

02.060

## Messaggio

### **relativo alla modifica della legge sull'asilo, alla modifica della legge federale sull'assicurazione malattie e alla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti**

del 4 settembre 2002

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge sull'asilo, di modifica della legge federale sull'assicurazione malattie e di modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

1998	P	98.3070	Provvedimenti urgenti contro le situazioni incresciose nel settore dei rifugiati (S 17.6.98, Loretan)
2000	M	99.3567	Assunzione delle spese di cura dei richiedenti l'asilo (S 21.12.99, Commissione della sicurezza sociale e della sanità; N 21.3.00)
1999	P	99.3131	Aumento delle spese nel settore dell'asilo. Analisi (N 22.12.99, Bühler)
2000	P	00.3058	Snellimento della procedura d'asilo (N 5.10.00, Gruppo liberale-radical)
2000	M	00.3058	Snellimento della procedura d'asilo (N 5.10.00, Gruppo liberale-radical; S 6.6.00)
2000	P	00.3069	Snellimento della procedura d'asilo (S 6.6.00, Merz)
2000	M	00.3069	Snellimento della procedura d'asilo (S 6.6.00, Merz; N 5.10.00)
2001	P	01.3586	Possibilità di esame dei casi di rigore nel campo dell'asilo (N 10.12.01, Aeppli)
2002	P	01.3323	Colmare le lacune nella prassi in materia d'asilo (N 22.3.02, Dunant)
2000	M	00.3588	Asilo. Accordo sulle prestazioni per il rimborso ai Cantoni (N 23.3.01, Aeppli, Wartmann)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

4 settembre 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Le proposte di revisione sono frutto delle prime esperienze fatte con la legge sull'asilo totalmente riveduta, entrata in vigore il 1° ottobre 1999, della giurisprudenza internazionale più recente e dell'attuazione a livello legislativo di diverse misure proposte nel marzo 2000 dal gruppo di lavoro paritetico «Finanziamento del settore dell'asilo» volte a introdurre incentivi finanziari nel settore dell'asilo.*

*I pilastri del progetto di revisione parziale della legge sull'asilo sono le disposizioni sulla regola dello Stato terzo, la procedura d'asilo e la possibilità di ricorso nei centri di registrazione e negli aeroporti, lo statuto giuridico delle persone oggi ammesse provvisoriamente, i nuovi modelli di finanziamento nel settore dell'asilo e le modifiche nei settori della sanità e dell'AVS/AI.*

### *Regola dello Stato terzo*

*La regola dello Stato terzo prevede che i richiedenti l'asilo i quali, prima di presentare la domanda d'asilo, abbiano soggiornato in uno Stato terzo sicuro nel quale possono tornare senza problemi, vi siano rimpatriati senza entrare nel merito della loro domanda d'asilo. Spetterà al Consiglio federale designare gli Stati terzi sicuri, tra i quali figureranno in particolare i Paesi limitrofi alla Svizzera. Sono da prevedere anche eccezioni all'applicazione della regola dello Stato terzo.*

### *Procedura d'asilo e possibilità di ricorso nei centri di registrazione e negli aeroporti*

*La possibilità di ricorso nella procedura d'asilo accelerata e negli aeroporti dovrà essere improntata all'esecuzione degli allontanamenti e tener conto della giurisprudenza in materia di diritto internazionale pubblico. Il richiedente l'asilo disporrà di cinque giorni lavorativi per interporre ricorso. In linea di massima, la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) dovrà decidere entro cinque giorni lavorativi.*

*La procedura aeroportuale sarà trasformata in una procedura d'asilo accelerata completa ed equiparata alla procedura interna. Al richiedente l'asilo potrà essere assegnato l'aeroporto quale luogo di soggiorno. Contro questa assegnazione sarà sempre possibile interporre ricorso presso la CRA.*

*Se un allontanamento è prevedibile a partire dal centro di registrazione, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) potrà garantirne l'esecuzione disponendo una carcerazione di 20 giorni al massimo in vista del rinvio forzato. L'esame della legalità di tale misura spetta alla CRA.*

### *Statuto giuridico delle persone oggi ammesse provvisoriamente*

*Il vigente statuto dell'ammissione provvisoria, è sostituito da due nuovi statuti. I richiedenti l'asilo che non adempiono le condizioni per ottenere lo statuto di rifugiato, ma il cui allontanamento tuttavia è stato dichiarato inammissibile o inesigibile da parte delle autorità svizzere, fruiranno di un'ammissione a titolo umanitario. Quest'ultima comporta in particolare un migliore accesso al mercato del lavoro.*

---

ro. Le persone passibili di pena saranno escluse da questo tipo di ammissione. Le persone il cui allontanamento risultasse impossibile saranno ammesse provvisoriamente e fruiranno della stessa situazione giuridica prevista dal diritto vigente.

#### *Nuovi modelli di finanziamento*

L'aiuto sociale nel settore dell'asilo dovrà essere finanziato mediante trasferimenti di pagamenti. Si passerà da un sistema di finanziamento con somme forfetarie singole sulla base di conteggi cantonali a un pagamento diretto della Confederazione sulla base di dati elettronici. Il nuovo modello di finanziamento prevede l'introduzione di tre somme forfetarie globali: la prima a copertura dei costi per persone con procedura d'asilo pendente, persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, persone ammesse a titolo umanitario e persone ammesse provvisoriamente; una seconda a copertura delle spese per persone il cui allontanamento è in corso d'esecuzione e una terza per finanziare l'aiuto sociale ai rifugiati riconosciuti durante i primi anni della loro dimora in Svizzera e per persone bisognose di protezione con permesso di dimora. L'insieme di queste somme forfetarie assicurano ai Cantoni finanziamenti corrispondenti a quelli che oggi ricevono per questi gruppi di persone.

La nuova impostazione della vigilanza finanziaria, che sarà esercitata dalla Confederazione, intende consentire di analizzare i differenti metodi di lavoro e di organizzazione dei Cantoni e di confrontarne l'efficacia. Quest'analisi contribuirà a valutare gli effetti delle somme forfetarie globali e, se necessario, di proporre di adeguarne la struttura e gli importi.

#### *Modifiche nel settore sanitario (LAMal)*

Le modifiche apportate alla LAMal prevedono in particolare che i richiedenti l'asilo siano esclusi dall'effettivo degli assicurati determinante per la compensazione dei rischi. Le modifiche nella legge sull'asilo relative al settore sanitario prevedono che per i richiedenti l'asilo che ricevono un aiuto sociale la scelta dell'assicuratore e dei fornitori di prestazioni possa essere limitata.

#### *Modifiche della LAVS*

I richiedenti l'asilo che non esercitano un'attività lucrativa sono obbligatoriamente assicurati presso l'AVS/AI/IPG sei mesi dopo la presentazione della loro domanda d'asilo. Dato che la maggior parte dei richiedenti l'asilo soggiorna solo temporaneamente in Svizzera, i Cantoni hanno dovuto assumersi un elevato onere amministrativo. Il nuovo disciplinamento prevede una sospensione del pagamento dei contributi. All'insorgere dell'evento assicurato o quando le condizioni di residenza della persona interessata in Svizzera sono regolamentati, la sospensione decade e i contributi non ancora prescritti vengono riscossi retroattivamente.

# Messaggio

## **1 Parte generale**

### **1.1 Osservazione preliminare**

Attualmente, nel settore degli stranieri e dell'asilo, un gran numero di progetti sono oggetto di dibattiti politici. I progetti da noi presentati sono inoltre, a stadi molto diversi, in via di introduzione o di trattazione e toccano, sotto diversi aspetti, il presente disegno di revisione parziale della legge sull'asilo. Vi sono per esempio connessioni con la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, di cui è in corso una revisione totale (LDDS o secondo il nuovo titolo LStr), con la revisione parziale della LDDS avviata dal Parlamento nel settore delle misure coercitive (00.420 Iniziativa parlamentare Hess; carcerazione preliminare in caso di abuso in materia di asilo), con la revisione totale della legge sulla cittadinanza (procedura di consultazione conclusa), con una nuova legge federale sul sistema d'informazione Stranieri 2000, con la legge federale sugli esami genetici e con la revisione totale della legge sull'organizzazione giudiziaria (nostro messaggio licenziato il 29 febbraio 2001). Va inoltre menzionata l'iniziativa popolare dell'UDC «contro gli abusi in materia di asilo», in merito alla quale abbiamo licenziato il nostro messaggio il 15 giugno 2001.

Siamo consci di tale situazione di interdipendenza e ne terremo ovviamente conto nella trattazione dei vari progetti. Occorrerà garantire costantemente che, in caso di modifiche di un singolo atto legislativo, ne siano esaminate le ripercussioni sugli altri atti legislativi e che si provveda, se necessario, a eventuali modifiche e completamenti.

### **1.2 Principali modifiche nei settori procedurale ed esecutivo**

Il presente disegno di revisione parziale della legge sull'asilo prevede modifiche sostanziali sia nei settori procedurale ed esecutivo sia in quello dell'aiuto sociale. I pilastri sui quali è fondato sono le disposizioni sulla regola dello Stato terzo, la procedura d'asilo e la possibilità di ricorso nei centri di registrazione e agli aeroporti, lo statuto giuridico delle persone finora ammesse provvisoriamente, il nuovo disciplinamento dei sussidi ai Cantoni e l'introduzione del contributo speciale al posto dell'attuale obbligo di garanzia.

#### **1.2.1 Regola dello Stato terzo**

##### **Situazione iniziale**

Lo scopo di qualsiasi regola dello Stato terzo è che i richiedenti l'asilo che possono trovare protezione altrove, possano essere allontanati mediante una procedura accelerata verso uno Stato terzo sicuro, verso il quale il richiedente l'asilo abbia una determinata relazione e che applica il principio di «non respingimento». Conforme-

mente all'attuale disciplinamento, un richiedente l'asilo può essere rinviato preventivamente, vale a dire durante la procedura d'asilo in corso in Svizzera, in uno Stato terzo sempre che la prosecuzione del viaggio in detto Stato terzo sia possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile (art. 23 e 42 LAsi [attuali]). In base alla giurisprudenza CRA (decisione di principio GICRA 2000/01) in merito all'articolo 31 dell'ordinanza 1 relativa a questioni procedurali (OAsi 1; RS 142.311), questo disciplinamento si è rivelato ampiamente inefficace.

In occasione di interventi parlamentari, abbiamo ripetutamente ribadito la nostra volontà di elaborare una regola dello Stato terzo che sia applicabile ed efficiente (cfr. mozione Merz, 00.3069, Snellimento della procedura d'asilo; mozione del Gruppo liberale radicale, 00.3058, Snellimento della procedura d'asilo; ora delle domande Heberlein, 00.5040). Proponiamo perciò una nuova concezione della regola dello Stato terzo.

### **Grandi linee della nuova regola dello Stato terzo**

La presente regolamentazione prevede che i richiedenti l'asilo che prima di presentare domanda d'asilo hanno soggiornato in uno Stato terzo sicuro e possono effettivamente farvi ritorno, devono essere allontanati in questo Stato, senza che si entri nel merito della loro domanda d'asilo. I presupposti per un allontanamento verso uno Stato terzo sono sostanzialmente il precedente soggiorno in detto Stato terzo e la possibilità di trovarvi protezione. L'espressione «Stati terzi sicuri» comprende anche Stati nei quali i richiedenti l'asilo hanno già conseguito l'asilo o una protezione effettiva analoga (cosiddetti «first countries of asylum») prima di giungere in Svizzera. Poiché la nuova regola dello Stato terzo si prefigge in primo luogo un'efficiente esecuzione dell'allontanamento, è necessario che vi sia anche la garanzia di riammissione del richiedente l'asilo da parte dello Stato terzo. Nella nuova regolamentazione si distingue chiaramente fra Stato terzo in generale e Stato terzo *designato sicuro* dal Consiglio federale. Nel primo caso, l'autorità preposta all'asilo è tenuta a fornire per ogni allontanamento e per ogni singolo caso la prova che lo Stato terzo è sicuro e rispetta il principio del «non respingimento». Per contro, nel caso degli Stati terzi che abbiamo designato sicuri, non è più necessario fornire, per ogni singolo caso, la prova della sicurezza, poiché essa è presunta. Il richiedente l'asilo potrà tuttavia confutare tale presunzione.

Nel quadro della procedura di consultazione, numerosi partecipanti hanno chiesto di prevedere norme che permettano di derogare alla regola dello Stato terzo. Si è tenuto conto di questa richiesta nella legge. Così, ad esempio, l'allontanamento verso uno Stato terzo non verrà ordinato se in Svizzera vivono parenti prossimi del richiedente l'asilo.

### **Sostituzione dell'allontanamento preventivo con la decisione di non entrata nel merito**

Conformemente all'attuale disciplinamento dell'articolo 42 LAsi, le persone che si sono rifugiate in Svizzera passando da uno Stato terzo e hanno presentato una domanda d'asilo in Svizzera, possono essere preventivamente allontanate nello Stato terzo pendente la procedura d'asilo, sempre che il ritorno in suddetto Stato terzo sia possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile. Lo stesso vale per i richiedenti l'asilo ai quali l'entrata in Svizzera non è autorizzata all'aeroporto. La regola fondamentale secondo la quale una persona può soggiornare in Svizzera fino alla con-

clusione della procedura d'asilo (art. 42 cpv. 1 LAsi) non vige dunque in tali casi. La persona allontanata a titolo preventivo deve infatti chiedere dallo Stato terzo il proseguimento della sua procedura d'asilo in Svizzera, altrimenti la sua domanda d'asilo viene stralciata.

La concezione vigente in materia di allontanamento preventivo impone alle autorità un onere della prova eccessivo per ordinare l'allontanamento verso uno Stato terzo sicuro, poiché esse devono dimostrare un soggiorno di venti giorni in detto Stato terzo. Vi è anche una lacuna nei motivi di non entrata nel merito. Attualmente, infatti, bisogna entrare nel merito di una domanda d'asilo anche se in precedenza il richiedente l'asilo ha ottenuto una decisione negativa sulla domanda d'asilo in uno Stato terzo. Può inoltre accadere che uno Stato terzo non consideri di sua competenza attuare una procedura d'asilo, dato che una simile procedura avviata in Svizzera non è ancora terminata con decisione passata in giudicato. Ciò può portare a conflitti di competenza non risolvibili, che nella prospettiva di soluzioni eurocompatibili devono essere evitati. Perciò il disegno prevede che tutti i casi che sono stati conclusi, ma non definitivamente, con un allontanamento preventivo, d'ora in poi dovranno potere essere chiusi definitivamente con una decisione di non entrata nel merito (cfr. art. 23 cpv. 1 lett. b LAsi per i casi all'aeroporto e art. 34 cpv. 3 LAsi per i casi all'interno della Svizzera).

## **1.2.2 Procedura d'asilo e possibilità di ricorso nei centri di registrazione e agli aeroporti**

### **Situazione iniziale**

Sulla base della nuova concezione della regola dello Stato terzo, l'attuale allontanamento preventivo sarà sostituito, in caso di allontanamento verso uno Stato terzo, da una decisione di non entrata nel merito.

Il disciplinamento attualmente in vigore prevede che, nel caso di decisione di non entrata nel merito, al ricorso può essere negato l'effetto sospensivo e può essere dunque ordinata l'esecuzione immediata (art. 45 cpv. 2 LAsi). In questo modo, al richiedente l'asilo rimane soltanto un termine di 24 ore per presentare alla CRA un'istanza di ripristino dell'effetto sospensivo. Questo disciplinamento è stato aspramente criticato nel quadro della procedura di consultazione relativa alla revisione parziale della legge sull'asilo. In una perizia redatta per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), anche il prof. dott. Walter Kälin è giunto alla conclusione che, alla luce della più recente giurisprudenza internazionale, il termine di 24 ore è contrario al diritto internazionale pubblico e che in futuro, con l'introduzione della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost.), sarà anche contrario alla Costituzione.

A seguito di questa critica, il disegno prevede la possibilità di ricorrere e una procedura d'asilo accelerata nel centro di registrazione e agli aeroporti.

### **Nuova procedura di ricorso nel centro di registrazione e agli aeroporti**

Il richiedente l'asilo potrà presentare ricorso entro cinque giorni lavorativi contro decisioni materiali sulla domanda d'asilo e decisioni materiali di allontanamento nella procedura all'aeroporto e contro decisioni di non entrata nel merito. Il ricorso

ha effetto sospensivo. Se, nel caso della presentazione di un ricorso, la CRA rinuncia a uno scambio di scritti e se non sono necessari ulteriori atti procedurali da parte sua, la CRA decide entro cinque giorni lavorativi.

### **Svolgimento della procedura all'aeroporto**

Se un richiedente l'asilo presenta una domanda d'asilo in un aeroporto svizzero, dopo il rilevamento delle sue generalità e la dattiloscopia viene interrogato sull'itinerario seguito e sommariamente sui motivi della domanda d'asilo. Se dal primo interrogatorio sommario risulta che la procedura d'asilo durerà presumibilmente oltre 20 giorni fino alla decisione di prima istanza, perché ad esempio sono necessari ulteriori chiarimenti, il richiedente l'asilo è assegnato a un Cantone per tutta la durata della procedura. Lo stesso avviene se già a questo stadio della procedura appare che la domanda d'asilo potrebbe essere accolta. Nei rimanenti casi, in particolare per le eventuali decisioni di non entrata nel merito o per le decisioni materiali facilmente motivabili, la procedura d'asilo avviene all'aeroporto. Se dopo 20 giorni non è stata ancora pronunciata una decisione sull'asilo o se la domanda d'asilo va accolta, il richiedente l'asilo viene assegnato a un Cantone.

D'ora in poi l'UFR potrà pronunciare tutte le decisioni, anche quelle materiali, all'aeroporto, come nel caso delle domande d'asilo che secondo il diritto vigente vengono presentate nel centro di registrazione e trattate secondo la procedura interna. Laddove lo prevede la legge, avrà luogo un'audizione federale diretta da parte dell'Ufficio federale alla presenza di rappresentanti delle istituzioni di soccorso.

L'UFR avrà la competenza di assegnare il richiedente l'asilo direttamente a un Cantone, vale a dire senza annunciarlo precedentemente nel centro di registrazione. Con questa competenza d'assegnazione e la maggior competenza decisionale dell'UFR, la procedura all'aeroporto si conforma a quella interna.

