



Documentazione per la stampa

Rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo, steso su incarico della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S)

1. Situazione	1
2. Sintesi del del rapporto	2
2.1. Introduzione	2
2.2. Situazione attuale del settore dell'asilo in Svizzera e in alcuni Paesi europei (Paesi Bassi, Norvegia e Gran Bretagna)	2
2.3 Nuove opzioni per la Svizzera.....	3
3. Raccomandazioni sulle opzioni d'intervento e sulla revisione della LAsi	5

1. Situazione

Il 26 maggio 2010 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge sull'asilo (LAsi, RS 142.31); al momento il progetto è in discussione presso il Consiglio degli Stati. Il 23 novembre 2010 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso di entrare in materia e nel contempo ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di redigere un rapporto complementare sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo. Il rapporto è stato presentato alla CIP-S nell'aprile del 2011.

In linea di massima la CIP-S approva l'obiettivo principale della revisione della LAsi che consiste nel semplificare e accelerare l'attuale iter procedurale particolarmente complicato e poco trasparente. Tuttavia la Commissione è del parere che i miglioramenti previsti dalla revisione non sono in grado di risolvere il problema principale consistente nell'eccessiva durata delle procedure. Inoltre ritiene che anche la questione della protezione giuridica per i richiedenti l'asilo meriti un esame più approfondito. Il DFGP è stato incaricato di illustrare in un rapporto ulteriori opzioni d'intervento per ridurre drasticamente la durata delle procedure.

Il rapporto è stato redatto dall'Ufficio federale della migrazione (UFM), con il sostegno del comitato di esperti ampliato «Procedura d'asilo e alloggio», composto da rappresentanti dei Cantoni (soprattutto CCDGP, CDOS), dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) e dell'Amministrazione federale (Ufficio federale di giustizia, DFAE).

2. Sintesi del del rapporto

2.1. Introduzione

La prima parte del rapporto analizza l'attuale situazione del settore dell'asilo in Svizzera (cfr. rapporto, n. II, 1). La seconda illustra le procedure di asilo in vigore nei Paesi Bassi, in Norvegia e in Gran Bretagna (cfr. rapporto, n. II, 2) che presentano una serie di caratteristiche particolarmente interessanti per la Svizzera. La terza parte è dedicata a tre possibili opzioni d'intervento con nuove proposte di soluzione per la Svizzera (cfr. rapporto, n. II, 4).

Oltre alle opzioni d'intervento, il rapporto indica anche *misure trasversali* attuabili indipendentemente dalle opzioni illustrate. Dette misure riguardano in particolare la semplificazione della procedura Dublino, lo sviluppo della cooperazione internazionale nel settore dell'asilo attraverso la promozione di partenariati in materia di migrazione e di aiuti mirati nelle regioni di origine (protection in the region) e infine l'introduzione del dossier elettronico (e-dossier) per ottimizzare l'iter procedurale presso l'UFM e il Tribunale amministrativo federale (TAF). A lungo termine il rapporto propone anche un esame dell'ammissione provvisoria e l'eventuale adozione di una procedura di ammissione Dublino (cfr. rapporto, n II, 4.5).

2.2. Situazione attuale del settore dell'asilo in Svizzera e in alcuni Paesi europei (Paesi Bassi, Norvegia e Gran Bretagna)

In Svizzera uno dei problemi principali nel settore dell'asilo è l'eccessivo intervallo di tempo che intercorre tra l'entrata nel nostro Paese e la concessione dell'asilo, l'ammissione provvisoria, oppure, in caso di decisione negativa, l'esecuzione dell'allontanamento (cfr. rapporto, n. II, 1). Per i richiedenti l'asilo con decisione negativa, dal deposito della domanda alla partenza dalla Svizzera o alla regolazione del loro soggiorno (ad es. ammissione provvisoria) trascorrono in media 1400 giorni . Si tratta di un periodo troppo lungo durante il quale in molti casi il richiedente si è già parzialmente integrato in Svizzera, il che rende difficile un eventuale ritorno nel Paese di origine. Il nostro Paese è ancora troppo poco orientato a una soluzione globale, economica e mirata. È vero che le proposte di miglioramento e di accelerazione avanzate recentemente nel quadro di diverse revisioni legislative propongono una serie di buone soluzioni che vanno nella giusta direzione. Anche la riorganizzazione dell'UFM, entrata in vigore il 1° settembre 2010, va in questa direzione, in quanto si prefigge di semplificare e accelerare le procedure interne.

