



21 novembre 2012

Gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni

Dati di riferimento inerenti al riassetto del settore dell'asilo (attuazione delle misure di accelerazione)

Vedi anche la rappresentazione grafica in allegato

1. Iter della procedura d'asilo

- Il deposito di una domanda d'asilo presso il centro di procedura inaugura la **fase preparatoria** della durata di al massimo tre settimane (21 giorni civili). Durante questa fase, non appena sbrigate le formalità d'entrata e d'**accoglienza nel centro di procedura**, sono svolti tutti gli accertamenti necessari per la procedura d'asilo, che sarà parimenti espletata presso il centro (p. es. identificazione dei richiedenti l'asilo, esame dei documenti da parte di specialisti, allestimento di una documentazione relativa al luogo d'origine). I richiedenti sono altresì sottoposti il più celermente possibile a un primo interrogatorio sugli itinerari di viaggio e a un'audizione sommaria sui motivi di fuga.
- Al termine della fase preparatoria inizia la procedura d'asilo di prima istanza, della durata di otto giorni lavorativi (dieci giorni civili). Se entro tale termine non è possibile emanare una decisione in procedura ordinaria, segnatamente perché occorrono altri accertamenti, è svolta una procedura ampliata. Il richiedente è attribuito a un Cantone. Le domande che verosimilmente sfoceranno in un diritto di soggiorno (concessione dell'asilo o ammissione provvisoria) possono essere trattate in procedura ordinaria o ampliata. Se si prospetta una decisione positiva con diritto di soggiorno, nel definire il tipo di procedura da applicare occorre considerare segnatamente la prassi d'asilo degli Stati dell'UE. L'attribuzione a un Cantone dopo la decisione sull'asilo interviene anche qualora l'esecuzione dell'allontanamento non sia imminente.
- Le persone che al termine della procedura ordinaria ottengono un diritto di soggiorno in Svizzera (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo) sono attribuite ai Cantoni e integrate quanto prima.
- Con la notifica della decisione negativa di prima istanza al termine della procedura ordinaria, inizia a decorrere il **termine di ricorso** di sette giorni lavorativi (nove giorni civili). Se la decisione è impugnata, la **procedura di ricorso** dovrà essere ultimata entro quattro settimane (28 giorni civili). Durante questo periodo e, in caso di decisione di allontanamento, fino alla partenza dalla Svizzera, il richiedente l'asilo permane presso il centro di procedura o, se del caso, presso un **centro di rimpatrio** (per al massimo 70 giorni civili dopo la decisione di prima istanza). Se l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile entro tale termine e non è imminente, il richiedente è attribuito a un Cantone (se necessario, gli è versato un soccorso d'emergenza).
- La durata complessiva della procedura d'asilo ordinaria (ca. il 20% dei casi) è di circa 100 giorni civili, sempreché l'allontanamento sia facilmente eseguibile. La proporzione di domande trattate in procedura ordinaria può variare in funzione delle tipologie che presentano.
- Nell'ambito della procedura Dublino, prima di emanare la decisione occorre attendere che lo Stato competente dia il proprio consenso alla riammissione dei richiedenti. Per-

tanto, la procedura preparatoria dura al massimo dieci giorni civili e non è seguita da una fase cadenzata (non vi sono audizioni). La richiesta Dublino va presentata il più celermente possibile (senza indugio in caso di risultato positivo della consultazione Eurodac). Nella procedura Dublino occorre invece prevedere una speciale fase di attesa e decisione.

