procedura celere supplementare per i problemi di delimitazione e procedura ad essa connessi.

Le procedure di non entrata nel merito saranno applicabili solo ai casi Dublino (art. 31a cpv. 1 lett. b AP-LAsi) e ai casi in cui l'interessato è allontanato verso uno Stato terzo sicuro (art. 31a cpv. 1 lett. a, c-e AP-LAsi). In tal modo, tutte le fattispecie nelle quali l'interessato è allontanato verso uno Stato terzo sicuro e non verso lo Stato d'origine (art. 34 cpv. 2 LAsi) sono disciplinate in maniera unitaria.

Come sinora, non si entrerà nel merito di una domanda d'asilo se l'interessato non deposita una domanda d'asilo ai sensi dell'articolo 18 LAsi (art. 32 cpv. 1 LAsi). Tale è il caso ad esempio qualora la domanda d'asilo sia motivata adducendo *esclusivamente* ragioni mediche o economiche (art. 31a cpv. 3 AP-LAsi).

Negli altri casi è emanata una decisione materiale. L'UFM è tenuto a emanare una NEM entro cinque giorni lavorativi (art. 37 cpv. 1 AP-LAsi; attualmente dieci). Anche per il TAF vigeranno termini di ricorso più brevi (cfr. art. 109 AP-LAsi). Il termine di ricorso nel quadro di una procedura di non entrata nel merito resta di cinque giorni lavorativi. Come sinora, ad eccezione delle NEM per i casi Dublino, il ricorso ha un effetto sospensivo (art. 107a LAsi).

Nel quadro della procedura materiale, l'UFM sarà chiamato a statuire entro dieci giorni lavorativi (art. 37 cpv. 2 AP-LAsi; attualmente 20 giorni o, in caso di ulteriori accertamenti, tre mesi). Anche per il TAF vigeranno termini di ricorso più brevi (art. 109 AP-LAsi).

Per tutte le procedure, conformemente ai principi generali della procedura amministrativa, occorrerà stabilire i fatti solo se necessario per motivare la decisione nel rispetto dei requisiti giuridici. Le disposizioni vigenti per quanto concerne la portata degli accertamenti nel contesto della procedura d'asilo non sono indispensabili (art. 38, 40 e 41 LAsi) e vanno pertanto abrogate.

Il termine di ricorso nella procedura materiale va abbassato dagli attuali 30 a 15 giorni (art. 108 cpv. 1 AP-LAsi). Sussiste un interesse pubblico preponderante alla conclusione rapida della procedura d'asilo. È pertanto giustificato derogare al termine di ricorso di 30 giorni previsto dalla procedura amministrativa della Confederazione (art. 50 della legge federale sulla procedura amministrativa, PA; RS 172.021). Nel caso di richiedenti l'asilo che non fanno valere motivi con una rilevanza ai fini dell'asilo e che pertanto non abbisognano della protezione della Svizzera, la procedura d'asilo deve poter essere ultimata il più celermente possibile così da agevolare l'allontanamento dalla Svizzera e da preservare l'attitudine al ritorno nello Stato d'origine. Per le persone che ottengono asilo in Svizzera è invece importante poter attuare quanto prima misure integrative per consentire una rapida integrazione in Svizzera. Altri Stati europei prevedono un termine di ricorso paragonabile nel quadro della procedura d'asilo (ad es. Germania 14 giorni, Belgio 15 e Gran Bretagna 10).

Una maggioranza della commissione peritale ha affermato di poter avallare una riduzione generale del termine di ricorso nella procedura materiale unicamente in concomitanza con misure accompagnatorie complementari tese a migliorare la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo. In tal senso, all'audizione occorrerebbe prevedere, anziché la presenza di un rappresentante delle istituzioni di soccorso (art. 30 e 94 LAsi), una prestazione della Confederazione a favore dei richiedenti l'asilo comprendente una consulenza in materia di procedura e una valutazione delle opportunità (art. 94 AP-LAsi). Grazie a tale strumento i richiedenti l'asilo devono poter beneficiare quanto prima di una consulenza per quanto concerne le prospettive di successo e le possibilità giuridiche nel quadro della procedura d'asilo.

L'introduzione di un siffatto contributo basato su una consulenza in materia di procedura e una valutazione delle opportunità, fornito da terzi con cui l'UFM conclude pertinenti accordi di prestazione, assicura la neutralità dei costi in quanto si rinuncia nel contempo, per tutte le audizioni, alla presenza di un rappresentante delle istituzioni di soccorso. Tale rappresentanza è stata introdotta a monte dell'introduzione della legge sull'asilo. Tuttavia l'esperienza maturata nel frattempo e la crescente professionalizzazione delle audizioni rivelano che la presenza di tali osservatori è ormai superflua. I richiedenti hanno peraltro tuttora la possibilità di farsi accompagnare all'audizione o di avvalersi del concorso di un rappresentante legale privato.

I prestatori di servizi che assicurano la consulenza in materia di procedura e la valutazione

delle opportunità devono essere retribuiti mediante un importo forfettario versato dalla Confederazione, in sostituzione dell'importo versato attualmente alle istituzioni di soccorso che presentano alle audizioni. Una consulenza gratuita, obiettiva ed equa è atta a migliorare globalmente la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo e dovrebbe poter evitare che vengano presentati ricorsi senza prospettiva di riuscita. In tal modo è inoltre accresciuta la legittimità della procedura sotto il profilo dello Stato di diritto, anche perché i rappresentanti delle istituzioni di soccorso rivestono attualmente lo statuto di semplici osservatori.

