



Rapporto

concernente la modifica della legge sull'asilo

e

della legge federale sugli stranieri

del 19 dicembre 2008

Indice

1 Parte generale	4
1.1 Osservazioni preliminari	4
1.2 Parte generale	4
1.2.1 Esperienze maturate con la LAsi parzialmente riveduta e con la LStr	4
1.2.2 Motivi della nuova revisione parziale	5
1.3 Principali modifiche alla legge sull'asilo	7
1.3.1 Esclusione degli obiettori di coscienza e dei disertori dalla qualità di rifugiato	7
1.3.2 Sanzioni penali per un'attività politica abusiva in quanto svolta in Svizzera al solo fine di motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga	7
1.3.3 Soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero	8
1.3.4 Semplificazione della procedura d'asilo in caso di riesame o di domande multiple	8
1.4 Principali modifiche della legge federale sugli stranieri	9
1.4.1 Introduzione di un obbligo di prova qualora l'allontanamento o l'espulsione non sia ragionevolmente esigibile e designazione degli Stati verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è ragionevolmente esigibile	9
1.4.2 Limitazione della scelta del domicilio per le persone ammesse provvisoriamente	10
1.4.3 Elementi costitutivi della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto nel quadro della procedura Dublino	10
2 Parte speciale	12
2.1 Commenti relativi alle modifiche della LAsi	12
2.1.1 Sostituzione della nozione di «centro di registrazione» mediante quella di «centro di registrazione e di procedura»	12
2.1.2 Capitolo 1: Principi	12
2.1.3 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 1: Disposizioni generali	14
2.1.4 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 2: Domanda d'asilo ed entrata in Svizzera	15
2.1.5 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 3: Procedura di prima istanza	18
2.1.6 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 4: Statuto del richiedente durante la procedura d'asilo	20
2.1.7 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 5: Esecuzione dell'allontanamento e misure sostitutive	21
2.1.8 Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati, Sezione 1: Concessione dell'asilo	21
2.1.9 Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 2: Procedura	21
2.1.10 Capitolo 5: Aiuto sociale e soccorso d'emergenza	22
2.1.11 Capitolo 6: Sussidi federali	22

2.1.12	Capitolo 7: Trattamento di dati personali	23
2.1.13	Capitolo 8: Protezione giuridica, Sezione 2: Procedura di ricorso a livello federale	25
2.1.14	Capitolo 8: Protezione giuridica, Sezione 3: Riesame e domande multiple	26
2.1.15	Capitolo 9: Collaborazione internazionale e commissione consultiva	29
2.1.16	Capitolo 10: Disposizioni penali concernenti il capitolo 5 sezione 2	29
2.1.17	Disposizioni transitorie della modifica della LAsi del ...	31
2.2	Commenti relativi alle modifiche della legge federale sugli stranieri	33
2.2.1	Capitolo 8: Integrazione	33
2.2.2	Capitolo 10: Fine del soggiorno, Sezione 5: Misure coercitive	34
2.2.3	Capitolo 11: Ammissione provvisoria	37
2.2.4	Capitolo 12: Obblighi, Sezione 3: Obblighi delle società aeroportuali	40
2.2.5	Capitolo 13: Compiti e competenze delle autorità	42
2.2.6	Capitolo 14: Protezione dei dati	42
2.2.7	Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative	43
2.2.8	Disposizioni transitorie della modifica della legge federale sugli stranieri del ... xxx	44
3	Conseguenze per le finanze e il personale	46
4	Conseguenze nel settore informatico	47
5	Conseguenze economiche	48
6	Rapporto con il diritto europeo	48
6.1	Sviluppi nel settore dell'asilo in seno all'UE	48
6.2	Compatibilità della legislazione Svizzera con il diritto europeo	49
6.3	Relazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)	50
7	Costituzionalità	51

Rapporto

1 Parte generale

1.1 Osservazioni preliminari

Il settore degli stranieri e quello dell'asilo soggiacciono a influenze diverse e denotano frequenti cambiamenti di carattere politico e giuridico. La legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20) e la legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) sono già state modificate in maniera puntuale nel quadro dell'associazione a Schengen e a Dublino. Il Parlamento ha adottato queste modifiche in occasione della votazione finale del 13 giugno 2008. Siccome la Svizzera si è impegnata ad accettare gli sviluppi dell'acquis di Schengen e di Dublino, occorre esaminare regolarmente l'opportunità di altri adeguamenti legislativi. In particolare, la direttiva sul rimpatrio, che l'UE adotterà verosimilmente ancora nel 2008, necessiterà un adeguamento della LStr. Occorre inoltre menzionare l'iniziativa popolare federale del 4 marzo 2008 «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (iniziativa espulsione)» dell'Unione democratica di centro (UDC), in merito alla quale il Consiglio federale sarà chiamato a presentare un messaggio al Parlamento entro agosto 2009. A ciò si aggiungono svariate iniziative parlamentari su diversi ambiti del diritto in materia di stranieri. Consapio dell'interdisciplinarietà di tali oggetti, al momento di trattarli il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) terrà conto dei rapporti e delle interconnessioni. In occasione di ogni modifica dei singoli atti legislativi farà in modo che sia tenuto conto delle ripercussioni sugli altri atti legislativi affinché siano a loro volta modificati e completati.

1.2 Parte generale

1.2.1 Esperienze maturate con la LAsi parzialmente riveduta e con la LStr

Il settore dell'asilo è costantemente chiamato a fronteggiare nuove sfide. Per essere credibile e efficace, la politica in materia d'asilo deve adeguarsi costantemente in funzione dei nuovi elementi e elaborare le basi legali necessarie. L'ultimo messaggio relativo alla LAsi è stato licenziato dal Consiglio federale il 4 settembre 2002. Viste le difficoltà ad eseguire gli allontanamenti conseguenti al rifiuto di domande d'asilo, il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento proposte di complementi e modifiche da lui adottate il 25 agosto 2004. La revisione parziale della LAsi, entrata integralmente in vigore il 1° gennaio 2008 – e parzialmente già il 1° gennaio 2007 –, migliora pertanto in prima linea l'esecuzione delle decisioni – ad esempio per quanto concerne le misure coercitive e le misure tese a favorire il rilascio di documenti di viaggio e di legittimazione – e le misure integrative destinate alle persone la cui dimora in Svizzera sarà presumibilmente di una certa durata. L'estensione dell'esclusione dall'aiuto sociale ai richiedenti, la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato, costituisce parimenti un miglioramento nel contesto dell'esecuzione degli allontanamenti.

Le esperienze maturate in seguito alla revisione parziale della LAsi e all'entrata in vigore della LStr al 1° gennaio 2008, sono del tutto positive. Il numero di richiedenti

in attesa dell'esecuzione dell'allontanamento, ad esempio, è calato in maniera significativa. Rispetto alle 6 989 persone presenti in Svizzera alla fine di ottobre 2007 e rientranti nel campo d'applicazione della legislazione in materia d'asilo e di stranieri tenute a lasciare il Paese, alla fine di ottobre 2008 la statistica annovera in tale categoria solo 5 622 persone. Nella grande maggioranza dei casi, le misure coercitive hanno consentito l'esecuzione dell'allontanamento. Dal gennaio alla fine di giugno 2008, 827 persone (ovvero l'84,3% delle 981 persone scarcerate tra il gennaio e la fine di giugno) sono state rimpatriate al termine della carcerazione preliminare, della carcerazione in vista di rinvio coatto o della carcerazione cautelativa. Inoltre, l'esecuzione degli allontanamenti è stata migliorata grazie alla conclusione di nuovi accordi sulla riammissione e altre convenzioni analoghe. Sinora sono stati conclusi 45 siffatti accordi e convenzioni, e altri sono in procinto di esserlo. Anche la presentazione di documenti di viaggio o di legittimazione è nettamente progredita. Nel 2006, il 24 per cento dei richiedenti l'asilo hanno consegnato un documento di viaggio o di legittimazione. Grazie alla revisione della LAsi, nel 2007 tale proporzione è passata al 32,6 per cento. La nuova disciplina dei casi di rigore (art. 14 cpv. 2 segg. LAsi) ha inoltre attenuato i problemi riscontrati soprattutto con le persone che hanno dimorato a lungo in Svizzera; i Cantoni hanno sottoposto alla Confederazione numerosi casi ben motivati, il che ha giustificato il rilascio di 800 permessi nel 2007. Da gennaio alla fine di ottobre 2008, i Cantoni hanno sottoposto all'UFM complessivamente 916 nuove domande. L'esperienza dimostra che la grande maggioranza delle domande cantonali sono approvate dall'UFM e si concludono pertanto con il rilascio di un pertinente permesso di soggiorno.

1.2.2 Motivi della nuova revisione parziale

Da circa tre anni si osservano nuovi problemi nella procedura, dovuti da un lato al forte aumento di richiedenti provenienti dall'Africa subsahariana (segnatamente da Eritrea, Nigeria e Somalia), dal Vicino Oriente (segnatamente dall'Iraq) e dallo Sri Lanka, e, d'altro lato, alla giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (TAF). È quanto emerge anche dalla statistica: da gennaio a ottobre 2008 sono state presentate in Svizzera niente meno che 12 467 domande d'asilo. Ciò rappresenta un aumento di 3 362 unità, pari al 36,9 per cento, rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente. L'aumento è intervenuto in particolar modo nel corso del terzo trimestre 2008, durante il quale sono state registrate 1 247 domande in più rispetto al trimestre precedente (+ 39,5 %). La progressione concerne soprattutto le domande di cittadini eritrei: nel 2005 vi sono state 159 domande di cittadini eritrei, nel 2006, 1 201 e nel 2007 complessivamente 1 662. L'Eritrea rimane il principale Paese di provenienza dei richiedenti per il 2008. Tale aumento è almeno in parte da ricondurre alla pubblicazione, nel 2006, di una decisione del TAF¹ secondo cui le pene previste per renitenti e disertori sono sproporzionatamente severe e sono, pertanto, da considerare come motivate politicamente. Queste persone ottengono quindi l'asilo.

¹ Decisione della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) del 20 dicembre 2005 (GICRA 2006 3/29)

L'aumento delle domande d'asilo è una tendenza constatata anche in altri Paesi europei, ad esempio in Germania (+ 13,3 %) e in Francia (+ 17 %). I Paesi Bassi hanno parimenti registrato un forte aumento che si situa addirittura attorno al 89,4 per cento rispetto all'anno precedente: dalle 7 102 domande registrate nel 2007 si dovrebbe passare, stando alle stime, a circa 13 500 domande nel 2008. Anche in Norvegia ci si aspetta un aumento dell'ordine del 105,5 per cento, ovvero un passaggio da 6 508 domande nel 2007 a circa 13 300 nel 2008. Nonostante il settore dell'asilo e in particolare il numero di domande d'asilo soggiaccia a fluttuazioni (conflitti nei Paesi d'origine, povertà ecc.), è d'uopo risolvere senza indugio i problemi che ostacolano la procedura. In altri Stati come ad esempio in Austria e Svezia, sono in atto dal 2007 revisioni legislative tese ad accelerare la procedura d'asilo.

Tale situazione pone in risalto la necessità di ottimizzare in particolare la procedura. Onde diminuire l'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo occorre accelerare e rendere più efficace l'iter procedurale. Il presente progetto verte pertanto in particolare sull'esclusione degli obiettori di coscienza e dei disertori dalla qualità di rifugiato, sempreché non vi siano motivi rilevanti per l'asilo, nonché su misure di semplificazione della procedura in caso di riesame o di domande multiple. È inoltre previsto di sopprimere la possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero. Onde diminuire il numero di domande multiple infondate e alleggerire in tal modo la procedura d'asilo è infine prevista l'esclusione dall'aiuto sociale dei richiedenti l'asilo che presentano una nuova domanda (casi di domande multiple).

Oltre a queste misure tese a migliorare e alleggerire la procedura, è assai importante lottare contro gli abusi. Capita infatti sovente che persone non tributarie di una protezione da parte della Svizzera presentino una domanda d'asilo. Il presente progetto prevede pertanto di sancire penalmente l'incoraggiamento e l'esercizio di attività politiche in Svizzera che perseguano esclusivamente lo scopo di motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga.

In alcuni settori anche la LStr deve essere adeguata alla realtà. Il progetto contiene parimenti semplificazioni per quanto concerne la sistematica. Le disposizioni relative all'allontanamento concernenti sia il settore dell'asilo che quello degli stranieri, ad esempio, sono ora disciplinate unicamente dalla LStr. È inoltre previsto di introdurre un obbligo di dimostrare la fondatezza delle proprie allegazioni per i richiedenti che fanno valere unicamente motivi personali per giustificare l'inesigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Il Consiglio federale deve inoltre avere la possibilità di designare gli Stati o le regioni verso i quali l'allontanamento è generalmente ragionevolmente esigibile. Infine, onde garantire l'esecuzione nel quadro di casi «Dublino», occorre introdurre una nuova fattispecie per la carcerazione preliminare e per la carcerazione in vista di rinvio coatto in caso di garanzia di riammissione da parte di uno Stato Dublino.

1.3 Principali modifiche alla legge sull'asilo

1.3.1 Esclusione degli obiettori di coscienza e dei disertori dalla qualità di rifugiato

Da gennaio a ottobre 2008 sono state depositate in Svizzera 1 847 domande d'asilo di cittadini eritrei. L'Eritrea resta così il principale Paese di provenienza dei richiedenti l'asilo in Svizzera. Come detto al punto 1.2.2, l'aumento verificatosi si spiega almeno in parte con la pubblicazione, nel 2006, di una decisione del TAF² secondo cui le pene previste per renitenti e disertori sono sproporzionatamente severe e sono, pertanto, da considerare politicamente motivate. Sfociando generalmente in una concessione dell'asilo alle persone interessate, questa prassi accresce l'attrattiva della Svizzera quale Paese d'asilo per gli obiettori di coscienza e i disertori provenienti da altri Paesi. All'articolo 3 capoverso 3 LAsi è pertanto proposto che non sia considerato rifugiato, e quindi non ottenga asilo in Svizzera, chi è esposto a seri pregiudizi o ha fondato timore di essere esposto a tali pregiudizi unicamente per aver rifiutato di prestare servizio militare o per aver disertato. Se in seguito al rifiuto della domanda d'asilo l'esecuzione dell'allontanamento si rivela inammissibile (p. es. perché nel Paese d'origine il richiedente rischia essere esposto a un trattamento inumano), il richiedente è ammesso provvisoriamente in Svizzera.

Se, invece, sussistono motivi rilevanti ai fini dell'asilo, l'interessato è considerato rifugiato e ottiene asilo in Svizzera.

1.3.2 Sanzioni penali per un'attività politica abusiva in quanto svolta in Svizzera al solo fine di motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga

Capita regolarmente che i richiedenti l'asilo, che nel corso della procedura d'asilo non fanno valere fatti rilevanti per l'asilo, partecipino a manifestazioni politiche o pubblichino in Internet propositi critici nei confronti delle autorità del loro Paese di provenienza. Sovente queste attività sono svolte unicamente con l'intenzione di creare fatti nuovi che giustifichino la qualità di rifugiato. D'ora in poi occorre sanzionare questo abuso del diritto d'asilo. La sanzione penale deve tuttavia mirare in particolare anche le persone che prestano assistenza ai richiedenti nel pianificare o organizzare attività politiche abusive oppure che incoraggiano tali attività (art. 115 e 116 LAsi).

Le attività politiche svolte in ambito privato, ad esempio il fatto di esprimere opinioni politiche nel quadro della famiglia o in una cerchia d'amici, non rientrano nel campo d'applicazione delle disposizioni penali previste. Queste ultime non contemplano un divieto generale, per cui i richiedenti l'asilo possono svolgere attività politiche purché non siano abusive.

² Decisione della Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) del 20 dicembre 2005 (GICRA 2006 3/29)

1.3.3 Soppressione della possibilità di presentare una domanda d'asilo all'estero

Attualmente la Svizzera è l'unico Stato d'Europa ad ammettere il deposito di domande d'asilo presso le proprie ambasciate all'estero. Questo comporta per la Svizzera oneri maggiori rispetto ad altri Paesi: se nel 2000 le domande depositate all'estero sono state 665, nel 2007 tale numero è passato a 2 632. Da gennaio a ottobre 2008 sono state inoltrate complessivamente 2 115 domande. Non si escludono ulteriori aumenti. A ciò si aggiunge il fatto che l'entrata in Svizzera è stata autorizzata in casi relativamente rari.

Le persone che non sono minacciate ma desiderano lasciare il loro Paese d'origine per venire in Europa, possono realizzare facilmente il loro progetto presentando una domanda d'asilo all'estero. In tal modo, questi richiedenti l'asilo ottengono un diritto a che la loro domanda sia trattata anche se basata su allegazioni votate all'insuccesso. Ciò comporta un onere considerevole, dal profilo del personale e finanziario, sia per le rappresentanze svizzere che per l'UFM.