Tuttavia detti approcci si rifanno ancora ampiamente alle strutture attuali e pertanto non sono in grado di apportare miglioramenti sostanziali nel settore dell'asilo. La cooperazione e i processi di lavoro tra i diversi attori nell'intero settore dell'asilo (in particolare le autorità federali, il Tribunale amministrativo federale, i Cantoni e le istituzioni di soccorso) necessitano di strutture trasparenti, semplici e omogenee. Nonostante i meccanismi di cooperazione esistenti, le organizzazioni coinvolte sono ancora troppo concentrate sul proprio compito. Non esistono ad esempio prescrizioni sulla durata delle diverse fasi dell'iter che snelliscano il più possibile la procedura rendendola più efficiente.

Anche i sistemi di asilo esaminati, ossia quelli dei Paesi Bassi, della Norvegia e della Gran Bretagna, hanno presentato in passato problemi analoghi, soprattutto in merito alla durata delle procedure. Tali Paesi hanno poi adottato misure di miglioramento che meritano di essere prese in considerazione anche dalla Svizzera. I sistemi di asilo di questi Stati non sono identici, ma ciascuno di loro prevede procedure accelerate caratterizzate da una chiara

struttura delle fasi procedurali, da scadenze brevi e vincolanti per le autorità competenti, da una stretta cooperazione locale di tutti i soggetti coinvolti nella procedura e da un'assistenza professionale offerta ai richiedenti l'asilo. Detti sistemi comprendono anche una protezione giuridica completa quale presupposto imprescindibile per procedure rapide ed equilibrate (cfr. rapporto, n. II, 2).

2.3 Nuove opzioni per la Svizzera

Le tre opzioni di seguito illustrate indicano nuove soluzioni per le principali problematiche attuali. Vista la complessità del settore dell'asilo e le numerose interconnessioni tra le varie fasi della procedura è fondamentale adottare una soluzione globale. Inoltre occorre proporre anche altre misure trasversali da adottare indipendentemente dalle opzioni illustrate (cfr. rapporto, parte II, 4.5).

• Opzione 1: ristrutturazione del settore dell'asilo attraverso la creazione di centri di procedura della Confederazione

Sintesi del contenuto (cfr. rapporto, n. II, 4.2):

L'esperienza mostra che nel 90 per cento circa delle domande di asilo non è necessario procedere a ulteriori chiarimenti dei fatti dopo l'audizione sui motivi di asilo. In questi casi, le procedure di asilo devono sfociare, dopo una fase preparatoria, in una procedura ordinaria di primo grado della durata di qualche giorno.

Durante la fase preparatoria si procede a tutti gli accertamenti necessari riguardanti l'identità, lo stato di salute e un precedente soggiorno in uno Stato Dublino competente. Una volta condotti questi accertamenti preliminari, nella maggior parte dei casi la procedura di asilo può svolgersi in tempi brevissimi. L'UFM e il TAF devono decidere entro un lasso di tempo stabilito per legge. I richiedenti l'asilo la cui domanda è trattata nel quadro di una procedura ordinaria sono ospitati presso i centri di procedura della Confederazione (di seguito denominati centri federali) fino allo scadere del termine di partenza. Presso tali centri i richiedenti l'asilo possono usufruire di una consulenza giuridica e di una rappresentanza legale complete e gratuite. Nei centri federali operano inoltre anche i collaboratori dell'UFM competenti per le procedure d'asilo, il personale medico, i responsabili della consulenza in vista del rientro e, se possibile, l'autorità di ricorso.

Dopo il rifiuto della domanda di asilo, i richiedenti nei centri federali vengono preparati in modo intenso a un rientro volontario. Coloro che non adempiono l'obbligo di lasciare il Paese dopo una decisione negativa passata in giudicato devono lasciare i centri federali o l'alloggiamento cantonale e, come previsto dalla normativa vigente, non hanno più diritto all'aiuto sociale. Su richiesta e in caso di bisogno, il soccorso d'emergenza continuerà a essere loro concesso.