- La durata complessiva della procedura d'asilo per i casi Dublino (ca. il 40% delle procedure d'asilo) è di 100 giorni civili in caso di risultato positivo della consultazione Eurodac (categoria 1) e 140 giorni civili in caso di risultato negativo della consultazione Eurodac (categoria 2).
- La durata complessiva in caso di procedura ampliata (ca. il 40% dei casi; richiedenti accolti nei Cantoni) è di circa un anno. La proporzione di domande d'asilo trattate secondo la procedura ampliata può variare in funzione della tipologia che presentano.
- Le persone che, nell'ambito di una procedura ampliata, ottengono un diritto di soggiorno in Svizzera (ammissione provvisoria o concessione dell'asilo) sono integrate quanto prima.
- Considerate le potenziali difficoltà d'esecuzione dell'allontanamento (p. es. impossibilità del rinvio coatto), non è possibile definire in maniera vincolante la durata effettiva dell'intera procedura d'asilo.
- Nella proposta ripartizione dei richiedenti l'asilo tra Confederazione (60%) e Cantoni (40%), occorre considerare, da un lato, che in una parte dei casi Dublino la riammissione nello Stato Dublino competente non è concretizzata e, dall'altro, che una parte delle domande trattate in procedura ordinaria sfocia, sì, nell'emanazione più rapida della decisione, ma l'allontanamento non può poi essere eseguito durante la permanenza presso i centri della Confederazione. In tutti questi casi può essere necessario procedere successivamente all'attribuzione a un Cantone.

2. Ripartizione dei compiti d'accoglienza tra Confederazione e Cantoni

Accoglienza nei centri della Confederazione:

Procedura ordinaria:

- fase preparatoria: 21 giorni civili
- procedura d'asilo di prima istanza: fase cadenzata, 10 giorni civili
- fase di ricorso: 9 giorni civili
- decisione sul ricorso e fase esecutiva: 60 giorni civili
- totale: 100 giorni civili

Procedura Dublino:

- fase preparatoria (mass. 10 giorni civili; richiesta Dublino il più celermente possibile)
- fase di attesa e decisione, compreso il termine di risposta per lo Stato Dublino (con riscontro positivo Eurodac: 20 giorni civili; con riscontro negativo Eurodac: 60 giorni civili)
- fase di ricorso: 9 giorni civili
- fase esecutiva: 61 giorni (valore target)
- totale: 100-140 giorni civili

Procedura ampliata:

- fase preparatoria: 21 giorni civili
- fase cadenzata (audizione e cernita dei casi da trattare in procedura ampliata): 10 giorni civili, poi attribuzione ai Cantoni
- totale: 31 giorni civili

Accoglienza nei Cantoni:

Procedura ampliata:

- dopo l'audizione nei centri della Confederazione, i richiedenti l'asilo sono attribuiti ai Cantoni
- decisione, ricorso ed esecuzione (11 mesi)
- totale: 11 mesi

Procedura ordinaria e procedura Dublino:

- Nel contesto della procedura ordinaria, i richiedenti l'asilo permangono presso i centri della Confederazione per al massimo 100 giorni dalla presentazione della domanda. Se al termine di questo periodo la partenza non è imminente, i richiedenti sono attribuiti ai Cantoni per l'eventuale concessione del soccorso d'emergenza.
- Nel contesto della procedura Dublino, i richiedenti l'asilo permangono presso i centri della Confederazione dalla presentazione della domanda fino alla partenza nello Stato Dublino. Non vi è attribuzione ai Cantoni. Qualora non possa essere proseguita la procedura Dublino, interviene la procedura ordinaria o la procedura ampliata.

Le persone che, durante la loro permanenza in un centro della Confederazione o in un alloggio del Cantone, lasciano la Svizzera in maniera incontrollata, sono ricondotte, in caso di fermo, all'ultimo luogo di dimora (centro di procedura, alloggio, centro di rimpatrio; Cantone di attribuzione).

3. Struttura, funzione ed esercizio dei centri

Variante A: centralizzazione in cinque centri

- Predisposizione di cinque centri dotati di 1200 posti ciascuno nelle regioni degli odierni centri di registrazione e procedura (ipotesi: ca. 25 000 domande d'asilo l'anno). Potrebbero entrare in linea di conto anche altre ubicazioni. In ciascun centro possono essere presentate le domande d'asilo e svolte tutte le fasi procedurali fino alla partenza (procedura ordinaria e procedura Dublino). Tutti i soggetti importanti della procedura d'asilo si trovano nei centri. I richiedenti l'asilo vi sono alloggiati per l'intera durata della procedura.