Con il coinvolgimento dei rappresentanti delle istituzioni di soccorso nella procedura all'aeroporto e il potenziamento della protezione giuridica, il diritto di veto dell'ACNUR nella procedura all'aeroporto previsto dall'attuale disciplinamento (attuale art. 23 cpv. 3) diventa obsoleto da un punto di vista giuridico. L'ulteriore collaborazione con l'ACNUR si rifà all'articolo 113 della legge sull'asilo. Continua così a sussistere una base giuridica al fine di garantire che l'ACNUR, ai sensi della direttiva R (94) 5, possa sorvegliare all'aeroporto il rispetto del principio del «non respingimento».

### **Assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto**

Al più tardi 48 ore dopo il deposito della domanda d'asilo all'aeroporto, l'UFR decide se al richiedente l'asilo è rifiutata l'entrata in Svizzera e se gli viene assegnato un luogo di soggiorno presso l'aeroporto. Ciò concerne tuttavia solo i richiedenti per i quali una decisione sulla domanda d'asilo e una decisione di allontanamento, nonché la sua esecuzione, sono prevedibili a breve termine. In tutti gli altri casi, ad esempio se la procedura di prima istanza dura presumibilmente più di 20 giorni, vi è l'assegnazione a un Cantone che è possibile in ogni momento della procedura all'aeroporto.

L'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto, o eccezionalmente presso un altro posto idoneo (ad es. un ospedale), non deve superare complessivamente 60 giorni. Di questi, 20 al massimo sono dedicati alla procedura di prima



istanza, 5 giorni lavorativi cadauno al termine di ricorso e al termine per la trattazione del ricorso e 30 giorni circa per atti d'esecuzione. La durata del fermo dipende dal momento in cui la decisione di allontanamento passa in giudicato.

Come avveniva finora, contro il rifiuto dell'entrata in Svizzera è possibile interporre ricorso presso la CRA fino al momento della notifica di una decisione sulla domanda d'asilo e una decisione di allontanamento di prima istanza. Contro l'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto o un altro luogo idoneo (ospedale) oppure – dopo una decisione di allontanamento passata in giudicato – durante la carcerazione in vista del rinvio forzato, sarà sempre possibile interporre ricorso presso la CRA. Prima dell'assegnazione, il richiedente l'asilo viene informato per scritto in una lingua a lui comprensibile circa i suoi diritti e doveri nella procedura d'asilo.

### **Svolgimento della procedura presso il centro di registrazione e misure coercitive**

Secondo il diritto in vigore, dopo una decisione di non entrata nel merito una persona può essere tenuta in stato di fermo per 72 ore, senza accertamento giudiziario da parte del giudice competente per la carcerazione, al fine di garantire l'esecuzione dell'allontanamento (la cosiddetta piccola carcerazione in vista del rinvio forzato, attuale art. 112 cpv. 3 LAsi). Il nuovo termine di ricorso di cinque giorni e l'effetto sospensivo del ricorso fanno sparire questa carcerazione. Affinché continui ad essere garantita l'esecuzione dell'allontanamento in caso di decisioni di non entrata nel merito presso il centro di registrazione, in particolare per gli allontanamenti in uno Stato terzo sicuro, è previsto un nuovo motivo di carcerazione in vista del rinvio forzato (cfr. art. 13b cpv. 1 lett. d LDDS). La carcerazione deve durare al massimo 20 giorni e può essere ordinata solamente se l'esecuzione dell'allontanamento è possibile entro questi 20 giorni. Di conseguenza, dalla carcerazione sono esclusi i casi in cui, per l'esecuzione dell'allontanamento, sono necessari prolungati accertamenti della nazionalità e dell'identità.

Contrariamente agli attuali motivi di carcerazione in vista del rinvio forzato, il nuovo motivo di carcerazione secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettera d della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) non è collegata a un contegno soggettivamente riprensibile del richiedente l'asilo, come la dissimulazione dell'identità. Si tratta piuttosto di una fattispecie oggettiva di carcerazione. Ciò è ammesso dal diritto internazionale e dalla Costituzione, sempre che questa misura sia proporzionata. Poiché questa carcerazione in vista del rinvio forzato può durare al massimo 20 giorni e che devono esservi chiari indizi che l'esecuzione dell'allontanamento è prevedibile, la misura è conforme al diritto internazionale pubblico e alla Costituzione.

Dato che l'UFR dispone delle conoscenze necessarie per valutare la prevedibilità dell'esecuzione, d'ora in poi avrà la competenza per ordinare la carcerazione in vista del rinvio forzato. Analogamente a quanto avviene per la procedura all'aeroporto, la CRA esamina gli estremi per la carcerazione in vece del giudice competente. Se l'esecuzione dell'allontanamento non può avvenire entro i 20 giorni e se vi sono i presupposti per un motivo di carcerazione secondo l'articolo 13b LDDS, ai Cantoni rimane la facoltà di ordinare una carcerazione in vista del rinvio forzato.

### **1.2.3 Nuovo statuto giuridico delle persone finora ammesse provvisoriamente**

Le seguenti modifiche relative allo statuto giuridico delle persone ammesse provvisoriamente sono state proposte pensando alla LDDS: pertanto, se accettate dal Parlamento, tali disposizioni saranno riprese nella revisione totale della LDDS (cfr. il nostro messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla nuova legge federale sugli stranieri [LStr]).

#### **1.2.3.1 Situazione iniziale**

Finora quando una persona allontanata non poteva essere ricondotta nel suo Stato d'origine o di provenienza perché l'esecuzione dell'allontanamento era inammissibile dal profilo del diritto internazionale pubblico, inesigibile o tecnicamente impossibile, la sua ulteriore permanenza in Svizzera era disciplinata esclusivamente dall'istituto dell'ammissione provvisoria. Tale istituto è concepito quale misura sostitutiva per un allontanamento non eseguibile a breve termine. Un ulteriore motivo che porta all'ammissione provvisoria è dato quando esiste un caso di rigore personale grave giusta il vigente articolo 44 capoverso 3 della legge sull'asilo.

È la Svizzera a decidere se l'esecuzione dell'allontanamento è inammissibile o inesigibile se esiste un caso di rigore personale grave. Le ragioni che hanno portato all'ammissione provvisoria permangono di regola valide per anni. L'esecuzione dell'allontanamento può però anche essere impossibile, ad esempio perché lo Stato d'origine non vuole collaborare nella riammissione dei propri cittadini. Di conseguenza le persone interessate spesso rimangono per anni in Svizzera.

La nozione giuridica dell'ammissione provvisoria secondo il diritto vigente, originariamente pensata per disciplinare un soggiorno di breve durata, non è più adeguata alla situazione odierna, comporta difficoltà di assistenza nella vita di tutti i giorni e spesso elevati costi aggiuntivi. Basandosi sull'articolo 13 lettera f dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21) i Cantoni hanno invero la possibilità di rilasciare un permesso di dimora alle persone ammesse provvisoriamente. In pratica, tuttavia, non da ultimo a causa del trasferimento del rischio previdenziale al Cantone, questa possibilità viene utilizzata in diversi modi, causando disparità di trattamento giuridico.

Nel quadro dell'avamprogetto sottoposto a consultazione del giugno 2001 per una revisione parziale della legge sull'asilo abbiamo proposto di accordare, in casi specifici, un diritto al rilascio di un permesso di dimora. In base alla proposta, i richiedenti l'asilo riceverebbero il permesso di dimora se dopo 6 anni non è ancora stata pronunciata una decisione passata in giudicato nell'ambito della procedura ordinaria e se vi è caso di rigore personale grave. In caso di persone accolte provvisoriamente l'avamprogetto prevede un diritto di commutare l'ammissione provvisoria in permesso di dimora una volta scaduti sei anni da quando è stata ordinata la misura sostitutiva. In tal modo si intendono migliorare le possibilità d'integrazione per le persone che soggiornano già da lungo tempo in Svizzera. Nel corso della procedura di consultazione questa proposta ha suscitato parecchie critiche. I Cantoni e alcuni partiti politici hanno percepito il disciplinamento proposto come un'ingerenza nelle competenze cantonali e come un trasferimento dei problemi e dei costi ai Cantoni.

Una maggioranza delle organizzazioni non governative si è pronunciata fondamentalmente a favore della proposta, benché i termini per godere del diritto siano considerati troppo lunghi.

### **1.2.3.2                   Disciplinamento futuro**

#### **In generale**

Con la soluzione proposta vogliamo, da un lato, tenere conto di queste critiche, dall'altro, considerare anche il fatto che nella procedura di consultazione è rimasto sostanzialmente incontestato l'obiettivo fondamentale di una migliore integrazione delle persone accolte provvisoriamente.

L'8 marzo 2002 vi abbiamo inoltre sottoposto per approvazione il messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri (LStr). Nel capitolo sull'integrazione (art. 51–57 LStr) vengono per la prima volta concretizzati a livello federale gli obiettivi e i principi della politica d'integrazione e proposte misure di promovimento che vanno oltre la concessione di aiuti finanziari. L'integrazione deve consentire la partecipazione delle persone straniere in particolare alla vita economica e sociale. In sintonia con le direttive e gli atti legislativi in materia d'integrazione elaborati in diversi Cantoni e città, l'articolo 51 capoverso 2 del disegno LStr prevede che debbano essere integrate le persone straniere che risiedono legalmente e da lungo tempo in Svizzera.

Elaborata nel quadro della presente revisione parziale della legge sull'asilo, la concezione in caso di allontanamento non eseguibile è imperniata su questi principi ed è stata elaborata dagli Uffici interessati in stretta collaborazione con la Commissione federale degli stranieri (CFS). In tale contesto si è rinunciato ad accordare ai richiedenti l'asilo il diritto al rilascio di un permesso di dimora.

#### **Ammissione a titolo umanitario e ammissione provvisoria**

Permangono invariati i criteri validi attualmente per ritenere un'esecuzione dell'allontanamento inammissibile, inesigibile o impossibile, nonché per accertare un caso di rigore personale grave. Quindi, la nuova concezione dell'ammissione a titolo umanitario, *non comporterà alcun incremento delle persone che rimarranno in Svizzera*. Con l'ammissione a titolo umanitario si intende unicamente adeguare lo statuto giuridico delle persone interessate. Vengono proposte le seguenti modifiche:

In futuro le persone per le quali l'esecuzione dell'allontanamento è impossibile ad esempio per ragioni tecniche o per mancanza di collaborazione da parte dello Stato d'origine, saranno ammesse provvisoriamente. La nozione di ammissione provvisoria corrisponde a quella prevista dal diritto in vigore. Essa significa che la presenza di queste persone in Svizzera non è definitiva e che devono lasciare il Paese.

Per contro, dovrebbero ottenere un migliore statuto giuridico le persone per le quali la Confederazione ha appurato che l'allontanamento non è ammissibile o non è ragionevolmente esigibile, poiché, per esperienza, esse rimangono in Svizzera per un lungo periodo. L'allontanamento nello Stato d'origine non è ragionevolmente esigibile, ad esempio, nel caso in cui una persona sotto dialisi debba ritornare in un Paese in cui vi sono solo pochi apparecchi per la dialisi e si presuppone quindi che il trattamento medico necessario per la sopravvivenza non possa in nessun modo essere garantito. L'ammissione a titolo umanitario prevede provvedimenti di integrazione e

quindi uno statuto giuridico migliore rispetto all'ammissione provvisoria. L'integrazione non si prefigge tuttavia di promuovere la permanenza definitiva in Svizzera, ma piuttosto di migliorare le condizioni quadro durante il soggiorno in Svizzera affinché tali persone siano accettate a livello sociale (ad esempio mediante corsi mirati di lingue) e siano finanziariamente indipendenti. Queste condizioni permettono di salvaguardare la competenza sociale delle persone ammesse a titolo umanitario e di agevolare un eventuale ritorno nel Paese d'origine. Per questo motivo, si è volutamente evitato di istituire un diritto alla permanenza definitiva in Svizzera anche nel caso in cui la persona ammessa a titolo umanitario soggiorni già da diversi anni nel nostro Paese. I Cantoni conservano la competenza di decidere se rilasciare o meno un permesso di dimora a una persona ammessa a titolo umanitario.

Le procedure d'asilo dovrebbero venire concluse il più rapidamente possibile. Se dopo quattro anni non è stata ancora pronunciata una decisione sulla domanda, un richiedente l'asilo dovrebbe fruire di un'ammissione a titolo umanitario, sempre che l'esecuzione dell'allontanamento rischi di porlo in uno stato di rigore personale grave. Permangono invariati i criteri per l'accertamento del caso di rigore personale grave.

Quattro anni dopo essere stata ordinata, l'ammissione provvisoria può essere trasformata in ammissione a titolo umanitario, sempre che non sussista alcuno dei motivi d'eccezione.

### **Eccezioni/Abrogazione**

Se l'esecuzione dell'allontanamento è impossibile e se questa impossibilità è stata causata dal richiedente l'asilo, non viene disposta l'ammissione provvisoria, bensì ci si attiene all'esecuzione dell'allontanamento. Questo riguarderà in particolare le persone che dissimulano la propria identità o nazionalità. Non fruiscono di alcuna ammissione provvisoria neppure le persone provenienti da Stati che non consentono il rimpatrio forzato dei propri cittadini pur ammettendone il rimpatrio volontario.

Sono esclusi dall'ammissione a titolo umanitario o dall'ammissione provvisoria anche gli stranieri che sono stati condannati a una lunga pena privativa della libertà in Svizzera o all'estero, che hanno violato in maniera seria o ripetuta la sicurezza pubblica della Svizzera o di uno Stato estero, o che compromettono la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. In simili casi le autorità competenti sono incaricate di eseguire l'allontanamento. Se l'allontanamento è inammissibile viene disposta l'ammissione provvisoria. Ciò è tra l'altro il caso anche per i rifugiati indegni dell'asilo, o presunti tali, che soddisfano le fattispecie derogatorie.

Periodicamente l'Ufficio federale verifica se i presupposti per l'ammissione a titolo umanitario o l'ammissione provvisoria continuano a sussistere. Se tali presupposti sono venuti meno, vale a dire se l'esecuzione dell'allontanamento è nuovamente possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, l'ammissione a titolo umanitario o l'ammissione provvisoria sono di regola revocate. Se l'allontanamento è divenuto ammissibile o ragionevolmente esigibile, ma la sua esecuzione rimane impossibile, la persona è ammessa provvisoriamente, a condizione che l'impossibilità dell'esecuzione dell'allontanamento non le sia imputabile.

Se, una volta pronunciata l'ammissione a titolo umanitario o l'ammissione provvisoria, i motivi d'esclusione ai sensi dell'articolo 14a capoverso 6 LDDS sono adempiuti, l'Ufficio federale revoca l'ammissione a titolo umanitario o l'ammissione

provvisoria su richiesta della polizia degli stranieri o dell'Ufficio federale di polizia. Generalmente, si procede allora all'esecuzione dell'allontanamento. Nei rari casi in cui l'allontanamento è inammissibile, la persona può unicamente essere ammessa provvisoriamente.

### **Statuto giuridico e aspetti finanziari**

A partire dall'entrata in vigore delle modifiche della legge sull'asilo si dovranno prevedere mediamente all'anno circa 2000 persone ammesse a titolo umanitario. Lo statuto giuridico di queste persone tiene conto per svariati aspetti della necessità d'integrazione. L'accesso al mercato del lavoro e il ricongiungimento familiare (cfr. art. 38 e 39 OLS) si rifanno sostanzialmente agli analoghi presupposti del permesso di dimora. Nel quadro degli indennizzi, la Confederazione verserà una somma forfettaria più elevata che, oltre alle spese dell'aiuto sociale, includerà un contributo all'integrazione professionale, sociale e culturale. In questo modo si vogliono promuovere in particolare i corsi linguistici e la formazione professionale. La Confederazione può altresì limitare i contributi supplementari a determinati gruppi (ad es. giovani) con la premessa che essi realizzino obiettivi sociopolitici. La Confederazione versa gli indennizzi ai Cantoni fino all'ottenimento del permesso di dimora, al massimo però per sette anni a partire dall'entrata in Svizzera. Tale limitazione vuole stimolare le autorità cantonali a promuovere gli sforzi d'integrazione delle persone ammesse a titolo umanitario. Nel caso dell'ammissione provvisoria, il rimborso da parte della Confederazione decade nel momento dell'eventuale rilascio di un permesso di dimora o con la partenza dalla Svizzera.

Le disposizioni transitorie precisano che dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni per le persone oggi ammesse provvisoriamente è applicato il nuovo diritto. La Confederazione può versare ai Cantoni un contributo per l'integrazione delle persone ammesse a titolo umanitario. Anche questo contributo può essere condizionato dal raggiungimento di obiettivi sociopolitici e limitato a determinati gruppi, in particolare a giovani in età di formazione. Il Consiglio federale avrà inoltre la possibilità di prevedere un disciplinamento a favore dei Cantoni affinché le persone che al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sono già state ammesse provvisoriamente e che sono in Svizzera da oltre sette anni non ricadano direttamente sotto la responsabilità finanziaria cantonale.

## **1.2.4 Persecuzione non statale**

### **Situazione iniziale**

Da un po' di tempo si sta discutendo se l'UFR, sostenuto dalla Commissione federale dei rifugiati (CFR), riguardo al riconoscimento dello statuto di rifugiato, debba passare dalla teoria dell'imputabilità alla teoria della protezione. Ciò significherebbe che in futuro non soltanto la persecuzione da parte di uno Stato, bensì anche quella da parte di terzi porterebbe al riconoscimento dello statuto di rifugiato. L'ACNUR ha invitato tutti gli Stati a riconoscere la teoria della protezione, tra l'altro per tenere meglio conto della persecuzione di natura sessuale nel quadro della definizione di rifugiato presente nella Convenzione sui rifugiati (RS 0.142.30).

Questo intento ha portato a numerosi interventi parlamentari, ad esempio le interpellanze Heberlein (01.3352) e Beerli (01.3366). Sebbene nella trattazione dell'in-

terpellanza Beerli in Consiglio degli Stati sia stato messo in chiaro che un simile cambiamento di prassi sarebbe di competenza dell'UFR, abbiamo nel medesimo tempo ribadito che non si sarebbe proceduto a un simile cambiamento prima di un dibattito generale sull'imminente revisione parziale della legge sull'asilo.

### **Prassi degli Stati**

Nell'ottica di un cambiamento della nostra prassi è stata svolta un'inchiesta presso 18 Stati d'accoglienza. Ne è risultato che dieci Paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Spagna e Nuova Zelanda) sin dall'inizio fondano le loro regolamentazioni legali sulla teoria della protezione. Dei rimanenti, cinque Stati (Norvegia, Paesi Bassi, Svezia, Canada e Australia) sono nel frattempo passati alla teoria della protezione. La Francia riconosce uno statuto paragonabile alla teoria della protezione (asilo territoriale), mentre la situazione giuridica in Italia non è chiara.