Quale ulteriore misura accompagnatoria alla riduzione del termine di ricorso, il termine supplementare per regolarizzare un ricorso passa dagli attuali sette a dieci giorni (cfr. art. 110 cpv. 1 AP-LAsi). Ciò consente al TAF di concedere all'interessato un termine supplementare adeguato qualora l'atto di ricorso non contenga motivi sufficienti.

Grazie a questi strumenti è garantita la possibilità degli interessati di usufruire in maniera effettiva del loro diritto di ricorso nonostante la riduzione del termine di ricorso (cfr. art. 29a Costituzione federale, Cost.; RS 101).

La possibilità di svolgere rapidamente ed effettivamente una procedura d'asilo ha un effetto dissuasivo durevole per quanto riguarda le domande d'asilo abusive. La disciplina proposta dalla commissione peritale ridurrebbe considerevolmente la durata delle procedure nel settore dell'asilo. Nel 2007 sono state emanate 2 671 NEM e 3 800 decisioni materiali negative. Nel 2008 vi sono state 3 073 NEM e 4 483 decisioni materiali negative. Da gennaio di quest'anno si è tuttavia assistito a un mutamento di questa tendenza dovuto all'introduzione della procedura Dublino. Da gennaio a ottobre 2009 vi sono state 6 155 NEM e 4 680 decisioni materiali negative. 2 800 delle NEM sono state emanate in virtù di disposizioni procedurali relative agli Stati terzi (soprattutto Dublino); secondo la proposta della commissione peritale in questi casi occorre anche in avvenire emanare una NEM.

Sebbene, secondo la proposta, determinate fattispecie di non entrata nel merito darebbero luogo a un esame materiale, complessivamente la procedura d'asilo sarebbe accelerata considerevolmente. Nel settore dell'aiuto sociale si conseguirebbero risparmi pari a ca. 2,5 milioni di franchi (cfr. n. 3).

Limitando le fattispecie di non entrata nel merito a un numero circoscritto di casi chiaramente definiti è inoltre possibile limitare il numero di NEM ritrasmesse dal TAF o dal CAT all'UFM in vista di un nuovo esame materiale. Ciò consente di rendere più efficiente la procedura di ricorso e di evitare in futuro di dover esaminare due volte una stessa domanda d'asilo. Le semplificazioni proposte consentiranno di abbreviare anche gli iter di prima istanza, pur conservando le garanzie procedurali a favore degli interessati.

## 1.5 Prossime tappe del progetto di modifica della LAsi e della LStr

Alla seduta del 19 dicembre 2008 il Consiglio federale ha indetto la procedura di consultazione relativa alla modifica della LAsi e della LStr; la consultazione è durata dal 15 gennaio 2009 al 15 aprile 2009. La presente proposta di ulteriori modifiche è stata elaborata in base ai risultati della predetta consultazione. In virtù dell'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge federale sulla procedura di consultazione (LCo; RS 172.061), tale proposta deve parimenti essere posta in consultazione. Previa valutazione dei risultati della consultazione, tutte le proposte di modifica, comprese quelle contenute nella nuova proposta, saranno riassunte in un messaggio che sarà sottoposto al Consiglio federale.

Consapevole dell'interdipendenza delle proposte di modifica, il DFGP intende garantire il coordinamento tra le varie modifiche.

## 2 **Commento alle singole disposizioni**

### 2.1 Commento alle modifiche della legge sull'asilo

#### 2.1.2 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 1: Disposizioni generali

##### Art. 17 *Disposizioni procedurali particolari*

##### Cpv. 4

D'ora in poi il termine di ricorso per tutte le decisioni materiali sull'asilo sarà ridotto dagli attuali 30 a 15 giorni (art. 108 cpv. 1 AP-LAsi; cfr. commenti al numero 1.4). Quale misura accompagnatoria alla riduzione del termine di ricorso occorre prevedere, anziché la presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso a tutte le audizioni (art. 30 e 94 LAsi), una prestazione della Confederazione a favore dei richiedenti l'asilo comprendente una consulenza in materia di procedura e una valutazione delle opportunità da parte di terzi. Grazie a tale strumento i richiedenti l'asilo devono poter beneficiare quanto prima di una consulenza per quanto concerne le prospettive di successo della procedura d'asilo. Ciò consente di evitare i ricorsi inutili e di migliorare complessivamente la protezione giuridica degli interessati.

La consulenza in materia di procedura e la valutazione delle opportunità non fondano un nuovo diritto garantito per legge al patrocinio gratuito per i richiedenti l'asilo. La Confederazione si limita a garantire l'accesso senza ostacoli alla consulenza in materia di procedura e alla valutazione delle opportunità e a concedere a terzi dei contributi per la realizzazione di tali prestazioni (art. 94 AP-LAsi).