Variante B: decentralizzazione in cinque regioni

- Analogamente agli odierni centri di registrazione e procedura (CRP), predisposizione di cinque regioni dotate ciascuna di tre o quattro centri, possibilmente ubicati in posizione centrale e dotati di almeno 400 posti circa. I centri possono essere ubicati anche in regioni che al momento non ospitano un CRP. D'intesa con i Cantoni d'ubicazione, i centri possono fungere da centri di procedura, d'attesa o di rimpatrio. Nei centri di procedura sono depositate e trattate le domande d'asilo.
- Se necessario, predisposizione di uno o più centri per richiedenti l'asilo renitenti, gestiti dalla Confederazione o da un Cantone.

La Confederazione provvede alla sicurezza nei centri, mentre i Cantoni provvedono alla sicurezza all'infuori degli stessi. La Confederazione partecipa alle spese di sicurezza dei Cantoni.

DFGP, CDOS e CDCGP definiscono di concerto un piano globale dell'ubicazione e delle rispettive funzioni dei centri. A livello di legge, occorre predisporre una procedura d'approvazione dei piani che agevoli l'approvazione per l'erezione e o la riconversione permanente d'impianti in vista dell'accoglienza di richiedenti l'asilo (introduzione di una procedura esaustiva a livello federale). La procedura è parte integrante dei necessari adeguamenti della legge sull'asilo.

4. Supposizioni concernenti le tipologie delle domande e delle persone

Dando per acquisite 25 000 domande d'asilo l'anno, l'esperienza maturata sinora consente di suddividerle grossomodo come segue:

- circa il 60 per cento delle domande d'asilo (ca. 14 000) saranno trattate nei centri fino al passaggio in giudicato della decisione;
- circa il 40 per cento dei richiedenti d'asilo (ca. 11 000) saranno attribuiti ai Cantoni durante la procedura d'asilo;
- circa 6600 richiedenti otterranno asilo o saranno ammessi a titolo provvisorio, mentre circa 5000 saranno oggetto di un allontanamento coatto eseguito a partire dai centri;
- dai Cantoni saranno eseguiti circa 5000 allontanamenti;
- circa 2000 delle persone allontanate dai centri della Confederazione o dai Cantoni solleciteranno un soccorso d'emergenza nei Cantoni;
- le circa 7300 persone restanti lasceranno la Svizzera in maniera incontrollata o volontaria a partire dai centri della Confederazione.

5. Gestione delle oscillazioni

- Confederazione e Cantoni provvedono di concerto alla predisposizione e al mantenimento di strutture di riserva per fronteggiare un eventuale aumento del numero di domande oppure possibili oscillazioni tra le diverse tipologie di domande. La responsabilità delle riserve incombe in primis ai preposti all'esecuzione competenti per le rispettive tipologie di domande e di persone.
- Per fronteggiare eventuali oscillazioni del numero di domande, Confederazione e Cantoni mettono reciprocamente a disposizione le capacità ricettive eventualmente libere.
- Occorre provvedere affinché le autorità federali e il Tribunale amministrativo federale dispongano delle necessarie risorse di personale per trattare tempestivamente le domande.
- I Cantoni provvedono a garantire le risorse necessarie per l'adempimento dei loro compiti.