Nella sua nuova legge sull'immigrazione, la Germania prevede, per le persone perseguitate da privati, il cosiddetto «piccolo asilo», il cui statuto giuridico si basa sulla Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (Convenzione sui rifugiati; RS 0.142.30); dal profilo del diritto in materia d'asilo, questi rifugiati sono trattati peggio di quelli perseguitati dallo Stato. Fruirebbero comunque di tutte le misure d'integrazione statali. In conclusione si andrebbe quindi verso un riconoscimento della teoria della protezione.

Infine, la proposta della Commissione UE di adottare una direttiva del Consiglio sulla determinazione di norme minime al fine del riconoscimento di una persona quale rifugiato (COM [2001]510; 2001/0207 [CNS]) prevede, nell'articolo 9, che la persecuzione non statale debba essere riconosciuta nell'intera UE.

### **Ripercussioni sulla Svizzera di un eventuale cambiamento della prassi**

Al previsto cambiamento della prassi i politici obiettano soprattutto che esso potrebbe rendere più attraente la Svizzera quale Paese d'accoglienza. L'obiezione non è fondata. Gli Stati che da sempre applicano la teoria della protezione registrano un numero di candidati all'asilo più basso rispetto alla Svizzera (Austria, Danimarca, Portogallo, Spagna). Non esistono dati statistici che discriminino i rifugiati riconosciuti da uno Stato da quelli che non lo sono.

Per valutare le ripercussioni di un cambiamento di prassi sulla Svizzera si può ricorrere al numero delle persone ammesse provvisoriamente secondo il diritto vigente per inammissibilità dell'allontanamento (2000: 79 persone; 2001: 135 persone). Si prevede che circa 100 persone in più all'anno sarebbero riconosciute come rifugiati invece di essere ammesse a titolo umanitario.

### **Ripercussioni di un eventuale cambiamento della prassi sulle persone interessate**

Il conferimento dello statuto di rifugiato a persone non perseguitate da uno Stato farebbe profittare delle garanzie sancite dalla Convenzione sui rifugiati e dalla legge sull'asilo. I rifugiati riconosciuti avrebbero sin dall'inizio un permesso di dimora e dopo cinque anni dalla loro entrata in Svizzera il diritto a un permesso di domicilio. Questa soluzione offre numerosi vantaggi per gli interessati: libertà di cambiare Cantone, possibilità di esercitare un'attività lucrativa indipendente, migliori pro-

spettive sul mercato del lavoro, diritto a un documento di viaggio per rifugiato statuario, e quindi viaggiare in Europa senza obbligo di visto, ecc.

Sono queste le ragioni per cui caldeggiamo il cambiamento della prassi seguita finora.

### **1.3 Principali modifiche nel settore dell'aiuto sociale**

La presente revisione della legge sull'asilo costituisce per il settore dell'aiuto sociale la conclusione di un processo pluriennale avviato nel 1994 con l'introduzione delle prime somme forfettarie e proseguito nel 1998 con l'estensione del sistema delle somme forfettarie e il conferimento ai Cantoni della responsabilità dell'assistenza ai rifugiati.

Sono inoltre previste alcune innovazioni nel settore della vigilanza in materia finanziaria. Tale vigilanza dovrà essere impostata in modo più trasparente analizzando i differenti metodi lavorativi e organizzativi dei Cantoni ed effettuando un raffronto intercantonale sull'efficacia dei mezzi impiegati. Inoltre un contributo speciale sostituirà l'obbligo di garanzia e di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia. Nella legge sarà sancito il principio secondo cui nel settore sanitario i Cantoni hanno la possibilità di limitare la scelta dell'assicuratore e del fornitore di prestazioni per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora (cfr. n. 2.5). È inoltre introdotto un nuovo disciplinamento delle quote minime dell'AVS/AI per i richiedenti l'asilo che non svolgono un'attività lucrativa, le persone ammesse a titolo umanitario e le persone ammesse provvisoriamente (cfr. n. 2.6).

#### **1.3.1 Nuovi modelli di finanziamento nel settore dell'asilo**

##### **1.3.1.1 Situazione iniziale**

Nel corso degli anni Novanta i costi in materia di asilo sono cresciuti costantemente fino a raggiungere, nel 1999, in concomitanza con la crisi nei Balcani, il tetto massimo di circa 1,5 miliardi di franchi. Il successo del programma di rientro nel Kosovo ha avuto come conseguenza un'inversione di tendenza che consente oggi di stabilizzare il preventivo dell'UFR su un ammontare compreso fra 900 milioni e un miliardo di franchi. Nel corso del 1999, un gruppo di lavoro misto<sup>1</sup>, composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, ha analizzato il finanziamento nel settore dell'asilo, mettendo in risalto i problemi principali e proponendo nuove soluzioni che dovrebbero permettere di ridurre i costi in materia d'asilo mediante un aumento dell'efficienza. Il rapporto finale<sup>2</sup> è stato presentato ai Governi cantonali nell'estate del 2000 nel quadro di una procedura consultiva. Il rapporto e i risultati della consultazione hanno influenzato le nostre proposte.

<sup>1</sup> In seguito Gruppo di lavoro «Finanziamento in materia di asilo».

<sup>2</sup> Rapporto del 9 marzo 2000 «Individuelle und Institutionelle Anreize im Asylbereich» del Gruppo di lavoro «Finanziamento in materia di asilo» all'attenzione del Dipartimento di giustizia e polizia.

La riduzione delle somme forfettarie operata con l'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie ha portato a un livello minimo i costi della previdenza e dell'assistenza delle persone dipendenti dall'aiuto sociale provenienti dal settore dell'asilo. Dopo tale rettifica le sole possibilità di diminuire ulteriormente le spese degli enti pubblici consistono nel ridurre la durata del soggiorno dei richiedenti l'asilo la cui domanda è stata rifiutata e/o nell'aumentare il numero delle persone esercitanti un'attività lucrativa. Le autorità possono influire soltanto limitatamente su questi fattori. È però possibile una certa influenza dell'UFR e della CRA, nell'ambito della durata della procedura, e dei Cantoni nell'ambito della durata dell'esecuzione e dell'accesso al mercato del lavoro.

Purtroppo l'attuale sistema di calcolo e ripartizione dei sussidi federali travisa le responsabilità e costituisce addirittura la base di incentivi istituzionali contrari agli obiettivi prefissati. Il finanziamento da parte della Confederazione è direttamente proporzionale al numero delle persone dipendenti dall'aiuto sociale. Quando il numero delle domande è elevato, oppure aumenta rapidamente o diminuisce lentamente, i Cantoni possono coprire più facilmente le spese fisse e addirittura costituire riserve. In tal modo l'esecuzione degli allontanamenti chiesta dalle autorità federali porta piuttosto svantaggi per il sistema di finanziamento e giova ai Cantoni che meno si impegnano in proposito. Parimenti i Cantoni, i Comuni e i privati competenti per l'aiuto sociale traggono benefici quando le informazioni relative alle partenze volontarie o incontrollate vengono ritardate o sono imprecise. Questa situazione non promuove né i necessari controlli della qualità né l'impiego di mezzi informatici performanti. Per le stesse ragioni, i Cantoni non hanno nessun interesse a rilasciare permessi di lavoro o a occupare le persone che per motivi legittimi finora sono state accolte provvisoriamente e rimarranno per lungo tempo in Svizzera.

Inoltre l'attuale ripartizione dei sussidi federali «premia» i Cantoni e i Comuni che meno si adoperano in favore delle persone soggiacenti alla legislazione in materia d'asilo e, in tal modo, ribaltano i costi sociali sulla comunità, sulle grandi città o su altri Cantoni. Tali costi supplementari sono la conseguenza di un'assistenza insufficiente, di un'assenza di prospettive o di controlli lacunosi, ai quali sono esposti i richiedenti l'asilo, in particolare i più giovani di essi.

La trasparenza insufficiente dei sistemi di controllo non concorre certo a migliorare la situazione. Le ripercussioni sociali e finanziarie dell'aiuto sociale e dell'assistenza sono documentate male e non sono tenute in alcun conto. Non vi è nessuna informazione coerente e sistematica dell'opinione pubblica sugli utili o sulle perdite relativi alle prestazioni finanziate prevalentemente dalla Confederazione.

Infine l'attuale sistema è contraddistinto da una grande macchinosità amministrativa. La registrazione e la trasmissione dei dati che servono da base per il rimborso delle spese di aiuto sociale non possono essere informatizzate completamente né a livello locale né a livello nazionale perché vengono elaborate su supporti informatici che sono diversi fra loro, non soltanto da un Cantone all'altro ma anche da un Comune all'altro. Oggi decine di persone sono occupate, in un lavoro ripetitivo e noioso, a registrare e verificare tali dati. Da parte sua l'UFR deve effettuare la vigilanza in materia finanziaria soprattutto controllando le liste individuali e concentrandosi su singoli errori e può di conseguenza dedicarsi soltanto in misura limitata all'analisi dei sistemi cantonali e alla valutazione dei rischi.



### 1.3.1.2

## Obiettivi e principi del nuovo sistema

### Obiettivi

Il nuovo sistema di finanziamento deve eliminare le distorsioni descritte in precedenza e introdurre incentivi istituzionali in sintonia con gli obiettivi della politica d'asilo della Confederazione. Per quanto attiene all'aiuto sociale nel settore dell'asilo proponiamo pertanto di finanziarlo mediante trasferimento di importi. Ciò significa che vi è un passaggio da un sistema di finanziamento con somme forfettarie singole sulla base di conteggi cantonali a un pagamento diretto della Confederazione sulla base di dati elettronici. In tale contesto perseguiamo i seguenti obiettivi:

Far coincidere, per quanto possibile, la responsabilità finanziaria e quella operativa. La Confederazione si assume in forma forfettaria la totalità delle spese di aiuto sociale alle persone con procedura d'asilo pendente, alle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, alle persone ammesse a titolo umanitario e alle persone ammesse provvisoriamente, perché la durata della permanenza di dette persone in Svizzera dipende essenzialmente dalle decisioni dell'UFR o della CRA. Per contro i Cantoni si assumono parte della responsabilità finanziaria per l'erogazione di prestazioni assistenziali alle persone che, nonostante una decisione negativa e una decisione di allontanamento pronunciate dalle autorità federali, continuano a soggiornare in Svizzera e il cui allontanamento da parte delle autorità cantonali è eseguito con ritardo.

I risparmi saranno ottenuti soprattutto con un sistema più efficiente, in particolare abbreviando la durata della permanenza in Svizzera delle persone la cui domanda d'asilo è stata respinta definitivamente. Altre riduzioni delle spese sono possibili diminuendo (o per lo meno stabilizzando) i costi per la salute e promuovendo il rientro volontario nell'ambito di progetti di ricostruzione e di aiuto al rientro.

Nell'adempimento di questi compiti comuni, la Confederazione assume la responsabilità strategica, lasciando ai Cantoni la scelta dei mezzi e delle forme di attuazione più idonei al caso specifico. L'UFR definisce la politica sociale nel settore dell'asilo fissando obiettivi e, per quanto possibile, rinuncia a emanare istruzioni che limitano la libertà d'azione dei Cantoni.

Le autorità competenti definiscono insieme gli obiettivi della politica sociale che intendono perseguire nel settore dell'asilo. Ne informano i Parlamenti competenti e l'opinione pubblica. Valutano i risultati ottenuti e analizzano i motivi del successo o dell'insuccesso.

Mediante nuovi iter i compiti amministrativi diminuiranno, in particolare perché verrà a cadere la registrazione e la trasmissione dei dati di casi singoli e delle pezze contabili. La vigilanza in materia finanziaria relativa ai singoli livelli amministrativi sui piani federale, cantonale e comunale sarà coordinata e dovrà completarsi a vicenda.

### Principi

Il finanziamento del settore dell'asilo mediante trasferimento di importi o mediante somme forfettarie globali implica l'osservanza di principi che garantiscano la coerenza della politica perseguita, l'attuazione di un federalismo moderno e risparmi amministrativi.

Le previste modifiche nel finanziamento dell'aiuto sociale non devono né portare a un trasferimento delle spese dalla Confederazione ai Cantoni né avere come conseguenza costi supplementari per la Confederazione o le assicurazioni sociali. Pertanto, in una prima fase, gli effetti della riforma sulle spese globali rimarranno in larga misura neutri sia per i Cantoni che per la Confederazione. In seguito, ammesso che le condizioni quadro restino le stesse, si dovrebbero avere risparmi per l'intero settore pubblico. L'auspicato effetto degli incentivi istituzionali sarà raggiunto con una ripartizione delle opportunità e dei rischi fra i partner della politica in materia d'asilo. In questo contesto occorre segnalare che diversi partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto che la Confederazione si accolli tutte le spese derivanti dal settore dell'asilo. Nell'attuale costellazione di politica finanziaria non vediamo però alcun margine di manovra per modificare la ripartizione dei compiti esistente tra Confederazione e Cantoni. I compiti che i Cantoni assumono ad esempio nel settore dell'educazione e della sicurezza continueranno a dovere essere sostenuti da loro. La Confederazione limita i suoi contributi finanziari ai settori dell'aiuto sociale e della politica sociale.

L'erogazione di sussidi mediante trasferimento di importi promuove la collaborazione fra Confederazione e Cantoni all'interno di un nuovo quadro istituzionale. Grazie a una ripartizione dei compiti più consona alle possibilità e ai vantaggi del rispettivo livello istituzionale, la formulazione e l'attuazione di una politica sociale nel settore dell'asilo può essere garantita in modo più efficace. Il dialogo fra la Confederazione e le Conferenze dei direttori cantonali sarà intensificato allo scopo di stabilire obiettivi comuni, valutare i risultati ottenuti e formulare propositi politici e operativi.

La messa in opera del nuovo sistema di finanziamento deve ridurre l'onere amministrativo della Confederazione e dei Cantoni. Anche i piccoli Cantoni con limitate risorse in personale devono poter partecipare secondo il nuovo sistema. L'osservanza di questo principio non deve tuttavia essere fraintesa nel senso di far dimenticare che sarà necessario adeguare le strutture cantonali alla nuova situazione, fra l'altro mediante una migliore collaborazione fra i Cantoni in determinati settori, come ad esempio i programmi occupazionali, l'assistenza sanitaria o il promovimento dei rientri volontari nei Paesi di provenienza.

Il passaggio da un sistema di finanziamento con somme forfetarie singole a un sistema con somme forfetarie globali richiede tempo e va quindi effettuato su un arco di parecchi anni. Infatti nel settore dell'asilo occorrono, a tutti i livelli, nuove forme organizzative che devono dapprima essere concepite e introdotte, e banche dati che forniscano indicazioni statistiche affidabili. Perfettamente consci della complessità dei compiti da affrontare, metteremo in vigore le nuove disposizioni d'intesa con i Cantoni e soltanto dopo che sarà trascorsa una fase di transizione.

### **1.3.1.3 Finanziamento della politica sociale nel settore dell'asilo mediante trasferimento di importi**

Proponiamo una modifica sostanziale del sistema di finanziamento dell'aiuto sociale attualmente in vigore nel settore dell'asilo grazie alla quale sia possibile raggiungere i nostri obiettivi più importanti in armonia con i principi sopra esposti. Questa riforma comporta una rielaborazione degli articoli 88, 89 e 91 della vigente legge sul-

l'asilo che oggi definisce nei minimi particolari le spese e le attività dell'aiuto sociale dei Cantoni ai fini del loro indennizzo da parte della Confederazione. In futuro la normativa dovrebbe essere meno dettagliata nella legge. Ciò è motivato dal fatto che a questo livello vengono sanciti unicamente i principi fondamentali del compito dei Cantoni nell'erogazione dell'aiuto sociale nel settore dell'asilo. Non sarebbe in effetti opportuno prevedere a livello di legge disciplinamenti complessi e soggetti ad adeguamenti suscettibili di influenzare l'applicazione del trasferimento di importi. Taluni principi importanti, come ad esempio il principio della fissazione dell'entità delle somme forfettarie sulla base dei presumibili impieghi per soluzioni vantaggiose, continueranno però a essere sanciti a livello di legge.

Complessivamente è prevista l'introduzione di tre somme forfettarie globali: la prima per coprire le spese per le persone con procedura d'asilo pendente, le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, le persone ammesse a titolo umanitario e le persone ammesse provvisoriamente, la seconda per coprire i costi relativi alle persone per le quali è pendente un provvedimento esecutivo e una terza per finanziare l'aiuto sociale ai rifugiati riconosciuti durante i primi anni del loro soggiorno in Svizzera e alle persone bisognose di protezione con permesso di dimora. Considerate nel loro insieme, le somme forfettarie garantiscono ai Cantoni complessivamente un volume finanziario corrispondente a quello che attualmente ricevono per questi gruppi di persone.

#### **1.3.1.3.1 Finanziamento dell'aiuto sociale durante la procedura d'asilo e per ulteriori persone soggette alla legislazione in materia d'asilo**

La Confederazione versa ai Cantoni somme forfettarie globali a copertura delle spese causate per ogni richiedente l'asilo durante la procedura d'asilo, per ogni persona bisognosa di protezione senza permesso di dimora, per ogni persona ammessa a titolo umanitario e per ogni persona ammessa provvisoriamente. Queste somme forfettarie coprono le esigenze di base (alloggio, sostentamento [alimenti e vestiti], nel assistenza sanitaria e assistenza di base) e garantisce a tutte le persone interessate condizioni di vita accettabili. Al momento attuale l'UFR stima in circa 36–39 franchi<sup>3</sup> a persona e giorno l'importo determinante per il calcolo delle somme forfettarie.

Una parte delle somme forfettarie, fissata in percentuale della somma complessiva, va erogata orientandosi agli obiettivi e alle prestazioni e serve a titolo di riconoscimento dei risultati ottenuti dai Cantoni nei settori sociopolitici che la Confederazione ritiene prioritari.

Per adeguare le somme forfettarie alle rispettive condizioni cantonali, l'UFR prevede di considerare segnatamente le possibilità occupazionali delle persone soggette alla legislazione in materia d'asilo e la grandezza media dell'economia domestica di tali persone.

<sup>3</sup> L'entità definitiva di questa cifra verrà determinata, da un lato, sulla base dei risultati dei preventivi virtuali (raffronto degli esiti dei conteggi preventivi utilizzando sia i metodi attuali sia quelli proposti nel presente messaggio) stilati in collaborazione con i rappresentanti dei Cantoni e, dall'altro, sulla base dell'analisi dei dati disponibili.