L'articolo 29 Cost. prevede già, per chi non dispone dei mezzi necessari, un diritto alla gratuità della procedura se la sua causa non sembra priva di probabilità di successo. Ha inoltre diritto al patrocinio gratuito qualora la presenza di un legale sia necessaria per tutelare i suoi diritti. Questo diritto procedurale spetta a tutte le persone in Svizzera - quindi anche ai richiedenti l'asilo. Una pertinente regolamentazione è prevista anche all'articolo 65 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

Secondo la direttiva sul rimpatrio<sup>5</sup>, che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen che sarà recepito dalla Svizzera entro l'inizio del 2011, gli Stati membri provvedono a che sia garantita, su richiesta, la necessaria assistenza e/o rappresentanza legale gratuita ai sensi della pertinente legislazione o regolamentazione nazionale in materia (art. 13 par. 4 della direttiva sul rimpatrio). Gli Stati membri possono disporre che tale assistenza e/o rappresentanza legale gratuita sia soggetta alle condizioni di cui all'articolo 15 paragrafi da 3 a 6 della direttiva 2005/85/CE<sup>6</sup>. Può pertanto essere limitata ai casi in cui sussistono sufficienti prospettive di riuscita del rimedio giuridico e i cui interessati non dispongono dei necessari mezzi finanziari. Ciò coincide con la disciplina attuale dell'articolo 65 capoverso 1 PA (cfr. anche messaggio del Consiglio federale del 18 novembre 2009 concernente la direttiva sul rimpatrio).

Secondo la LAsi vigente, le competenti autorità cantonali nominano senza indugio una persona di fiducia che difenda gli interessi dei richiedenti minorenni non accompagnati per la durata della procedura d'asilo (art. 17 cpv. 3 LAsi). L'intervento di queste persone di fiducia è teso a difendere gli interessi di questi giovani per quanto riguarda le fasi procedurali rilevanti per la decisione nel quadro della procedura d'asilo all'aeroporto, del soggiorno presso un centro di registrazione e procedura o della procedura dopo l'attribuzione al Cantone. Secondo la giuri-

---

<sup>5</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio)

<sup>6</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato; non vincolante per la Svizzera.

sprudenza, le persone di fiducia devono essere cognite in ambito giuridico. Ciò presuppone segnatamente congrue conoscenze del diritto in materia di procedura d'asilo in modo da poter fornire un'assistenza efficace<sup>7</sup>.

### 2.1.3 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 2: Domanda d'asilo ed entrata in Svizzera

#### Art. 22 *Procedura all'aeroporto*

##### Cpv. 6

L'introduzione di una consulenza in materia di procedura e di una valutazione delle opportunità a favore dei richiedenti l'asilo (art. 17 cpv. 4 e 94 AP-LAsi) in sostituzione della presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso alle audizioni implica l'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (Rappresentanti delle istituzioni di soccorso). Occorre pertanto stralciare il pertinente rinvio contenuto nell'articolo 22 capoverso 6 LAsi.

#### Art. 23 *Decisioni all'aeroporto*

##### Cpv. 1

Si tratta di un adeguamento redazionale e sistematico alle modifiche proposte.

### 2.1.4 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 3: Procedura di prima istanza

#### Art. 27 *Ripartizione fra i Cantoni*

##### Cpv. 4, periodo introduttivo e lettera c

Per garantire una procedura d'asilo e d'allontanamento efficace occorre per quanto possibile emanare le decisioni d'asilo di prima istanza nel centro di registrazione e procedura, notificarle ivi e affidarne l'esecuzione alle autorità del Cantone sul cui territorio si trova il centro; in linea di principio, in questi casi non vi è attribuzione a un Cantone.

In casi più complessi e in particolare in virtù dei termini prescritti dalla procedura Dublino può capitare che la durata massima di 60 giorni prevista per il soggiorno nei centri di registrazione e procedura (cfr. art. 16 cpv. 2 ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali; OAsi 1; RS 142.311) sia oltrepassata, per cui l'interessato dev'essere attribuito a un Cantone. Per questo motivo occorre introdurre la possibilità di attribuire ai Cantoni le persone la cui esecuzione dell'allontanamento dal centro di registrazione e procedura non è imminente (art. 27 cpv. 4 lett. c AP-LAsi).

#### Art. 29 *Audizione sui motivi d'asilo*

##### Cpv. 3

Trattasi di un adeguamento redazionale alla revoca dell'articolo 30 LAsi (soppressione della rappresentanza delle istituzioni di soccorso).

#### Art. 29a *Collaborazione all'accertamento dei fatti*

##### nuovo

Secondo i principi generali della procedura amministrativa occorre accertare i fatti solo in vista di poter emanare una decisione giuridicamente valida. Le pertinenti disposizioni della LAsi vigenti (art. 38, 40 e 41 LAsi) risultano pertanto superflue e vanno abrogate nell'ottica di una semplificazione della legislazione. La delega delle competenze secondo cui il Consiglio federale può concludere con Stati terzi e organizzazioni internazionali accordi concernenti la collaborazione all'accertamento dei fatti (art. 41 cpv. 3 LAsi) costituisce tuttavia una disposi-

<sup>7</sup> Cfr. segnatamente GICRA 2003/1 e 2006/14

zione specifica del diritto in materia d'asilo e deve pertanto figurare nel nuovo articolo 29a LAsi senza modifiche materiali. Occorre inoltre provvedere a che nel contesto della conclusione di siffatti accordi sia garantita la protezione dei dati (art. 98 LAsi).

Art. 30 *Rappresentanti delle istituzioni di soccorso*  
abrogato

Rinviamo ai commenti ad articoli 17 capoverso 4 e 94 AP-LAsi.

