

Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali CDOS
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia CDCGP
Ufficio federale della migrazione UFM

2 luglio 2012

Attuazione delle misure d'accelerazione nel settore dell'asilo

Rapporto intermedio del gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni

1. Situazione iniziale

Il 26 maggio 2010 il Consiglio federale ha adottato il messaggio relativo alla revisione della legge sull'asilo (LAsi). La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di stendere un rapporto sulla situazione nel settore dell'asilo e di individuare possibilità d'intervento che consentano di ridurre nettamente la durata delle procedure. Nel maggio 2011 la CIP-S ha optato all'unanimità per la possibilità d'intervento 1 contenuta nel rapporto sulle misure d'accelerazione nel settore dell'asilo (di seguito: rapporto sulle misure d'accelerazione). L'idea è di portare a termine la maggior parte delle procedure d'asilo nei centri di registrazione e procedura, seguendo un iter rapido ed equo (ristrutturazione del settore dell'asilo).

Il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di vagliare approfonditamente le conseguenze della ristrutturazione e di elaborare, per quanto possibile entro la fine del 2012, un avamprogetto di modifica della LAsi da sottoporre a consultazione.

2. Gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni

2.1 Organizzazione del progetto

Su mandato del 27 gennaio 2012 è stata istituita un'organizzazione del progetto, diretta da un comitato direttivo congiunto composto di rappresentanti di CDOS, CDCGP e DFGP. Un gruppo di lavoro misto Confederazione / Cantoni, presieduto di concerto dal presidente della CDCGP e consigliere di Stato, Hans-Jürg Käser, e dal direttore dell'UFM, Mario Gattiker, ha elaborato il presente rapporto intermedio.

Nel gruppo di lavoro erano rappresentati la CDOS (Peter Gomm, presidente e consigliere di Stato; Esther Waeber-Kalbermatten, consigliera di Stato; Margrith Hanselmann, segretaria generale; Renata Gäumann, coordinatrice in materia d'asilo per il Cantone BS), la CDCGP (Hans-Jürg Käser, presidente e consigliere di Stato; Beat Villiger, consigliere di Stato; Roger Schneeberger, segretario generale; Urs Betschart, vicepresidente dell'Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione ASM) e l'UFM. Vi hanno preso parte in qualità di esperti: Ruedi Hofstetter, responsabile dell'ufficio per l'assistenza sociale del Canton Zurigo; David Keller, presidente ASM; Attilio Cometta, capo Sezione della popolazione, ASM.

2.2 Mandato del gruppo di lavoro Confederazione / Cantoni

La ristrutturazione del settore dell'asilo mira a garantire anche in avvenire una protezione adeguata alle persone perseguitate, a lottare sistematicamente contro gli abusi e a svolgere le procedure d'asilo secondo un iter rapido ed equo.

Il mandato del gruppo di lavoro consiste nel conseguire un ampio consenso, tra le competenti autorità della Confederazione e dei Cantoni e gli altri soggetti coinvolti, in merito a un assetto per l'attuazione del progetto.

2.3 Attività del gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro ha avviato i lavori il 23 marzo 2012. Fino al 18 giugno 2012 si è riunito a quattro riprese. Ha altresì svolto audizioni con diversi consiglieri di Stato competenti per il set-

tore dell'asilo e con altri soggetti coinvolti, attivi a livello statale e non¹.

Il 7 e 8 maggio 2012 una delegazione del gruppo di lavoro ha visitato il centro di procedura di Ter Apel (NL), dove ha potuto informarsi concretamente sul modello olandese.

3. Proposte e raccomandazioni del gruppo di lavoro

3.1 Proposta d'attuazione relativa al rapporto sulle misure d'accelerazione (centri di procedura)

Sono state discusse diverse soluzioni possibili, segnatamente per quanto riguarda l'entità e l'ubicazione dei centri di procedura e gli iter procedurali che possono esservi espletati. Il gruppo di lavoro è unanime nell'affermare che l'accelerazione procedurale perseguita potrà essere conseguita solo se i soggetti più rilevanti (richiedenti l'asilo, responsabili per la procedura d'asilo, rappresentanti legali) saranno presenti sul posto. Una distanza troppo cospicua impedirebbe una procedura chiaramente strutturata sotto il profilo cronologico e provocherebbe un maggior onere organizzativo.

Per un'organizzazione ottimale occorrono centri di procedura di una data entità; centri molto grandi secondo il modello olandese sono difficilmente realizzabili in Svizzera. Sarebbe più realistico predisporre i centri di procedura sviluppando i centri di registrazione e procedura esistenti e allestendo, se del caso, a mo' di complemento, speciali centri di attesa per determinati casi Dublino oppure alloggi separati per renitenti. Se necessario potrebbe essere considerata la creazione di nuovi centri in altri Cantoni.

In virtù del rapporto sulle misure d'accelerazione è proposta l'introduzione di una fase preparatoria comprendente la verifica sistematica dei documenti. La procedura ordinaria dev'essere svolta rapidamente, secondo uno scadenziario prestabilito (procedura cadenzata). Ciò presuppone una tutela giurisdizionale completa e gratuita. Analogamente alla procedura di prima istanza, sono previste misure di accelerazione anche per la procedura di ricorso.