## **Persone ammesse a titolo umanitario**

Oltre alla somma forfettaria ordinaria summenzionata, per ogni persona ammessa a titolo umanitario i Cantoni riceveranno un contributo unico supplementare, al fine di promuovere misure quali corsi di lingue o formazioni professionali a sostegno di un'integrazione accelerata. Assieme allo statuto giuridico migliorato questo indennizzo supplementare dovrebbe portare il più presto possibile all'indipendenza finanziaria di questo gruppo di persone. L'importo supplementare può essere subordinato al raggiungimento di obiettivi sociopolitici oppure erogato sulla base di un mandato di prestazioni e limitato a determinati gruppi, in particolare a giovani in età di formazione. L'indennizzo per le persone ammesse a titolo umanitario è versato ai Cantoni fino all'ottenimento del permesso di dimora da parte di queste persone, al massimo tuttavia per sette anni a partire dalla loro entrata in Svizzera.

Nel quadro di una disposizione potestativa, la Confederazione dovrebbe parimenti pagare una somma forfettaria d'integrazione per le persone che al momento dell'entrata in vigore della nuova legge sono già state ammesse provvisoriamente e che soddisfano i presupposti dell'ammissione a titolo umanitario. Detta somma forfettaria può inoltre essere limitata a determinati gruppi di persone ed essere subordinata al raggiungimento di obiettivi sociopolitici. Una disposizione transitoria in favore dei Cantoni garantirà che le persone già ammesse provvisoriamente al momento dell'entrata in vigore della nuova legge ed entrate in Svizzera più di sette anni prima non ricadano direttamente sotto la responsabilità cantonale.

### **1.3.1.3.2 Finanziamento dell'aiuto sociale alle persone soggette a una procedura d'esecuzione**

#### **Caratteristiche delle somme forfettarie**

Per il periodo in cui si svolge la procedura d'esecuzione dell'allontanamento è erogata ai Cantoni una somma forfettaria unica per persona, calcolata in base alla durata media della procedura d'esecuzione a livello nazionale. Vengono considerate nel calcolo le nazionalità che mediamente permangono per un periodo estremamente lungo o estremamente corto nella procedura d'esecuzione. In questo modo viene limitato il rischio finanziario dei Cantoni che devono assistere persone per un periodo molto lungo. Al momento attuale l'ammontare di questa somma forfettaria è di circa 35 franchi a persona e giorno.

La procedura di esecuzione dell'allontanamento inizia quando la decisione negativa sull'asilo è passata in giudicato e termina con l'esecuzione dell'allontanamento mediante partenza controllata o uscita incontrollata, mediante rimpatrio oppure mediante il rilascio del permesso di dimora.

Secondo l'articolo 43 capoverso 2 della legge sull'asilo, l'autorizzazione d'esercitare un'attività lucrativa rilasciata a un richiedente l'asilo si estingue con lo spirare del termine di partenza fissato allorché la procedura d'asilo termina con una decisione negativa passata in giudicato. Con tale divieto di lavoro termina anche un eventuale diritto a percepire indennità di disoccupazione. Al più tardi allo spirare del termine di partenza, le persone soggette a una procedura d'esecuzione sono pertanto a carico dell'aiuto sociale, qualora l'allontanamento non possa essere eseguito, per esempio a causa della mancanza dei documenti di viaggio.

Una persona abbandona temporaneamente la procedura esecutiva se viene decisa una sospensione dell'esecuzione, un'ammissione a titolo umanitario o un'ammissione provvisoria oppure quando viene accordata la protezione provvisoria. Durante questo abbandono temporaneo è erogata ai Cantoni la medesima somma forfettaria che ricevessero per le persone con procedura d'asilo pendente, calcolata in base agli effettivi medi del trimestre precedente. Per le persone ammesse a titolo umanitario può eventualmente essere erogata in più una somma forfettaria d'integrazione unica.

### **Apprezzamento degli incentivi e dei rischi**

Considerati l'elevato numero dei casi d'esecuzione pendenti e i tempi solitamente lunghi dell'esecuzione degli allontanamenti, la riduzione della durata dell'esecuzione rappresenta un notevole potenziale di risparmio.

La Confederazione non impone ordini di grandezza di riferimento, i quali risultano dalla durata media di esecuzione degli allontanamenti. Ne derivano dati realistici che fungono da incentivo per ogni Cantone a rimanere, nella misura del possibile, al di sotto della media svizzera e a favorire anche durante la fase esecutiva le partenze volontarie. In tal modo viene abbassata la durata media della procedura d'esecuzione a livello nazionale.

Insieme alle autorità federali i Cantoni saranno interessati a organizzare nel modo più efficace possibile l'acquisizione dei documenti di viaggio. I Cantoni sono pertanto interessati a una buona collaborazione con la Divisione Rimpatrio dell'UFR. Nei limiti delle loro possibilità, le stesse autorità federali si adopereranno a rendere efficiente il rimpatrio per risparmiare in tal modo le spese di aiuto sociale.

Per le autorità federali e cantonali ne risultano inoltre notevoli semplificazioni amministrative. Secondo le disposizioni vigenti l'obbligo di assumere le spese assistenziali termina 30 giorni dopo lo spirare del termine di partenza passato in giudicato. Oggi una proroga di tale termine, nel caso in cui l'esecuzione sia impossibile, deve essere esaminata, ordinata e controllata per ogni singolo caso. Le risorse in personale liberate grazie al sistema delle somme forfettarie potranno essere impiegate per i compiti esecutivi veri e propri.

### **1.3.1.3.3 Finanziamento dell'aiuto sociale ai rifugiati riconosciuti e alle persone bisognose di protezione con permesso di dimora**

La Confederazione versa ai Cantoni una somma forfettaria globale a persona a copertura delle spese causate:

- dai rifugiati che hanno ottenuto l'asilo;
- dai rifugiati ammessi a titolo umanitario o provvisoriamente;
- dai rifugiati con permesso di domicilio, se è stata garantita l'assunzione dei costi da parte della Confederazione (in particolare per le persone anziane o disabili); e
- le persone bisognose di protezione con permesso di dimora (50 % della somma forfettaria, cfr. l'art. 88 cpv. 2 vigente).

La somma forfettaria globale comprende, oltre al pagamento delle spese vere e proprie per vivere, contributi per i provvedimenti d'integrazione individuali. Ne fanno parte corsi per imparare una lingua nazionale, aiuto nella ricerca di un lavoro e contributi finanziari di politica del lavoro che sono offerti da vari enti e non sono a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione. Sarà mantenuto il finanziamento da parte della Confederazione dei progetti d'integrazione speciali nel quadro del programma d'integrazione coordinato dall' Aiuto svizzero ai rifugiati.

La somma forfettaria globale rappresenta per i Cantoni un incentivo ad agire in modo imprenditoriale e nell'ottica di una visione complessiva. Sarà compito dei Cantoni concepire l'assistenza, il sostegno e le misure d'integrazione in modo da raggiungere al più presto una duratura integrazione sociale ed economica. La responsabilità e la valutazione dei provvedimenti atti a raggiungere detto obiettivo spetta ai Cantoni e alle persone da loro incaricate. Essi si assumono anche i rischi derivanti dal fatto di non avere eseguito il lavoro d'integrazione poiché gli indennizzi finanziari della Confederazione per determinate categorie di persone cessano dopo un certo periodo di tempo.

#### **1.3.1.4 Le ripercussioni economiche e finanziarie degli incentivi istituzionali**

Nel loro complesso, le nuove forme di finanziamento non modificano la ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. Il preventivo previsto per l'aiuto sociale alle persone con procedura d'asilo pendente e ai rifugiati riconosciuti per i quali la Confederazione si assume le spese coprirà non solo le spese occasionate ma, nel contempo, darà ai Cantoni che sapranno incrementare la loro efficienza, la possibilità di costituire riserve. L'indennizzo dell'aiuto sociale mediante somme forfettarie durante la fase esecutiva consente di finanziare la durata media della permanenza in Svizzera delle persone interessate e pertanto assicura a tutti i Cantoni un congruo indennizzo. Il cambiamento del sistema di finanziamento gioverà alla Confederazione soltanto se i nuovi incentivi istituzionali porteranno a una diminuzione della durata di permanenza in Svizzera<sup>4</sup> delle persone soggette al settore dell'asilo e se un numero maggiore di persone ammesse provvisoriamente potrà essere inserito nel mercato del lavoro. Per contro, conformemente alla logica di tutti i modelli d'incentivo, il singolo Cantone potrà ottenere utili o perdite a seconda che, con le sue prestazioni nel settore sociale e con la sua attuazione degli allontanamenti, conseguirà risultati migliori o peggiori di quelli della media degli altri Cantoni. A ogni modo, e questo è decisivo, la concezione e l'applicazione del sistema di finanziamento mediante somme forfettarie globali non sono a priori né un vantaggio né uno svantaggio per nessun Cantone: ognuno di essi può sfruttare al meglio la sua capacità concorrenziale (grandezza, organizzazione, mercato del lavoro) per conseguire risultati soddisfacenti nell'interesse dell'intera comunità e della politica nazionale in materia d'asilo.

La concessione dell'ammissione a titolo umanitario a diverse migliaia di persone che attualmente sono ammesse provvisoriamente avrà con ogni probabilità conseguenze

<sup>4</sup> Oggi la durata di permanenza media ridotta di un giorno consentirebbe così alla Confederazione risparmiare per un ammontare di almeno 500 000 franchi all'anno.

positive sulle finanze federali e un'influenza neutra o leggermente positiva sulle finanze cantonali. Questi presumibili utili giustificano il sostegno da parte della Confederazione di misure che mirano a promuovere l'integrazione nel sistema di formazione e in un'attività professionale. In futuro, le uscite risultanti per le nuove misure d'integrazione dovranno essere per lo meno compensate se non addirittura ridotte mediante i risparmi che potranno venire realizzati sulle spese di aiuto sociale a seguito dell'indipendenza finanziaria anticipata delle persone ammesse a titolo umanitario.

### **1.3.1.5 L'introduzione dei nuovi modelli di finanziamento**

La politica sociale nel settore dell'asilo è un compito comune di Confederazione e Cantoni. È pertanto indispensabile che le disposizioni relative al disciplinamento del finanziamento di queste attività e alla loro impostazione strategica siano elaborate in un processo comune e in stretto dialogo con tutti gli interessati. Le proposte che figurano nel presente messaggio sono già state discusse con esperti cantonali.

Inoltre, all'inizio del 2002, l'UFR ha proceduto al calcolo dei preventivi e alla pianificazione finanziaria nel settore dell'aiuto sociale impiegando sia i metodi utilizzati fino ad allora sia quelli proposti nel messaggio. Il raffronto tra la pianificazione finanziaria reale e quella virtuale consentirà a tutti i partecipanti di valutare le ripercussioni e le conseguenze dei futuri cambiamenti. Istituito nel novembre del 2001, un gruppo tecnico misto composto di periti dell'UFR, della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia, della Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali e della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze è incaricato di comparare e di analizzare i dati della Confederazione e dei Cantoni. Vengono così appurati eventuali rischi finanziari finora mai tenuti in considerazione che in seguito, nel quadro dell'elaborazione dell'ordinanza, verranno evitati mediante opportuni adeguamenti. In particolare, dev'essere testata l'idoneità del modello di finanziamento definitivo risultante dagli esiti della procedura di consultazione in situazioni di crisi (virtuali) nelle quali, improvvisamente, un gran numero di persone cercasse protezione in Svizzera e, dopo pochi mesi, lasciasse il nostro Paese, come è stato il caso nel 1999 e nel 2000 all'apice della guerra nel Kosovo.

### **1.3.1.6 Trasparenza e vigilanza in materia finanziaria**

#### **Maggiore chiarezza sul piano federale**

Grazie all'articolazione del preventivo degli aiuti sociali dell'UFR in pochi posti e grazie al fatto di considerare gli obiettivi delle politiche in materia d'asilo, di migrazioni e del sociale, la Confederazione può individuare meglio i suoi obblighi in tali ambiti, dando al Consiglio federale e al Parlamento la possibilità di fissare in modo più mirato gli obiettivi strategici e di adeguare alle circostanze la ripartizione dei mezzi finanziari ai Cantoni.

In base all'analisi di dati rilevanti, a indicatori che si riferiscono alle somme forfettarie globali per le persone con procedura d'asilo pendente nonché ai risultati provenienti dal controlling in materia di procedura e di esecuzione, sarà possibile determinare, approssimativamente, i costi e gli utili delle attività sostenute dall'UFR.

## **La nuova vigilanza della Confederazione in materia finanziaria e le sue ripercussioni**

Nel quadro del nuovo modello di finanziamento in materia di asilo, i Cantoni ricevono trasferimenti di importi calcolati in base ai dati registrati nella banca dati AUPER2 (prossimamente banca dati Stranieri 2000) relativi al numero delle persone soggette al settore dell'asilo. Il calcolo avviene quindi indipendentemente dalle spese che i Cantoni devono effettivamente affrontare nell'adempimento dei loro compiti in questo settore. Se gestiscono in modo inadeguato tali mezzi, i Cantoni devono sopportare essi stessi le conseguenze finanziarie che ne derivano. Questo motivo è già da solo sufficiente a indurre le autorità cantonali preposte alla vigilanza in materia finanziaria a operare con maggiore oculatezza in questo ambito. Indirettamente e a medio termine, la qualità delle prestazioni delle amministrazioni cantonali influirà sulla portata dei mezzi finanziari distribuiti dalla Confederazione. La responsabilità politica e l'obbligo di risarcire le spese derivanti dall'assistenza di base spetta come finora alla Confederazione. Essa dovrà pertanto vigilare sulla trasparenza dei conteggi dei Cantoni relativi all'asilo (art. 95 LAsi) e garantire che le eventuali richieste di aumento dei sussidi federali si fondino su conteggi allestiti secondo le prescrizioni e su un sistema cantonale giudicato efficace.

I nuovi modelli di finanziamento danno un'importanza particolare ai risultati conseguiti nel settore dell'asilo grazie all'intervento pubblico. Gli obiettivi concordati in modo chiaro consentono di verificare l'efficacia dei provvedimenti presi. Indicano il rapporto fra i mezzi impiegati e i risultati ottenuti non soltanto nel settore della vera e propria politica dell'asilo (procedura, riconoscimento, opposizioni, partenze), ma anche nel settore della politica sociale (convivenza e pace sociale, formazione, rientro volontario, attività professionali, integrazione dei rifugiati riconosciuti).

L'analisi dei differenti metodi di lavoro e di organizzazione dei Cantoni e la messa a confronto della loro efficacia costituiscono una parte essenziale della vigilanza in materia finanziaria esercitata dalla Confederazione. Concorrono a valutare gli effetti delle somme forfetarie globali e, se necessario, a proporre adeguamenti della loro struttura e dei loro importi.

Grazie alla pubblicazione dei conteggi annuali dei Cantoni e dei Comuni, i risultati finanziari delle amministrazioni relativi al settore dell'asilo saranno resi noti all'opinione pubblica e ai Parlamenti cantonali. La presente revisione di legge propone pertanto l'obbligo della pubblicazione dei dati rilevanti e dei conteggi per le organizzazioni attive nel settore dell'asilo che ricevono sussidi federali.

I nuovi principi che reggono la vigilanza in materia finanziaria implicano l'analisi e la valutazione dei sistemi e sostituiscono di norma gli attuali controlli dei casi singoli. Concretamente si tratta di evitare, o almeno di ridurre a un minimo, i rischi che il nuovo sistema potrebbe comportare.

I versamenti della Confederazione sono calcolati in base ai dati del sistema AUPER2. L'entità del preventivo della Confederazione dipende in maniera decisiva dall'esattezza, dall'affidabilità e dalla velocità del flusso dei dati rilevati e trasmessi dalle autorità cantonali di polizia degli stranieri e da quelle preposte alle opere sociali. Di conseguenza l'UFR presterà maggiore attenzione a questo settore e si adopererà affinché le informazioni dei Cantoni siano elaborate nel migliore dei modi e siano comunicate per tempo.



## **1.3.2 Diritti e doveri individuali**

### **1.3.2.1 Introduzione**

Per quanto riguarda l'aiuto sociale, negli ultimi anni si è generalmente imposta l'opinione che i beneficiari di tale aiuto abbiano non soltanto diritti, ma anche doveri e che ogni beneficiario, nei limiti delle sue possibilità, debba fornire una prestazione che, nella misura in cui è adempita, influisca direttamente sull'ammontare del suo sussidio. La legge sull'asilo dovrebbe pertanto essere modificata nel senso della massima coerenza possibile fra i diritti e doveri dei richiedenti l'asilo e i sussidi che spettano loro nell'ambito dell'aiuto sociale o delle loro possibilità d'inserimento nel mercato del lavoro. Per attuare detti principi, per la fase della procedura d'asilo si è discusso su varie proposte. Alcune di queste sono però fallite per l'opposizione dei Cantoni che erano direttamente toccati dall'attuazione delle misure proposte. Altre sono fallite per ragioni pratiche e finanziarie.

Al fine di attuare misure quali la riduzione al minimo dell'aiuto sociale una volta scaduto il termine di partenza o l'accesso selettivo al mercato del lavoro, non è però necessario creare un nuovo diritto federale. Questo sia perché le relative disposizioni figurano già in diversi atti normativi cantonali sia perché l'erogazione delle prestazioni di aiuto sociale compete sostanzialmente ai Cantoni, di modo che una legislazione supplementare a livello federale in tale settore non si giustifica.

Di seguito verranno trattati solamente i diritti e i doveri individuali a proposito dei quali la Confederazione può o deve intervenire direttamente, ovvero l'accesso al mercato del lavoro e l'introduzione di un contributo speciale al posto dell'obbligo di garanzia e dell'obbligo di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia. Riguardo all'accesso alle prestazioni del settore sanitario e al nuovo disciplinamento dei contributi minimi AVS/AI per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario e le persone ammesse provvisoriamente, si rinvia ai numeri 2.5 e 2.6.

### **1.3.2.2 Accesso al mercato del lavoro per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone ammesse a titolo umanitario**

#### **Situazione iniziale / Disciplinamento attuale**

Durante i primi tre mesi dopo la presentazione della domanda d'asilo i richiedenti non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa. Se prima della scadenza del termine è presa una decisione negativa di prima istanza, il Cantone può negare per altri tre mesi l'autorizzazione d'esercitare un'attività lucrativa (art. 43 LAsi [vigente]).