Nonostante la possibilità data dal diritto vigente di depositare una domanda d'asilo all'estero, il nostro Paese figura tra le destinazioni dei richiedenti l'asilo più gettonate d'Europa - proporzionalmente al numero di abitanti. L'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo entrati illegalmente non è pertanto affatto ridotta dalla possibilità di depositare una domanda d'asilo all'estero.

Il Regolamento Dublino non disciplina esplicitamente la competenza per le domande depositate all'estero all'infuori dello spazio Dublino. Qualora un richiedente depositi una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino dopo averne presentata una presso una rappresentanza svizzera, vi è pertanto il rischio che uno Stato Dublino consideri il caso di competenza della Svizzera.

Le attuali disposizioni della LAsi che disciplinano la procedura in caso di deposito della domanda d'asilo all'estero vanno pertanto abrogate. Tuttavia, le persone minacciate devono poter ottenere anche in avvenire la protezione della Svizzera. Se in un caso concreto si presume che una persona è direttamente o seriamente minacciata nel Paese d'origine, l'entrata in Svizzera può essere autorizzata nel quadro della procedura d'entrata e di visto. La Svizzera conserva inoltre la possibilità di concedere asilo a rifugiati che si trovano all'estero, preservando così la sua tradizione umanitaria.

1.3.4 Semplificazione della procedura d'asilo in caso di riesame o di domande multiple

Secondo il diritto vigente, un richiedente l'asilo può prolungare il proprio soggiorno in Svizzera dopo la chiusura definitiva della procedura depositando una domanda di riesame o presentando una nuova domanda d'asilo. Siffatte domande multiple³ consentono inoltre all'interessato di conservare lo status di richiedente l'asilo per quanto concerne l'aiuto sociale e l'esercizio di un'attività lucrativa. Tali domande vengono pertanto depositate anche se manifestamente votate all'insuccesso. Dalle statistiche emerge che negli ultimi tre anni le domande multiple rappresentavano

³ Si parla di domande multiple qualora una nuova domanda d'asilo è stata depositata dopo una decisione d'asilo negativa passata in giudicato.

circa il 14 per cento dell'insieme delle domande d'asilo. Tra il 1996 e il 1999 rappresentavano appena il 6 per cento circa dell'insieme delle domande, per passare approssimativamente al 10 per cento nel periodo tra il 2000 e il 2004. Per evitare che la procedura possa essere ritardata abusivamente, è prevista l'introduzione nella LAsi, sotto il titolo «Riesame e domande multiple» di una nuova procedura che consenta di trattare rapidamente e uniformemente le domande di riesame e le domande multiple (art. 111*b* - 111*d* LAsi). Questa procedura sarà svolta interamente per scritto. Per tutta la durata del trattamento di una nuova domanda, in caso di domanda multipla, sarà inoltre concesso unicamente l'aiuto d'emergenza, per analogia alla disciplina applicabile alla procedura nel quadro di una domanda di riesame. Come nel diritto attuale, l'UFM dovrà esaminare accuratamente, in tutte le fattispecie, le allegazioni motivate in una procedura nel quadro di una domanda di riesame o di una domanda multipla.

1.4 Principali modifiche della legge federale sugli stranieri

1.4.1 Introduzione di un obbligo di prova qualora l'allontanamento o l'espulsione non sia ragionevolmente esigibile e designazione degli Stati verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è ragionevolmente esigibile

Se l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, l'Ufficio federale dispone l'ammissione provvisoria (art. 83 cpv. 1 LStr).

La questione dell'esigibilità dell'allontanamento o dell'espulsione richiede in maniera generale un esame approfondito della situazione nel Paese d'origine o di provenienza. Queste ricerche all'estero sono sovente di difficile esecuzione e l'UFM deve dedicarvi parecchio tempo. Il compito diventa oltremodo arduo se il richiedente l'asilo o lo straniero è poco propenso a collaborare o occulta fatti importanti. È pertanto proposto che d'ora in poi il richiedente l'asilo o lo straniero interessato adduca la prova dei motivi personali che rendono ragionevolmente inesigibile l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione (p. es. in caso di assenza di una rete sociale nel Paese d'origine) (art. 83 cpv. 5 LStr).

La LAsi e la LStr non si pronunciano in merito alla portata delle prove da addurre per giustificare ostacoli all'esecuzione. Tuttavia, secondo la giurisprudenza del TAF, attualmente è sufficiente che il richiedente l'asilo renda verosimile l'inesigibilità dell'allontanamento, per analogia con la qualità di rifugiato (art. 7 LAsi). Considerata la situazione giuridica poco chiara, è d'uopo disciplinare la questione nell'articolo 83 capoverso 5 LStr, applicando il principio del diritto della procedura secondo cui il richiedente deve addurre la prova formale delle proprie allegazioni. Se per motivi oggettivi non è possibile addurre tale prova formale, l'autorità competente è tenuta a rilevare i fatti per i quali le è nettamente più facile addurre la prova che non al richiedente. Per quanto concerne gli altri ostacoli all'esecuzione del provvedimento, segnatamente qualora esso sia considerato illecito o non sia in maniera generale ragionevolmente esigibile (p. es. in caso di guerra civile), è sufficiente che le allegazioni siano rese verosimili.

D'ora in poi il Consiglio federale dovrà poter designare gli Stati d'origine o di provenienza o i territori verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è generalmente considerata ragionevolmente esigibile (art. 83 cpv. 5bis e 5ter LStr). Questa valutazione può essere invalidata dall'interessato se dimostra l'esistenza di motivi personali che rendono l'esecuzione del provvedimento inesigibile.

1.4.2 Limitazione della scelta del domicilio per le persone ammesse provvisoriamente

Al 31 ottobre 2008 vi erano in Svizzera 23 197 persone ammesse provvisoriamente, di cui circa la metà beneficiavano di prestazioni dell'aiuto sociale. Secondo quanto osservato dai Cantoni, le persone ammesse provvisoriamente si stabiliscono viepiù di frequente nelle Città e nelle agglomerazioni urbane. Questa tendenza è favorita dal fatto che la legge permette attualmente al richiedente l'asilo di scegliere liberamente il proprio domicilio nel Cantone, il che provoca oneri supplementari per i Comuni più grossi. È pertanto previsto d'introdurre nella LStr una disciplina che abiliti le autorità cantonali ad assegnare un luogo di residenza o un alloggio allo straniero ammesso provvisoriamente che beneficia delle prestazioni dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr). Tale adeguamento risponde a un desiderio espresso dai Cantoni. I rifugiati ammessi provvisoriamente non sono toccati da questa disciplina in quanto la Convenzione sullo statuto dei rifugiati non consente di vincolare la concessione di prestazioni sociali ad obblighi concernenti il domicilio.

1.4.3 Elementi costitutivi della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto nel quadro della procedura Dublino

Con l'associazione a Dublino, la Svizzera riprende il principio secondo cui *un solo Stato* è responsabile per lo svolgimento della procedura d'asilo⁴ nello spazio Dublino. Se un cittadino di uno Stato terzo presenta una domanda d'asilo, la Svizzera verifica se è competente per la procedura d'asilo secondo i criteri previsti dal Regolamento Dublino⁵. Se l'UFM considera che spetta a un altro Stato Dublino svolgere la procedura, gli rivolge una domanda di presa o di ripresa in carico in vista del trasferimento del richiedente. Se lo Stato in questione dà seguito alla richiesta, l'UFM emana una decisione di non entrata nel merito in virtù dell'articolo 34 capoverso 2 lettera d LAsi e allontana l'interessato verso tale Stato. Per garantire l'esecuzione del trasferimento o della decisione di non entrata nel merito, è d'uopo adottare provvedimenti tesi a impedire che il richiedente in questione non sia più reperibile. La carcerazione preliminare ai sensi dell'articolo 75 LStr e la carcerazione

⁴ Nel Regolamento Dublino (cfr. nota a piè di pagina n. 5) è utilizzata la terminologia europea "esame di una domanda d'asilo".

⁵ 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 n. 50 del 25.2.2003, pag. 1).

in vista di rinvio coatto ai sensi dell'articolo 76 LStr sono adeguate conseguentemente.

2 Parte speciale

2.1 Commenti relativi alle modifiche della LAsi

2.1.1 Sostituzione della nozione di «centro di registrazione» mediante quella di «centro di registrazione e di procedura»

Dal 2006, i centri di registrazione della Confederazione sono denominati «centri di registrazione e di procedura» (CRP). La nuova denominazione indica che i centri non sono più adibiti unicamente all'accoglienza dei richiedenti l'asilo, alla loro registrazione e agli interrogatori. Per accelerare la procedura d'asilo, infatti, questi centri svolgono ora anche altri compiti procedurali quali le audizioni e le verifiche fattuali, nonché l'emanazione delle decisioni in materia d'asilo. La nuova denominazione deve ora figurare nella LAsi e nella LStr.

2.1.2 Capitolo 1: Principi

Art. 3 Definizione del termine «rifugiato»

Cpv. 3 (nuovo)

Contesto

Nelle sue risposte all'interpellanza Jasmin Hutter-Hutter del 22 marzo 2007 (07.3178) e all'interpellanza del gruppo UDC del 12 giugno 2008 (08.3353), il Consiglio federale precisa che continua a seguire l'evoluzione in Eritrea a causa del sensibile aumento del numero di domande d'asilo di cittadini di tale Paese e, se del caso, considererà l'opportunità di rivedere la legge.

Nel 2005, 159 persone provenienti dall'Eritrea hanno depositato una domanda d'asilo in Svizzera, per passare a 1 201 nel 2006 e a 1 662 nel 2007.

Da gennaio a ottobre 2008, l'Eritrea è stata il principale Paese di provenienza dei richiedenti l'asilo in Svizzera. Sino alla fine di ottobre 2008, 1 847 domande d'asilo sono state depositate da cittadini eritrei. Tale aumento è almeno in parte da ricondurre alla pubblicazione, nel 2006, di una decisione dell'ex Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA; attualmente TAF), secondo cui le pene previste per renitenti e disertori sono sproporzionatamente severe e sono, pertanto, da considerare come motivate politicamente. Queste persone ottengono quindi l'asilo.

Contenuto della proposta di modifica della legge

La giurisprudenza del TAF comporta il rischio che l'asilo sia accordato in maniera generale alla cerchia di persone interessate e che la Svizzera diventi parimenti assai attrattiva quale Paese d'asilo per i disertori e gli obiettori di coscienza (renitenti) provenienti da altri Stati.

L'obbligo di prestare servizio militare è un dovere civico. Se una persona si sottrae a tale obbligo, in linea di principio lo Stato ha diritto di sanzionare penalmente tale

comportamento. Secondo la prassi dell'UFM e del TAF vigente, un siffatto perseguimento penale non ha di per sé una rilevanza sotto il profilo dell'asilo.

Secondo l'articolo 3 capoverso 3 LAsi proposto, che sancisce tale prassi a livello di legge, non è considerato rifugiato chi è esposto a seri pregiudizi o ha fondato timore di essere esposto a tali pregiudizi *unicamente* per aver rifiutato di prestare servizio militare o per diserzione. Queste persone non ottengono asilo. La domanda d'asilo è respinta e gli interessati sono allontanati dalla Svizzera. Se l'allontanamento non può essere eseguito è ordinata l'ammissione provvisoria in Svizzera. Tale è il caso in particolare qualora l'esecuzione dell'allontanamento fosse contraria agli impegni della Svizzera nel quadro del diritto internazionale, segnatamente al principio di non respingimento secondo l'articolo 3 CEDU. Secondo tale principio, una persona non può essere costretta a recarsi in uno Stato in cui rischia di essere oggetto di tortura o di pene o trattamento inumani o degradanti.

Se l'obiezione di coscienza o la diserzione sono motivo di una pena sproporzionatamente severa nei confronti di una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, questa persona ottiene invece asilo in Svizzera com'era il caso sinora in virtù dell'articolo 3 capoverso 1 LAsi. In tal caso, la persona interessata è riconosciuta quale rifugiato in virtù della LAsi e della Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30). Contrariamente all'ammissione provvisoria, che viene revocata non appena la persona non è più tributaria della protezione della Svizzera, la concessione dell'asilo comporta, dopo una dimora di cinque anni, il rilascio di un permesso di domicilio di durata indeterminata.

Costituzionalità e compatibilità con il diritto internazionale pubblico

L'articolo 3 capoverso 3 LAsi nel tenore proposto non restringe il campo d'applicazione della nozione di rifugiato quale è definita dalla Convenzione sullo statuto dei rifugiati nonché dall'articolo 3 LAsi. Come detto sopra, tale disposizione non è applicabile se il richiedente l'asilo rischia una pena sproporzionatamente severa per i motivi di cui all'articolo 3 capoverso 1 (razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, opinioni politiche) a motivo del rifiuto di prestare servizio militare o di una diserzione.

La disposizione proposta non tange neppure il principio del non respingimento sancito dal diritto costituzionale e dal diritto internazionale (cfr. art. 5 LAsi; art. 25 cpv. 3 della Costituzione federale, RS 101; art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati; art. 3 CEDU). Se la Svizzera non riconosce un obiettore di coscienza o un disertore quale rifugiato, tale persona non può essere allontanata verso il suo Paese d'origine se rischia di subirvi un trattamento o una pena vietati dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale pubblico. In tal caso è ammessa in Svizzera a titolo provvisorio in virtù dell'articolo 83 LStr.

Art. 10 Messa al sicuro e confisca di documenti

Cpv. 2

La nuova formulazione dell'articolo 10 capoverso 2 LAsi consente di mettere al sicuro i documenti menzionati anche dopo la conclusione della procedura d'asilo relativa al titolare dei documenti. Secondo il tenore attuale, i documenti possono essere messi al sicuro solo durante la procedura.

Un caso concreto è la messa al sicuro di documenti che possono fornire indicazioni sull'identità dei richiedenti l'asilo scoperti dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD) nel quadro delle sue mansioni di controllo delle persone e della merce.

Nella prassi, la maggior parte dei documenti di legittimazione scoperti nel traffico postale possono essere attribuiti a persone la cui procedura d'asilo è stata conclusa con una decisione passata in giudicato (decisione d'asilo negativa, decisione di non entrata nel merito o ammissione provvisoria). Secondo il diritto vigente, l'AFD non dispone di una base legale sufficiente per mettere al sicuro, all'attenzione dell'UFM, i documenti da lei controllati.

Art. 12 Recapito

Cpv. 3 (abrogato)

L'abrogazione dell'articolo 12 capoverso 3 LAsi è un adeguamento redazionale risultante dall'abrogazione dell'articolo 20 LAsi. Siccome non sarà più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero, è infatti d'uopo abrogare il capoverso 3 dell'articolo 12 LAsi (cfr. il commento agli art. 19 e 20).

Art. 16 Lingua della procedura

Cpv. 2, cpv. 3 e 4 (nuovi)

Secondo l'attuale articolo 16 capoverso 2 LAsi, la procedura si svolge di norma nella lingua ufficiale nella quale ha avuto luogo l'audizione cantonale o nella lingua ufficiale del luogo di residenza del richiedente. Dal 1° gennaio 2008 l'UFM è competente per le audizioni dei richiedenti l'asilo (art. 29 cpv. 1 LAsi). Occorre pertanto stralciare l'audizione dall'enumerazione dei criteri per la determinazione della lingua ufficiale in cui va redatta o notificata la decisione. Per maggior chiarezza occorre inoltre sostituire la formulazione «La procedura davanti all'Ufficio federale si svolge» mediante «La decisione dell'Ufficio federale è notificata». L'articolo 4 vigente dell'ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (OAsi 1; RS 142.311) disciplina le deroghe che consentono all'UFM di notificare la propria decisione in un'altra lingua ufficiale. Per motivi dettati dalla sicurezza del diritto e dalla trasparenza, queste deroghe devono ora essere rette a livello di legge (art. 16 cpv. 3 LAsi). Nei casi in cui, considerate le domande entrate

o la situazione a livello del personale (art. 16 cpv. 3 lett. b LAsi), la decisione è notificata in un'altra lingua ufficiale, l'UFM garantisce come sinora che la decisione d'asilo venga tradotta nella lingua ufficiale parlata nel luogo di residenza del richiedente.

Art. 17 Disposizioni procedurali particolari

Cpv. 3bis (nuovo)

In occasione della revisione della LAsi del 16 dicembre 2005 è stato introdotto un nuovo articolo 26 capoverso *2bis* LAsi poggiante su una proposta del Parlamento. Secondo tale disposizione, se nell'ambito di un procedimento penale o di diritto degli stranieri sussistono indizi che uno straniero sedicente minorenne ha già raggiunto la maggiore età, il centro di registrazione dispone una perizia volta ad accertarne l'effettiva età.

Una siffatta perizia può tuttavia rivelarsi necessaria anche all'infuori del centro di registrazione, ad esempio in occasione della procedura all'aeroporto o in seguito all'assegnazione del richiedente a un Cantone. La LAsi non è invece la sede appropriata per disciplinare la perizia volta a determinare l'età nel quadro di un procedimento penale. È parimenti d'uopo disciplinare nella LStr la questione della perizia nel quadro di una procedura del diritto in materia di stranieri.