Art. 31 *Preparazione delle decisioni da parte dei Cantoni*

Secondo il diritto vigente, gli impiegati cantonali possono preparare unicamente le NEM e le decisioni materiali sull'asilo senza ulteriori chiarimenti (art. 38 LAsi), le decisioni vertenti sulla concessione della protezione provvisoria senza ulteriori chiarimenti (art. 39 LAsi) nonché le decisioni materiali di rigetto senza ulteriori chiarimenti (art. 40 LAsi). Una siffatta limitazione non è opportuna. In periodi di forte afflusso di nuove domande può rivelarsi utile che gli impiegati cantonali possano preparare, sotto la direzione dell'UFM, anche le decisioni materiali che necessitano ulteriori chiarimenti. Tale preparazione delle decisioni deve continuare ad avvenire d'intesa con i Cantoni.

La nozione di «funzionari cantonali» va sostituita mediante quella di «impiegati cantonali con contratto di diritto pubblico» in seguito alla modifica delle legislazioni cantonali che ha abolito lo statuto di funzionario.

Art. 31a *Decisioni dell'Ufficio federale*

nuovo

Ad cpv. 1

L'articolo 31a capoverso 1 AP-LAsi prevede ormai solo cinque fattispecie di non entrata nel merito: le fattispecie di non entrata nel merito della cosiddetta disciplina dello Stato terzo (art. 31a cpv. 1 lett. a, c-e AP-LAsi) nonché la fattispecie di non entrata nel merito qualora un altro Stato Dublino sia competente per l'esecuzione della procedura d'asilo (art. 31a cpv. 1 lett. b AP-LAsi).

Secondo l'articolo 34 capoverso 2 lettera a LAsi vigente, di norma non si entra nel merito della domanda d'asilo se il richiedente può ritornare in uno Stato terzo sicuro (cosiddetta disciplina dello Stato terzo). Queste fattispecie di non entrata nel merito sono riprese tali e quali dall'articolo 34 capoverso 2 lettere a-c ed e LAsi vigente.

Con l'accordo d'associazione a Dublino<sup>8</sup>, in vigore dal 12 dicembre 2008, la Svizzera riprende il principio secondo cui *un unico Stato* dello spazio Dublino è competente per l'esame di una domanda d'asilo. Se l'UFM ritiene che un altro Stato Dublino sia competente per l'esecuzione di una procedura d'asilo, rivolge a tale stato una domanda di presa o ripresa in carico in vista del trasferimento. Se tale Stato approva la domanda, l'UFM emana una NEM e allontana l'interessato verso lo Stato Dublino competente (cosiddetta *procedura Dublino*). Anche questa fattispecie di non entrata nel merito (art. 34 cpv. 2 lett. d LAsi) è ripresa tale e quale nel nuovo articolo 31a capoverso 1 lettera b AP-LAsi.

Il nuovo articolo 31a capoverso 1 disciplina quindi tutte le fattispecie per le quali vi è la possibilità di allontanare l'interessato verso uno Stato terzo sicuro in un'unica procedura di non entrata nel merito. La revoca di tali fattispecie implicherebbe che se l'interessato ha la qualità di rifugiato, la Svizzera deve concedergli l'asilo anche se sarebbe possibile allontanarlo verso uno Stato terzo sicuro. Anche nel quadro della procedura Dublino deve continuare ad essere possibile emanare delle NEM, giacché sottoponendo una domanda d'asilo a un esame materiale, la Svizzera assumerebbe la competenza per l'esecuzione della procedura d'asilo e di allon-

---

<sup>8</sup> RU 2008 515

tanamento. Questo sarebbe contrario al principio del regolamento Dublino<sup>9</sup>. Occorre pertanto mantenere le predette fattispecie di non entrata nel merito.

Inoltre, in assenza di una domanda d'asilo ai sensi della presente legge dovrebbe essere emanata una NEM come sinora (cfr. commento ad cpv. 3).

Le restanti fattispecie di non entrata nel merito previste dalla LAsi vigente vanno abrogate. Ciò vale ad esempio anche per la fattispecie di non entrata nel merito del Paese d'origine o di provenienza sicuro (art. 34 cpv. 1 LAsi). Essa prevede che se il richiedente proviene da uno Stato sicuro non si entra nel merito della domanda, a meno che non risultino indizi di persecuzione (cfr. art. 6a cpv. 2 lett. a LAsi). Secondo il diritto vigente non si entra nel merito delle domande di persone provenienti da Stati sicuri (art. 34 cpv. 1 LAsi). D'ora in poi tali domande sono trattate nel quadro di una procedura materiale. Ciò è opportuno in quanto anche secondo la disciplina attuale della procedura di non entrata nel merito, in ogni caso individuale occorre verificare se vi sono indizi di persecuzione. Ora, tale verifica corrisponde nei fatti a un esame materiale. Il Consiglio federale deve tuttavia poter continuare a designare gli Stati d'origine o di provenienza sicuri. In tal modo è garantita una procedura materiale rapida per questi casi.

Le altre fattispecie di non entrata nel merito da abrogare sono ad esempio l'inganno delle autorità sulla propria identità (art. 32 cpv. 2 lett. b LAsi), la violazione del dovere di collaborare (art. 32 cpv. 2 lett. c LAsi) o la presentazione di mezzi di prova falsificati o contraffatti (art. 32 cpv. 2 lett. b LAsi). In tutti questi casi dev'essere possibile emanare rapidamente una decisione materiale con termini di ricorso generalmente più brevi, dato che con il loro comportamento abusivo i richiedenti dimostrano di non abbisognare della protezione della Svizzera. Come sinora, in tali casi d'abuso non è svolta un'audizione ma ci si limita a concedere il diritto di essere sentiti (cfr. art. 36 cpv. 1 AP-LAsi).