L'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa si estingue con lo spirare del termine di partenza fissato allorché la procedura d'asilo termina con una decisione negativa passata in giudicato, anche se il richiedente si è avvalso di un mezzo d'impugnazione straordinario o di un rimedio di diritto.

Le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro decidono in merito al rilascio di un permesso per l'esercizio di un'attività lucrativa. Il principio della priorità dei lavoratori indigeni si applica anche ai richiedenti l'asilo e alle persone oggi ammesse

provvisoriamente, vale a dire che queste persone possono ottenere un permesso di lavoro soltanto se per il posto in questione non è disponibile alcun lavoratore indigeno. Le autorità cantionali preposte al mercato del lavoro decidono inoltre a quali settori possono accedere i richiedenti l'asilo e le persone oggi ammesse provvisoriamente per esercitarvi un'attività lucrativa.

L'argomentazione in base alla quale l'attuale disciplinamento dell'accesso al mercato del lavoro renderebbe interessante la Svizzera quale Paese d'asilo può essere confutata mediante un'indagine scientifica. Lo studio<sup>5</sup> svolto dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni (FSM) su incarico dell'UFR giunge infatti alla conclusione che per i richiedenti l'asilo le condizioni economiche, fra cui il disciplinamento dell'accesso al mercato del lavoro, svolgono un ruolo secondario nella scelta del Paese di destinazione. Decisive sono piuttosto le relazioni familiari già esistenti nel Paese di destinazione e le reti sociali.

Per contro è possibile che le misure prese nei Paesi confinanti che causano una migrazione secondaria verso la Svizzera possano essere in parte contrastate mediante misure adeguate sul mercato locale.

Dagli esiti di un altro studio<sup>6</sup> si può concludere che, sul mercato del lavoro svizzero, la domanda di lavoratori provenienti dal settore dell'asilo, che di regola vengono reclutati per lavori a basso stipendio sul gradino più basso del mercato del lavoro, si è stabilizzata intorno ai 15 000–17 000 occupati. Anche se un numero maggiore di richiedenti l'asilo si offrisse di lavorare, molto probabilmente non vi sarebbe neppure un numero sufficiente di posti adeguati a disposizione. D'altra parte, il collocamento di questa mano d'opera sul mercato del lavoro indica altresì che i richiedenti l'asilo non entrano in concorrenza con gli Svizzeri e soltanto limitatamente con gli altri lavoratori stranieri.

### **Nuovo sistema di incentivi per l'accesso al mercato del lavoro delle persone ammesse a titolo umanitario**

Con la revisione parziale della legge sull'asilo i Cantoni sono invogliati, mediante incentivi finanziari, a rilasciare un permesso di lavoro alle persone ammesse a titolo umanitario piuttosto che ai richiedenti l'asilo o alle persone ammesse provvisoriamente. Riguardo all'accesso al mercato del lavoro, questi ultimi rimangono soggetti al disciplinamento valido oggi per le persone ammesse provvisoriamente. Le persone ammesse a titolo umanitario verranno d'ora in poi trattate come stranieri con un permesso di dimora già autorizzati a esercitare un'attività lucrativa.

La Confederazione è interessata a che le persone che rimangono in Svizzera a lungo termine (in particolare le persone ammesse a titolo umanitario) vengano integrate nel mercato del lavoro in modo da non essere esclusivamente dipendenti dall'aiuto sociale. Ogni persona che esercita un'attività lucrativa è in grado di mantenere sé stes-

<sup>5</sup> «Asyldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen, Denise Efinoyi, Milena Chimenti, Janine Dahinden, Etienne Piguet» del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni, Neuchâtel, dicembre 2000.

<sup>6</sup> Etienne Piguet, Jean-Hugues Ravel, «Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse». 1996–2000. Rapporto di studio 19/2002 del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni. Neuchâtel: SFM/FSM.

sa e almeno una parte della sua famiglia<sup>7</sup>. Nel rilasciare i permessi di lavoro, ai Cantoni si raccomanda di considerare se e come la persona in questione cooperi con le autorità preposte alla procedura d'asilo. Tale orientamento sarà rafforzato dalle nuove modalità del finanziamento federale dell'aiuto sociale, che favorisce i Cantoni che rilasciano permessi di lavoro di preferenza alle persone ammesse a titolo umanitario.

Le modalità per il calcolo della somma forfettaria per le persone ammesse a titolo umanitario e per le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora permettono di creare incentivi per l'occupazione di questi gruppi di persone. I Cantoni che favoriscono maggiormente l'occupazione delle persone ammesse a titolo umanitario possono realizzare un utile finanziario poiché la Confederazione, per le persone ammesse a titolo umanitario che svolgono un'attività lucrativa, trasferisce importi limitati ai Cantoni anche se questi non hanno dovuto erogare alcun aiuto sociale.

L'occupazione dei richiedenti l'asilo sarebbe invece meno vantaggiosa per le finanze cantonali poiché per i richiedenti l'asilo che esercitano un'attività lucrativa e per i loro congiunti non ha luogo alcun rimborso dell'aiuto sociale. Nel complesso l'incentivo provocherà uno spostamento dell'occupazione dai richiedenti l'asilo alle persone ammesse a titolo umanitario.

### **Competenza del Consiglio federale di emanare un divieto di lavorare limitato nel tempo per i richiedenti l'asilo**

Nel quadro della procedura di consultazione relativa alla revisione parziale della legge sull'asilo è stato chiesto di attribuire al Consiglio federale la competenza di emanare un divieto di lavoro per i richiedenti l'asilo. A motivazione della richiesta è stato addotto il fatto che, nel raffronto internazionale, la Svizzera apparterebbe a quei Paesi che consentono in maniera relativamente rapida l'accesso al mercato del lavoro – e sarebbe quindi interessante per i richiedenti l'asilo –, e che, in base alla legge vigente, il Consiglio federale non avrebbe alcuna competenza a emanare eventuali misure correttive necessarie in questo settore.

Come già menzionato, la concezione dell'accesso al mercato del lavoro non è un fattore decisivo per la scelta del Paese di destinazione del richiedente l'asilo. Il divieto generale di lavorare non avrebbe dunque un effetto dissuasivo determinante. Tuttavia, dovremmo comunque ottenere la competenza per emanare, in situazioni straordinarie, un divieto di lavoro temporaneo per determinati gruppi di richiedenti l'asilo. In questo ambito, sarà imperativo fare in modo che il divieto sia applicato in modo non discriminante. Inoltre si dovrà fare uso di tale competenza solo se permette di influire sul numero delle domande d'asilo depositate in situazioni particolari, anche senza poterle evitare del tutto. Ad esempio, una migrazione secondaria da un altro Stato d'accoglienza che esegue già allontanamenti.

<sup>7</sup> L'aiuto sociale per 1000 persone in più costa alla Confederazione dai 13 ai 14,5 milioni di franchi. 100 persone in più che esercitano un'attività lucrativa sgravano il bilancio della Confederazione da 2,6 a 3 milioni di franchi, poiché con il salario vengono sostenuti anche membri della famiglia.

### 1.3.2.3

## Rimborso mediante un contributo speciale

### Situazione iniziale

Tutte le spese d'assistenza, di partenza e di esecuzione nonché i costi della procedura di ricorso, ragionevolmente esigibili devono essere rimborsati anche se l'interessato non ha esercitato un'attività lucrativa (art. 85 cpv. 1). Una simile disposizione si giustifica in particolare per chi ha conseguito un patrimonio insperato (ad es. un'eredità o una vincita al lotto).

Nel 1992 sono stati inoltre introdotti l'obbligo di garanzia e l'obbligo di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia per i richiedenti l'asilo, obblighi che nel 1994 sono stati estesi alle persone ammesse provvisoriamente, disciplinando in tal modo a livello federale l'obbligo di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia, delle spese d'assistenza, di partenza e di esecuzione nonché i costi della procedura di ricorso. Grazie all'obbligo, per i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente, di versare il 10 per cento del loro salario su un conto di garanzia, in nove anni la Confederazione ha potuto incassare quasi 100 milioni di franchi.

L'obbligo di garanzia e l'obbligo di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora presentano tuttavia svantaggi noti da lungo tempo. In parte tali svantaggi sono insiti nel sistema stesso: l'onere amministrativo è enorme perché le spese devono essere addebitate individualmente sui conti di garanzia. Altrettanto onerose si sono rivelate le operazioni d'incasso presso i datori di lavoro e il versamento dei saldi attivi alle persone che erano state soggette all'obbligo di garanzia.

Il sistema degli obblighi di garanzia e di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia è stato a più riprese adattato e in parte migliorato nel corso degli anni. Gli svantaggi dovuti ai costi e all'onere amministrativo impongono tuttavia un ripensamento del sistema attuale.

### Introduzione di un contributo speciale

Con la presente revisione della legge si propone di sostituire gli attuali obblighi di garanzia e di rimborso (SiRück) con un contributo speciale. L'UFR ha ordinato all'Istituto di diritto fiscale di Berna una perizia allo scopo di verificare le possibilità di riscuotere un contributo (senza computo delle spese di aiuto sociale) dai richiedenti l'asilo, dalle persone ammesse provvisoriamente e dalle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora. La perizia ha concluso che, dal profilo giuridico, la cosa è fattibile, a patto di rispettare determinate condizioni. Segnatamente vi deve essere un particolare nesso di destinazione (equivalenza) fra l'utilizzazione del contributo e la cerchia delle persone soggette all'obbligo del contributo. Pertanto la cerchia delle persone soggette all'obbligo del contributo dovrebbe farsi carico unicamente dei costi causati dall'insieme della cerchia stessa (compresi i familiari). L'obbligo del contributo deve inoltre avere una durata limitata.

Con il contributo speciale, i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora continueranno a partecipare alle spese di aiuto sociale versando un determinato importo mensile del loro salario. Tuttavia, a differenza del sistema attuale, le spese occasionate non saranno più addebitate individualmente sui conti di garanzia. Il contributo speciale

sarà presumibilmente pagato per dieci anni a partire dall'inizio dell'attività lucrativa e sarà presumibilmente di 100 franchi al mese. Per non gravare i redditi bassi è inoltre previsto un limite minimo per l'obbligo al contributo speciale. A tale obbligo continueranno a essere assoggettati i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, a condizione che esercitino un'attività lucrativa. E questo vale indipendentemente dalle spese occasionate dal singolo caso.

Dal nuovo sistema del contributo speciale, l'UFR si aspetta entrate lorde annue dell'ordine di 13,5–14,4 milioni di franchi (calcolo secondo l'ipotesi di 15 000–16 000 posti di lavoro occupati da richiedenti l'asilo, persone ammesse a titolo umanitario e persone ammesse provvisoriamente). Grazie ai minori oneri amministrativi si prevede inoltre un risparmio di circa 2 milioni di franchi l'anno. Le entrate nette dovrebbero presumibilmente ammontare a circa 12,5–13,4 milioni di franchi l'anno. In tal modo le entrate nette restano pressoché costanti, ma migliora sensibilmente il rapporto costi/profitto.

### **Ritiro dei valori patrimoniali**

Il ritiro dei valori patrimoniali fu introdotto nel 1995 e ha lo scopo di contribuire alla copertura di costi presenti o futuri in particolare nel settore dell'assistenza. I valori patrimoniali ritirati sono accreditati sul conto di garanzia individuale del richiedente l'asilo o della persona ammessa provvisoriamente e sono posti in compensazione, se occorre, con i costi effettivi o presunti.

Negli ultimi quattro anni l'ammontare delle entrate e il numero di ritiri dei valori patrimoniali sono costantemente diminuiti. Ciò vale anche per il raffronto tra la quota percentuale dei ritiri dei valori patrimoniali e le entrate complessive dei conti di garanzia. I ritiri dei valori patrimoniali comportano un maggiore onere amministrativo sia da parte della Confederazione sia da parte dei Cantoni. In particolare, ogni ritiro dei valori patrimoniali dev'essere oggetto di una decisione formale ed eventualmente rimborsato dopo che un ricorso è stato accolto. Per questi motivi, nell'avamprogetto sottoposto a consultazione abbiamo proposto di passare dall'obbligo di garanzia e di rimborso delle somme versate a titolo di garanzia a un altro sistema, e di rinunciare al ritiro dei valori patrimoniali. Mentre il nuovo sistema proposto nell'avamprogetto sottoposto a consultazione è stato largamente accolto, una maggioranza dei Cantoni si è pronunciata contro un'abolizione del ritiro dei valori patrimoniali, soprattutto perché questo ritiro rappresenta per essi in primo luogo una misura preventiva negli ambienti della droga. In base ai pareri inoltrati da parte dei Cantoni abbiamo di conseguenza deciso di mantenere suddetto ritiro, ritenendo di dovere tener conto dell'opinione e dei bisogni della maggioranza dei Cantoni.

Il ritiro dei valori patrimoniali deve avvenire secondo gli stessi presupposti attuali (attuale art. 86 cpv. 4 LAsi): se è provato il possesso penalmente rilevante di valori patrimoniali si procede a una confisca penale. Se il possesso penalmente rilevante di valori patrimoniali non può essere provato, il ritiro dei valori patrimoniali dev'essere, da un lato, un contributo al rimborso delle spese di aiuto sociale (il ritiro dei valori patrimoniali non è quindi una tassa) e, dall'altro, indirettamente, uno strumento delle autorità cantonali per arginare la microcriminalità. Oltre al ritiro dei valori patrimoniali, anche l'applicazione conseguente dell'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio (misure coercitive; art. 13e LDDS) sono mezzi efficaci per combattere la microcriminalità.

Alla stessa stregua del contributo speciale, il ritiro dei valori patrimoniali non verrà più calcolato in base alle spese effettive. Per contro, la durata dell'obbligo del versamento del contributo speciale sarà accorciata rispetto al ritiro dei valori patrimoniali. Entrate supplementari ottenute grazie al ritiro dei valori patrimoniali senza accorciare la durata dell'obbligo del versamento del contributo contravverrebbe al principio di equità. Se i ritiri dei valori patrimoniali venissero calcolati in base alle spese effettive, bisognerebbe ripristinare i conti (di garanzia) individuali, che il contributo speciale intenderebbe proprio abolire.

Se un ritiro dei valori patrimoniali è avvenuto nei primi mesi della procedura d'asilo, l'intero ritiro va rimborsato a scopo d'incentivo, su richiesta del richiedente l'asilo, se egli lascia la Svizzera entro sette mesi da quando ha inoltrato la domanda.

## **1.4 Risultati della procedura preliminare**

Nella nostra seduta del 15 giugno 2001 abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di effettuare una procedura di consultazione scritta in merito all'avamprogetto di revisione parziale della legge sull'asilo e alle connesse modifiche della LDDs e della LAMal. La procedura si è svolta dal 20 giugno al 20 settembre 2001. Complessivamente sono stati inoltrati 86 pareri. Sull'avamprogetto si sono espressi tutti i Cantoni, il PLR, il PSS, il PPD, le donne PPD, l'UDC e il PES, come pure l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR) e l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR). Dopo averne preso atto, abbiamo pubblicato i risultati della procedura di consultazione in occasione della nostra seduta del 24 aprile 2002.

### **Regola dello Stato terzo**

La maggioranza dei Cantoni, il PLR, il PPD nonché l'Unione delle città e dei comuni e l'Unione delle arti e mestieri sono favorevoli a una regola dello Stato terzo com'è stata proposta e vi è unanimità sul fatto che la regola dello Stato terzo in vigore debba essere adeguata. Il PSS, le istituzioni di soccorso, le organizzazioni ecclesiastiche e le ONG chiedono che si rinunci ad applicare la regola dello Stato terzo quando gli interessati hanno dei vincoli positivi con la Svizzera. Il richiedente l'asilo deve poi potere confutare, con requisiti minimi posti all'onere della prova, la regola della presunzione della sicurezza di uno Stato terzo da noi designato sicuro. Entrambe le obiezioni sono state accolte nel presente disegno di legge.

Per contro, è stata respinta la richiesta di una definizione legale dello Stato terzo da noi designato sicuro, dato che a livello di legge non è possibile enumerare in maniera esaustiva tutti i criteri e che una simile definizione non è presente neppure nella nozione di «Safe-Country». I criteri fondamentali per determinare gli Stati terzi sicuri dovranno però essere illustrati nel presente messaggio. La designazione degli Stati terzi sicuri si limiterà sostanzialmente agli Stati europei, in particolare ai Paesi a noi limitrofi. Per questa ragione non è opportuno il coinvolgimento dell'ACNUR e delle ONG nella definizione degli Stati terzi sicuri.

È stato inoltre chiesto che, nel quadro del cambiamento dal profilo concettuale della regola dello Stato terzo, si tenga conto dell'evoluzione nella giurisprudenza internazionale in merito alla CEDU e della futura introduzione nella Costituzione federale della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost, RS 101). Questa richiesta è stata

accolta ed è stato ripensato l'iter delle procedure di ricorso in caso di procedura d'asilo accelerata.

### **Misure sostitutive in caso di allontanamento non eseguibile**

I pareri in merito alle misure sostitutive in caso di allontanamento non eseguibile *sono risultati controversi*. La maggioranza dei Cantoni, il PPD, il PLR e l'UDC hanno in particolare criticato il disciplinamento previsto nel disegno di legge sull'asilo, che a loro avviso ribalterebbe i costi della Confederazione sui Cantoni. Inoltre la Confederazione si intrometterebbe nelle competenze cantonali. Oltre a ciò, in considerazione dei più elevati requisiti posti nella procedura d'ammissione, gli stranieri sarebbero svantaggiati. Si adduce anche il fatto che l'attuale disciplinamento per i casi di rigore ai sensi dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RS 823.21), tiene già conto dell'esigenza di una regolarizzazione del soggiorno in Svizzera. Sarebbe altresì inaccettabile la competenza delegataci di emanare disposizioni più favorevoli per quanto concerne le condizioni richieste per riconoscere un caso di rigore personale grave. Non si propone di disciplinare le ripercussioni delle procedure che si protraggono a lungo, bensì di evitarle prevedendo termini ordinatori legali entro i quali l'UFR e la CRA devono sbrigare le domande d'asilo. Per finire si richiede prudenza riguardo al riconoscimento di nuovi diritti. Anche dopo sei anni di ammissione provvisoria si dovrebbe procedere alla verifica della volontà di integrazione.