Occorre pertanto abrogare l'articolo 26 capoverso *2bis* LAsi e sostituirlo mediante una disciplina idonea all'articolo 17 capoverso *3bis* LAsi. L'espressione «straniero sedicente minorenne» figurante all'articolo 26 capoverso *2bis* LAsi è sostituita mediante quella di «richiedente sedicente minorenne». Gli stranieri minorenni soggiacciono per analogia all'articolo 102 capoverso *1bis* LStr (cfr. il commento all'art. 102 cpv. *1bis* LStr).

Art. 17b Emolumenti

(abrogato)

La presente modifica è legata alla nuova sezione «Riesame e domande multiple» del capitolo 8 della LAsi, in cui gli articoli 111b - 111d disciplinano una procedura speciale. Per motivi legati alla sistematica, gli emolumenti percepiti per le domande di riesame o le nuove domande d'asilo (domande multiple) sono parimenti fissati nella sezione 3 del capitolo 8, nell'articolo 111d LAsi (cfr. il commento all'art. 111d LAsi). Ne consegue l'abrogazione dell'articolo 17b LAsi.

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

Art. 19 Deposito della domanda

Cpv. 1, cpv. 1bis e cpv. 2 (abrogato)

Occorre sopprimere la possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero (cfr. il commento all'art. 20 LAsi). L'articolo 19 capoverso 1 LAsi va adeguato conseguentemente.

Il capoverso 1 proposto è inoltre completato, per motivi di chiarezza, con l'indicazione che la domanda d'asilo può parimenti essere depositata in occasione del controllo di confine in un aeroporto svizzero (si vada al proposito l'art. 22 cpv. 1 LAsi). Come sinora, la domanda può essere depositata presso un passaggio di frontiera aperto o in un CRP.

Secondo il capoverso *1bis*, il richiedente deve trovarsi alla frontiera svizzera o sul territorio della Svizzera al momento di depositare la domanda. Siccome, in seguito all'abrogazione dell'articolo 20 LAsi, non sarà più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero, è d'uopo precisare esplicitamente che il deposito della domanda presuppone che l'interessato si trovi in Svizzera.

L'abrogazione dell'articolo 19 capoverso 2 LAsi è di natura puramente formale. Essa risulta dal fatto che l'articolo 29 LAsi conferisce all'UFM la competenza di sentire il richiedente circa i motivi d'asilo.

Art. 20 Domanda d'asilo presentata all'estero e autorizzazione d'entrata

(abrogato)

La possibilità di depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero è stata introdotta con la prima legge sull'asilo del 5 ottobre 1979⁶ nel contesto della guerra fredda e delle dittature in America latina (in particolare Argentina e Cile). All'epoca era pressoché impossibile lasciare tali Paesi, per cui le persone interessate cercavano sovente protezione presso le rappresentanze straniere.

Attualmente la Svizzera è l'unico Stato d'Europa ad ammettere il deposito di domande d'asilo presso le proprie ambasciate all'estero. Secondo l'interpretazione data dagli altri Stati europei alle Convenzioni di Ginevra, limitare la possibilità di depositare una domanda d'asilo alla frontiera e al proprio territorio nazionale non costituisce una violazione del diritto internazionale. Questo comporta per la Svizzera oneri maggiori rispetto ad altri Paesi: se nel 2000 le domande depositate all'estero sono state 665, tale numero è passato a 1 802 nel 2006 e addirittura a 2 632 nel 2007. Da gennaio a ottobre 2008 sono state inoltrate complessivamente 2 115 domande all'estero. Si presume che il numero di domande d'asilo depositate all'estero continuerà ad aumentare fortemente. A ciò si aggiunge il fatto che l'entrata in Svizzera è stata autorizzata in casi relativamente rari. Sulle 2 632 domande d'asilo depositate all'estero nel 2007 sono state autorizzate solo 209 entrate in vista della procedura d'asilo in Svizzera. Da gennaio a ottobre 2008, sulle 2 115 domande d'asilo depositate all'estero sono state autorizzate solo 116 entrate (stato al 19 novembre 2008).

Le persone che non sono minacciate ma desiderano lasciare il loro Paese d'origine per venire in Europa, possono realizzare facilmente il loro progetto presentando una domanda d'asilo all'estero. In tal modo, questi richiedenti l'asilo ottengono un diritto a che la loro domanda sia trattata anche se basata su allegazioni votate all'insuccesso. Ciò comporta un onere considerevole, dal profilo del personale e finanziario, sia per le rappresentanze svizzere che per l'UFM.

Nonostante la possibilità data dal diritto vigente di depositare una domanda d'asilo all'estero, il nostro Paese figura da anni tra le destinazioni dei richiedenti l'asilo più

⁶ RU 1980 1718

gettonate d'Europa - proporzionalmente al numero di abitanti. L'attrattiva esercitata dalla Svizzera sui richiedenti l'asilo entrati illegalmente non è pertanto affatto ridotta dalla possibilità di depositare una domanda d'asilo all'estero.

La competenza per le domande depositate all'infuori dello spazio Dublino non è retta in maniera esplicita dall'Accordo d'associazione a Dublino. Legalmente, la Svizzera non è competente per la procedura d'asilo nel caso di persone che hanno depositato una siffatta domanda all'estero e che nel frattempo sono entrate illegalmente in un altro Stato Dublino. Non tutti gli altri Stati Dublino condividono tale modo di vedere. Qualora un richiedente depositi una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino dopo averne presentata una presso una rappresentanza svizzera, vi è pertanto il rischio che uno Stato Dublino consideri il caso di competenza della Svizzera. Ciò potrebbe provocare ulteriori oneri per la Svizzera.

In quest'ottica, l'attuale articolo 20 LAsi, che disciplina la procedura in caso di deposito della domanda d'asilo all'estero, va abrogato. Con ciò s'intende evitare che annualmente migliaia di persone depositino domande d'asilo presso le ambasciate svizzere con esigue opportunità di ottenere un esito positivo. Tuttavia, le persone minacciate devono poter continuare a beneficiare della protezione della Svizzera. Se in un caso concreto si ritiene che una persona rischi di essere direttamente e gravemente minacciata nel Paese d'origine, l'entrata in Svizzera può essere autorizzata nel quadro della procedura d'entrata e di visto retta dal diritto in materia di stranieri. In tal modo la Svizzera può garantire la propria tradizione umanitaria, pur abolendo la possibilità della procedura d'asilo formale all'estero. L'articolo 56 LAsi conferisce, come sinora, la possibilità alla Svizzera di accogliere dei rifugiati direttamente dall'estero. Su domanda dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), l'8 agosto 2005 la Svizzera si è ad esempio detta disposta ad accogliere, nel quadro di un'azione umanitaria, un gruppo di dieci rifugiati uzbeki fuggiti dalla città di Andijan per recarsi nel vicino Kirghistan in seguito ai fatti di violenza del 13 maggio 2005. Più di recente, l'UFM ha disposto, in risposta a una domanda dell'ACNUR, l'entrata in Svizzera di dodici Iracheni e di dodici Palestinesi.

Siccome il deposito di una domanda d'asilo presuppone la presenza dell'interessato in Svizzera (cfr. art. 19 LAsi), in caso di domanda di ricongiungimento familiare all'estero (art. 51 LAsi), in avvenire basterà verificare se i candidati al ricongiungimento familiare vi hanno effettivamente diritto (cfr. art. 51 cpv. 4 LAsi).

Art. 22 Procedura all'aeroporto

Cpv. 3, 2° periodo

In virtù dell'articolo 22 capoverso 3 LAsi, nel momento in cui gli rifiuta l'entrata, l'UFM assegna al richiedente un luogo di soggiorno e gli fornisce un alloggio adeguato.

Il complemento all'articolo 22 capoverso 3 LAsi è proposto per analogia a una modifica da apportare alla LStr (art. 95a LStr). D'ora in poi, le società aeroportuali saranno responsabili della messa a disposizione di alloggi adeguati e convenienti anche per le persone sottostanti alla legislazione sull'asilo. In tal modo è garantito che la società aeroportuale terrà conto, sin dalla pianificazione delle trasformazioni o costruzioni nel perimetro dell'aeroporto, della propria responsabilità per quanto concerne la messa a disposizione di alloggi adeguati e convenienti, confacenti ai

bisogni dei richiedenti l'asilo e delle persone da proteggere, in vista di un soggiorno che potrà protrarsi fino a 60 giorni nella zona di transito dell'aeroporto (cfr. in merito l'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo; RS 142.311.23). Si tratta inoltre di garantire che le necessarie trasformazioni degli alloggi esistenti richieste dall'UFM siano realizzate più celermente. L'obbligo di mettere alloggi a disposizione anche delle persone rientranti nel settore dell'asilo non provocherà costi supplementari per le società aeroportuali. La Confederazione deve, come in passato, assumersi le spese d'alloggio (comprese le pigioni, le spese d'accompagnamento, di manutenzione e per cure mediche). Le società aeroportuali devono mantenere le spese d'alloggio a un livello per quanto possibile basso, mettendo a disposizione alloggi convenienti.

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

Art. 26 Centri di registrazione e di procedura

Titolo e cpv. 2bis

Se sussistono indizi che un richiedente sedicente minorenne ha già raggiunto la maggiore età, l'UFM può ora disporre una perizia volta ad accertarne l'effettiva età in virtù del nuovo articolo 17 capoverso 3bis LAsi. Ne consegue che l'articolo 26 capoverso 2bis LAsi, che prevede tale possibilità solo nel quadro della procedura presso il CRP, va abrogato (cfr. il commento all'art. 17 cpv. 3bis LAsi e all'art. 102 cpv. 1bis e 2 LStr).

Art. 32 Motivi di non entrata nel merito

Cpv. 2 lett. e (abrogata)

L'articolo 111c LAsi proposto prevede una procedura speciale per le domande multiple. L'attuale articolo 32 capoverso 2 lettera e LAsi, che contiene il motivo di non entrata nel merito per le domande multiple, diventa caduco (cfr. al proposito il commento all'art. 111c LAsi).

Art. 34 Non entrata nel merito in caso di assenza di pericolo di persecuzioni all'estero

Cpv. 2 lett. b, cpv. 3

Ad cpv. 2 lett. b

La precisazione «...non vi sia una protezione effettiva dal respingimento ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1» deve figurare all'articolo 34 capoverso 3 LAsi. Non è pertanto necessario ripeterla al capoverso 2 lettera b.

Ad cpv. 3

L'attuale articolo 34 capoverso 2 LAsi precisa che di norma l'UFM non entra nel merito della domanda d'asilo se il richiedente può ritornare in uno Stato terzo sicuro (cosiddetta regola dello Stato terzo). Se il richiedente ha parenti prossimi in Svizzera, qualora sia manifesto che adempie la qualità di rifugiato oppure in

presenza di indizi secondo i quali il Paese terzo non offre una protezione effettiva dal respingimento, l'UFM tratta la domanda conformemente al diritto vigente (art. 34 cpv. 3 LAsi). Il diritto internazionale pubblico non esige tuttavia che le due prime deroghe (parenti prossimi in Svizzera e qualità di rifugiato, art. 34 cpv. 3 lett. a e b LAsi) siano necessariamente verificate in caso di allontanamento verso uno Stato terzo sicuro. Inoltre, l'UFM è libero di trattare in qualsiasi momento le domande di persone provenienti da Stati terzi sicuri (cfr. il periodo introduttivo dell'art. 34 cpv. 2 LAsi). Per semplificare la procedura è pertanto d'uopo abrogare le due deroghe previste all'articolo 34 capoverso 3 lettere a e b LAsi.

Inoltre, la deroga tuttora applicabile, in virtù della quale se il richiedente ha parenti prossimi in Svizzera si entra nel merito della domanda d'asilo (art. 34 cpv. 3 lett. a LAsi) è contraria all'articolo 34 capoverso 2 lettera e LAsi (non entrata nel merito se il richiedente può recarsi in uno Stato terzo nel quale vivono suoi parenti prossimi). Se il richiedente ha parenti prossimi sia in Svizzera che in uno Stato terzo, secondo il diritto vigente non è chiaro quale delle due disposizioni è applicabile.

Attualmente l'articolo 51 LAsi e l'articolo 85 capoverso 7 LStr prevedono già, a determinate condizioni, che i parenti prossimi di una persona ammessa a titolo provvisorio o di un rifugiato dimorante in Svizzera possano beneficiare del ricongiungimento familiare e del medesimo statuto della persona che raggiungono in Svizzera (art. 51 LAsi; art. 85 cpv. 7 LStr). Siccome nessun obbligo derivante dal diritto internazionale esige che la Svizzera tratti materialmente le domande d'asilo di persone che hanno parenti prossimi in Svizzera nel quadro della regola dello Stato terzo sicuro, è d'uopo abrogare la deroga di cui all'articolo 34 capoverso 3 lettera a LAsi.

Per quanto concerne la deroga prevista all'articolo 34 capoverso 3 lettera b LAsi (il richiedente adempie manifestamente la qualità di rifugiato secondo l'articolo 3 LAsi), la Svizzera non è più tenuta nemmeno ad accordare la propria protezione a un richiedente l'asilo qualora lo Stato terzo sia in grado di offrirgli tale protezione (principio di sussidiarietà). Tale deroga impedisce che una persona che potenzialmente può beneficiare della protezione di uno Stato terzo sicuro e che deposita una domanda d'asilo in Svizzera possa essere allontanata verso lo Stato terzo sicuro in questione. Visto quanto precede è pertanto parimenti d'uopo abrogare la deroga di cui all'articolo 34 capoverso 3 lettera b LAsi.

Occorre invece mantenere l'articolo 34 capoverso 3 lettera c LAsi (vi sono indizi che nello Stato terzo non vi sia una protezione effettiva dal respingimento). Solo gli Stati terzi (Stati dell'UE e dell'AELS) che il Consiglio federale designa come sicuri offrono garanzie per quanto concerne la protezione effettiva dal respingimento. Negli altri casi, la domanda d'asilo va trattata materialmente se vi sono indizi che lo Stato terzo potrebbe, nella fattispecie, violare tale principio.

Art. 36 Procedura prima delle decisioni di non entrata nel merito

Cpv. 1 lett. a, lett. b (abrogata), cpv. 2

Ad cpv. 1 lett. a e cpv. 2

Vista la soppressione della deroga prevista all'articolo 34 capoverso 3 lettere a e b LAsi (cfr. il commento all'art. 34 LAsi), non occorre più, nel quadro della regola

dello Stato terzo sicuro, sentire il richiedente sui motivi d'asilo (art. 34 cpv. 2 LAsi). Per quanto concerne l'allontanamento verso uno Stato terzo, il richiedente l'asilo avrà d'ora in poi il diritto di essere sentito. Tale diritto comprende segnatamente l'esame della protezione effettiva dal respingimento.

Ad cpv. 1 lett. b

L'articolo 111c LAsi proposto prevede una procedura speciale nel quadro delle domande multiple. L'attuale articolo 36 capoverso 1 lettera b LAsi, che disciplina la procedura in caso di non entrata nel merito per quanto concerne le domande multiple, diviene caduco (cfr. al proposito il commento all'art. 111c LAsi).

Art. 38 Concessione dell'asilo senza ulteriori chiarimenti

L'adeguamento proposto è di carattere redazionale. Siccome è abrogato l'articolo 52 LAsi, occorre sopprimere il pertinente riferimento.

Art. 41 Ulteriori chiarimenti

Cpv. 2 (abrogato)

L'abrogazione dell'articolo 41 capoverso 2 LAsi è di carattere redazionale. Essa è la conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 20 LAsi. Siccome non è più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero, è d'uopo abrogare anche il capoverso 2 dell'articolo 41 LAsi (cfr. il commento agli art. 19 e 20 LAsi).

2.1.6 **Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 4: Statuto del richiedente durante la procedura d'asilo**

Art. 43 Autorizzazione d'esercitare un'attività lucrativa

Cpv. 2

La presente modifica è resa necessaria dalla nuova sezione 3 «Riesame e domande multiple» del capitolo 8 LAsi. La possibilità di esercitare un'attività lucrativa durante la procedura relativa a una nuova domanda d'asilo può incitare talune persone ad avviare una siffatta procedura anche se manifestamente votata all'insuccesso. Ciò ostacola pertanto una conclusione rapida della procedura d'asilo. Quale complemento alla disciplina vigente dell'articolo 43 capoverso 2 LAsi e per analogia alla disciplina applicabile alla durata della procedura avviata in virtù di un rimedio di diritto straordinario, finché la procedura relativa a un'ulteriore domanda d'asilo è pendente (ovvero in caso di domande multiple), l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa sarà d'ora in poi considerata estinta. Sarà altresì possibile, come sinora, esercitare un'attività lucrativa durante la procedura ordinaria ai sensi del capoverso 1.