#### Ad cpv. 2

Secondo l'articolo 34 capoverso 2 LAsi vigente, di norma non si entra nel merito della domanda d'asilo se il richiedente può ritornare in uno Stato terzo sicuro (cosiddetta *disciplina dello Stato sicuro*). Se in Svizzera vivono persone con cui il richiedente intrattiene rapporti stretti oppure suoi parenti prossimi, se il richiedente adempie manifestamente la qualità di rifugiato o se vi sono indizi che nello Stato terzo non vi sia una protezione effettiva dal respingimento, il diritto vigente prevede il trattamento della domanda in procedura materiale (art. 34 cpv. 3 LAsi).

Siccome la Svizzera non è vincolata da un obbligo di diritto internazionale di trattare le domande d'asilo di persone che hanno parenti in Svizzera nel quadro di una procedura materiale nell'ottica della disciplina dello Stato terzo, la disposizione derogatoria dell'articolo 34 capoverso 3 lettera a LAsi non è più fondata.

Neppure nel quadro della disposizione derogatoria dell'articolo 34 capoverso 3 lettera b LAsi (adempimento manifesto della qualità di rifugiato secondo l'art. 3 LAsi) vi è un obbligo per la Svizzera di concedere la protezione provvisoria se tale protezione può essere concessa dallo Stato terzo (cosiddetto principio di sussidiarietà). Tale disposizione derogatoria intende evitare che le persone che possono beneficiare della protezione di un terzo Stato sicuro e che depositano una domanda d'asilo in Svizzera possano nuovamente essere allontanate verso tale Stato. In questo contesto la predetta disposizione derogatoria non deve più essere applicata.

Occorre invece mantenere la disposizione derogatoria dell'articolo 34 capoverso 3 lettera c LAsi (indizi che nello Stato terzo non vi sia una protezione effettiva dal respingimento). Di conseguenza, la domanda d'asilo è trattata in procedura materiale solo in presenza di indizi secondo cui in casi individuali lo Stato terzo potrebbe violare il divieto di respingimento. Si

---

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.02.2003, pag. 1)

può partire dal presupposto che solo gli Stati terzi dichiarati sicuri dal Consiglio federale (Stati dell'UE/AELS, art. 31a cpv. 1 lett. a AP-LAsi) rispettano di principio il divieto di respingimento, per cui le fattispecie in questione non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 31a capoverso 2 AP-LAsi.

L'espressione «Di norma» all'articolo 31a capoverso 1 AP-LAsi esprime chiaramente che l'UFM è libero di trattare in procedura materiale, nel quadro della procedura Dublino (art. 31a cpv. 1 lett. b AP-LAsi; cosiddetta entrata in materia), la domanda d'asilo di persone provenienti da Stati terzi sicuri (art. 31a cpv. 1 lett. a AP-LAsi).

La proposta di abrogare le predette disposizioni derogatorie dell'articolo 34 capoverso 3 LAsi è già contenuta nell'avamprogetto di modifica della LAsi e della LStr posto in consultazione. Siccome l'articolo 34 LAsi è ora abrogato, tale proposta va ripresa all'articolo 31a LAsi.

#### Ad cpv. 3

Corrisponde senza modifiche materiali all'articolo 32 capoverso 1 LAsi vigente. Occorre inoltre precisare che non vi è domanda d'asilo qualora siano invocati esclusivamente motivi economici o medici. Ciò corrisponde alla prassi attuale dell'UFM.

#### Ad. cpv. 4

Per tutte le domande d'asilo che non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 31a capoversi 1 e 3 AP-LAsi, occorre eseguire una procedura d'asilo materiale.

#### Art. 32-35a

##### *Fattispecie di non entrata nel merito*

#### abrogati

Rinviamo ai commenti ad articolo 31a AP-LAsi.

#### Art. 36 *Procedura prima delle decisioni*

#### nuovo

Secondo la presente disposizione, nel quadro di tutte le procedure di non entrata nel merito di cui all'articolo 31a capoverso 1 AP-LAsi è concesso unicamente il diritto di essere sentiti; non è invece svolta un'audizione (art. 29 LAsi).

Se ad esempio all'inoltro della domanda d'asilo l'interessato invoca esclusivamente motivi economici o medici (cfr. art. 31a cpv. 3 AP-LAsi), è svolta un'audizione. Nel caso individuale occorre vagliare se sussistono anche motivi con una rilevanza ai fini dell'asilo.

È parimenti concesso unicamente il diritto di essere sentiti qualora il richiedente l'asilo inganni l'autorità sulla propria identità, basi la sua domanda in modo determinante su mezzi di prova falsificati o contraffatti o si renda colpevole di un'altra violazione grave del suo dovere di collaborare (art. 36 cpv. 1 lett. a-c AP-LAsi). In tutti questi casi dev'essere possibile emanare rapidamente una decisione materiale con termini di ricorso generalmente più brevi, dato che con il loro comportamento abusivo i richiedenti dimostrano di non abbisognare della protezione della Svizzera (cfr. commenti ad art. 31a cpv. 1 AP-LAsi).

Negli altri casi occorre svolgere un'audizione secondo l'articolo 29 LAsi.

#### Art. 37 *Termini procedurali in prima istanza*

#### Cpv. 1 e 2, cpv. 3 (abrogato)

Conformemente all'articolo 37 capoverso 1 LAsi vigente, di norma, la decisione di non entrata nel merito dev'essere presa entro dieci giorni lavorativi dal deposito della domanda. Tale termine d'ordine è ora abbassato a cinque giorni. Per motivi sistematici, la portata della motivazione della NEM è ora disciplinata dall'articolo 37a AP-LAsi.