I partecipanti favorevoli al disciplinamento proposto (PSS, PES, istituzioni di soccorso e organizzazioni ecclesiastiche) chiedono di ridurre il periodo d'attesa per la concessione di un permesso di dimora. Va mantenuto, per contro, l'attuale termine di quattro anni in presenza di un caso di rigore personale, e quest'ultimo va verificato anche in caso di procedura d'asilo conclusa.

I partecipanti alla procedura di consultazione sono unanimi nel ritenere che l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente, e che quasi certamente non lasceranno o non dovranno più lasciare il nostro Paese, debba essere facilitata. I pareri divergono, invece, per quanto riguarda il miglioramento dell'integrazione e l'assunzione futura delle spese eventuali indotte dalle persone che beneficiano della previdenza. In merito, abbiamo incaricato il DFGP di elaborare una soluzione capace di raccogliere un ampio consenso a livello politico.

### **Nuovi modelli di finanziamento nel settore dell'aiuto sociale**

L'introduzione di un sistema di somme forfettarie globali per il rimborso dei Cantoni nel settore dell'aiuto sociale è accolto favorevolmente dalla maggioranza dei Cantoni, dal PPD, dal PLR e dall'UDC. L'ampio consenso si riferisce alle grandi linee del modello e all'introduzione di incentivi istituzionali, che perseguono effetti di risparmio mediante una maggiore efficienza e non mediante riduzioni supplementari. I pareri favorevoli concordano sul fatto che il nuovo modello di finanziamento non debba ripercuotersi finanziariamente sui Cantoni, che dovrebbero esprimersi anche sui testi dell'ordinanza in quanto la norma di delega legale sarebbe formulata in maniera troppo ampia. La richiesta è già parzialmente soddisfatta dalla stretta cooperazione con i Cantoni in atto nell'elaborazione dei punti importanti ai fini del computo delle somme forfettarie mediante calcoli campione delle spese in base al sistema di finanziamento previsto e confronti con i rimborsi calcolati secondo il sistema attuale.

Si chiede inoltre il mantenimento del principio della piena copertura dei costi per soluzioni vantaggiose nel settore dell'aiuto sociale e che gli oneri amministrativi non siano conteggiati nella somma forfettaria. La richiesta è stata accolta.

I Cantoni vorrebbero che l'introduzione del nuovo sistema avvenga al più presto nel 2005. Determinante per l'entrata in vigore del nuovo disciplinamento è la conclusione del dibattito parlamentare. Rimangono salvi un'eventuale disposizione transitoria o l'adeguamento del momento dell'entrata in vigore.

## **2 Parte speciale**

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

#### **2.1.1 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo**

*Art. 6a* Autorità competente

Per motivi inerenti alla sistematica della legge, l'attuale articolo 25 è inserito nella sezione 1 (Disposizioni generali) del capitolo 2 della legge sull'asilo. La disposizione è inoltre completata da altri due capoversi concernenti la regola dello Stato terzo.

Il *capoverso 1* è identico al vigente articolo 25.

Il *capoverso 2 lettera a* riprende il tenore del vigente articolo 34 capoverso 1, in base al quale possiamo designare come Stati d'origine o di provenienza sicuri gli Stati nei quali non vi è pericolo di persecuzioni (nozione di «Safe-Country»). Il trasferimento della disposizione avviene per motivi inerenti alla sistematica della legge visto che in questa parte della disposizione si tratta di una norma che concerne la competenza. Per motivi redazionali e per meglio sottolineare la differenza con il disciplinamento di cui alla lettera b (Stati terzi sicuri), il termine «Stati» è sostituito con «Stati d'origine o di provenienza». Dal punto di vista del contenuto, non vi sono cambiamenti.

Il *capoverso 2 lettera b* delega al Consiglio federale la competenza di designare gli Stati terzi sicuri. Gli Stati terzi sicuri da noi designati si distinguono da altri Stati terzi sicuri per il fatto che per quanto concerne i primi si parte dalla presunzione che essi garantiscono una protezione dall'allontanamento in uno Stato in cui vi è persecuzione. Gli allontanamenti verso Stati terzi sicuri che non sono stati designati tali dal Consiglio federale devono adempire le medesime condizioni. Tuttavia non ci si può appellare alla presunzione, ma occorre di volta in volta procedere all'esame del singolo caso, verificando se vi siano indizi secondo cui nello Stato terzo non vi è una protezione effettiva dal respingimento (cfr. art. 34 cpv. 4 lett. c LAsi).

Nel designare gli Stati terzi sicuri, disponiamo di un determinato margine discrezionale, esattamente come quando determiniamo gli Stati d'origine e di provenienza sicuri. La legge limita tuttavia chiaramente tale margine di azione: il limite assoluto nella designazione di Stati terzi sicuri risiede nel rispetto del principio di «non respingimento». Tale principio presuppone imperativamente la ratifica e il rispetto:

- della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; CEDU; RS 0.101);



- della Convenzione sui rifugiati (Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati; RS 0.142.30); o
- di norme giuridiche equivalenti.

Inoltre, il Consiglio federale si conforma alla Raccomandazione del Consiglio d'Europa R [97] 22, adottata dal Comitato dei ministri il 25 novembre 1997, che stabilisce le condizioni fondamentali per la designazione e la procedura nei casi di allontanamento verso Stati terzi ed esige ad esempio la ratifica e il rispetto del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici (RS 0.103.2) e della Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105).

Un altro limite è dato dagli ostacoli all'allontanamento che devono essere esaminati sia nell'ambito dell'allontanamento verso gli Stati d'origine o di provenienza sia in quello verso gli Stati terzi.

Solo gli Stati che in base alla loro stabilità politica garantiscono il rispetto degli strumenti giuridici summenzionati e dei principi di uno Stato di diritto, possono essere considerati Stati terzi sicuri. Elencare tutte le Convenzioni sui diritti dell'uomo è superfluo, poiché l'obbligo di rispettare il principio di «non respingimento» comprende già tutte le convenzioni concluse in questo ambito. Del resto, si prevede di limitare la designazione di Stati terzi sicuri agli Stati dell'Unione europea, in particolare agli Stati a noi limitrofi.

### *Capoverso 3*

Verificheremo periodicamente, come finora, che le condizioni per la designazione degli Stati d'origine e di provenienza sicuri e per gli Stati terzi sicuri sussistano. Il presente capoverso sostituisce l'attuale articolo 34 capoverso 1 ultimo periodo della legge sull'asilo e contempla ora anche l'esame periodico delle nostre decisioni volte a determinare gli Stati terzi sicuri.

## *Art. 10*            Messa al sicuro e confisca di documenti

### *Capoverso 5*

Secondo l'articolo 28 della Convenzione sui rifugiati, una persona riconosciuta in Svizzera quale rifugiato ha diritto a un titolo di viaggio per rifugiati. Poiché i documenti di viaggio e di legittimazione nazionali dei rifugiati riconosciuti rimangono depositati negli atti dell'UFR, il loro possesso può indicare che un rifugiato riconosciuto si è messo volontariamente sotto la protezione dello Stato d'origine e quindi non è più sotto la tutela della Svizzera. Secondo il diritto vigente, la messa al sicuro di documenti nazionali a destinazione dell'UFR è possibile solo per i richiedenti l'asilo (art. 10 cpv. 1). L'introduzione del capoverso 5 consente ora di colmare tale lacuna, poiché garantisce che anche i passaporti e i documenti di legittimazione nazionali dei rifugiati riconosciuti siano messi al sicuro a destinazione dell'UFR. In tal modo, l'UFR può porre volontariamente i rifugiati sotto la tutela delle autorità nazionali nell'ambito di una procedura di revoca dell'asilo.

*Art. 14* Relazione con la procedura di polizia degli stranieri

*Capoverso 1*

La modifica proposta riguarda un adeguamento linguistico che permette di concretizzare meglio la definizione vigente di «decisione passata in giudicato», in cui rientrano in particolare anche le domande d'asilo stralciate dopo il loro ritiro. La versione francese in vigore tiene già conto di tale situazione.

*Art. 17* Disposizioni procedurali particolari

*Capoverso 3*

Conformemente alle disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo (RS 0.107), i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati sono oggetto di una protezione particolare. Di conseguenza, conformemente al diritto svizzero applicabile già oggi, le competenti autorità cantonali devono avviare misure tutorie nei confronti di tali persone. Se la nomina di un tutore o di un curatore non è possibile immediatamente, occorre designare una persona di fiducia che, per la durata della procedura d'asilo, tuteli gli interessi del minorenne.

Per l'avvio di misure tutorie e la nomina di una persona di fiducia, il capoverso 3 vigente presupponeva l'attribuzione del minorenne a un Cantone (art. 27 cpv. 3 LAsi). Ora, anche nel caso di minorenni non accompagnati, deve essere possibile prendere decisioni presso il centro di registrazione ed eseguire allontanamenti. Sia nella procedura all'aeroporto sia presso i centri di registrazione, occorre di conseguenza ordinare misure tutorie e nominare una persona di fiducia nella misura in cui vi siano eseguite fasi procedurali rilevanti ai fini della decisione che vanno oltre l'interrogazione sommaria.

Infine, l'articolo 17 capoverso 3 menziona i casi in cui deve essere nominata una persona di fiducia. A tale proposito, non necessitiamo di ulteriori disposizioni. Per questo motivo, l'ultimo periodo del vigente articolo 17 capoverso 3 (delega al Consiglio federale di disciplinare le eccezioni) è stralciato.

*Capoverso 4*

Il Consiglio federale disciplinerà mediante ordinanza l'accesso effettivo alla consulenza e rappresentanza legale nell'ambito della procedura all'aeroporto e presso i centri di registrazione.

*Art. 17a (nuovo)* Emolumenti per prestazioni

L'articolo 4 della legge federale del 4 ottobre 1974 a sostegno di provvedimenti per migliorare le finanze federali (RS 611.010) stabilisce che il Consiglio federale emana disposizioni circa la riscossione di emolumenti adeguati per decisioni e altre prestazioni dell'Amministrazione federale. Di conseguenza l'UFR sarà in avvenire autorizzato a fatturare emolumenti e spese cagionati da prestazioni in favore di terzi.

Per esempio, l'UFR effettua regolarmente, su mandato di terzi, analisi linguistiche e sulla provenienza (analisi LINGUA). Per tali prestazioni, la Confederazione dovrebbe poter far valere i corrispondenti emolumenti e spese. Per i Cantoni e i Comuni

tali prestazioni saranno tuttavia gratuite, a condizione che chiedano le prestazioni per se stessi.

## Art. 22 Procedura all'aeroporto

La struttura cronologica del presente articolo è nuova: il capoverso 1 include ora i provvedimenti che devono essere adottati per decidere in merito a un'autorizzazione di entrata in Svizzera. Il capoverso 2 determina le condizioni per rifiutare l'entrata in Svizzera. Di conseguenza il capoverso 3 definisce l'assegnazione di un luogo di soggiorno. Il capoverso 4 stabilisce la procedura prima del rifiuto di entrata e dell'assegnazione di un luogo di soggiorno. Il capoverso 5 descrive tale luogo. Il capoverso 6 attribuisce alle autorità federali la competenza, all'aeroporto, di assegnare un richiedente l'asilo a un Cantone. Per gli altri casi definisce l'ulteriore procedura d'asilo all'aeroporto.

### *Capoverso 1*

Per le persone che presentano la domanda d'asilo in un aeroporto svizzero, sono in primo luogo rilevati i seguenti dati: accertamento dell'identità, esame dattiloscopico (ne sono esclusi i giovani al di sotto dei 14 anni), fotografie, interrogazione sommaria sull'itinerario seguito e sui motivi che hanno indotto il richiedente l'asilo a lasciare il Paese. È possibile derogare a tale regola per i minorenni che sono accompagnati da adulti.

Le competenze descritte nel presente capoverso permettono di svolgere una procedura d'asilo completa all'aeroporto. A livello di contenuto le competenze corrispondono ai compiti delle autorità presso i centri di registrazione secondo l'articolo 26 capoverso 2 della legge sull'asilo. I richiedenti l'asilo all'aeroporto non hanno di norma diritto di soggiornare in Svizzera fino alla conclusione della procedura d'asilo. Per questo motivo, dal profilo della sistematica è giustificata la separazione dall'articolo 26 che rientra nella sezione «Procedura di prima istanza».

Oltre al presente capoverso, occorre menzionare esplicitamente il capoverso 6 (competenza per l'assegnazione ai Cantoni) e l'articolo 23 capoverso 1 (estesa competenza decisionale) che contribuiscono a dare pieno valore alla procedura d'asilo all'aeroporto. Da una simile procedura d'asilo risulta ovviamente che gli allontanamenti ordinati all'aeroporto possono essere eseguiti anche in caso di un'eventuale entrata in Svizzera.

Il *capoverso 2* descrive la seconda fase dalla procedura all'aeroporto. Le autorità esaminano se le condizioni per ottenere un'autorizzazione d'entrata in Svizzera e svolgere una procedura d'asilo sono adempite. Il contenuto corrisponde al vigente capoverso 1. La nuova formulazione dell'attacco del capoverso evidenzia chiaramente sulla base di quali dati l'autorità esamina un rifiuto di entrata e l'assegnazione di un luogo di soggiorno all'aeroporto.

### *Capoverso 3*

Se rifiuta l'entrata in Svizzera, l'Ufficio federale dei rifugiati assegna al richiedente l'asilo un luogo di soggiorno. La procedura è svolta di regola all'aeroporto se dai dati di cui al capoverso 1, si prospetta una decisione di non entrata nel merito o un rifiuto facilmente motivabile della domanda d'asilo e l'esecuzione di un eventuale allontanamento non sembra a priori priva di probabilità di successo. Un eventuale

allontanamento non è privo di probabilità di successo nel caso in cui i documenti d'identità siano disponibili o uno Stato terzo garantisca la riammissione. Se dai dati di cui al capoverso 1 è prevedibile l'accettazione della domanda d'asilo, il richiedente l'asilo deve essere assegnato a un Cantone secondo il capoverso 6.

Come finora, il capoverso 3 prevede inoltre l'obbligo della Confederazione di fornire un alloggio adeguato e ben organizzato. Nell'elaborazione dell'ordinanza esamineremo le modalità del soggiorno all'aeroporto.

Il *capoverso 4* definisce la procedura per il rifiuto d'entrata e l'assegnazione di un luogo di soggiorno. Il presente capoverso corrisponde essenzialmente al vigente capoverso 3. L'assegnazione di un luogo di soggiorno deve ora tuttavia essere ordinata in modo più dettagliato. Di norma, i richiedenti l'asilo soggiornano nell'ambito dell'aeroporto. Devono tuttavia essere resi attenti sul fatto che un eventuale ricovero in ospedale non influisce sul rifiuto d'entrata e sull'assegnazione. I richiedenti l'asilo devono inoltre essere informati che dopo un'eventuale decisione di allontanamento passata in giudicato, possono essere trattenuti per un massimo di 60 giorni dopo la presentazione della domanda d'asilo in un carcere in vista del rinvio forzato e che durante questo periodo è possibile presentare ricorso alla CRA contro il rifiuto d'entrata, l'assegnazione, il luogo, la legalità e la proporzionalità nonché contro la decisione d'asilo o di allontanamento.

Prima di un eventuale rifiuto d'entrata e dell'assegnazione di un luogo di soggiorno, alla persona interessata deve essere concesso il diritto di essere sentito. La decisione deve essere notificata entro due giorni dalla presentazione della domanda con l'indicazione dei rimedi giuridici. Il vigente termine di 48 ore è sostituito da un termine di due giorni. Contrariamente al disciplinamento anteriore, i termini sono in tal modo computati secondo l'articolo 20 della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), ossia un termine non scade nel fine settimana o in un giorno festivo generalmente riconosciuto, ma solo il primo giorno feriale seguente.

Come attualmente, al richiedente l'asilo deve essere accordata l'opportunità di farsi rappresentare. Le fasi della nuova concezione della procedura all'aeroporto saranno definite in modo dettagliato mediante ordinanza che disciplinerà anche le modalità d'accesso effettivo a una consulenza giuridica o di rappresentanza. Occorrerà pure definire le modalità di accesso alle informazioni sulla procedura d'asilo e i mezzi di comunicazione.

Il *capoverso 5* definisce il luogo in cui soggiornano le persone cui è stata rifiutata provvisoriamente l'entrata in Svizzera. *Primo periodo*: se a un richiedente l'asilo è rifiutata l'entrata in Svizzera, di norma, analogamente al disciplinamento vigente, gli è assegnata la zona di transito all'aeroporto. Inoltre, gli può essere assegnato anche un altro luogo idoneo, per esempio un ospedale in caso di malattia. Ciò consente, all'occorrenza, di assegnare al richiedente un altro luogo all'infuori della zona di transito dell'aeroporto, senza tuttavia che questa sia considerata formalmente un'entrata in Svizzera e senza implicare la necessità di assegnare il richiedente a un Cantone per la durata della procedura d'asilo.

L'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto o, eccezionalmente, di un altro luogo adeguato non deve superare complessivamente 60 giorni (per la composizione di questi 60 giorni confronta n. 1.2.2 e l'allegato 2 «Tavola sinottica: le modalità attuali e nuove della procedura all'aeroporto»). L'assegnazione è considerata una misura privativa della libertà. Secondo l'articolo 5 numero 1 lettera f della

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101), l'assegnazione è ammessa per impedire alla persona di penetrare irregolarmente nel territorio di uno Stato o per cautelarsi in vista di un'eventuale decisione di espulsione. Diversamente dalle persone che hanno depositato la propria domanda d'asilo presso il centro di registrazione, le persone all'aeroporto non sono ancora entrate in Svizzera. Un misura privativa della libertà nella procedura all'aeroporto è dunque intesa a impedire che una persona entri illecitamente nel territorio di uno Stato.

Oltre a essere legittima, una misura privativa della libertà deve essere anche proporzionata conformemente all'articolo 36 della Costituzione federale. L'assegnazione del luogo di soggiorno presso l'aeroporto è considerata una misura più moderata di quella che pone la persona in stato di carcerazione in vista del rinvio forzato. Se entro 20 giorni è possibile decidere in merito alla domanda d'asilo ed è emanata una decisione d'asilo di prima istanza all'aeroporto, l'ulteriore carcerazione serve a garantire l'esecuzione dell'allontanamento. Per quanto concerne la necessità di mantenere l'ulteriore carcerazione, va osservato quanto segue: una misura più moderata della carcerazione all'aeroporto dopo una decisione di allontanamento passata in giudicato porterebbe a una situazione grottesca in cui si dovrebbe permettere l'entrata a una persona ai fini dell'esecuzione di una decisione di allontanamento passata in giudicato. L'applicazione efficiente del rifiuto d'entrata e l'esecuzione di una decisione di allontanamento passata in giudicato presuppone che ciò avvenga solo con l'ulteriore carcerazione all'aeroporto o in un carcere in vista del rinvio forzato. Inoltre, in qualsiasi momento può essere presentato ricorso alla CRA contro la decisione di assegnazione di un luogo di soggiorno secondo i capoversi 2 e 3 (art. 108 cpv. 4 LAsi).