2.1.7 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo, Sezione 5: Esecuzione dell'allontanamento e misure sostitutive

Art. 44 Allontanamento e ammissione provvisoria

Cpv. 1 e 2 (abrogati)

In caso di rifiuto della domanda d'asilo è disposto l'allontanamento dalla Svizzera. Tale provvedimento è eseguito solo se lecito, ragionevolmente esigibile e tecnicamente possibile. Tale principio è sancito sia dall'articolo 44 capoverso 2 LAsi vigente che dall'articolo 83 capoverso 1 LStr.

Le conseguenze giuridiche dell'ammissione provvisoria sono rette in maniera circostanziata dalla LStr (cap. 11, art. 83–88). Per questo motivo è sufficiente prevedere nella LAsi un riferimento generale alla LStr.

In tal modo è manifesto che le condizioni per la concessione dell'ammissione provvisoria sono le stesse. Poco importa che lo straniero in questione sia stato inizialmente attribuito al settore dell'asilo o a quello degli stranieri. Tale precisazione di carattere sistematico corrisponde del resto alla prassi attuale.

2.1.8 Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati, Sezione 1: Concessione dell'asilo

Art. 52 Ammissione in un Paese terzo

Cpv. 2 (abrogato)

L'abrogazione dell'articolo 52 capoverso 2 LAsi è la conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 20 LAsi, in seguito alla quale non è più possibile depositare una domanda d'asilo all'estero. L'articolo 52 capoverso 2 LAsi è dunque obsoleto e può essere abrogato (cfr. il commento agli art. 19 e 20 LAsi).

2.1.9 Capitolo 4: Protezione provvisoria e statuto delle persone bisognose di protezione, Sezione 2: Procedura

Art. 68 Persone bisognose di protezione che si trovano all'estero

Cpv. 3 (abrogato)

In seguito alla proposta di abrogazione dell'articolo 20 LAsi non sarà più possibile depositare una domanda d'asilo presso una rappresentanza svizzera all'estero. Tale restrizione è parimenti applicabile alle domande d'asilo individuali di persone bisognose di protezione che si trovano all'estero. L'UFM definisce come sinora i gruppi di persone che possono beneficiare della protezione provvisoria in Svizzera (art. 68 cpv. 1 LAsi; cfr. il commento agli art. 19 e 20 LAsi).

Art. 82 Prestazioni d'aiuto sociale e soccorso d'emergenza**Cpv. 2**

Questa modifica è resa necessaria dalla nuova sezione 3 «Riesame e domande multiple» del capitolo 8 LAsi, che prevede una procedura speciale per le domande di riesame e le domande multiple. Secondo il diritto vigente, i richiedenti oggetto di una decisione d'asilo negativa passata in giudicato sono esclusi dall'aiuto sociale. In caso di bisogno è concesso, su domanda, unicamente un soccorso d'emergenza. Tale principio si applica parimenti durante la procedura di ricorso straordinaria – ovvero dopo il deposito di una domanda di riesame – a prescindere da un'eventuale sospensione dell'esecuzione. Attualmente le persone che depositano una nuova domanda ottengono invece, durante la procedura, prestazioni ordinarie dell'aiuto sociale. D'ora in poi le domande multiple soggiaceranno alle disposizioni particolari della LAsi (art. 111b segg. LAsi) inerenti alla procedura speciale. La possibilità di ottenere un aiuto sociale durante la procedura nel quadro di una nuova domanda può incitare determinate persone ad avviare tale procedura anche se manifestamente votata all'insuccesso. Ciò ostacola dunque una conclusione rapida della procedura d'asilo e dissuade i richiedenti respinti dal lasciare autonomamente la Svizzera. Vi è inoltre il rischio che in tal modo venga aggirata la soppressione dell'aiuto sociale.

Le persone che depositano più domande vanno pertanto escluse dall'aiuto sociale per tutta la durata della procedura (compreso il ricorso), com'è tuttora il caso per le persone che hanno depositato una domanda di riesame o di revisione. In caso di bisogno, queste persone possono ottenere un soccorso d'emergenza. Questo principio resta valevole anche se l'esecuzione dell'allontanamento è sospesa; per quanto concerne le domande multiple - e contrariamente alle domande di riesame – ciò può essere il caso solo dopo la conclusione della procedura, dato che la persona che ha depositato una nuova domanda ai sensi dell'articolo 42 LAsi può dimorare in Svizzera fino al termine della procedura (compreso il ricorso). Sebbene sia utile poter restare in Svizzera sino al termine di questa procedura, nulla giustifica il versamento delle prestazioni dell'aiuto sociale.

Art. 89a (nuovo) Obbligo di collaborare dei beneficiari di sussidi

Secondo la ripartizione attuale delle mansioni in materia d'asilo, i Cantoni sono competenti per il versamento dell'aiuto sociale alle persone rientranti nei settori dell'asilo e dei rifugiati nonché per la loro integrazione. La Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese d'aiuto sociale sotto forma di importi forfettari e versa inoltre un contributo forfettario alle spese sostenute dai Cantoni in materia d'integrazione. Dal 1° gennaio 2008, l'UFM calcola e versa i contributi forfettari in base ai dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).

I dati SIMIC sono registrati o notificati in parte dai Cantoni. Esso non contiene tuttavia tutte le informazioni necessarie per fissare o adeguare gli importi forfettari per il rimborso delle spese d'aiuto sociale e di soccorso d'emergenza o per il rimborso delle spese sostenute dai Cantoni in materia d'integrazione. SIMIC non

fornisce ad esempio nessuna indicazione concernente il numero di membri di una medesima famiglia a carico di una persona esercitante un'attività lucrativa (cosiddetto «fattore W»). Ora, trattasi di un'informazione indispensabile per stabilire correttamente il numero di persone indigenti di cui bisogna tenere conto per il calcolo degli importi forfettari. Occorre pertanto colmare tale lacuna allargando la statistica dell'aiuto sociale. Rientrando nella sfera di competenza dell'Ufficio federale di statistica (UST), questo strumento riunisce i dati relativi ai beneficiari dell'aiuto sociale residenti in Svizzera (Svizzeri, stranieri titolari di un permesso di domicilio o di dimora). In avvenire si prevede di farvi figurare anche i dati concernenti i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente (progetto eAsyl) nonché i rifugiati (progetto FlüStat). I Cantoni sono stati associati a tali progetti. Lo stesso vale per il nuovo modello di monitoraggio delle spese legate al soccorso d'emergenza. Il ricorso a questi strumenti finanziari (statistica dell'aiuto sociale e monitoraggio delle spese legate al soccorso d'emergenza) è utile solo se tutti i Cantoni vi prendono parte secondo criteri uniformi e in base alla medesima chiave di ripartizione delle spese. La disposizione legale proposta obbliga i Cantoni a rilevare questi dati e a metterli a disposizione dell'UFM oppure a registrarli in SIMIC.

Art. 91 Altri sussidi

Cpv. 4 (abrogato)

L'abrogazione dell'articolo 91 capoverso 4 LAsi è dovuta alla nuova formulazione dell'articolo 55 LStr. Il contenuto dell'articolo 91 capoverso 4 LAsi figurerà d'ora in poi nell'articolo 55 capoversi 1 - 3. L'articolo 91 capoverso 4 LAsi può pertanto essere abrogato (cfr. il commento agli art. 55 e 87 LStr).

2.1.12 Capitolo 7: Trattamento di dati personali

Art. 100a (nuovo)

Sistema d'informazione per i centri di registrazione e di procedura nonché per gli alloggi negli aeroporti (MIDES)

In virtù degli articoli 26 capoverso 2 e 22 capoverso 1 LAsi, il CRP o l'autorità competente all'aeroporto sono abilitati a raccogliere le generalità del richiedente, a registrarne i dati biometrici e a interrogarlo sommariamente sui motivi d'asilo. Onde assicurare il buon svolgimento della procedura d'asilo e il buon andamento della dimora, l'UFM può, conformemente agli articoli 26 capoverso 1 e 22 capoverso 3 LAsi, in combinato disposto con l'articolo 17 OAsi 1, affidare tali incarichi a terzi. Nella misura in cui lo esige il compimento del loro mandato, i terzi cui l'UFM ha affidato degli incarichi possono trattare le generalità di un richiedente l'asilo o di una persona da proteggere (art. 96 cpv. 1 LAsi). L'autorità competente raccoglie le generalità dei richiedenti l'asilo che depositano la loro domanda in un aeroporto. Può raccogliere anche i loro dati biometrici e interrogarli sommariamente sui motivi d'asilo (art. 22 cpv. 1 LAsi).

Il sistema MIDES consentirà di registrare i dati personali (o generalità) nonché i dati biometrici e i dati degni di particolare protezione. MIDES comprenderà parimenti un sistema di gestione teso ad assicurare il buon svolgimento delle procedure nei CRP e presso gli aeroporti nonché ad organizzare il collocamento. Se, conformemente ai

capoversi 4 e 5 della proposta di modifica della legge, l'UFM accorda l'accesso a MIDES a terzi mediante procedura d'appello, deve assicurarsi che rispettino le prescrizioni applicabili in materia di protezione dei dati e di sicurezza informatica. Indipendentemente dalla colpevolezza, l'UFM risponde per i danni causati dai terzi incaricati di trattare i dati.

Il sistema MIDES è ancora in fase di sviluppo. È previsto di creare un'interfaccia con SIMIC. I dati personali ai sensi del capoverso 2 lettera a della proposta di modifica sono registrati automaticamente in SIMIC al momento dell'introduzione in MIDES. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dei due sistemi d'informazione MIDES e SIMIC è concepibile che altri dati personali trattati in MIDES, come ad esempio i verbali degli interrogatori sommari di cui al capoverso 2 lettere b e c, nonché i dati biometrici rilevati nei centri di registrazione e di procedura e presso gli aeroporti, possano essere ripresi direttamente in SIMIC. Se del caso, sarebbe d'uopo modificare la legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA; RS 142.51) tenendo conto dei dati personali degni di particolare protezione ripresi direttamente dal sistema MIDES. Secondo l'articolo 13 capoverso 2 Cost., ognuno ha diritto d'essere protetto da un impiego abusivo dei suoi dati personali. Questa disposizione è fondata sulla CEDU. Conformemente all'articolo 17 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali se ne esiste una base legale. I dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità possono essere trattati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale. L'articolo 19 capoverso 3 LPD esige inoltre che i dati personali degni di particolare protezione possano essere resi accessibili mediante una procedura di richiamo soltanto qualora lo preveda esplicitamente una legge in senso formale. Questa disposizione vale anche per la ripresa dei dati degni di particolare protezione in un altro sistema informatico. È parimenti tenuto conto delle esigenze dal profilo della protezione dei dati risultanti dalla Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati. È d'uopo segnalare in particolare che l'interessato dev'essere informato circa le finalità del trattamento cui sono destinati i dati comunicati o trasmessi (art. 10 della direttiva).

Art. 102a Statistica dei beneficiari dell'aiuto sociale

Cpv. 1, cpv. 2 (nuovo)

Ad cpv. 1

Vista l'introduzione di un nuovo capoverso 2, il tenore dell'articolo 102a LAsi è ripreso tale e quale nel capoverso 1.

Cpv. 2 (nuovo)

Secondo la ripartizione attuale delle mansioni in materia d'asilo, i Cantoni sono competenti per il versamento dell'aiuto sociale alle persone rientranti nei settori dell'asilo e dei rifugiati nonché per la loro integrazione. La Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese d'aiuto sociale sotto forma di importi forfettari e versa inoltre un contributo forfettario alle spese sostenute dai Cantoni in materia d'integrazione. Dal 1° gennaio 2008, l'UFM calcola e versa i contributi forfettari in base ai dati del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).

I dati SIMIC sono registrati o notificati in parte dai Cantoni. Esso non contiene tuttavia tutte le informazioni necessarie per fissare o adeguare gli importi forfettari per il rimborso delle spese d'aiuto sociale e di soccorso d'emergenza o per il rimborso delle spese sostenute dai Cantoni in materia d'integrazione. SIMIC non fornisce ad esempio nessuna indicazione concernente il numero di membri di una medesima famiglia a carico di una persona esercitante un'attività lucrativa (cosiddetto «fattore W»). Si tratta però di un'informazione indispensabile per stabilire correttamente il numero di persone indigenti di cui bisogna tenere conto per il calcolo degli importi forfettari. Occorre pertanto colmare tale lacuna allargando la statistica dell'aiuto sociale. Rientrando nella sfera di competenza dell'UST, questo strumento riunisce i dati relativi ai beneficiari dell'aiuto sociale residenti in Svizzera (Svizzeri, stranieri titolari di un permesso di domicilio o di dimora). In avvenire si prevede di farvi figurare anche i dati concernenti i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente (progetto eAsyl) nonché i rifugiati (progetto FlüStat). I Cantoni sono stati associati a tali progetti. In virtù dell'articolo 102a LAsi, ai fini della gestione delle indennità da versare ai Cantoni, l'UST comunica periodicamente all'UFM, in forma anonimizzata e aggregata, i dati concernenti le persone soggette alla legislazione sull'asilo che ricevono prestazioni dell'aiuto sociale pubblico.

Nel quadro dello sviluppo dei progetti eAsyl e FlüStat è emerso che i dati personali inseriti nel SIMIC non sempre concordano con i rilevamenti dell'UST. Per garantire la qualità dei dati è necessario che l'UST comunichi all'UFM, oltre ai dati anonimizzati e aggregati, anche i dati personali che non coincidono con la statistica dell'aiuto sociale. Grazie a tali informazioni, l'UFM potrà procedere a un controllo delle incongruenze tra la statistica dell'aiuto sociale e SIMIC e effettuare o far effettuare le necessarie correzioni. In tal modo sarà possibile migliorare la qualità dei dati di SIMIC, di eAsyl e di FlüStat e quindi calcolare con maggior precisione gli importi forfettari globali versati per rimborsare le spese d'aiuto sociale rientranti nel settore dell'asilo.

Per questo motivo, secondo il nuovo capoverso 2 l'UST comunica periodicamente all'UFM, ovvero dopo ogni rilevamento, i dati personali registrati in SIMIC che non coincidono con i rilevamenti dell'UST.

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

Art. 108 Termini di ricorso

Cpv. 2bis (nuovo)

Questa modifica è resa necessaria dalla nuova sezione 3 «Riesame e domande multiple» del capitolo 8 LAsi, la quale introduce una procedura che consente di trattare celermente e uniformemente le domande di riesame e le domande multiple. D'ora in poi la procedura si svolgerà unicamente per scritto. Se non sono adempite le condizioni formali di cui agli articoli 111b e 111c LAsi non si entra nel merito delle domande di riesame o delle domande multiple corrispondenti. I ricorsi contro le decisioni (decisione materiale o decisione di non entrata nel merito) emanate in virtù dell'articolo 111b (riesame) e contro le decisioni di non entrata nel merito relative a una domanda multipla emanate in virtù dell'articolo 111c devono essere inoltrati

presso il TAF entro cinque giorni lavorativi. Per quanto concerne le decisioni materiali di cui all'articolo 111c, il termine di ricorso è retto dagli articoli 105 e seguenti LAsi. I ricorsi contro le decisioni relative alle domande multiple (art. 111c LAsi) hanno un effetto sospensivo.

Art. 109 Termine d'evasione dei ricorsi

Cpv. 1 e 2

Secondo l'articolo 109 capoverso 1 LAsi, il TAF si pronuncia di norma entro sei settimane sui ricorsi contro le decisioni di cui agli articoli 111c e 111b LAsi, analogamente a quanto previsto per le decisioni di non entrata nel merito.

In caso di rinuncia allo scambio di scritti e se non sono necessari ulteriori atti procedurali, il TAF decide entro cinque giorni feriali sui ricorsi contro le decisioni di cui agli articoli 111b o 111c.

Art. 110 Termini di procedura

Cpv. 1

Per i ricorsi contro le decisioni secondo l'articolo 111b LAsi, il termine supplementare per regolarizzare un ricorso è di tre giorni, analogamente a quanto previsto per le decisioni di non entrata nel merito.

2.1.14 Capitolo 8: Protezione giuridica, Sezione 3: Riesame e domande multiple

Titolo prima dell'articolo 111b (nuovo)

Sezione 3 Riesame e domande multiple

Secondo il diritto vigente, un richiedente l'asilo è in grado di prorogare la propria dimora in Svizzera, una volta conclusa definitivamente la procedura, depositando una domanda di riesame o presentando una nuova domanda (domande multiple). Presentando una nuova domanda, l'interessato conserva lo statuto di richiedente l'asilo per quanto concerne l'aiuto sociale e l'esercizio di un'attività lucrativa. Capita pertanto che vengano depositate nuove domande (domande multiple) anche se manifestamente votate all'insuccesso. Il loro numero è del resto fortemente aumentato. Nel corso degli ultimi tre anni, la proporzione di tali domande rappresentava attorno al 14 per cento dell'insieme delle domande d'asilo. Nel periodo tra il 1996 e il 1999, tale proporzione era del 6 per cento ; tra il 2000 e il 2004 è quindi passata a circa il 10 per cento.