Le decisioni materiali devono essere prese entro dieci (e non più 20) giorni lavorativi dal deposito della domanda (art. 37 cpv. 2 AP-LAsi); in linea di principio anche qualora l'esame della domanda d'asilo richieda ulteriori chiarimenti, ad esempio la verifica di documenti. L'articolo 37 capoverso 3 LAsi vigente va pertanto abrogato. Se tuttavia occorre procedere a ulteriori chiarimenti che richiedono più tempo (ad es. in caso di domande alla rappresentanza svizzera all'estero), i predetti termini d'ordine possono essere superati. È quanto espresso dalla precisazione «Di norma». Anche in caso di NEM nel quadro di una procedura Dublino può essere necessario superare i predetti termini d'ordine in quanto, prima di poter disporre la NEM, la Svizzera deve attendere la garanzia della presa in carico da parte del competente Stato Dublino.

In seguito all'abbassamento dei termini procedurali in prima istanza, l'UFM è tuttavia tenuto a eseguire rapidamente la procedura di prima istanza, per quanto la materia e il diritto lo consentano.

#### Art. 37a *Motivazione*

##### nuovo

Come sinora, le NEM devono essere motivate sommariamente. La portata della motivazione delle decisioni materiali è disciplinata tenendo conto delle garanzie procedurali della Cost. (art. 29 Cost.), secondo cui una decisione va motivata unicamente nella misura in cui sia necessario per un ricorso effettivo. Non occorre pertanto una disciplina esplicita nella LAsi delle decisioni materiali. Le garanzie procedurali generali prescritte dalla Cost. sono applicabili anche per la motivazione sommaria.

#### Art. 38 *Concessione dell'asilo senza ulteriori chiarimenti*

##### abrogato

Sia nella procedura di non entrata nel merito che nella procedura materiale occorre accertare i fatti, tenendo conto dei principi della procedura amministrativa, solo nella misura in cui ciò sia necessario per una motivazione sufficiente della decisione. Le disposizioni della LAsi relative all'accertamento dei fatti (art. 38, 40 e 41 LAsi) sono pertanto abrogate.

#### Art. 39 *Concessione della protezione provvisoria*

L'abrogazione delle disposizioni relative all'accertamento dei fatti necessita un adeguamento dell'articolo 39 LAsi, nel quale è stralciata la nozione di «senza ulteriori chiarimenti».

#### Art. 40 *Rigetto senza ulteriori chiarimenti*

##### abrogato

Rinviamo ai commenti ad articolo 38 AP-LAsi.

#### Art. 41 *Ulteriori chiarimenti*

##### abrogato

Rinviamo ai commenti ad articolo 38 AP-LAsi.

### 2.1.5 *Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 4: Fine della protezione provvisoria e ritorno*

#### Art. 76 *Abrogazione della protezione provvisoria e allontanamento*

##### Cpv. 3

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato all'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (presenza alle audizioni di rappresentanti delle istituzioni di soccorso) e dell'articolo 35 LAsi (non entrata nel merito dopo la revoca della protezione provvisoria).

Art. 78 *Revoca*

Cpv. 4

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato all'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (presenza alle audizioni di rappresentanti delle istituzioni di soccorso).

2.1.6 Capitolo 5: Aiuto sociale e soccorso d'emergenza, Sezione 1: Concessione di prestazioni di aiuto sociale, di soccorso d'emergenza e di assegni per figli

Art. 80 *Competenza*

Cpv. 1

L'adeguamento redazionale della presente disposizione è legato all'abrogazione dell'articolo 30 LAsi (presenza alle audizioni di rappresentanti delle istituzioni di soccorso).

2.1.7 Capitolo 6: Sussidi federali

Art. 94 *Contributi federali per la consulenza in materia di procedura e di valutazione delle opportunità*

Nuovo: rubrica, cpv. 1-3

La Confederazione versa dei contributi per la consulenza in materia di procedura e la valutazione delle opportunità. Questi importi forfettari saranno disciplinati in un'ordinanza del Consiglio federale e dovranno rispettare la neutralità dei costi. I fornitori beneficiano, nel quadro di accordi di prestazione di diritto pubblico, di un importo pari al massimo all'importo versato attualmente ai rappresentanti delle istituzioni di soccorso che presenziano alle audizioni. L'aliquota di tale importo è attualmente di 305 franchi per audizione (art. 80 cpv. 2 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie, OAsi 2; RS 142.312).

Per garantire la consulenza in materia di procedura e la valutazione delle opportunità, l'Ufficio federale conclude accordi di diritto pubblico con terzi, ad esempio con istituzioni di soccorso riconosciute o con persone cognite in materia di diritto. Il contenuto, la portata e il finanziamento della consulenza in materia di procedura e della valutazione delle opportunità saranno concretizzati più da vicino in base ai criteri che il Consiglio federale consegnerà in una pertinente ordinanza.