*Secondo periodo:* se la decisione di allontanamento è passata in giudicato, si può ordinare la carcerazione in vista del rinvio forzato (tenendo conto della durata massima dell'assegnazione di 60 giorni). La necessità di questa disposizione risulta dall'obbligo delle autorità di garantire un buon funzionamento. Questo provvedimento concerne soprattutto le persone che nel transito all'aeroporto oppongono resistenza. Ciò non presuppone tuttavia un comportamento penalmente rilevante. Dopo la scadenza del termine di 60 giorni o dopo l'assegnazione a un Cantone, la possibilità delle autorità cantonali di ordinare la carcerazione in vista del rinvio forzato secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettere a–c LDDS rimane salva.

### *Capoverso 6*

*Primo periodo:* la competenza dell'UFR, sancita nel capoverso 6, di assegnare i richiedenti l'asilo direttamente a un Cantone, è nuova. Secondo il diritto vigente, i richiedenti devono annunciarsi, in caso di un'eventuale entrata in Svizzera, presso il centro di registrazione. Poiché, conformemente al disegno, le formalità amministrative (cfr. a tale proposito il cpv. 1), che nella procedura in Svizzera sono espletate presso il centro di registrazione, sono già effettuate all'aeroporto, la nuova competenza di assegnazione all'aeroporto, attribuita all'UFR, è pienamente giustificata.

Il *secondo periodo* determina la procedura ulteriore per le persone cui è stata rifiutata l'entrata e cui è stato assegnato un luogo di soggiorno. Detta procedura è disciplinata negli articoli 29–30 e 36–37. Laddove è previsto dalla legge, hanno luogo presso l'aeroporto, per analogia con la procedura applicata in Svizzera, audizioni

federali dirette con i rappresentanti delle istituzioni di soccorso. Negli altri casi, al richiedente deve essere concesso il diritto di essere sentito.

Il coinvolgimento delle istituzioni di soccorso rende superfluo dal profilo giuridico il diritto di veto dell'ACNUR, previsto nella normativa vigente (art. 23 cpv. 3 [attuale]).

## Art. 23 Decisioni all'aeroporto

### Capoverso 1

Di norma, l'UFR deve ora poter prendere all'aeroporto tutte le decisioni che adotta nella procedura in Svizzera. Oltre alle decisioni di non entrata nel merito (lett. b), devono ora poter essere prese anche le decisioni materiali, incluse quelle che necessitano di chiarimenti supplementari o di un controllo che verifichi l'attendibilità delle loro affermazioni (lett. a). Con la competenza di assegnazione e l'estesa competenza decisionale sancite nell'articolo 22 capoverso 6 LAsi, la procedura all'aeroporto si allinea a quella applicata in Svizzera. Se si prevede di accettare la domanda d'asilo, si autorizza la persona a entrare in Svizzera in virtù dell'articolo 22 capoverso 1 in connessione con l'articolo 21 capoverso 1. La decisione in materia d'asilo è adottata in Svizzera.

### Capoverso 2

Per quanto attiene allo svolgimento della procedura all'aeroporto rinviamo al numero 1.2.2 e alle spiegazioni dell'articolo 22.

La nuova concezione presuppone lo stralcio dei capoversi 3 e 4 vigenti.

## Art. 25 Autorità competente

Per motivi inerenti alla sistematica, l'articolo 25 è ripreso integralmente nell'articolo 6a capoverso 1 (cfr. relativo commento).

## Art. 32 Motivi di non entrata nel merito

### Capoverso 2 lettera d

Per ragioni di sistematica, i motivi di non entrata nel merito di una domanda d'asilo menzionati nell'attuale lettera d figurano ora nel nuovo capoverso 3 dell'articolo 34. La lettera d del capoverso 2 dell'articolo 32 può pertanto essere abrogata.

### Capoverso 2 lettera e

Il motivo di non entrata nel merito di cui alla lettera e associava finora la procedura in caso di domanda multipla e quella susseguente al ritiro della domanda. In tutti i possibili casi, non è stata presa una decisione di non entrata nel merito soltanto se erano intervenuti nel frattempo fatti propri a motivare la qualità di rifugiato. In caso di ritiro della domanda, è presa una decisione di stralcio della procedura d'asilo senza esame materiale della qualità di rifugiato. Questo ha come conseguenza che in caso di una domanda di ripresa della procedura devono essere esaminati anche i fatti avvenuti prima della decisione di stralcio. Il tenore dell'articolo 32 capoverso 2 lettera e (*vigente*) considera tuttavia unicamente i fatti intervenuti dopo la decisione di

stralcio. Per tale motivo, la ripresa della procedura d'asilo deve essere retta da un articolo a sé stante (cfr. commento dell'art. 35a).

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

Il presente articolo contempla ora esclusivamente la cosiddetta regolamentazione relativa agli «Stati d'origine e di provenienza sicuri» (Safe-Country) (cpv. 2 [attuale]) e la regolamentazione relativa agli Stati terzi (cpv. 3).

Il *capoverso 1* vigente stabilisce la competenza del Consiglio federale di designare gli Stati di provenienza sicuri (safe countries). Per motivi inerenti alla sistemazione legislativa, questo capoverso è abrogato e inserito con l'attuale tenore nell'articolo 6a capoverso 2 lettera a (cfr. commento di detto articolo).

*Capoverso 2*

Per motivi di sistematica, il termine «ricorso» in questo ambito non è corretto poiché si tratta unicamente di una procedura di prima istanza. Tale termine è quindi stralciato. È evidente che resta possibile interporre ricorso contro una decisione adottata in virtù del presente capoverso. Il resto del capoverso è invariato.

*Capoverso 3*

L'allontanamento preventivo secondo l'articolo 42 capoverso 2 (*vigente*) deve essere sostituito (cfr. n. 1.2.1) da una nuova decisione di non entrata nel merito che consenta di concludere la procedura.

A causa dell'abrogazione dell'allontanamento preventivo e della nuova regola dello Stato terzo, l'articolo 42 capoversi 2 e 3 è abrogato e l'articolo 34 rielaborato completamente.

*Lettera a*

Non si entra nel merito di una domanda d'asilo se il richiedente può essere allontanato in uno Stato terzo designato come sicuro dal Consiglio federale. Le condizioni alle quali possiamo designare uno Stato terzo sicuro sono esposte nell'articolo 6a.

Per l'allontanamento verso uno Stato terzo designato come sicuro dal Consiglio federale è determinante che il richiedente abbia soggiornato in precedenza in tale Stato terzo. La durata del soggiorno o un legame particolarmente stretto del richiedente con lo Stato terzo non sono decisivi per l'ordine di allontanamento. Inoltre, non riveste importanza neppure il fatto che nello Stato terzo sia pendente o sia già stata conclusa una procedura d'asilo. Per poter ritornare in uno Stato terzo designato come sicuro dal Consiglio federale, si presuppone tuttavia che tale Stato abbia garantito la riammissione del richiedente nei confronti delle autorità svizzere preposte all'asilo. Senza tale garanzia, l'allontanamento verso lo Stato terzo non può infatti essere eseguito e dunque è inutile.

Prima di designarlo «Stato terzo sicuro» secondo l'articolo 6a, dobbiamo sincerarci che uno Stato riconosca e rispetti sul proprio territorio i principi fondamentali del diritto internazionale. Si fa riferimento innanzitutto al rispetto del principio di «non respingimento». Per ordinare l'allontanamento verso uno Stato terzo designato come sicuro dal Consiglio federale, le autorità svizzere partono dunque dal presupposto

che in tale Paese il richiedente l'asilo sia tutelato da eventuali violazioni di tale principio e non vi siano ostacoli all'allontanamento ai sensi dell'articolo 44. Spetta al richiedente l'asilo provare il contrario.

*Lettera b:* Oltre agli Stati terzi designati come sicuri dal Consiglio federale, vi sono altri Stati terzi nei quali possono essere ordinati allontanamenti. Anche per l'allontanamento verso tali Stati terzi la durata del soggiorno o un legame particolarmente stretto del richiedente con tale Stato sono irrilevanti. Non è determinante neppure il fatto che nello Stato terzo sia pendente o sia già stata conclusa una procedura d'asilo. Per poter ritornare in uno Stato terzo, si presuppone tuttavia che quest'ultimo abbia garantito la riammissione del richiedente nei confronti delle autorità svizzere preposte all'asilo.

Diversamente dagli Stati terzi designati come sicuri dal Consiglio federale, le autorità preposte all'asilo devono provare, per l'allontanamento verso altri Stati terzi, che tale Stato garantisca al richiedente l'asilo la protezione necessaria dal respingimento secondo l'articolo 5 capoverso 1. Occorre inoltre esaminare se vi sono ostacoli all'allontanamento. Se vi sono indizi che nello Stato terzo un richiedente l'asilo debba temere di essere esposto a persecuzione ai sensi dell'articolo 3, l'allontanamento in tale Stato è inammissibile. L'allontanamento verso lo Stato terzo sarebbe perciò escluso a priori. In questo caso, la domanda dovrebbe essere esaminata a livello materiale prendendo eventualmente in esame un allontanamento nello Stato d'origine o di provenienza.

*Lettera c:* non si entra nel merito di una domanda se il richiedente può proseguire il viaggio verso uno Stato per il quale possiede un visto e nel quale può chiedere protezione. La lettera c, con gli adeguamenti redazionali del caso, corrisponde all'articolo 23 capoverso 1 lettera c (*vigente*).

La *lettera d* corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 42 capoverso 2 lettera a, che garantisce l'eurocompatibilità (Dublino) per il futuro.

La *lettera e* corrisponde nel contenuto all'attuale articolo 42 capoverso 2 lettera c.

#### *Capoverso 4*

In virtù del capoverso 4, l'UFR può, nei casi contemplati nelle lettere a–c, rinunciare alla decisione di non entrata nel merito e pronunciare una decisione materiale.

La *lettera a* è il completamento logico del capoverso 3 lettera e: se uno Stato terzo è disposto ad accogliere il richiedente l'asilo che in tale Stato ha parenti prossimi o altre persone con le quali ha stretti vincoli, lo stesso deve valere anche per la Svizzera. Dunque, se in Svizzera vivono parenti prossimi o altre persone con le quali il richiedente ha stretti vincoli non deve essere ordinato l'allontanamento verso uno Stato terzo. Il contenuto materiale della definizione di «parenti prossimi» e di «persone con le quali ha stretti vincoli» deve essere ripreso tale e quale dall'articolo 23 capoverso 1 lettera d (*attuale*), rispettivamente dall'articolo 42 capoverso 2 lettera c (*attuale*).

La *lettera b* ha lo scopo di impedire che ai rifugiati veri e propri sia vietato l'accesso alla procedura d'asilo. Se la regola dello Stato terzo fosse interpretata rigorosamente, si dovrebbero allontanare verso uno Stato terzo anche le persone che adempiono manifestamente la qualità di rifugiato, tuttavia ciò contrasta con la tradizione uma-



nitaria alla quale il Consiglio federale intende restare fedele. Una deroga è dunque giustificata.

A differenza della regolamentazione safe-country nel capoverso 2 o relativa al motivo di non entrata nel merito (ad esempio non entrata nel merito nel caso di persone senza documenti), conformemente alla regola dello Stato terzo non si procede a un allontanamento verso uno Stato d'origine e di provenienza presso il quale il richiedente fa valere la minaccia di persecuzione, ma verso uno Stato terzo sicuro che per definizione non può essere uno Stato di persecuzione. Se la regola dello Stato terzo non fosse applicabile solo per il fatto che sussistano indizi di persecuzione nello Stato d'origine, l'applicazione di tale norma sarebbe praticamente impossibile. Per motivi umanitari occorre tuttavia rinunciare all'applicazione della regola dello Stato terzo in caso di persone che adempiono manifestamente la qualità di rifugiato.

*Lettera c:* se il Consiglio federale ha designato uno Stato terzo sicuro, si presuppone che il richiedente l'asilo non debba temere in tale Stato alcuna violazione del principio di non respingimento secondo l'articolo 5 capoverso 1 e che non vi sia alcun ostacolo all'allontanamento. La lettera c definisce l'onere probatorio, grazie al quale il richiedente può confutare tale presunzione: dunque, è sufficiente che egli fornisca indicazioni secondo le quali nello Stato terzo è minacciato dalla violazione del principio di non respingimento. Di norma, il richiedente può fornire tale indicazione durante il primo interrogatorio o nell'ambito del diritto di essere sentito. In tali circostanze, non può essere ordinato l'allontanamento verso uno Stato terzo. Se vi sono indizi che il richiedente nello Stato terzo è minacciato di persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati, l'allontanamento verso tale Stato è escluso per definizione, poiché in questo caso non si tratterebbe di uno Stato terzo sicuro.

*Art. 35a*            Stralcio e non entrata nel merito dopo la ripresa della procedura

#### *Capoverso 1*

Il motivo di non entrata nel merito a causa di domanda multipla secondo l'articolo 32 capoverso 2 lettera e va disgiunta, per considerazioni di diritto procedurale, da quella legata alla ripresa della procedura d'asilo (cfr. spiegazioni dell'art. 32 cpv. 2 lett. e). Ogni richiesta di protezione da persecuzioni dopo una decisione di stralcio porta alla ripresa della procedura precedente, affinché possa essere pronunciata per la prima volta una decisione materiale o di non entrata nel merito. La ripresa della procedura d'asilo, invece dell'avvio di una nuova procedura d'asilo, presenta inoltre vantaggi nell'ottica dell'economia procedurale. In particolare resta valida l'assegnazione al Cantone e non è più necessario effettuare la procedura presso il centro di registrazione.

#### *Capoverso 2*

Quando la domanda è stata in precedenza stralciata, non si entra nel merito di una domanda di ripresa della procedura d'asilo a meno che vi siano indicazioni proprie a motivare la qualità di rifugiato. Uno stralcio della procedura avviene di solito in caso di ritiro della domanda in vista della regolarizzazione del soggiorno sotto il profilo della polizia degli stranieri in seguito a matrimonio oppure quando l'interessato si rende irreperibile. Se un richiedente l'asilo conferma la sua domanda d'asilo dopo una decisione di stralcio o presenta una nuova domanda, occorre assodare la ripresa della procedura in una decisione incidentale. Successivamente occorre concedergli il

diritto di essere sentito. Se i motivi d'asilo esposti nell'ambito del diritto di essere sentito si riferiscono al periodo tra lo stralcio e la ripresa della procedura, occorre procedere all'audizione secondo gli articoli 29 e 30 (art. 36 cpv. 1 lett. c). Se nella procedura precedentemente in corso non è stata svolta alcuna audizione, invece di concedere il diritto di essere sentito occorre procedere direttamente all'audizione. Non si procede all'audizione se, all'atto di essere sentito, il richiedente l'asilo conferma unicamente i motivi d'asilo in merito ai quali era già stato sentito nella procedura in corso precedentemente.

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

Il *capoverso 1* stabilisce, come sinora, prima di quali decisioni di non entrata nel merito debba aver luogo un'*audizione* secondo gli articoli 29 e 30. L'audizione ha luogo anche prima di una decisione di non entrata nel merito con allontanamento in uno Stato terzo. Il caso menzionato nella lettera b è stato ripreso tale quale. La lettera c è nuova e risulta dal motivo, ora disgiunto, di non entrata nel merito dopo la ripresa della procedura d'asilo conformemente all'articolo 35a.

Il *capoverso 2* stabilisce, come sinora, in quali casi prima di un motivo di non entrata nel merito viene concesso soltanto il *diritto di essere sentito*. Il capoverso è stato completato mediante i casi di fattispecie previsti dall'articolo 35a, nei quali non è necessaria un'audizione.

Non è necessaria l'audizione nel caso di ripresa della procedura d'asilo se il richiedente l'asilo, all'atto di essere sentito, non fornisce indicazioni proprie a motivare la qualità di rifugiato o determinanti per la concessione della protezione provvisoria oppure non adduce *nuovi* motivi d'asilo. Infine, sempre nel caso di ripresa della procedura d'asilo, non è necessaria l'audizione se, invece del motivo di non entrata nel merito secondo l'articolo 35a capoverso 3, è applicabile un altro motivo di non entrata nel merito, per il quale è sufficiente concedere il diritto di essere sentito.

#### *Art. 41* Ulteriori chiarimenti

##### *Capoverso 3 (nuovo)*

Secondo l'articolo 41 capoverso 1, la legge sull'asilo autorizza l'UFR a procedere ad altri chiarimenti e a chiedere informazioni alle rappresentanze svizzere all'estero per decidere in merito alle domande d'asilo. Inoltre, in collaborazione con il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), sono inviati collaboratori dell'UFR presso le rappresentanze svizzere dei Paesi di provenienza più importanti, i quali sbrigano le relative mansioni sul posto. Tali attività e i menzionati chiarimenti chiesti presso le ambasciate sono estremamente importanti per il lavoro dell'UFR, poiché gli consentono di delucidare in loco casi particolarmente complessi, che altrimenti non potrebbero essere chiariti o potrebbero esserlo solo con oneri decisamente maggiori.

Nei Paesi in cui la Svizzera non ha rappresentanze proprie, tuttavia, l'UFR dipende dalle autorità che all'estero si occupano dell'asilo e con le quali intrattiene stretti contatti per il chiarimento di casi particolarmente complessi. Nell'ambito della collaborazione internazionale con tali autorità, per esempio con la Germania, l'UFR rivolge domande ai collaboratori di stanza nei Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo. Per motivi inerenti alla protezione dei dati, tali chiarimenti si limitano a que-

stioni di carattere generale e al sostegno per quanto attiene alla messa a disposizione di materiale (carte geografiche, pubblicazioni rare), il che costituisce una considerevole limitazione. Affinché possano essere effettuate anche domande di informazione riferite a singoli casi, nel capoverso 3 occorre conferire al Consiglio federale la possibilità di concludere con gli Stati terzi corrispondenti accordi di collaborazione, intesi a garantire il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati conformemente all'articolo 98 della legge sull'asilo.