È opportuno quanto necessario impedire che la procedura venga ritardata abusivamente. È pertanto previsto di definire, nel quadro della sezione 3 del capitolo 8 intitolata «Riesame e domande multiple», una procedura uniforme e rapida che si svolga unicamente per scritto. Durante tale procedura il richiedente avrà accesso unicamente al soccorso d'emergenza. Come secondo il diritto vigente, l'UFM dovrà

esaminare accuratamente, caso per caso, le allegazioni motivate nel quadro di tale procedura in seguito a una decisione d'asilo negativa passata in giudicato.

Art. 111b (nuovo) Riesame

L'attuale prassi dell'UFM, che consiste nel riesaminare una decisione d'asilo e di allontanamento passata in giudicato se gli vengono presentati importanti fatti nuovi o nuovi mezzi probatori, sarà sancita a livello di legge nei capoversi 1 e 2. Nella prassi giuridica sono considerati nuovi i fatti e mezzi di prova verificatisi entro il passaggio in giudicato della decisione anteriore o che sono esistiti fino al passaggio in giudicato della decisione anteriore. Questi fatti o mezzi di prova non erano inoltre noti al momento della procedura d'asilo anteriore e non hanno pertanto potuto essere invocati, oppure non era ragionevolmente esigibile che l'interessato adducesse i mezzi di prova entro i termini previsti. Tali fatti e i mezzi di prova sono importanti nella misura in cui avrebbero potuto sfociare in una decisione diversa.

Il capoverso 3 disciplina la procedura in caso di domanda di riesame. Se non è adempita una delle esigenze formali o se manca ad esempio la motivazione, l'UFM non entra nel merito. Il termine di ricorso contro una decisione di non entrata nel merito è di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 2bis LAsi). Se lo ritiene utile, l'UFM può procedere a nuovi chiarimenti – ad esempio un esame dei documenti – nel quadro della domanda di riesame conformemente all'articolo 12 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Per il resto, la procedura è retta dalla PA.

Il rigetto della domanda di riesame e la decisione di non entrata nel merito sono impugnabili. Il termine di ricorso è di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 2bis LAsi).

Per motivi di sistematica, il vecchio articolo 112 LAsi vertente sull'effetto della presentazione di una domanda di riesame va spostato senza modifiche materiali all'articolo 111b capoverso 4 LAsi. L'articolo 112 LAsi può pertanto essere abrogato. Come sinora, la presentazione della domanda di riesame non sospende l'esecuzione della decisione di allontanamento passata in giudicato, a meno che l'UFM decida altrimenti (art. 111b cpv. 4 LAsi). Tale è il caso in particolare se i motivi addotti non possono essere valutati in maniera definitiva ed emerge la necessità di procedere a ulteriori ricerche. Come sinora, i richiedenti l'asilo interessati ottengono, su domanda, il soccorso d'emergenza durante la procedura di riesame (cfr. art. 82 cpv. 2 LAsi).

Art. 111c (nuovo) Domande multiple

Se un richiedente l'asilo fa valere nuovi motivi d'asilo che non si riferiscono alla procedura d'asilo anteriore sfociata in una decisione passata in giudicato, si tratta di una nuova domanda d'asilo. Contrariamente alla domanda di riesame, una nuova domanda adduce nuovi motivi d'asilo intervenuti dopo il passaggio in giudicato della decisione anteriore. Ora, si è dovuto constatare che le domande ulteriori, ovvero presentate consecutivamente al rifiuto della domanda iniziale, hanno sovente quale unico scopo quello di protrarre la dimora in Svizzera. Queste domande vanno pertanto esaminate nel quadro di una procedura speciale (cfr. il commento alla

sezione 3), purché siano presentate entro due anni dal passaggio in giudicato di una decisione in materia d'asilo o di una decisione di allontanamento.

Diversamente da quanto accade nel quadro della procedura d'asilo ordinaria, le domande ulteriori (domande multiple) devono essere debitamente motivate e presentate per scritto. Se non sono adempite tali esigenze formali, l'UFM non entra nel merito. Sono applicabili per analogia anche i motivi di non entrata nel merito previsti dagli articoli 32 - 35a LAsi. Il termine di ricorso contro una decisione di non entrata nel merito è di cinque giorni lavorativi (cfr. art. 108 cpv. 2bis LAsi). In linea generale, la procedura concernente le domande ulteriori si svolge per scritto. Come per il riesame, l'UFM può, se lo ritiene utile, procedere a nuovi chiarimenti - per esempio un esame dei documenti - conformemente all'articolo 12 PA. Per il resto, la procedura è retta dalla PA.

Se la domanda d'asilo è presentata oltre due anni dopo il passaggio in giudicato della decisione in materia d'asilo o della decisione di allontanamento, essa è trattata nel quadro di una procedura ordinaria. In tal caso, le disposizioni relative alla procedura di riesame e per domande multiple non sono applicabili, per cui i richiedenti hanno ad esempio accesso all'aiuto sociale ordinario.

Contro una decisione di non entrata nel merito per quanto concerne una domanda ulteriore secondo l'articolo 111c LAsi può essere interposto un ricorso al TAF entro cinque giorni lavorativi. Il termine di ricorso contro una decisione materiale secondo l'articolo 111c LAsi è retto dagli articoli 105 e seguenti LAsi. Il ricorso contro una decisione nel contesto di una domanda ulteriore (art. 111c LAsi) ha un effetto sospensivo.

Art. 111d (nuovo) Emolumenti

Per motivi legati alla sistematica, gli emolumenti prelevati sinora per una domanda di riesame o per una nuova domanda in virtù dell'articolo 17b LAsi saranno parimenti disciplinati nella sezione 3 del capitolo 8, più precisamente all'articolo 111d LAsi. L'articolo 17b LAsi va pertanto abrogato. Le nuove disposizioni dell'articolo 111d LAsi non subiscono modifiche materiali rispetto al tenore dell'attuale articolo 17b ; gli adeguamenti sono di natura puramente formale.

Art. 112 Effetto di rimedi di diritto straordinari

(abrogato)

Per motivi legati alla sistematica, l'articolo 112 LAsi è spostato senza modifiche materiali all'articolo 111b capoverso 4 LAsi (cfr. art. 111b LAsi).

2.1.15 Capitolo 9: Collaborazione internazionale e
commissione consultiva

Art. 114 Commissione consultiva

(abrogato)

L'abrogazione dell'articolo 114 LAsi è legata alla modifica dell'articolo 58 LStr. Il 1° gennaio 2008 è stata istituita la Commissione federale della migrazione (CFM), in sostituzione della Commissione federale degli stranieri (CFS) e della Commissione federale dei rifugiati (CFR), allora dissolte. In tale contesto, l'articolo 114 LAsi, che disciplina l'istituzione, da parte del Consiglio federale, di una commissione consultiva per le questioni dei rifugiati, dev'essere abrogato (cfr. il commento all'art. 58 LStr).

2.1.16 Capitolo 10: Disposizioni penali concernenti il
capitolo 5 sezione 2

Si verifica regolarmente che i richiedenti l'asilo che, nel corso della procedura d'asilo non possono far valere fatti rilevanti, partecipino a manifestazioni politiche o pubblichino in Internet opinioni critiche nei confronti delle autorità del loro Paese di provenienza. In tal modo, taluni di essi tentano unicamente di creare nuovi fatti per giustificare la qualità di rifugiato. È d'uopo combattere siffatti abusi del diritto in materia d'asilo. D'ora in poi, le persone interessate devono pertanto poter essere punite per il loro comportamento abusivo. È però assai più importante introdurre la possibilità di punire in special modo le persone e organizzazioni che aiutano i richiedenti l'asilo a svolgere attività politiche abusive, sfruttando così la situazione difficile di queste persone per arricchirsi. Affinché queste attività politiche abusive, nonché la loro pianificazione, la loro organizzazione e il loro incoraggiamento, possano essere sanzionati penalmente, sono introdotte tre nuove disposizioni agli articoli 115 capoverso 1 lettera d e 116 lettere c e d LAsi.

Art. 115 Delitti

Periodo introduttivo e lett. d (nuova)

Periodo introduttivo

La nuova parte generale del codice penale (CP; RS 311.0), in vigore dal 1° gennaio 2007, comporta una riorganizzazione e una differenziazione del sistema delle sanzioni. È pertanto d'uopo adeguare conseguentemente il periodo introduttivo dell'articolo 115 LAsi. Alla pena detentiva o alla multa è sostituita la pena pecuniaria di 180 aliquote giornaliere.

Ad cpv. 1 lett. d (nuova)

La disposizione proposta introduce una nuova fattispecie penale. La lista dei delitti non è esauriente. Il fatto di arricchirsi non è limitato alle prestazioni pecuniarie. Esso include qui tutte le forme di vantaggi economici, ad esempio in contanti o in natura. Poco importa, dunque, se il richiedente ha versato del denaro o fornito prestazioni.

Non è peraltro necessario che l'arricchimento abbia avuto luogo; è determinante l'intenzione.

La nuova fattispecie penale va di fatto collegata al nuovo articolo 116 lettera c LAsi. Sono mirate in particolare le persone e organizzazioni che sfruttano per arricchirsi la situazione di emergenza dei richiedenti. L'infrazione di cui all'articolo 115 lettera d LAsi è pertanto punita più severamente che non l'esercizio da parte del richiedente l'asilo di attività politiche abusive secondo l'articolo 116 lettera c LAsi, ed è qualificata di delitto. Le attività politiche abusive di cui all'articolo 116 lettera c LAsi o la complicità ai sensi dell'articolo 116 lettera d LAsi sono punite meno severamente; esse sono considerate contravvenzioni.

L'istruzione di una procedura penale in virtù dell'articolo 115 lettera d LAsi rientra nella sfera di competenza del cantonale.

Art. 116 Contravvenzioni

Let. c e d (nuove)

Ad lett. c (nuova)

Secondo l'articolo 116 lettera c LAsi, è punito con la multa chiunque da richiedente l'asilo svolge pubblicamente attività politiche in Svizzera al solo scopo di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga ai sensi dell'articolo 54 LAsi. Questa disposizione tange dei diritti fondamentali quali ad esempio la libertà d'espressione (art. 16 cpv. 1 Cost., art. 10 CEDU, art. 19 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Patto-II, RS 0.103.2) e la libertà di riunione e d'associazione (art. 22 Cost., art. 11 CEDU, art. 21 Patto-II). Tuttavia, in virtù dell'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali sono lecite se giustificate da un interesse pubblico, proporzionate allo scopo e se non tangono i diritti fondamentali nella loro essenza. Secondo la CEDU e il Patto-II, l'esercizio di queste libertà può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie in una società democratica, ad esempio per la protezione dell'ordine pubblico. Inoltre, l'articolo 16 CEDU consente di porre limitazioni all'attività politica degli stranieri (cfr. anche l'art. 18 CEDU). Ora, provvedimenti tesi a lottare contro gli abusi legati alla legislazione sull'asilo sono giustificati da un interesse pubblico e servono a proteggere l'ordine pubblico. La disposizione penale prevista sanziona unicamente le attività politiche pubbliche svolte abusivamente. Non sono mirate le attività politiche rientranti nella sfera privata, come ad esempio discussioni politiche nella cerchia familiare o di amici, un sostegno finanziario a un partito o a un'organizzazione ecc. La disposizione proposta non contiene inoltre un divieto generale, per cui i richiedenti l'asilo possono svolgere attività politiche pubbliche purché non siano abusive. Per tutti questi motivi, la disposizione penale proposta è conforme alla Costituzione federale e al diritto internazionale pubblico.

Se l'attività politica svolta da un richiedente l'asilo dopo la sua entrata in Svizzera lo espone a seri pregiudizi ai sensi dell'articolo 3 LAsi, egli è riconosciuto, come sinora, quale rifugiato e ammesso provvisoriamente in Svizzera, il che è conforme alla Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

L'espletamento della procedura penale in virtù dell'articolo 116 lettera c LAsi è di competenza dei Cantoni. Va tuttavia rilevato che, diversamente dall'intenzione di arricchirsi (art. 115 lett. d LAsi), l'intenzione «di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga» potrebbe, in taluni casi, rivelarsi di difficile dimostrazione. Un eventuale procedimento penale non tange la procedura d'asilo.

Ad lett. d (nuova)

Contrariamente all'articolo 115 lettera d LAsi, questa disposizione non è vincolata all'intenzione di arricchirsi. Trattasi nella fattispecie di complicità a un'infrazione ai sensi della lettera c. Sono mirate segnatamente le persone che, per motivi puramente ideologici e senza intenzione alcuna di ottenere vantaggi economici, aiutano un richiedente l'asilo a svolgere attività politiche abusive. Trattandosi di assistenza a una contravvenzione, essa è parimenti considerata una contravvenzione.

2.1.17 Disposizioni transitorie della modifica della LAsi del ...

Il capoverso 1 enuncia il principio secondo cui le procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi sono rette dal nuovo diritto.

I capoversi 2 - 5 disciplinano le deroghe a tale principio. Secondo il capoverso 2, le nuove disposizioni relative alle procedure di cui agli articoli 111b - 112 LAsi si applicano unicamente alle domande di riesame e alle domande multiple depositate dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LAsi. Le domande di riesame e le domande multiple anteriori alla presente modifica della LAsi sono rette dalle disposizioni afferenti della LAsi nel tenore del 1° gennaio 2008. Ciò è valevole per gli articoli 17b, 32 capoverso 2 lettera e, 36 capoverso 1 lettera b e 112 LAsi nonché per i ricorsi al TAF relativi a decisioni negative emanate dall'UFM (art. 105 segg. LAsi).

Siccome è possibile esercitare un'attività lucrativa o beneficiare dell'aiuto sociale anche durante la procedura relativa a una domanda multipla, capita che una nuova procedura sia avviata anche se manifestamente votata all'insuccesso, il che ritarda la conclusione della procedura d'asilo. Per questo motivo è previsto che le modifiche degli articoli 43 capoverso 2 e 82 capoverso 2 LAsi si applichino parimenti alle domande ulteriori (domande multiple) pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi.

Secondo il capoverso 3, le domande d'asilo depositate all'estero secondo gli articoli 19 e 20 LAsi, pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi, sono rette dalle disposizioni afferenti della LAsi nel tenore del 1° gennaio 2008. Ciò vale parimenti per le altre disposizioni concernenti le domande d'asilo depositate all'estero (art. 12 cpv. 3, 38, 41 cpv. 2, 52 cpv. 2 e 68 cpv. 3 LAsi).

Secondo il capoverso 4, le procedure di non entrata nel merito di cui all'articolo 34 capoversi 2 e 3 LAsi, pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente modifica della LAsi, sono rette dalle disposizioni afferenti della LAsi nel tenore del 1° gennaio 2008. Ciò vale in particolare per le prescrizioni procedurali di cui all'articolo 36 LAsi.

Se nel quadro di una procedura pendente al momento dell'entrata in vigore della presente modifica, il richiedente fa valere l'inesigibilità per motivi personali

dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, sono applicabili le disposizioni attuali della LAsi. Per questo motivo il capoverso 5 precisa che l'articolo 83 capoverso 5 LStr si applica solo alle domande d'asilo depositate dopo l'entrata in vigore della presente modifica.

In vista della messa in vigore dell'accordo d'associazione a Schengen in seguito all'entrata in vigore delle modifiche di legge, i due principali aeroporti intercontinentali della Svizzera, Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin, disporranno, rispettivamente dal dicembre 2008 e dal marzo 2009, degli alloggi richiesti (messa in vigore a tappe). Se al momento della messa in vigore delle modifiche dovesse emergere la necessità di altri adeguamenti, questi saranno attuati entro due anni dalle società aeroportuali. Nessuna procedura d'asilo sarà svolta negli altri aeroporti svizzeri a motivo del flusso di passeggeri assai più esiguo e del numero limitato delle domande previste. Se il contesto venisse a mutare con la messa in vigore delle nuove disposizioni legali, le misure necessarie saranno attuate durante un periodo transitorio di due anni (cfr. cpv. 6).

2.2 Commenti relativi alle modifiche della legge federale sugli stranieri

2.2.1 Capitolo 8: Integrazione

Art. 55 (nuovo) Contributi finanziari

Secondo il diritto vigente, la Confederazione versa ai Cantoni, nei limiti del credito accordato dal Parlamento, contributi finanziari per favorire l'integrazione professionale e sociale degli stranieri. Versa loro inoltre un importo forfettario per i rifugiati riconosciuti, i rifugiati ammessi provvisoriamente, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora. Per questi quattro gruppi di persone, la Confederazione può inoltre versare sussidi tesi a incoraggiare progetti e progetti pilota d'importanza nazionale. Le basi legali relative al finanziamento e alla promozione dell'integrazione si trovano attualmente nella LStr e nella LAsi.