Se occorre effettuare ulteriori accertamenti nel quadro della procedura di asilo, viene avviata una procedura ampliata. Gli interessati continueranno a essere assegnati ai Cantoni, che devono assicurare loro una sistemazione per la durata della procedura.

Valutazione

L'elemento centrale di questa opzione è la stretta successione temporale delle fasi principali della procedura ordinaria che consente di ottimizzare la gestione dell'intero processo. Le fasi si svolgono secondo un ritmo stabilito per legge. Le fluttuazioni del numero di domande depositate sono innanzitutto assorbite da un rapido aumento o riduzione delle risorse umane e delle capacità di alloggio, senza allungare i tempi della procedura né ripartire i richiedenti l'asilo tra i Cantoni. Uno degli elementi fondamentali dell'opzione 1 è costituito da una protezione giuridica completa che permette di eseguire le procedure di asilo in tempi molto brevi, rispettando le garanzie procedurali previste dalla Costituzione e dal diritto

internazionale. Anche la consulenza e l'aiuto al rientro, forniti in modo intenso attraverso regolari colloqui personali con lo scopo di promuovere la partenza volontaria degli interessati, costituiscono un caposaldo di questa opzione.

In base al numero attuale di domande (ca. 15 000 l'anno), una prima valutazione di massima indica che si potrebbe introdurre l'opzione 1 senza alcuna ripercussione sui costi, anzi, a lungo termine questa soluzione permetterebbe di risparmiare grazie all'ottimizzazione e all'abbreviazione dei tempi delle procedure di primo e secondo grado (cfr. rapporto, n. II, 4.2.2).

L'attuazione completa dell'opzione 1, che richiederebbe presumibilmente sei anni, implica che la Confederazione cerchi per tempo, insieme ai Cantoni e ai Comuni, soluzioni appropriate per le sedi dei centri federali. Tenendo conto delle probabili resistenze in merito alle possibili sedi dei centri, l'impresa non appare facile. Tuttavia l'ottimizzazione e la riduzione dei tempi delle procedure di primo e secondo grado dovrebbero contribuire a ridurre a lungo termine il numero delle permanenze nelle strutture di alloggio, il che potrebbe anche smussare le resistenze.

- **Opzione 2: settore dell'asilo totalmente di competenza della Confederazione**

Sintesi del contenuto (cfr. rapporto, n. II, 4.3):

La Confederazione è responsabile della procedura di asilo, dell'alloggio dei richiedenti l'asilo per i quali è stata avviata una procedura ordinaria o ampliata e dell'esecuzione dell'allontanamento. I compiti assegnati ai Cantoni con l'opzione 1 (esecuzione dell'allontanamento e alloggiamento parziale) sono completamente assunti dalla Confederazione. Per il resto valgono le proposte illustrate nell'opzione 1.

Valutazione

L'opzione 2 offre i vantaggi di assicurare un alloggio, un'assistenza e un'esecuzione dell'allontanamento uniformi. La competenza unica della Confederazione, anche nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento, alleggerirebbe in particolare i compiti delle autorità cantonali di polizia.

Tuttavia non è sicuro che questi vantaggi possano compensare i costi ingenti dovuti alla costruzione di nuove strutture federali. Oltre ai costi supplementari dell'opzione 1, l'esclusiva competenza federale nel settore dell'asilo comporta per la Confederazione notevoli spese strutturali, edili e di personale. Rispetto all'opzione 1, la capacità di accoglienza dei centri federali dovrebbe essere aumentata almeno del 40 per cento. Inoltre sarebbero da prevedere da 500 a 1000 posti di detenzione per la Confederazione. Anche l'istituzione di una polizia federale specializzata comporterebbe costi considerevoli. Infine è improbabile che una soluzione completamente centralizzata a livello nazionale sia politicamente accettata, ottenga il consenso di una maggioranza e possa funzionare a lungo termine in un sistema federalista.

L'attuazione dell'opzione 2 richiede tempi decisamente superiori rispetto all'opzione 1.