2.1.8 Capitolo 8: Protezione giuridica, Sezione 2: Procedura di ricorso a livello federale

Art. 108 *Termini di ricorso*

Cpv. 1 e 2

Ad capoverso 1

Il termine di ricorso in procedura materiale è ora di 15 anziché 30 giorni (art. 108 cpv. 1 AP-LAsi; cfr. commenti ad n. 1.4). Quale misura di accompagnamento a tale riduzione del termine di ricorso è prevista la sostituzione della presenza all'audizione di un rappresentante delle istituzioni di soccorso (art. 30 LAsi) mediante una prestazione della Confederazione a favore dei richiedenti l'asilo comprendente una consulenza in materia di procedura nonché una valutazione delle opportunità (cfr. art. 17 cpv. 4 e 94 AP-LAsi). Nell'organizzazione della consulenza in materia di procedura e della valutazione delle opportunità nel quadro dei pertinenti accordi di prestazione con i terzi incaricati occorre tenere conto del termine di ricorso minimo. È inoltre prevista la proroga del termine supplementare per regolarizzare un ricorso (cfr. commenti ad art. 110 cpv. 1 AP-LAsi).

L'innovazione proposta è conforme alla Costituzione federale e al diritto internazionale. Sono infatti salvaguardate le garanzie procedurali generali, segnatamente il diritto a un ricorso ef-

fettivo (art. 29a Cost.; art. 13 CEDU). Né la CEDU né altre disposizioni del diritto internazionale prevedono termini minimi d'impugnazione per le decisioni negative in materia d'asilo.

I ricorsi contro le decisioni incidentali devono essere interposti come sinora entro dieci giorni dalla notifica della decisione.

#### Ad capoverso 2

Il capoverso 2 corrisponde all'attuale capoverso 2. Le modifiche sono di natura puramente redazionale.

#### Art. 109 *Termine d'evasione dei ricorsi*

##### Cpv. 1 e 2 (abrogato) cpv. 4

#### Ad capoverso 1

Secondo l'articolo 109 capoverso 1 LAsi vigente, il TAF decide di norma entro sei settimane sui ricorsi contro le decisioni materiali senza ulteriori chiarimenti. Tale termine d'ordine è ora ridotto per le NEM a cinque giorni lavorativi. Il riferimento all'articolo 40 LAsi è caduco in quanto tale disposizione sarà abrogata. Come sinora, il TAF decide di norma entro cinque giorni lavorativi anche sui ricorsi contro le decisioni all'aeroporto (art. 23 cpv. 1 AP-LAsi); per motivi sistematici; tale disposizione figura ora al capoverso 1.

#### Ad capoverso 2

Il capoverso 2 va abrogato in quanto, in linea di principio, tutte le decisioni di cui al capoverso 1 sono emanate dal TAF entro cinque giorni lavorativi. Il termine d'ordine può essere prorogato se necessario, il che è esplicitato dalla menzione «di norma».

#### Ad capoverso 4

Il TAF dovrà decidere entro 20 giorni sui ricorsi contro decisioni materiali (il termine attuale è di due mesi). È inoltre stralciato il riferimento all'articolo 41 LAsi in quanto tale disposizione è abrogata. Il termine d'ordine può essere prorogato se necessario, il che è esplicitato dalla menzione «di norma».

#### Art. 110 *Termini di procedura*

##### Cpv. 1

Quale misura accompagnatoria alla riduzione del termine di ricorso per le decisioni materiali (art. 108 cpv. 1 AP-LAsi), il termine supplementare per regolarizzare un ricorso passa da sette a dieci giorni. Ciò consente al TAF di prevedere un termine adeguato per regolarizzare un ricorso non sufficientemente motivato.

- 2.2                    Commenti alle modifiche della legge federale sugli stranieri
- 2.2.1                 Capitolo 10: Fine del soggiorno, Sezione 5: Misure coercitive

Art. 76      *Carcerazione in vista di rinvio coatto*

Cpv. 1 lett. b cifre 1, 2 (abrogata) e 5

Ad capoverso 1 lettera b cifre 1 e 2 (abrogata)

Secondo l'articolo 76 capoverso 1 lettera b cifra 2 LStr, se è stata notificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o espulsione, l'autorità competente, allo scopo di garantire l'esecuzione, può incarcerare lo straniero se è stata emanata una NEM ai sensi dell'articolo 32 capoverso 2 lettera a- c e dell'articolo 33 LAsi. Queste fattispecie prevedono che non vi è entrata nel merito della domanda d'asilo se l'interessato non consegna entro 48 ore un documento di viaggio o d'identità, se inganna le autorità sulla propria identità, se si rende colpevole di una violazione del proprio obbligo di collaborare o se presenta una domanda d'asilo al solo scopo di eludere l'imminente esecuzione di un allontanamento o di un'espulsione. Siccome tali fattispecie di non entrata nel merito saranno soppresse, l'articolo 76 capoverso 1 lettera b cifra 2 LStr va stralciato.

Affinché resti possibile ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto nei casi di abuso summenzionati occorre completare in tal senso l'articolo 76 capoverso 1 lettera b cifra 1 AP-LStr. D'ora in poi, se è stata notificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o espulsione, l'autorità competente, allo scopo di garantire l'esecuzione, può incarcerare lo straniero se l'interessato rifiuta di dichiarare la propria identità, presenta più domande d'asilo sotto diverse identità o non ottempera agli ordini impartitigli dall'autorità (art. 75 cpv. 1 lett. a LStr). Se è stata notificata in prima istanza una decisione materiale negativa, dev'essere possibile incarcerare anche lo straniero che soggiorna illegalmente in Svizzera e presenta una domanda d'asilo allo scopo evidente di eludere l'imminente esecuzione di un allontanamento o di un'espulsione (art. 75 cpv. 1 lett. f LStr). Con tale complemento all'articolo 76 capoverso 1 lettera b cifra 1 AP-LStr è garantita la possibilità di ordinare la carcerazione in vista di rinvio coatto nonostante l'abrogazione delle predette fattispecie di non entrata nel merito.