In sostanza, il sistema attuale teso a promuovere l'integrazione è mantenuto. Per maggior chiarezza è tuttavia previsto di raggruppare nella LStr le disposizioni legali relative al finanziamento della promozione dell'integrazione. Il finanziamento dell'aiuto sociale e quello dell'integrazione sono così nettamente distinti. La disciplina contenuta attualmente nella LAsi è pertanto incorporata nella LStr.

La formulazione del capoverso 2 (ultimo periodo) consentirebbe inoltre di rinunciare a concedere contributi finanziari per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente e di versare invece la totalità dei contributi finanziari nel quadro dei programmi cantonali ai sensi dell'articolo 55 capoversi 1 e 3. Ciò consentirebbe di semplificare gli iter amministrativi e di meglio rispondere alle attese dei Cantoni, i quali desiderano favorire un'integrazione improntata ai bisogni e non allo statuto delle persone interessate. Il principio dei contributi forfettari a favore delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati (cpv. 2) è tuttavia momentaneamente mantenuto. Le esperienze maturate nel contesto dell'attuazione delle misure tese a promuovere l'integrazione dimostreranno se occorre modificare il modello di finanziamento e se i Cantoni lo desiderano.

Art. 58 (nuovo) Commissione della migrazione

Al 1° gennaio 2008, la Commissione federale degli stranieri (CFS) e la Commissione federale dei rifugiati (CFR) sono state dissolte. In loro vece, il Consiglio federale ha istituito la nuova Commissione federale della migrazione (CFM). Forma e tenore delle basi legali vanno pertanto adeguate a questa nuova situazione.

In seguito a tale fusione delle commissioni competenti in materia di stranieri e d'asilo occorre segnatamente ridefinire il mandato della CFM. Esso copre infatti le questioni inerenti alla migrazione nella sua totalità. In tale contesto, il termine « stranieri » include anche le persone del settore dell'asilo (ovvero richiedenti l'asilo, rifugiati riconosciuti, rifugiati ammessi provvisoriamente, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose di protezione). Il capoverso 2 va pertanto modificato conseguentemente. L'incoraggiamento dell'integrazione, sinora parte integrante del mandato della CFS, è ora assicurato dall'UFM. Pertanto è importante

definire chiaramente le responsabilità della CFM e quelle dell'UFM in questo settore. Per quanto concerne la promozione dell'integrazione da parte della Confederazione, la CFM, in qualità di commissione consultiva in materia di politica migratoria, può essere interpellata in merito a talune questioni precise. La CFM può inoltre chiedere che l'UFM finanzia la realizzazione di progetti integrativi d'importanza nazionale. Tali modifiche sono riprese nel capoverso 4.

Gli altri adeguamenti sono di natura formale. Rispecchiano il fatto che la CFM è competente per tutti gli stranieri, compresi quelli rientranti nel settore dell'asilo e dei rifugiati.

2.2.2 Capitolo 10: Fine del soggiorno, Sezione 5: Misure coercitive

Art. 75 Carcerazione preliminare

Cpv. 1bis (nuovo)

In seguito all'entrata in vigore dell'accordo d'associazione a Dublino⁷, che interverrà verosimilmente nel dicembre 2008, la Svizzera riprenderà il principio secondo cui *un solo Stato* è responsabile per l'esame di una domanda d'asilo nello spazio Dublino. Se un cittadino di uno Stato terzo⁸ deposita una domanda d'asilo, la Svizzera dovrà verificare se è responsabile per la procedura d'asilo secondo i criteri previsti dal Regolamento Dublino. Se l'UFM considera che spetta a un altro Stato Dublino espletare la procedura, gli rivolge una domanda di presa o di ripresa in carico in vista del trasferimento del richiedente. Se lo Stato dà seguito alla richiesta, l'UFM emana una decisione di non entrata nel merito secondo l'articolo 34 capoverso 2 lettera d LAsi e allontana l'interessato verso lo Stato in questione.

La Commissione europea ha svolto nel 2007 una prima valutazione del sistema Dublino, vertente sul periodo dal settembre 2003 al dicembre 2005⁹. Da tale valutazione emerge che la proporzione delle procedure Dublino rispetto alle procedure ordinarie varia fortemente a seconda dei Paesi. Per quanto concerne la Svizzera, se ne deduce che tale proporzione oscillerà tra il 20 e il 25 per cento. Questo calcolo poggia sui dati degli Stati Dublino caratterizzati da una situazione analoga a quella della Svizzera entro lo spazio Dublino. Durante il periodo menzionato sono state depositate nello spazio Dublino 55 300 domande di presa o di ripresa in carico. Di esse, 40 200 ovvero il 75 per cento, hanno ottenuto una risposta positiva.

Esistono tuttavia forti differenze tra gli Stati Dublino per quanto concerne i trasferimenti. Dalla valutazione emerge infatti che il numero di trasferimenti effettuati è in parte modesto, giacché in oltre la metà dei casi per i quali è stata

⁷ RU 2008 515

⁸ Ovvero uno straniero proveniente da uno Stato non vincolato da uno degli accordi d'associazione a Dublino.

⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema di Dublino del 6.6.2007, sotto <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=it&ihtmlang=it&lng1=it,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=450140:cs&page=>

concessa l'autorizzazione non è stato possibile effettuare il trasferimento. Questo risultato si spiega anzitutto per il fatto che le persone interessate non si sono più rese reperibili prima della data prevista per l'operazione. La questione dei trasferimenti è uno dei principali ostacoli all'attuazione efficiente del sistema di Dublino.

Per assicurare l'esecuzione dei trasferimenti, è d'uopo adottare le misure che s'impongono onde impedire che le persone interessate passino alla clandestinità. Occorre pertanto prevedere, nel quadro della procedura Dublino, la possibilità di ordinare una carcerazione prima di emanare la decisione di non entrata nel merito. Per questo motivo, l'articolo 75 LStr va completato mediante un nuovo capoverso *1bis* secondo il quale la carcerazione preliminare può essere ordinata anche se uno Stato Dublino ha approvato la domanda di trasferimento del richiedente l'asilo secondo gli articoli 19 e 20 del Regolamento Dublino. La carcerazione suppone che la persona interessata neghi dinnanzi alla competente autorità di possedere un titolo di soggiorno o un visto valido rilasciato dallo Stato Dublino responsabile ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento Dublino. Lo stesso vale se il visto o il titolo di soggiorno di cui all'articolo 9 del Regolamento Dublino ha perso ogni validità in uno Stato Dublino. Può inoltre essere ordinata la carcerazione preliminare se il richiedente nega dinnanzi alle autorità che una procedura d'asilo è pendente o è stata terminata nello Stato Dublino responsabile (art. 13 del Regolamento Dublino).

In occasione dell'interrogatorio relativo ai dati personali nel CRP, il richiedente è sentito in particolare sugli itinerari seguiti. Ha inoltre la possibilità di esprimersi in merito a un eventuale titolo di soggiorno o visto rilasciato da un altro Stato Dublino oppure a una procedura d'asilo in un altro Stato Dublino.

La carcerazione preliminare costituisce una misura privativa della libertà sottostante all'articolo 5 CEDU. Secondo tale disposizione, la privazione della libertà deve poggiare su una base legale, essere oggetto di una procedura equa ed essere necessaria e proporzionata allo scopo mirato.

La carcerazione preventiva è tesa a preparare la decisione in materia di dimora e a garantire l'esecuzione di una procedura di allontanamento. Si applica durante la preparazione della decisione di prima istanza relativa alla dimora. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, si tratta in tal modo di assicurare l'esecuzione di un eventuale allontanamento. Ne consegue che la carcerazione preliminare può essere ordinata se si reputa che l'allontanamento dell'interessato sia giuridicamente e effettivamente possibile (cfr. DTF 127 II 168 consid. 2b). Se lo Stato Dublino ha approvato la domanda di trasferimento, l'UFM emana una decisione di non entrata nel merito in virtù dell'articolo 34 capoverso 2 lettera d LAsi e allontana la persona interessata verso lo Stato Dublino responsabile. Dando la propria approvazione, lo Stato Dublino accetta non solo la responsabilità della procedura d'asilo della persona in questione, bensì anche il suo trasferimento. A partire da tale momento, l'allontanamento è considerato giuridicamente e effettivamente possibile.

In tale contesto, l'interesse pubblico risiede nel fatto di poter garantire e eseguire un allontanamento nello Stato Dublino responsabile in caso di comportamento abusivo del richiedente. I casi di cui all'articolo 75 capoverso *1bis* LStr concernono richiedenti l'asilo che negano dinnanzi alla competente autorità di possedere un titolo di soggiorno o un visto valido oppure di aver presentato una domanda d'asilo

in Stato Dublino. Un simile comportamento può essere considerato abusivo. Le persone interessate non dipendono dalla protezione della Svizzera.

Misure meno rigorose volte a garantire l'esecuzione dell'allontanamento, come ad esempio l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio previsti all'articolo 74 LStr, si rivelano inefficaci. L'autorità competente verifica caso per caso, in virtù dell'articolo 80 LStr, se la carcerazione preventiva è proporzionale allo scopo perseguito, ovvero se è adeguata, necessaria e proporzionale in senso stretto.

Se il trasferimento di una persona è retto da un altro criterio di responsabilità previsto dal Regolamento Dublino (p. es. la presenza di familiari in un altro Stato Dublino), ciò non significa di regola che l'interessato abbia tenuto un comportamento abusivo. Questi criteri non entrano pertanto in considerazione per ordinare la carcerazione preliminare.

Art. 76 Carcerazione in vista di rinvio coatto

Cpv. 1 lett. b numero 1

Se uno Stato Dublino ha approvato la domanda di trasferimento, l'UFM emana una decisione di non entrata nel merito in virtù dell'articolo 34 capoverso 2 lettera d LAsi e allontana la persona interessata verso tale Stato. L'esecuzione di tale decisione di allontanamento di prima istanza dev'essere garantita. Occorre pertanto prevedere una pertinente disposizione per la carcerazione in vista di rinvio coatto o d'espulsione. L'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 1 LStr va completato conseguentemente.

L'interesse pubblico di una siffatta misura risiede nella possibilità di garantire e d'eseguire l'allontanamento verso lo Stato Dublino responsabile. In base al diritto internazionale pubblico, la fattispecie proposta ha quale base legale l'articolo 5 numero 1 lettera f CEDU. Contrariamente agli altri motivi menzionati all'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 1 LStr, questo nuovo elemento costitutivo della carcerazione non è legato a un comportamento che possa dare adito a rimproveri soggettivi. Un siffatto motivo figura già all'articolo 76 capoverso 1 lettera b numero 2 LStr, secondo cui l'interessato può essere incarcerato se è stata emanata una decisione di non entrata nel merito. Analogamente alla carcerazione dopo una decisione di non entrata nel merito, anche nella fattispecie si può postulare l'esistenza del rischio oggettivo che la persona si sottragga all'allontanamento o all'espulsione. Il fatto che l'interessato depositi una nuova domanda d'asilo in Svizzera mentre la responsabilità per trattare la domanda d'asilo che lo concerne spetta a un altro Stato Dublino (procedimento detto *asylum shopping*), nel quale è in corso una procedura d'asilo e d'allontanamento nei suoi confronti, e il fatto che l'interessato neghi tale realtà davanti alle autorità competenti, può essere considerato un comportamento abusivo che implica un rischio di passaggio alla clandestinità. Lo stesso vale per i casi in cui l'interessato possiede un visto valido o scaduto o un titolo di soggiorno valido rilasciato da un altro Stato Dublino e nega tale realtà davanti alle autorità svizzere competenti. Come per la carcerazione in vista di sfratto, l'autorità competente verifica caso per caso, in virtù dell'articolo 80 LStr, se la carcerazione preliminare è proporzionata allo scopo perseguito, ovvero se è nel contempo adeguata, necessaria e proporzionata in senso stretto.

Art. 82 Finanziamento da parte della Confederazione

Periodo introduttivo

L'articolo 82 LStr va completato affinché la somma forfettaria giornaliera versata a titolo di partecipazione alle spese occasionate dalle misure coercitive possa essere versata anche in caso di fermo (art. 73 LStr).

Il fermo, della durata massima di tre giorni, è stato introdotto il 1° gennaio 2007 nel quadro della revisione parziale della legge sull'asilo. A decorrere dall'entrata in vigore della LStr, il 1° gennaio 2008, è retto dall'articolo 73 LStr. All'articolo 82 LStr manca tuttavia una base legale esplicita che abiliti la Confederazione a versare una somma forfettaria per il fermo.

Questa presa a carico delle spese è giustificata in quanto, prima dell'introduzione del fermo, i Cantoni disponevano in generale la carcerazione preliminare in vista dell'allontanamento o dell'espulsione, beneficiando in tale contesto di una somma forfettaria versata dalla Confederazione.

2.2.3 Capitolo 11: Ammissione provvisoria

Art. 83 Decisione d'ammissione provvisoria

Cpv. 5 (nuovo), 5bis (nuovo), 5ter (nuovo)

Ad cpv. 5 (nuovo)

Se la domanda d'asilo è respinta, il richiedente è oggetto di una decisione di allontanamento. Il provvedimento è eseguito se lecito, ragionevolmente esigibile e tecnicamente possibile. L'articolo 44 LAsi prevede che d'ora in poi, nel vagliare la possibilità di eseguire l'allontanamento, siano applicabili le disposizioni degli articoli 83 e 84 LStr relativi all'ammissione provvisoria. Ciò comporta anche la questione del grado di prova.

La LAsi e la LStr non si esprimono sul grado di prova per gli ostacoli all'esecuzione. Secondo la giurisprudenza del TAF, il richiedente deve semplicemente rendere verosimile ma non dimostrare l'inesigibilità dell'allontanamento, analogamente a quanto previsto per la qualità di rifugiato (art. 7 LAsi). In assenza di una base legale esplicita si può però anche difendere la posizione secondo cui l'articolo 7 LAsi non è applicabile alla questione dell'esigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento e che, conformemente alle pertinenti disposizioni della PA, sarebbe d'uopo che l'interessato apportasse la prova formale dell'esistenza dei fatti determinanti. Vista la situazione poco chiara dal profilo giuridico è d'uopo disciplinare all'articolo 83 capoverso 5 LStr il grado di prova richiesto nel quadro dell'esame dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Nel contesto dell'esame dell'esigibilità o meno dell'esecuzione *per motivi personali* (p. es. l'assenza di una rete sociale nel Paese d'origine o l'impossibilità di accedere a medicinali vitali), è d'uopo applicare il principio del diritto della procedura, secondo cui l'interessato deve addurre la prova formale delle proprie allegazioni. In questo caso non si giustifica un allentamento del grado di prova in quanto l'interessato non ha, in linea di principio, difficoltà di rilievo a dimostrare che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è inesigibile per motivi personali. In linea di principio, l'interessato può procurarsi i

mezzi probatori richiesti, ad esempio certificati medici o informazioni emananti da parenti.

Per quanto concerne ulteriori ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, segnatamente se è considerata *generalmente* illecita o inesigibile (p. es. in caso di guerra civile), è sufficiente che le allegazioni siano rese verosimile, analogamente a quanto previsto all'articolo 7 LAsi. Si deve tenere conto anche dei nuovi capoversi *5bis* e *5ter* dell'articolo 83 LStr, secondo i quali lo straniero deve dimostrare che il suo ritorno nello Stato in questione non è ragionevolmente esigibile, per motivi personali, se tale Stato è stato designato come sicuro dal Consiglio federale.

La disciplina del grado di prova concernente l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non tange né il principio inquisitorio né l'obbligo per i richiedenti di cooperare con le autorità. L'autorità competente è tenuta, come sinora, a accertare d'ufficio i fatti (cfr. art. 12 PA) qualora il richiedente non sia in grado di farlo. Se per motivi oggettivi non è possibile addurre tale prova formale, l'autorità competente è tenuta a rilevare i fatti per i quali le è nettamente più facile addurre la prova che non al richiedente.

Ad cpv. 5bis (nuovo) e 5ter (nuovo)

Contenuto del progetto legislativo

Se l'allontanamento o l'espulsione dalla Svizzera non sono possibili, sono illeciti o non ragionevolmente esigibili, il richiedente è ammesso a titolo provvisorio (art. 83 cpv. 1 LStr). L'esecuzione può non essere ragionevolmente esigibile qualora, nello Stato d'origine o di provenienza, lo straniero venisse a trovarsi concretamente in pericolo in seguito a situazioni quali guerra, guerra civile, violenza generalizzata o emergenza medica (art. 83 cpv. 4 LStr).