6. Organizzazione della tutela giurisdizionale e della procedura di ricorso

- La procedura accelerata (ordinaria o Dublino) prevede quale misura d'accompagnamento il diritto a una consulenza gratuita e al gratuito patrocinio per i richiedenti (indigenti).
- La procedura ampliata prevede parimenti il diritto a una consulenza gratuita e al gratuito patrocinio fino alla decisione di applicare, per l'appunto, la procedura ampliata (cernita dopo l'audizione nel centro della Confederazione). Da tale decisione, sono applicabili le disposizioni generali che disciplinano il gratuito patrocinio (PA) nonché le disposizioni speciali della legge sull'asilo conformemente alla revisione di legge in corso. Il termine di ricorso nell'ambito della procedura ampliata è di 30 giorni (come sinora). Il rappresentante legale assegnato inizialmente è informato della decisione sull'asilo.
- Il rappresentante legale può fornire ai richiedenti l'asilo informazioni assimilabili a una valutazione delle opportunità. Può altresì partecipare alle audizioni, pronunciarsi sul progetto di decisione negativa e impugnare la decisione negativa. Occorre vagliare il ruolo della rappresentanza legale nell'ambito della fase preparatoria.
- L'organizzazione della rappresentanza legale può essere affidata a terzi mediante la stipula di un contratto di prestazione. I terzi incaricati gestiscono un elenco di rappresentanti legali interessati e idonei presenti nelle regioni d'ubicazione dei centri di procedura

(uffici di consulenza giuridica o persone idonee). Anche il coordinamento, la formazione e la garanzia di sicurezza a livello svizzero possono essere affidati in maniera centralizzata a questi terzi incaricati.

- L'assegnazione della rappresentanza legale interviene durante la fase preparatoria. La rappresentanza può essere rimpiazzata solo se importanti motivi lo giustificano.
- I consulenti e rappresentanti giuridici svolgono il loro mandato nei centri di procedura o nelle loro immediate vicinanze.
- Sono indennizzati tramite un importo forfettario. Per ogni prestazione in una data fase procedurale (p. es. importi forfettari distinti per consulenza, audizione e ricorso) può essere fissato un importo forfettario speciale. L'indennità deve comprendere anche una quota parte per l'interpretariato indipendente.
- Occorre separare chiaramente la consulenza per il ritorno dalla consulenza e dalla rappresentanza giuridiche.
- I servizi interessati e le autorità federali s'incontrano per regolari scambi d'esperienze, in particolare su temi quali la garanzia di qualità e il coordinamento.
- Il Tribunale amministrativo federale è vincolato da termini di trattamento definiti in base all'ordine delle priorità dell'Ufficio federale della migrazione.
- Se ciò può velocizzare le procedure, il Tribunale amministrativo federale conduce colloqui orali nei centri (comprendenti la notifica delle decisioni).
- L'Ufficio federale della migrazione e il Tribunale amministrativo federale si scambiano regolarmente informazioni ed esperienze allo scopo di velocizzare quanto più possibile tutte le procedure idonee.

7. Competenza in materia di consulenza per il ritorno e organizzazione dell'aiuto al ritorno

- La consulenza per il ritorno è erogata presso i centri della Confederazione da un servizio indipendente dall'Ufficio federale della migrazione (p. es. OIM).
- In caso di attribuzione a un Cantone, quest'ultimo deve provvedere alla consulenza per il ritorno.
- In linea di principio, l'accesso alla consulenza per il ritorno e la partenza autonoma con versamento di un aiuto al ritorno sono possibili in tutte le fasi procedurali (sia nei centri, sia nei Cantoni d'attribuzione).
- In linea di principio, fino alla notifica della decisione di prima istanza, le persone oggetto di una procedura Dublino hanno accesso all'aiuto al ritorno e alla consulenza per il ritorno in vista dell'allontanamento verso il Paese d'origine, purché tale prassi non produca un effetto di richiamo (domande d'asilo supplementari in Svizzera).
- In linea di principio, le persone in carcerazione amministrativa sono escluse dalla consulenza per il ritorno e dall'aiuto finanziario al ritorno.