- **Opzione 3: misure a breve termine**

Sintesi del contenuto (cfr. rapporto, parte II, 4.4)

In linea di massima le attuali competenze e strutture vanno mantenute, sebbene determinati settori debbano essere migliorati. Rispetto alle opzioni 1 e 2, la procedura di asilo vera e propria è preceduta da una fase preparatoria meno ampia. Inoltre, mediante l'unificazione di determinate fasi procedurali, s'intende semplificare e accelerare la procedura di asilo di primo grado. A livello di ordinanze o direttive vanno fissate scadenze concrete per il trattamento delle domande di asilo di primo e secondo grado. La durata media del soggiorno presso i centri di registrazione e di procedura (CRP) deve essere prolungata e l'esecuzione della partenza dal CRP ottimizzata. In linea di massima, le procedure Dublino devono concludersi durante la permanenza nei CRP.

Valutazione

Le misure illustrate richiedono una serie di adattamenti a livello normativo. La regolamentazione delle competenze attualmente in vigore tra Confederazione e Cantoni resta invariata. L'ampliamento specifico delle strutture CRP comporta costi supplementari relativamente contenuti, il che vale anche per un eventuale prolungamento della permanenza presso i CRP. La Confederazione dovrà assumersi i costi supplementari legati agli esami medici ed eventualmente anche quelli previsti dalle misure volte a migliorare la protezione giuridica dei richiedenti l'asilo. Inoltre dovrà addossarsi le spese per la rappresentanza legale, se i presupposti per l'assistenza giuridica gratuita sono soddisfatti. Poiché le condizioni per tale diritto non mutano, i costi supplementari a carico della Confederazione dovrebbero essere esigui.

Anche se necessitano di una serie di adattamenti organizzativi e a livello di personale, le misure proposte possono tuttavia essere introdotte in tempi relativamente brevi, ad esempio nel quadro della revisione in corso della LAsi. Va comunque detto che tali misure non sono in grado di risolvere definitivamente le difficoltà strutturali e inerenti al sistema del settore dell'asilo.

3. Raccomandazioni sulle opzioni d'intervento e sulla revisione della LAsi

I problemi che attualmente presenta il settore dell'asilo vanno affrontati con una strategia a lungo termine e ad ampio raggio. Il DFGP raccomanda pertanto di procedere secondo l'opzione 1 (ristrutturazione del settore dell'asilo attraverso la creazione di centri di procedura della Confederazione, cfr. rapporto, n. II, 4.2). Visto il tempo a disposizione, l'opzione 1 è stata analizzata e presentata solo a grandi linee; di conseguenza si raccomanda di verificare più approfonditamente la sua fattibilità e i suoi effetti finanziari, organizzativi, legali e politici in un secondo momento in vista dell'elaborazione di un messaggio. In tale contesto si potrebbero esaminare anche l'eventuale introduzione di una procedura di ammissione Dublino e una nuova organizzazione dell'ammissione provvisoria.

Il DFGP raccomanda inoltre di approfondire anche l'opzione 3 al fine di poter affrontare subito e risolvere rapidamente determinati problemi legati all'asilo. Poiché a tal fine non s'impone alcuna modifica sostanziale di legge, eventuali modifiche legislative potrebbero confluire nella revisione in corso della LAsi.

L'opzione 2 viene scartata in base alle considerazioni politiche illustrate.

Il DFGP raccomanda inoltre di proseguire con la revisione in corso della LAsi poiché anch'essa contribuisce ad accelerare e semplificare le procedure di asilo. L'opzione 1

prevede una protezione giuridica completa. Allo stadio attuale appare pertanto poco opportuno introdurre la consulenza in materia di procedura e valutazione delle opportunità (cfr. art. 17 cpv. 4 e cpv. 94 D-LAsi) prevista dalla revisione in corso della LAsi, anche considerando i necessari lavori di attuazione soprattutto sotto il profilo organizzativo. Pertanto occorre rinunciare all'introduzione di questo tipo di consulenza nell'ambito della revisione in corso della LAsi e mantenere il sistema attuale che prevede la presenza di un rappresentante delle istituzioni di soccorso durante le audizioni. Inoltre sarebbe possibile integrare singole proposte di miglioramento concernenti la protezione giuridica (cfr. rapporto, parte II, 4.4). Al fine di garantire il diritto a un ricorso efficace, si potrebbe ad esempio prolungare il termine di ricorso proposto portandolo da 15 a 20 giorni (cfr. art. 108 D-LAsi).