Secondo la disposizione proposta, il Consiglio federale può designare gli Stati d'origine o di provenienza o le regioni di tali Stati verso cui l'allontanamento o l'espulsione è ragionevolmente esigibile. Se la persona allontanata proviene da uno di tali Stati o da una di tali regioni, si considera che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione sia ragionevolmente esigibile. Se il Consiglio federale considera che l'allontanamento o l'espulsione verso una regione di uno Stato sia ragionevolmente esigibile, tale presunzione vale solo per le persone originarie della regione in questione. La presunzione proposta può essere invalidata dall'interessato se adduce la prova che, nella fattispecie, l'allontanamento o l'espulsione non può, per motivi personali, essere ragionevolmente esigibile (art. 83 cpv. 5 (nuovo) LStr). Se invece l'esecuzione è generalmente considerata come ragionevolmente esigibile e se l'interessato non adduce la prova secondo cui, per motivi personali, il suo allontanamento o la sua espulsione non è ragionevolmente esigibile, l'allontanamento o l'espulsione è eseguito/a purché sia lecito/a dal profilo del diritto internazionale e tecnicamente possibile. In caso contrario, lo straniero è ammesso provvisoriamente in virtù dell'articolo 83 LStr.

La disposizione proposta mira in primo luogo a ridurre in maniera considerevole gli accertamenti concernenti l'inesigibilità dell'allontanamento nella fattispecie. Sovente l'UFM riscontra grosse difficoltà e deve dedicare parecchio tempo agli accertamenti da svolgere all'estero (p. es. rapporti di parentela o possibilità di cure mediche). Il

suo lavoro si complica inoltre considerevolmente quando il richiedente l'asilo o lo straniero si dimostra poco propenso a cooperare o occulta fatti importanti.

La presente disposizione non influisce in alcun modo sulla liceità o meno dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione dal profilo del diritto internazionale (p. es. a motivo di minacce di tortura nel Paese d'origine). Ciò vale in particolare per gli obblighi internazionali della Svizzera in virtù della Convenzione sullo statuto dei rifugiati e della CEDU.

Delimitazione rispetto alla disciplina dei Paesi sicuri vigente secondo l'articolo 6a capoverso 2 lettera a LAsi

Il diritto d'asilo svizzero applica già una presunzione analoga a quella del presente progetto legislativo in quanto il Consiglio federale designa gli Stati d'origine o di provenienza sicuri (disciplina dei « Paesi sicuri » si sensi dell'art. 6a cpv. 2 lett. a LAsi). Sono considerati sicuri gli Stati d'origine o di provenienza caratterizzati da una situazione politica stabile a medio termine e che garantiscono la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Il fatto di provenire da uno di tali Stati non significa, in linea di principio, che non vi è entrata nel merito della domanda d'asilo. La questione concernente la qualità di rifugiato è al cuore della suddetta disciplina.

La questione dell'esigibilità, invece, si pone unicamente nel quadro dell'allontanamento o dell'espulsione, ad esempio dopo il rifiuto della domanda d'asilo. La disciplina proposta deve pertanto essere applicabile sia alle persone rientranti nel settore dell'asilo che agli stranieri.

Di regola si può partire dall'idea che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione verso uno Stato designato dal Consiglio federale come sicuro (« Paese sicuro ») è esigibile. È parimenti possibile che il ritorno in un Paese che non fa parte dei Paesi sicuri sia generalmente considerato come ragionevolmente esigibile. Tale è il caso ad esempio qualora la situazione generale nei settori economico, sociale e medico, ad esempio, consenta di giungere a tale conclusione.

Per analogia alla disciplina relativa ai « Paesi sicuri », la designazione degli Stati d'origine e di provenienza o delle regioni di tali Paesi, verso cui l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è considerata ragionevolmente esigibile presuppone una decisione del Consiglio federale (art. 83 cpv. 5ter LStr). Esso verifica periodicamente se i principali Stati di provenienza sono segnatamente caratterizzati da una guerra, una guerra civile o una situazione di violenza generalizzata e se, ad esempio, vi sono prodigate le cure mediche di base. Esso vaglia inoltre quali regioni del Paese sono interessate da tale situazione.

Art. 85 Regolamentazione dell'ammissione provvisoria

Cpv. 5

La revisione parziale della LAsi, del 20 giugno 1986, ha introdotto l'ammissione provvisoria quale misura sostitutiva qualora l'allontanamento non possa essere eseguito. Lo straniero ammesso provvisoriamente aveva allora diritto di scegliere liberamente il suo luogo di dimora nel Cantone in cui aveva vissuto fino a quel momento¹⁰. La pertinente disciplina della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) è stata ripresa tale e quale nella LStr (art. 85 cpv. 5).

¹⁰ FF 1986 I 1 pag. 33

Al 31 ottobre 2008 vi erano in Svizzera 23 197 persone ammesse provvisoriamente, di cui circa la metà beneficiavano di prestazioni dell'aiuto sociale. Stando alle esperienze maturate nei Cantoni, le persone ammesse provvisoriamente si stabiliscono perlopiù nelle Città e nelle agglomerazioni. Favorita dal fatto che la legge consente attualmente al richiedente di scegliere liberamente il proprio domicilio in seno al Cantone, questa tendenza provoca oneri supplementari per i Comuni più grossi. Attualmente i Cantoni non hanno nessuna possibilità giuridica esplicita che consenta loro di attenuare tale andamento.

Taluni Cantoni hanno sì adottato la prassi che consiste nell'attribuire gli stranieri ammessi provvisoriamente a Comuni ben precisi¹¹. Tuttavia, un numero crescente stranieri interessati fanno valere il loro diritto alla libera scelta del domicilio, anche se beneficiano di prestazioni dell'aiuto sociale.

Per questo motivo è previsto di creare nella LStr una regolamentazione che consenta alle autorità cantonali di assegnare un luogo di domicilio o un alloggio allo straniero ammesso provvisoriamente che beneficia di prestazioni dell'aiuto sociale. Tale adeguamento risponde a un desiderio esplicito dei Cantoni. Esso concorda peraltro con l'articolo 86 capoverso 1 LStr in combinato disposto con l'articolo 82 capoverso 3 LAsi, secondo cui l'aiuto sociale deve consistere, per quanto possibile, in prestazioni in natura. Tra di esse figurano segnatamente la messa a disposizione o l'attribuzione di un alloggio. I rifugiati ammessi provvisoriamente non sono interessati da questa regolamentazione in quanto la Convenzione sullo statuto dei rifugiati (in particolare l'art. 23; cfr. anche il diritto degli stranieri e il diritto d'asilo, AuAS [Schnelldienst Ausländer- und Asylrecht], n° 9/2008, pag. 98) non consente di vincolare la concessione di prestazioni sociali a obblighi concernenti il domicilio.

Art. 87 Contributi federali

Cpv. 1 lett. a

Nell'articolo 87 capoverso 1 lettera a LStr, la seconda parte del periodo può essere stralciata alla luce del nuovo tenore dell'articolo 55 LStr. La clausola in questione figura infatti ormai all'articolo 55 capoversi 1 - 3 (cfr. anche il commento agli art. 55 LStr e 91 cpv. 4 LAsi).

2.2.4 Capitolo 12: Obblighi, Sezione 3: Obblighi delle società aeroportuali

Titolo precedente l'articolo 95a (nuovo):

Sezione 3: Obblighi delle società aeroportuali

L'articolo 95a LStr crea nuovi obblighi per le società aeroportuali, che si aggiungono a quelli delle imprese di trasporto. Per ragioni di sistematica, viene consacrato loro un intero capitolo.

¹¹ Cfr. ad esempio la risposta del 24 giugno 2004 del Consiglio di Stato del Cantone Basilea Campagna all'interpellanza 2004-158 Hess Urs (gruppo UDC) relativa alla dimora dei richiedenti l'asilo, n. 5

Art. 95a (nuovo) Messa a disposizione di alloggi da parte delle società aeroportuali

Secondo il diritto vigente, le società aeroportuali non sono tenute a mettere a disposizione degli alloggi a favore delle persone che non adempiono le condizioni d'entrata in Svizzera. Lo stesso vale per le persone trattenute entro la zona di transito dell'aeroporto perché non sono titolari dei documenti di viaggio richiesti per proseguire il viaggio verso il Paese di destinazione iniziale. Ne consegue che queste persone (dette *inadmissible persons*, INAD) devono soggiornare nelle sale di riposo o nelle zone d'attesa dell'aeroporto fino alla loro partenza dalla Svizzera. Tuttavia questi locali non sono adatti a soggiorni di una certa durata.

Negli ultimi anni, il numero di INAD nelle zone di transito degli aeroporti intercontinentali della Svizzera è aumentato senza sosta e nulla lascia presagire un cambiamento di rotta. In seguito alla messa in vigore dell'Accordo d'associazione a Schengen, ogni persona cui verrà rifiutata l'entrata in Svizzera all'aeroporto otterrà in avvenire un modulo standard che illustra i motivi del rifiuto d'entrata e i rimedi giuridici. Vista la procedura standard, tutto porta a pensare che la durata del soggiorno delle INAD nella zona di transito aeroportuale tenderà a prolungarsi, accentuando maggiormente il problema degli alloggi.

Gli alloggi devono rispondere alle esigenze minime richieste per l'accoglienza dei richiedenti l'asilo in transito aeroportuale (cfr. al proposito l'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo; RS 142.311.23). I costi delle misure di costruzione e le spese di manutenzione sono a carico delle società aeroportuali. Le spese d'alloggio e assistenza sono assunte in primo luogo dalle persone interessate o dall'impresa di trasporto oppure sussidiariamente dal Cantone in cui si trova l'aeroporto. Le società aeroportuali sono tenute a ridurre per quanto possibile le spese d'alloggio, mettendo a disposizione alloggi convenienti.

La Germania applica una regolamentazione analoga. Le società aeroportuali sono tenute a mettere a disposizione alloggi adeguati entro il perimetro dell'aeroporto¹² (cfr. il commento all'art. 22 LAsi).

¹² Art. 65 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Aufenthaltsgesetz, AufenthG (legge relativa alla dimora degli stranieri in Germania)

2.2.5 Capitolo 13: Compiti e competenze delle autorità

Art. 97 Assistenza amministrativa e comunicazione di dati

Cpv. 3

Questa modifica redazionale concerne unicamente il testo francese.

2.2.6 Capitolo 14: Protezione dei dati

Art. 102 Rilevamento di dati per stabilire l'identità e l'età

Titolo, cpv. 1bis (nuovo), cpv. 2

La possibilità di disporre una perizia volta ad accertare l'effettiva età nel quadro di una procedura del diritto degli stranieri, prevista sinora dall'articolo 26 capoverso 2bis LAsi, sarà ora parimenti disciplinata, per ragioni di sistematica, nell'articolo 102 capoverso 1bis LStr (cfr. anche il commento agli art. 17 cpv. 3bis e 26 cpv. 2bis LAsi). Gli adeguamenti del capoverso 2 sono puramente redazionali. Come sinora, spetta al Consiglio federale determinare quali dati biometrici vanno rilevati in virtù del capoverso 1 e disciplinarne l'accesso.

Art. 103a (nuovo) Controllo di confine automatizzato all'aeroporto

Il controllo di confine automatizzato all'aeroporto consente alla competente autorità di accelerare e semplificare il controllo dei viaggiatori che entrano o escono dallo spazio Schengen. Sinora tale controllo automatizzato non era parte della normativa Schengen, per cui la Svizzera non è obbligata, nemmeno partecipando a Schengen, a mettere a punto una siffatta procedura. La partecipazione a questa procedura è destinata in primo luogo alle « persone che viaggiano spesso in aereo », che devono spostarsi sovente per motivi professionali e che in tal modo hanno la possibilità di evitare lunghe attese nella zona di transito aeroportuale. Sono autorizzati a parteciparvi unicamente i cittadini svizzeri e le persone che possono appellarsi all'Accordo sulla libera circolazione delle persone¹³ o alla Convenzione AELS¹⁴. Il fatto che i cittadini di Stati terzi non siano ammessi a partecipare a tale controllo¹⁵ deriva dall'obbligo previsto dal Codice frontiere Schengen di sottoporre queste persone a un controllo approfondito¹⁶ al momento del passaggio al confine nonché di timbrare sistematicamente i loro passaporti.¹⁷ La partecipazione al controllo di confine automatizzato richiede un passaporto biometrico o una carta per partecipanti su cui sono registrati i dati biometrici conformemente al capoverso 3. L'autorità competente è autorizzata a rilevare i dati delle persone desiderose di partecipare al controllo di confine automatizzato che non possiedono un passaporto biometrico.

¹³ RS 0.142.112.681

¹⁴ RS 0.632.31

¹⁵ Definizione di « cittadino di uno Stato terzo » secondo il Codice frontiere Schengen, art. 2 par. 6.

¹⁶ Codice frontiere Schengen, art. 7 par. 3.

¹⁷ Codice frontiere Schengen, art. 10.

Questi dati possono essere registrati unicamente su un supporto dati adeguato (carta per partecipanti); la carta per partecipanti resta in possesso dell'interessato. Al controllo di confine, i dati biometrici vengono verificati; ciò significa che i dati biometrici registrati sulla carta per partecipanti o sul passaporto biometrico sono confrontati con le caratteristiche biometriche dell'interessato. Questo confronto è effettuato in tempo reale e i dati relativi alla procedura di confronto non sono memorizzati. Oltre alla verifica dei dati biometrici, è possibile, a ogni passaggio alla frontiera, confrontare i dati personali registrati sul passaporto biometrico o sulla carta per partecipanti con i dati dei sistemi RIPOL o SIS. Se tale confronto dà un riscontro, l'interessato non passa il controllo di confine automatizzato.

L'autorità incaricata del controllo di confine automatizzato gestisce un sistema d'informazione in cui devono essere registrate le persone che non possiedono un passaporto biometrico. Questo sistema d'informazione serve al trattamento dei dati personali necessari all'emanazione della carta per partecipanti. I dati particolarmente degni di protezione e, in particolare, i dati biometrici personali, non sono registrati nel sistema.

L'installazione, l'esercizio e il finanziamento del controllo di confine automatizzato incombono, in linea di principio, al Cantone in cui si trova l'aeroporto. Per accertarsi che le tappe fondamentali dell'iter procedurale siano attuate uniformemente in tutti gli aeroporti svizzeri che si prestano alla realizzazione di un controllo di confine automatizzato, si è ritenuto necessario che la Confederazione sancisca a livello di legge dei criteri minimi per tale procedura automatizzata, onde disciplinare, in particolare, la propria procedura d'iscrizione nonché il trattamento dei dati biometrici. Si può presupporre che in avvenire il Corpo guardie di confine (Cgcf) assumerà parimenti, su incarico dei Cantoni, determinati incarichi legati al controllo di confine automatizzato.

2.2.7 Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative

Art. 117 Impiego di stranieri sprovvisti di permesso

Cpv. 3

Al momento di elaborare le disposizioni penali della LStr, involontariamente non è stata ripresa la punibilità dell'impiego per negligenza di stranieri sprovvisti di permesso quale era prevista nella vecchia legge (art. 23 cpv. 4 LDDS). L'articolo 117 LStr dev'essere pertanto completato conseguentemente. La sanzione è ispirata dall'articolo 115 capoverso 3 LStr (attività lucrativa senza autorizzazione). La multa è di al massimo 20 000 franchi. In questo modo è possibile sanzionare adeguatamente i casi gravi, ad esempio i casi di impiego illegale o di impiego per negligenza di più stranieri.

Art. 121 Messa al sicuro e confisca di documenti

Titolo, cpv. 1, 2 e 3 (nuovo)

La modifica dell'articolo 121 LStr qui proposta è tesa a rafforzare la lotta agli abusi nel diritto degli stranieri.

In virtù dell'attuale articolo 121 LStr, è possibile confiscare i documenti di viaggio e di legittimazione solo se falsi o contraffatti e i documenti autentici solo se utilizzati abusivamente. D'ora in poi dev'essere possibile confiscare tali documenti anche qualora vi sia un motivo concreto di ritenere che vengano utilizzati abusivamente (cpv. 1) o che siano destinati a persone che soggiornano illegalmente in Svizzera (cpv. 2). L'attuale articolo 121 LStr autorizza peraltro unicamente la messa al sicuro e la confisca di documenti di viaggio. D'ora in poi vi sarà tale possibilità anche per i certificati d'identità o qualsiasi altro documento che possa fornire indicazioni sull'identità della persona straniera (cpv. 3).

L'AFD, nel quadro dei controlli postali di cui all'articolo 23 della legge sulle dogane, individua documenti che non sono né falsi né contraffatti e che non sono stati utilizzati abusivamente, ma per i quali esistono elementi secondo i quali il titolare dei documenti originali soggiorna illegalmente in Svizzera e si fa inviare documenti per posta dal suo Paese d'origine. Capita inoltre che i titoli di soggiorno e i certificati di nascita o di matrimonio stranieri siano contraffatti o utilizzati abusivamente nel quadro della procedura di rilascio del visto o della procedura di preparazione al matrimonio. D'ora in poi deve pertanto essere possibile mettere al sicuro e confiscare i documenti anche in tali casi.