8. Competenza per l'esecuzione dell'allontanamento

- L'esecuzione dell'allontanamento compete ai Cantoni. La Confederazione continua a fornire il proprio appoggio per quanto concerne l'acquisizione dei documenti e l'organizzazione della partenza.
- L'esecuzione dell'allontanamento da un centro della Confederazione compete al Cantone d'ubicazione. I Cantoni possono convenire soluzioni alternative (p. es. concordato). Confederazione e Cantoni stipulano contratti di prestazione per l'esecuzione di questi allontanamenti.
- Dopo l'attribuzione a un Cantone (soprattutto nell'ambito della procedura ampliata), quel

Cantone è parimenti responsabile dell'esecuzione dell'allontanamento. La Confederazione partecipa alle spese cantonali.

- L'Ufficio federale della migrazione avvia la procedura d'acquisizione dei documenti sin dalla notifica della decisione d'asilo di prima istanza, senza attendere una pertinente richiesta del Cantone.
- I Cantoni erigono e gestiscono i centri di carcerazione amministrativa. Provvedono affinché sia disponibile un congruo numero di posti (p. es. nell'ambito di concordati). La Confederazione partecipa alle spese di costruzione e d'esercizio.
- I Cantoni mettono a disposizione della Confederazione i necessari posti di carcerazione per l'esecuzione della carcerazione dai centri.
- Un sistema di finanziamento adeguato è atto a promuovere l'esecuzione sistematica degli allontanamenti da parte dei Cantoni.

9. Prestazioni statali per le persone tenute a lasciare la Svizzera

- Se necessario, sin dal passaggio in giudicato della decisione di allontanamento è versato il soccorso d'emergenza, come sinora.
- La concessione del soccorso d'emergenza nei centri compete alla Confederazione.
- La concessione del soccorso d'emergenza ai richiedenti attribuiti ai Cantoni compete ai Cantoni d'attribuzione.
- Confederazione e Cantoni perseguono un'armonizzazione dei rispettivi sistemi nell'ambito del soccorso d'emergenza.
- Il passaggio al soccorso d'emergenza è visibile, segnatamente grazie alla separazione geografica dei beneficiari di tale contributo dai richiedenti l'asilo con procedura in corso.

10. Compensazione delle prestazioni nel settore dell'asilo fornite dai Cantoni

- La chiave di ripartizione odierna per l'attribuzione dei richiedenti l'asilo ai Cantoni è aggiornata e adeguata alle dimensioni demografiche dei Cantoni.
- Per compensare gli oneri complementari indotti dalla presenza dei centri della Confederazione, per i Cantoni d'ubicazione dei centri si potrebbe dedurre dal numero di richiedenti l'asilo attribuiti in virtù della chiave di ripartizione, un numero di persone corrispondente alle capacità ricettive messe a disposizione.
- La Confederazione versa ai Cantoni d'ubicazione dei centri contributi speciali alle spese di sicurezza e a programmi d'occupazione destinati ai richiedenti l'asilo che soggiornano presso i centri della Confederazione.
- Le spese d'aiuto sociale, d'assistenza e di gestione sostenute dai Cantoni per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati loro attribuiti sono indennizzate secondo le aliquote vigenti.
- Per mantenere strutture minime in grado di accogliere e assistere i richiedenti l'asilo, è versato a ogni Cantone un importo minimo corrispondente alle aliquote vigenti.
- L'insegnamento scolastico presso i centri è finanziato dalla Confederazione e organizzato d'intesa con i Cantoni d'ubicazione.

11. Prossime tappe

- Nell'ambito di una conferenza sull'asilo, CDCGP e CDOS definiscono di concerto con il DFGP i valori di riferimento su cui basare il riassetto del settore dell'asilo.
- Le previste misure d'accelerazione vanno sottoposte quanto prima a una fase di test.

- Il DFGP provvede al necessario coordinamento tra riassetto del settore dell'asilo e revisione della legge sull'asilo in corso.

Allegato

Rappresentazione grafica degli iter procedurali, variante B (in tedesco)