Laddove è possibile eseguire l'allontanamento dal centro di procedura, la competenza deve spettare al Cantone che ospita il centro. Il ritorno volontario va incoraggiato grazie a una consulenza individuale in vista del ritorno. L'erezione e l'ampliamento dei centri di procedura implicano il trasferimento alla Confederazione di determinati compiti inerenti all'alloggio. Dal canto loro, i Cantoni che ospitano i centri sono chiamati ad assumere compiti supplementari nel campo dell'esecuzione.

Le misure d'accelerazione tuttora realizzabili vanno attuate quanto prima (p. es. miglioramento del supporto informatico all'espletamento delle pratiche, e-Dossier, chiarezza per quanto riguarda la cronologia degli iter procedurali).

3.2 Questioni da approfondire

Ricerca di alloggi per richiedenti l'asilo

Contestualmente alla pianificazione dei centri di procedura occorre considerare gli sforzi consentiti dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) nella ricerca di alloggi. Nel marzo 2012 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di mettere a disposizione del DFGP, a breve termine, posti supplementari per un periodo di sei mesi e, a medio termine, per un periodo di tre anni. Il DDPS è inoltre incaricato di vagliare la possibilità di un utilizzo durevole delle opere militari. Va tuttavia rilevato che le opere militari concorrono ad accelerare la procedura solo se situate in prossimità dei centri di procedura e se utilizzabili a titolo permanente.

Stando al DDPS, sarà difficile rendere disponibili posti supplementari per un periodo di tre anni, giacché gli oggetti che entrano in linea di conto si trovano perlopiù all'infuori della zona edificabile. Il loro utilizzo presupporrebbe un cambiamento di destinazione della zona e, in determinati casi, anche lo svolgimento di una procedura per il rilascio della licenza di costruzione. Trattasi di procedure che possono estendersi su parecchi anni. Il DDPS ritiene che questi posti sarebbero realizzabili solo grazie alla predisposizione di una pertinente competenza semplificata della Confederazione di approvare i piani. Ora, il gruppo di lavoro è unanime

¹ Tribunale amministrativo federale, Federazione svizzera degli avvocati, Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, Croce Rossa Svizzera, Centre Social Protestant VD, Servizio di migrazione del Canton SG, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, prof. dott. Minh Son Nguyen, Università di Neuchâtel e Losanna, Ufficio federale di giustizia.

nell'affermare che le disposizioni di legge vanno messe in cantiere quanto prima.

Altre questioni aperte

Occorrerà procedere ad accertamenti segnatamente nei settori seguenti:

- esecuzione dell'allontanamento dai centri di procedura: organizzazione e competenze, possibilità di miglioramento (p. es. esecuzioni Dublino), posti di carcerazione, verifica del sistema di rimborso;
- misure di compensazione per i Cantoni che ospitano i centri di procedura: modelli di incitamento contestualmente alla chiave di ripartizione, indennità finanziarie per gli oneri supplementari legati all'esecuzione;
- ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per Confederazione e Cantoni risultanti dalla ristrutturazione;
- organizzazione delle prestazioni statali destinate alle persone che rifiutano di collaborare in vista della partenza;
- effetti della revisione LAsi in corso sulla ristrutturazione del settore dell'asilo (costatabili al più presto nell'autunno 2012);
- predisposizione di un progetto pilota nel quadro del diritto vigente per testare la nuova procedura.

3.3 Rapporto tra misure d'accelerazione e revisione del settore dell'asilo

La revisione LAsi in corso anticipa molte delle modifiche di legge necessarie per ristrutturare il settore dell'asilo. Ciò vale in particolare per i settori dell'accelerazione procedurale, della procedura di ricorso e della protezione giuridica. Le disposizioni relative al finanziamento proposte in sede di revisione in vista di contribuire alle spese nei settori della sicurezza e dell'occupazione di manodopera sostenute dai Cantoni che ospiteranno i centri di procedura, da un lato, e il finanziamento dei posti di carcerazione, dall'altro, miglioreranno sia la procedura sia l'esecuzione.

Pertanto, è possibile che la prevista ristrutturazione del settore dell'asilo richiederà una revisione di legge meno incisiva di quanto previsto inizialmente. Occorrerà rivedere la legge segnatamente per quanto riguarda i settori seguenti: procedura semplificata di approvazione dei piani per l'usufrutto durevole degli alloggi, rappresentanza legale sistematica, termini vincolanti per l'evasione e termini di ricorso più brevi. Se del caso, occorrerà predisporre una nuova base legale per rendere più flessibile l'acquisizione delle risorse (UFM e TAF).

Non è ancora stata definita l'entrata in vigore della revisione LAsi in corso, né si sa per il momento quale sarà la sua evoluzione in determinati punti importanti. Il gruppo di lavoro non ritiene opportuno ultimare la revisione LAsi in corso in concomitanza con la consultazione relativa alla nuova revisione LAsi. Occorrerà pertanto adeguare l'agenda conseguentemente.

4. Raccomandazioni sull'ulteriore modo di procedere

- Il comitato direttivo incarica il gruppo di lavoro di chiarire entro metà ottobre le questioni da approfondire (n. 3.2.) coinvolgendo i Cantoni e di elaborare un rapporto finale.
- In occasione di una conferenza sull'asilo prevista per il mese di novembre 2012, CDCGP e CDOS converranno con il DFGP i valori di riferimento centrali della ristrutturazione. Si tratterà poi di testarli quanto prima nel quadro di un progetto pilota.
- Il DFGP assicura il necessario coordinamento tra la ristrutturazione del settore dell'asilo e la revisione LAsi in corso.