Le autorità e i servizi amministrativi abilitati a mettere al sicuro i documenti non sono più elencati in dettaglio al capoverso 1, come del resto non lo sono nemmeno nell'analogo articolo 10 LAsi. Per maggior chiarezza è inoltre previsto di adeguare il titolo dell'articolo 121 LStr a quello dell'articolo 10 LAsi.

2.2.8 Disposizioni transitorie della modifica della legge federale sugli stranieri del ... xxx

Il capoverso 1, per analogia alle disposizioni transitorie relative alla modifica della LAsi, stabilisce il principio secondo cui le modifiche proposte per la LStr sono parimenti applicabili alle procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore.

Il capoverso 2 corrisponde al capoverso 5 delle disposizioni transitorie relative alla modifica della LAsi. L'articolo 83 capoverso 5 LStr dovrebbe pertanto essere applicabile unicamente alle procedure pendenti dopo l'entrata in vigore della presente modifica della LStr. Tale principio vale anche per le procedure pendenti in virtù dell'articolo 83 capoverso 5*bis* e 5*ter* LStr (cpv. 3).

La messa a disposizione di alloggi è prevista, per i due grandi aeroporti intercontinentali di Zurigo-Kloten e Ginevra-Cointrin di cui dispone la Svizzera in vista della messa in vigore dell'accordo d'associazione a Schengen, a decorrere dall'entrata in vigore delle modifiche legislative, ovvero a dicembre 2008 e a marzo 2009. Se all'entrata in vigore delle presenti modifiche si rivelassero necessari ulteriori adeguamenti, le società aeroportuali avrebbero al massimo due anni per

realizzarli. Per quanto concerne gli altri aeroporti svizzeri che, visto l'esiguo numero di voli in provenienza da Stati fuori dallo spazio Schengen, sono meno interessati dalla migrazione illegale di cittadini di Stati terzi, il periodo transitorio di due anni per procedere alle trasformazioni eventualmente necessarie può essere considerato appropriato (cfr. cpv. 4).

Cambiamenti nel settore dell'asilo

A medio o a lungo termine, le misure proposte nel settore dell'asilo dovrebbero consentire di realizzare risparmi. Non è tuttavia possibile valutare i potenziali risparmi in quanto è impossibile prevedere con esattezza l'evoluzione del numero, della qualità e del profilo delle domande d'asilo che saranno depositate in avvenire. Si può tuttavia partire dal principio che le disposizioni proposte avranno un impatto globalmente positivo, giacché tendono ad accelerare la procedura, ad abbreviare la durata individuale del soggiorno delle persone in procedura d'asilo e a indurre una riduzione degli effettivi delle persone in procedura d'asilo che generano delle spese.

Nei fatti, la procedura semplificata scritta, proposta per le domande di riesame e le domande multiple (art. 111b e 111c LAsi), dovrebbe concorrere a far diminuire il numero delle domande infondate o abusive e a garantire il loro trattamento celere ed efficace. La procedura d'asilo beneficerà pertanto di un netto allentamento per quanto concerne il numero di domande infondate, il che consentirà di meglio concentrarsi sulle domande fondate, tuttora in aumento. Le persone che hanno depositato domande multiple avranno inoltre diritto unicamente al soccorso d'emergenza, come anche le persone che attualmente depositano una domanda di riesame. A proporzioni uguali sarà pertanto possibile risparmiare parecchi milioni di franchi. L'UFM stima attorno ai 18 000 franchi i rimborsi annui versati ai Cantoni per ogni richiedente l'asilo bisognoso di assistenza. Ammettendo che grazie alla misura proposta vi saranno 250 persone in meno che depositeranno domande multiple, il potenziale di risparmio annuo si aggira attorno ai 4,5 milioni di franchi.

Ci si può attendere a un allentamento della procedura d'asilo anche grazie alla proposta d'introdurre un obbligo di dimostrare l'inesigibilità dell'esecuzione dell'allontanamento (art. 83 cpv. 5 LStr) e alla proposta concernente la designazione degli Stati verso i quali l'esecuzione dell'allontanamento è generalmente considerata come ragionevolmente esigibile. Tutto dipenderà in particolare dalla qualità delle prove addotte. Visto che, contrariamente a quanto si osserva nel quadro del diritto attuale, spetterà agli interessati dimostrare che per motivi personali l'esecuzione dell'allontanamento non può essere ragionevolmente esigibile (attualmente basta infatti rendere tale fatto verosimile), si può partire dall'idea che a lungo termine l'effettivo delle persone ammesse provvisoriamente diminuirà, il che si ripercuoterà positivamente anche sul budget dell'aiuto sociale dei Cantoni. L'UFM stima attorno ai 18 000 franchi i rimborsi annui ai Cantoni per ogni richiedente l'asilo o persona ammessa provvisoriamente bisognoso/a di assistenza. Se si parte dall'idea che la misura proposta consentirà di diminuire annualmente di 250 - 300 unità il numero delle persone ammesse provvisoriamente, il potenziale di risparmio annuo si aggira attorno ai 5 milioni di franchi.

Infine, la soppressione delle domande d'asilo all'estero (art. 19 e 20 LAsi) dovrebbe alleggerire la procedura d'asilo nelle rappresentanze svizzere all'estero. Ogni anno, infatti, sono depositate all'estero quasi 2000 domande d'asilo. Ora, grazie alla proposta di modifica della legge, queste domande d'asilo saranno soppresse. Le rappresentanze svizzere all'estero saranno sgravate in particolare grazie al fatto di non dover più effettuare le audizioni.

L'impegno delle società aeroportuali di mettere a disposizione alloggi convenienti per accogliere i richiedenti l'asilo (art. 22 cpv. 3 LAsi), invece, non comporterà una riduzione delle spese per la Confederazione in quanto essa dovrà assumere le spese d'alloggio (comprese le pigioni, le spese d'assistenza, la manutenzione e le cure mediche) legate al settore dell'asilo.

Cambiamenti nel settore degli stranieri

In base all'articolo 15 dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE ; RS 142.281), la Confederazione partecipa alla copertura delle spese della carcerazione disposta, conformemente agli articoli 75 - 78 LStr, versando un importo forfettario di 140 franchi per giorno. Attualmente non è possibile valutare con esattezza le spese causate dalla proposta di carcerazione preliminare o in vista dell'allontanamento o dell'espulsione per i casi Dublino (art. 75 e 76 LStr), in quanto il Regolamento Dublino sarà verosimilmente applicabile in Svizzera solo a partire dal dicembre 2008. Le misure proposte non dovrebbero incidere sulle spese, in quanto consentono di migliorare l'esecuzione e quindi di abbreviare la durata del soggiorno delle persone allontanate nel quadro della procedura d'asilo. Non vi è peraltro motivo di ritenere che l'importo forfettario versato dalla Confederazione per coprire le spese del fermo (art. 73 in combinato disposto con l'art. 82 LStr) provochi spese supplementari in quanto, nella maggior parte dei casi, i Cantoni ordinano già tuttora una detenzione preliminare o una detenzione in vista di rinvio coatto in vece di un fermo, e ottengono pertanto già una partecipazione forfettaria alle spese della carcerazione.

Del resto, le limitazioni alla libera scelta del luogo di residenza per le persone ammesse provvisoriamente a carico dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr) non dovrebbero provocare spese supplementari per la Confederazione in quanto l'indennizzo forfettario è accordato indipendentemente dal luogo di residenza. Tale misura potrebbe invece influire positivamente sulle finanze cantonali in quanto favorisce uno sfruttamento più vantaggioso degli alloggi all'interno del Cantone, consentendo nel contempo di alleggerire i centri urbani.

L'impegno delle società aeroportuali a mettere a disposizione alloggi convenienti per accogliere le INAD all'aeroporto non provocherà spese supplementari per la Confederazione in quanto le società aeroportuali devono assumere le spese delle misure di trasformazione necessarie (costruzione e manutenzione). Le spese d'alloggio vere e proprie sono a carico dell'interessato o dell'impresa di trasporto e, a titolo sussidiario, del Cantone sul quale è situato l'aeroporto (cfr. art. 95a LStr).

Le altre modifiche della LStr, come ad esempio l'introduzione di una fattispecie in caso d'impiego illegale, non hanno impatto finanziario alcuno per la Confederazione.

In generale, le presenti modifiche non dovrebbero influire minimamente sugli effettivi del personale della Confederazione.

4 Conseguenze nel settore informatico

La messa in funzione del sistema MIDES (art. 100a LAsi) presso i CRP e gli alloggi della Confederazione negli aeroporti, è prevista per l'inizio del 2010. L'introduzione di tale sistema in tutte le sedi dell'UFM provocherà essenzialmente, in una prima fase, un aumento delle spese in ambito informatico.

5 **Conseguenze economiche**

La nuova disciplina di cui all'articolo 43 capoverso 2 LAsi, secondo cui l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa sarà parimenti considerata estinta per il periodo in cui una nuova domanda d'asilo è pendente (domande multiple), non dovrebbe avere conseguenze economiche dirette. L'esperienza dimostra infatti che il divieto di svolgere un'attività lucrativa incide solo in minima misura sul numero di richiedenti l'asilo che esercitano un'attività lucrativa. Infatti, ciò concerne solo un'infima proporzione di richiedenti l'asilo.

6 **Rapporto con il diritto europeo**

6.1 **Sviluppi nel settore dell'asilo in seno all'UE**

Durante la prima fase (1999–2005) mirante alla creazione di un regime d'asilo europeo comune, l'obiettivo è stato di armonizzare¹⁸ i quadri giuridici degli Stati membri grazie a norme minime comuni. A tal fine sono stati elaborati gli strumenti legali seguenti:

Direttiva sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea¹⁹;

Direttiva recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo²⁰;

Direttiva recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato²¹;

Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato²².

Queste direttive non sono vincolanti per la Svizzera.

Altri elementi essenziali alla creazione di un regime d'asilo europeo comune sono i Regolamenti Dublino e Eurodac²³, cui la Svizzera soggiace.

Gli scopi dichiarati della seconda fase (dal 2005 verosimilmente fino al 2012) sono, secondo il programma dell'Aia²⁴, l'introduzione di un regime d'asilo europeo comune e di uno statuto uniforme per le persone che beneficiano dell'asilo o di una

18 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea (COM (2008) 360 def.).

19 Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12).

20 Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

21 Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12).

22 Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1º dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (GU L 326 del 13.12.2005, pag. 13).

23 Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1).

24 Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea (GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1).

protezione sussidiaria. Sarà peraltro intensificata la cooperazione pratica tra autorità competenti responsabili dell'asilo in seno agli Stati membri.

6.2 Compatibilità della legislazione Svizzera con il diritto europeo

Le presenti modifiche della LAsi vertono essenzialmente sulla Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato e la Direttiva recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato.

La Direttiva recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato prevede, per le domande ulteriori, una procedura speciale con la possibilità di deroghe rispetto alla procedura d'asilo ordinaria (art. 24 cpv. 1 lett. a e art. 32), concordante con la proposta della sezione 3 del capitolo 3 della LAsi di prevedere una procedura speciale applicabile alle domande di riesame e alle domande multiple. In caso di domande multiple (art. 16), gli Stati membri possono inoltre limitare i vantaggi accordati nel quadro delle condizioni d'accoglienza, come ad esempio la possibilità di esercitare un'attività lucrativa (cf. art. 11). L'adeguamento dell'articolo 43 LAsi, secondo cui l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa sarà d'ora in poi considerata estinta per la durata della procedura speciale nel quadro delle domande di riesame e delle domande multiple, sarà pertanto parimenti compatibile con tale disposizione. Infine, l'articolo 25 capoverso 2 lettere b e c della predetta direttiva prescrive che in caso di allontanamento verso uno Stato terzo sicuro, non è necessario verificare i motivi d'asilo eventualmente invocati (art. 25 cpv. 2 lett. b e c). La soppressione delle disposizioni derogatorie dell'articolo 34 LAsi attualmente in vigore nella regolamentazione concernente gli Stati terzi è pertanto compatibile con tale direttiva.

Perseguimenti penali o sanzioni per obiezione di coscienza in caso di conflitto armato sono considerati come una persecuzione ai sensi dell'articolo 9 paragrafo 1 della Direttiva recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato, se il servizio militare necessitasse di commettere crimini gravi (p. es. un crimine contro l'umanità; art. 9 par. 2 lett. e). Sempre in virtù di tale direttiva, perseguimenti penali o sanzioni sproporzionate o discriminatorie vanno considerati come una persecuzione ai sensi della Convenzione sullo statuto di rifugiato (art. 9 par. 2 lett. c). Se l'obiezione di coscienza o la diserzione forniscono un motivo di pena sproporzionatamente severa nei confronti di una persona a motivo della razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un gruppo determinato o delle sue opinioni politiche, l'interessato ottiene asilo in Svizzera in virtù dell'articolo 3 capoversi 1 e 2 LAsi. In tal caso, l'articolo 3 capoverso 3 LAsi proposto non è applicabile e lo statuto di rifugiato dell'interessato dev'essere riconosciuto in Svizzera in virtù della LAsi e della Convenzione sullo statuto di rifugiato. La prassi dell'UFM adempie pertanto le esigenze della direttiva europea.

Pure compatibile con questa direttiva è la disciplina del grado di prova proposta all'articolo 83 capoverso 5 LStr se il richiedente fa valere l'inesigibilità, per motivi personali, dell'esecuzione dell'allontanamento. Di fatto, la direttiva prevede di esigere, per quanto concerne l'esame dello statuto di rifugiato, un grado di prova più

elevato per le persone che fanno valere un diritto a una protezione sussidiaria (art. 2 lett. e).

Non è invece compatibile con la Direttiva recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato la proposta secondo cui le autorità cantonali possono assegnare un luogo di residenza o un alloggio alle persone ammesse provvisoriamente che beneficiano di prestazioni dell'aiuto sociale (art. 85 cpv. 5 LStr). All'articolo 32, la direttiva prescrive che gli Stati membri devono accordare ai rifugiati riconosciuti e alle persone al beneficio di uno statuto di protezione sussidiaria la medesima libertà di movimento di cui godono gli altri cittadini di uno Stato terzo che soggiornano regolarmente sul loro territorio.

6.3 Relazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

L'articolo 3 CEDU concerne in maniera particolare il settore dell'asilo. Esso recita infatti: « Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti ». Il principio di protezione dal respingimento figura all'articolo 5 LAsi. Come esplicitato al numero 2.1.2., la disposizione proposta all'articolo 3 capoverso 3 LAsi non tange tale principio garantito dalla CEDU. Se la Svizzera non riconosce un obiettore di coscienza o un disertore quale rifugiato, l'interessato non può essere rimpatriato nel Paese di provenienza se rischia di subirvi un trattamento o una pena vietati dalla Costituzione e dal diritto internazionale pubblico. L'interessato è pertanto ammesso provvisoriamente in Svizzera conformemente all'articolo 83 LStr.

La disposizione proposta all'articolo 116 lettera c LAsi secondo cui le attività politiche pubbliche abusive di richiedenti l'asilo possono essere punite con la multa, è contrario alla libertà d'espressione (art. 10 CEDU) e alla libertà di riunione e di associazione (art. 11 CEDU). Come detto al numero 2.1.16., tuttavia, la CEDU precisa che siffatti diritti possono essere limitati per mantenere l'ordine pubblico. Inoltre, l'articolo 16 CEDU consente d'imporre restrizioni all'attività politica degli stranieri (cfr. parimenti l'art. 18 CEDU). In virtù dell'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali devono essere giustificate da un interesse pubblico e devono essere proporzionate allo scopo. Non devono inoltre tangere i diritti fondamentali nella loro essenza. Ora, l'interesse pubblico nonché il mantenimento dell'ordine pubblico giustificano l'adozione di siffatte misure per lottare contro l'abuso del diritto d'asilo.

Una misura che limita la libertà personale, come la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di allontanamento o espulsione, è esigibile conformemente all'articolo 5 CEDU, il quale prevede che la privazione della libertà è ammissibile solo se rispetta le vie di diritto, soggiace a una procedura giuridicamente equa ed è necessaria e proporzionata allo scopo. Come già spiegato (cfr. commenti agli art. 75 e 76 LStr), l'interesse pubblico insito nell'istituzione dei motivi di detenzione proposti agli articoli 75 e 76 LAsi è di essere in grado, in caso di comportamento abusivo del richiedente, di garantire ed eseguire l'allontanamento verso uno Stato Dublino competente. Misure meno severe tese ad assicurare l'esecuzione dell'allontanamento, come l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio (art. 74 LStr), sono spesso inefficaci. In virtù dell'articolo 80 LStr, l'autorità competente deve esaminare caso per caso se la

detenzione è proporzionata allo scopo, ovvero se è nel contempo adeguata, necessaria e proporzionata in senso stretto.

Per quanto concerne le altre disposizioni, rinviamo alle spiegazioni fornite nella parte speciale (pag. 11 segg.).

7 Costituzionalità

Il disegno di modifica della LAsi e della LStr si basa sull'articolo 121 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo e in materia di dimora e di domicilio degli stranieri).