La carcerazione in vista di rinvio coatto è una misura privativa della libertà. Secondo l'articolo 5 CEDU, ogni privazione della libertà necessita di una base legale, deve avvenire in una procedura giuridicamente corretta e dev'essere necessaria e proporzionata in vista del conseguimento dello scopo perseguito.

L'interesse pubblico alla proposta fattispecie di arresto consiste nel poter garantire ed attuare l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione in seguito a comportamento abusivo. I casi menzionati all'articolo 76 capoverso 1 lettera b cifra 1 AP-LStr concernono persone che hanno presentato una domanda d'asilo abusiva. Tali persone non dipendono pertanto dalla protezione della Svizzera e possono quindi essere allontanate. Misure meno incisive in vista della garanzia dell'esecuzione dell'allontanamento, ad esempio l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio secondo l'articolo 74 LStr, sono poco efficaci. Secondo l'articolo 80 LStr, la competente autorità deve esaminare nel caso individuale se la disposizione della carcerazione in vista di rinvio coatto è proporzionata (ovvero adeguata, necessaria e proporzionata).

Ad capoverso 1 lettera b cifra 5

Siccome gli articoli 32-35a LAsi sono abrogati e le NEM sono ora disciplinate dall'articolo 31a capoverso 1 AP-LAsi, occorre adeguare conseguentemente la disposizione. La nozione di «non si entra nel merito della domanda d'asilo» comprende le fattispecie di non entrata nel merito di cui all'articolo 31a capoversi 1 e 3 AP-LAsi.

### **3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

Le proposte di modifica di legge mirano anche a dei risparmi. Non è tuttavia possibile emettere stime precise in tal senso giacché è impossibile prevedere con esattezza i futuri sviluppi del numero, della qualità e del profilo delle nuove domande d'asilo. Si può tuttavia partire dall'idea che le disposizioni proposte avranno un effetto generalmente positivo. Infatti la proposta sostituzione dell'attuale procedura di non entrata nel merito persegue una procedura celere atta a ridurre la durata del soggiorno nel quadro della procedura d'asilo, segnatamente grazie all'adeguamento dei termini per i ricorsi e inducendo una riduzione degli effettivi delle persone in procedura d'asilo che generano dei costi. È inoltre assai probabile che, grazie alla maggiore efficienza degli iter procedurali, saranno conseguite anche altre economie tuttora difficili da quantificare.

Nonostante alcune fattispecie di non entrata nel merito tuttora vigenti siano d'ora in poi oggetto di un esame materiale e il relativo termine di ricorso passi dagli attuali cinque a 15 giorni lavorativi, le proposte di modifica di legge consentiranno in generale di accelerare nettamente la procedura d'asilo. L'attuale termine di ricorso di 30 giorni è infatti ridotto, per i numerosi casi di decisione materiale negativa, a 15 giorni. Nel settore delle spese dell'aiuto sociale si può prevedere un risparmio di ca. 2,5 milioni di franchi. Il calcolo si basa sulle stime seguenti: verranno effettuate procedure materiali in ca. 3000 casi di NEM. Se si calcola un termine di ricorso di 15 giorni si può prevedere che la procedura verrà prorogata di una decina di giorni. In ca. 5000 casi di procedura materiale, grazie alla riduzione del termine di ricorso da 30 a 15 giorni, si assisterà a un'accelerazione procedurale di una quindicina di giorni per ciascun caso. In base all'importo forfettario di 55 franchi per giorno si ottiene un onere supplementare di 1,6 milioni di franchi, rispettivamente un risparmio pari a 4,1 milioni di franchi. Complessivamente si consegue pertanto un risparmio netto di ca. 2,5 milioni di franchi (cfr. commenti ad n. 1.4).

Le prestazioni alla consulenza in materia di procedura e alla valutazione delle opportunità non provocano costi supplementari per la Confederazione. Nel quadro del messaggio del Consiglio federale concernente la revisione della LAsi e della LStr dev'essere tenuto conto della decisione emanata dal Consiglio federale nel maggio 2008 in occasione dell'approvazione del rapporto sui sussidi. Il messaggio deve menzionare la necessità di svolgere una valutazione della consulenza in materia di procedura e della valutazione delle opportunità.

Nemmeno le proposte modifiche degli articoli 27 e 31 LAsi provocano costi supplementari. L'articolo 27 LAsi disciplina esclusivamente l'attribuzione ai Cantoni. Si tratta di casi in cui non è possibile eseguire l'allontanamento dal centro di registrazione e procedura a motivo della durata massima di 60 giorni prevista per il soggiorno nel centro. Ciò corrisponde alla prassi attuale dell'UFM e non genera pertanto costi supplementari. La proposta di modifica dell'articolo 31 LAsi consente di evitare pendenze che potrebbero provocare un aumento dei costi. Neppure tale proposta genera pertanto costi supplementari.

Le proposte modifiche di legge non dovrebbero influire sull'effettivo del personale.

### **4 Costituzionalità e diritto internazionale pubblico**

L'avamprogetto di modifica della LAsi e della LStr poggia sull'articolo 121 Cost. (la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione). È conforme alla Costituzione federale e al diritto internazionale pubblico (cfr. commenti alle singole disposizioni).