Soprattutto nell'ambito del ritorno dei richiedenti l'asilo, è possibile assistere sul posto le organizzazioni internazionali adempiendo compiti specifici. Ciò può concernere sia l'assistenza e l'accoglienza dei richiedenti l'asilo nel Paese d'origine sia l'acquisizione di informazioni in loco. Attualmente, l'UFR collabora già, fra l'altro, con l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) e con il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (CIDM). La collaborazione con tali organizzazioni si rivela un importante strumento di lavoro, poiché esse dispongono di reti estese in diversi Stati di provenienza, che consentono di chiarire sul posto casi particolarmente complessi risparmiando sui costi e di trasmettere le informazioni specifiche del luogo. Per continuare a promuovere la collaborazione della Svizzera, dobbiamo dunque poter concludere accordi di collaborazione anche con le organizzazioni internazionali. Anche in questo caso, occorre garantire il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati secondo l'articolo 98 della legge sull'asilo.

*Art. 42* Soggiorno durante la procedura d'asilo

I capoversi 2 e 3 (*vigenti*), previo adeguamento alla nuova regola dello Stato terzo, sono stati inseriti nell'articolo 34 capoverso 3. Tale modifica è inoltre motivata dall'abrogazione dell'allontanamento preventivo con il ritiro dell'effetto sospensivo del ricorso. La rubrica dell'articolo è adeguata al capoverso rimanente.

*Art. 43 cpv. 3<sup>bis</sup> (nuovo)* Autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa

Il divieto di lavorare deve essere ristretto a determinati gruppi di richiedenti l'asilo e limitato nel tempo. Con questa base giuridica, dobbiamo poter reagire a determinate situazioni e crisi senza dover ricorrere al diritto d'urgenza. Inoltre, tale divieto consente di evitare la migrazione secondaria di persone provenienti da altri Paesi di accoglienza (cfr. anche n. 1.3.2.2).

## **Sezione 5: Esecuzione dell'allontanamento e misure sostitutive**

Il completamento del titolo si prefigge di rendere più trasparente il tenore dell'articolo che segue.

*Art. 44* Allontanamento, ammissione a titolo umanitario  
e ammissione provvisoria

Nella parte generale del messaggio, nel numero 1.2.3 sono stati esposti i motivi di una nuova concezione nell'ambito delle misure sostitutive. L'articolo 44 spiega in quali casi ha luogo un'ammissione a titolo umanitario e quando invece si decide solo un'ammissione provvisoria.

Di norma, l'UFR ordina un'ammissione a titolo umanitario nei casi seguenti:

- se l'esecuzione dell'allontanamento è inammissibile;
- se l'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile e
- se al momento del rifiuto di una domanda d'asilo sono già trascorsi 4 anni e sussiste un caso di rigore personale grave.

Se l'esecuzione dell'allontanamento è impossibile, l'UFR ordina l'ammissione provvisoria. Tuttavia, se l'impossibilità è stata causata dal richiedente l'asilo, l'ammissione provvisoria non è ordinata (cfr. n. 1.2.3.2). Ciò concerne in particolare le persone che nascondono la loro identità o nazionalità. L'esecuzione dell'allontanamento resta quindi pendente (cfr. art. 14a cpv. 6 lett. c).

I criteri attuali sui quali ci si basa per presumere l'inammissibilità, l'inesigibilità, l'impossibilità o i casi di bisogno personale grave rimangono immutati. Un allontanamento è ad esempio inammissibile secondo il diritto internazionale se è prevedibile che una donna dopo il suo rientro rischi di essere lapidata per adulterio. Con la nuova concezione cambia solo lo statuto giuridico.

Non tutte le persone la cui esecuzione è inammissibile o inesigibile otterranno un'ammissione a titolo umanitario. Le relative deroghe, la revoca e l'assetto del nuovo statuto sono commentati negli articoli 14a–14c LDDS.

*Art. 45* Tenore della decisione d'allontanamento

*Capoverso 1 lettera b*

Adeguamento di carattere formale alle nuove disposizioni sull'ammissione a titolo umanitario e sull'ammissione provvisoria.

*Capoverso 2*

Dopo le decisioni di non entrata nel merito e per tutte le decisioni all'aeroporto esiste ora un termine di ricorso di cinque giorni feriali. Il ricorso ha un effetto sospensivo, motivo per cui la possibilità di ordinare l'esecuzione immediata dell'allontanamento è inutile. Il capoverso è dunque abrogato (cfr. n. 0).

*Art. 46* Esecuzione da parte dei Cantoni

Adeguamento di carattere formale alle nuove disposizioni sull'ammissione a titolo umanitario e sull'ammissione provvisoria.

## **2.1.2**

### **Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati**

*Art. 51* Asilo accordato a famiglie

*Capoverso 3*

I figli nati in Svizzera da genitori rifugiati sono riconosciuti come rifugiati. Per analogia al capoverso 1 deve tuttavia essere possibile tenere conto di circostanze

particolari, segnatamente se i genitori non hanno la stessa nazionalità e solo un genitore adempie la qualità di rifugiato in Svizzera. Di norma, un figlio comune riceve per lo meno lo stesso statuto della persona non rifugiata. Per esempio il figlio di un rifugiato e di una persona di cittadinanza tedesca non dovrebbe ottenere imperativamente lo statuto di rifugiato.

#### *Capoverso 5*

Nell'ambito della nuova concezione applicabile alle persone ammesse a titolo umanitario, il ricongiungimento familiare per i rifugiati la cui domanda d'asilo è stata respinta è ora disciplinato nell'articolo 14c capoverso 3<sup>bis</sup> LDDS.

#### *Art. 52* Ammissione in un Paese terzo

##### *Capoverso 1*

L'articolo 52 capoverso 1 lettera a–b (*vigente*) presenta uno stretto legame con la nuova concezione della regola dello Stato terzo (art. 34 cpv. 3 e 4). L'articolo 52 capoverso 1 prevede che a un richiedente l'asilo, indipendentemente dal fatto che adempia la qualità di rifugiato, non è accordato l'asilo ed egli può essere allontanato verso un Paese terzo se le condizioni di cui alle lettere a e b sono adempiute. Tale norma è tuttavia in contraddizione con la nuova concezione della regola dello Stato terzo in base alla quale occorre rinunciare all'applicazione di tale regolamentazione secondo l'articolo 34 capoverso 3 e trattare una domanda d'asilo se un richiedente l'asilo adempie manifestamente la qualità di rifugiato secondo l'articolo 3 (cfr. art. 34 cpv. 4 lett. b). Non ha tuttavia alcun senso entrare nel merito di una domanda d'asilo secondo l'articolo 34 capoverso 4 per poi respingerla in virtù dell'articolo 52 capoverso 1 (*vigente*). Mantenere il vigente articolo 52 capoverso 1 significherebbe aggirare la disposizione derogatoria alla regola dello Stato terzo conformemente all'articolo 34 capoverso 4 lettera b, motivo per cui l'articolo 52 capoverso 1 è stralciato.

#### *Art. 59* Effetti (dello statuto dei rifugiati)

Adeguamento di carattere formale alle nuove disposizioni sull'ammissione a titolo umanitario e sull'ammissione provvisoria.

#### *Art. 60* Disciplinamento delle condizioni di residenza

##### *Capoversi 1 e 2*

La nozione tedesca di «ordnungsgemässer Aufenthalt» ha ripetutamente condotto al rifiuto ingiustificato del permesso di domicilio ai rifugiati riconosciuti. Più volte, per «ordnungsgemässer Aufenthalt» si è inteso non un soggiorno legale, bensì un soggiorno regolarizzato da un permesso di dimora. La versione francese del testo di legge contiene l'espressione «séjourner légalement», quella italiana «risiedere legalmente». Nel messaggio relativo alla revisione totale della legge sull'asilo, la nozione di «ordnungsgemäss» è stata definita con «regolarmente e senza interruzioni». In considerazione delle divergenze d'opinione a tale proposito e alla luce di una recente decisione in merito pronunciata dal Tribunale federale (2A.165/2000), s'impone un adeguamento redazionale di entrambi i capoversi. Conseguentemente nel

testo tedesco, in sintonia con la versione francese e quella italiana, la nozione di «ordnungsgemässer Aufenthalt» viene sostituita con «rechtmässiger Aufenthalt».

Secondo la volontà del legislatore, il permesso di domicilio deve poter essere rifiutato unicamente quando lo straniero sia stato punito dall'autorità giudiziaria per un crimine o un delitto (art. 10 cpv. 1 lett. a LDDS) oppure quando la condotta in generale dello straniero e i suoi atti permettano di concludere che egli non vuole o non è capace di adattarsi all'ordinamento vigente nel Paese che lo ospita (art. 10 cpv. 1 lett. b LDDS). In particolare non costituisce motivo di rifiuto la prolungata e notevole dipendenza dall'assistenza pubblica secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera d LDDS. Ciononostante i Cantoni hanno spesso spinto l'interpretazione dell'articolo 10 capoverso 1 lettera b LDDS fino al punto da considerare la dipendenza dall'assistenza pubblica come una mancanza di volontà di adattarsi all'ordinamento vigente, e hanno di conseguenza negato il permesso di domicilio. Di norma, i rifugiati riconosciuti rimangono per sempre in Svizzera. Devono dunque essere evitati inutili ostacoli all'integrazione. A titolo preventivo, occorre formulare meglio il testo, analogamente all'articolo 61 lettere b–c del disegno di nuova legge federale sugli stranieri (LStr).

*Art. 61*            Attività lucrativa (dei rifugiati)

Adeguamento di carattere formale alle nuove disposizioni sull'ammissione a titolo umanitario e sull'ammissione provvisoria.

*Art. 64*            Termine dell'asilo

*Capoverso 3 (nuovo)*

La Svizzera può riconoscere come rifugiati soltanto persone straniere. È evidente che un rifugiato riconosciuto dalla Svizzera che acquista la cittadinanza svizzera non necessita più dello statuto di rifugiato nel nostro Paese. Finora tuttavia lo statuto di rifugiato doveva essere revocato mediante una decisione. Ora questo avverrà automaticamente poiché tale statuto si estinguerà non appena acquistata la cittadinanza svizzera.

## **2.1.3                    Capitolo 5: Aiuto sociale**

### **Sezione 1:**

### **Concessione di prestazioni di aiuto sociale e di assegni per figli**

*Art. 80*            Competenza

*Capoverso 1*

*Concerne solo il testo francese*

*Capoverso 2*

Prima dell'entrata in vigore della revisione totale della legge sull'asilo, la Confederazione era competente per concedere l'aiuto sociale ai rifugiati; poteva inoltre delegare tale compito a terzi (art. 31 LAsi del 5 ottobre 1979). Il diritto attualmente in

vigore ha conferito ai Cantoni la competenza in materia di aiuto sociale ai rifugiati. La Confederazione ha mantenuto la sua competenza soltanto nell'ambito dei centri di registrazione e dei centri di prima integrazione per gruppi di rifugiati. Nel quadro della revisione totale della legge sull'asilo la possibilità di delegare a terzi i compiti legati ai centri di prima integrazione (come prevedeva la legge sull'asilo del 5 ottobre 1979) non è stata inavvertitamente ripresa. Occorre ora inserire a posteriori tale competenza nella legge, anche in considerazione dell'articolo 178 della Costituzione federale del 18 dicembre 1998 secondo cui i compiti amministrativi possono essere affidati a terzi solo per legge.

#### Art. 82 Prestazioni di aiuto sociale

L'ammontare delle prestazioni di aiuto sociale per i richiedenti l'asilo era definito sulla base dei singoli importi forfettari che la Confederazione ha versato finora ai Cantoni. Le prestazioni potevano quindi anche essere inferiori a quelle versate ai beneficiari indigeni. Con il nuovo sistema di finanziamento, che prevede importi forfettari globali, l'importo della prestazione di aiuto sociale non è più definito. Affinché anche i Cantoni, che non hanno una propria base legale, possano continuare a versare una prestazione di aiuto sociale inferiore a quelle versate agli indigeni, è necessario completare in modo corrispondente l'articolo 82.

#### Art. 83 Limitazioni delle prestazioni di aiuto sociale

##### *Capoverso 2 (nuovo)*

Le prestazioni di aiuto sociale ricevute *indebitamente* vanno restituite integralmente. Nella prassi, tale evidenza ha dato luogo a discussioni poiché l'articolo 83 LAsi menziona soltanto il rifiuto, la riduzione o la soppressione delle prestazioni di aiuto sociale, ma non l'obbligo di rimborsare quelle ricevute indebitamente. L'articolo 85 LAsi prevede unicamente l'obbligo di rimborso di prestazioni di aiuto sociale *debitamente* percepite, sempreché tale rimborso sia *ragionevolmente esigibile*. Per motivi di trasparenza, è dunque necessario completare la legge per quanto concerne il rimborso di prestazioni di aiuto sociale indebitamente ricevute.

#### Art. 84 Assegni per figli

Adeguamento di carattere formale alle nuove disposizioni sull'ammissione a titolo umanitario e sull'ammissione provvisoria.

## **Sezione 2: Obbligo di rimborso e contributo speciale**

Occorre adeguare il titolo della sezione 2 poiché il contributo speciale sostituisce le prestazioni di garanzia.

#### Art. 85 Obbligo di rimborso

##### *Capoversi 3 e 4*

I capoversi 3 e 4 sono modificati in seguito alla proposta abrogazione dell'obbligo di garanzia e all'introduzione del contributo speciale (cfr. art. 86a).

*Art. 86*            **Obbligo di garanzia**

L'obbligo di garanzia è sostituito dal contributo speciale (art. 86a) e dal ritiro di valori patrimoniali (art. 86b). L'articolo 86 può quindi essere stralciato.

*Art. 86a*           **Contributo speciale**

Il vigente obbligo di rimborso e di garanzia è estremamente dispendioso sia in ragione della riscossione delle prestazioni di garanzia presso i datori di lavoro sia in ragione dell'addebito individuale sui conti di garanzia delle spese cagionate. Le varie migliorie procedurali apportate al sistema hanno procurato soltanto pochi benefici. Una concezione completamente nuova dovrebbe far sì che i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, che esercitano un'attività lucrativa, partecipino come sinora alle spese cagionate e nel contempo che l'onere amministrativo resti entro limiti accettabili. È possibile introdurre una semplificazione vera e propria soltanto sopprimendo i conti individuali e rinunciando ad addebitare individualmente sui conti di garanzia le spese cagionate. La nuova concezione di contributo speciale rende possibile una simile semplificazione (cfr. in proposito anche l'art. 14c cpv. 6 LDDS secondo cui le disposizioni relative al contributo speciale e le disposizioni penali si applicano anche alle persone ammesse a titolo umanitario o a quelle ammesse provvisoriamente).

L'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale prescrive che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Secondo la lettera d di detto articolo vi rientrano in particolare le disposizioni fondamentali concernenti la cerchia dei contribuenti, l'oggetto e il calcolo dei tributi. Nel presente caso appartengono alla cerchia dei contribuenti i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, nonché le persone ammesse a titolo umanitario e quelle ammesse provvisoriamente. L'oggetto della tassa o, in altri termini, la fattispecie che giustifica la tassa è il conseguimento di un reddito proveniente da un'attività lucrativa da parte dei citati gruppi di persone. L'importo della tassa è definito come parte del reddito. Tale parte non deve superare il 10 per cento di detto reddito. L'importo esatto della tassa sarà fissato mediante ordinanza dal Consiglio federale. La durata dell'assoggettamento non può superare dieci anni a partire dall'esercizio della prima attività lucrativa.

*Capoverso 1*

La nuova concezione di contributo speciale prevede che un importo fissato mediante ordinanza è dedotto dal salario delle persone attualmente soggette all'obbligo di garanzia (sono quindi esclusi i rifugiati e le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora) ed è versato alla Confederazione. In tal modo tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa e che sono soggette all'obbligo di versare il contributo speciale contribuiscono alle spese causate da loro stessi e dalle persone cui provvedono. Non è più previsto un addebito individuale delle spese effettivamente cagionate. L'obbligo di prestare il contributo speciale sarà in ogni caso limitato nel tempo (cfr. cpv. 2). La disposizione è conforme alla Costituzione federale per il fatto che le persone soggette all'obbligo di versare il contributo speciale sono chiamate a rispondere unicamente delle spese che loro stesse e i membri della loro famiglia hanno cagionato (equivalenza), che l'obbligo del contributo speciale è limitato nel tempo e che l'importo massimo del contributo è fissato per legge. Come



finora, l'autorità cantonale vincolerà il permesso di lavoro a un onere corrispondente, quindi all'obbligo di versare il contributo speciale.

#### *Capoverso 2*

Il datore di lavoro è tenuto a dedurre direttamente dal salario il contributo speciale e a versarlo al competente ufficio federale. L'importo del contributo speciale non può superare il 10 per cento del salario ed è fissato dal Consiglio federale (cfr. cpv. 3). Inoltre, l'assoggettamento a tale contributo non può durare più di dieci anni, a partire dalla prima attività lucrativa.

#### *Capoverso 3*

L'importo del contributo speciale sarà fissato mediante ordinanza e sarà presumibilmente di circa 100 franchi al mese. Nell'ambito dell'obbligo di garanzia veniva finora versato sul conto individuale di garanzia il 10 per cento del salario lordo. L'importo del contributo speciale, che sarà fissato dal Consiglio federale, non deve in nessun caso superare l'attuale deduzione del 10 per cento. In occasione dei lavori preliminari relativi alla modifica della presente legge, fu proposto di assoggettare al contributo speciale di presumibilmente 100 franchi al mese unicamente i salari mensili lordi di almeno 1300 franchi. Una volta avviato, l'obbligo di versare il contributo speciale sarà mantenuto indipendentemente da eventuali periodi di disoccupazione. Pertanto, la persona che per 10 anni ha guadagnato ininterrottamente più di 1300 franchi al mese, avrà partecipato, nel quadro del contributo speciale, per un importo massimo di 12 000 franchi alle spese cagionate da tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa, indipendentemente da quante spese abbiano cagionato la persona interessata e i membri della sua famiglia. Rispetto al diritto vigente, il contributo speciale graverà in misura minore sulle persone che esercitano un'attività lucrativa. Infatti le persone che guadagnano mensilmente 1300 franchi contribuiscono attualmente alle spese cagionate con 130 franchi al mese. Le persone con bassi redditi, come gli apprendisti, i lavoratori a tempo parziale, gli studenti o spesso le donne, sono esentati da qualsiasi contributo. I dati menzionati devono ancora essere definitivamente fissati dal Consiglio federale, ma saranno comunque in questo ordine di grandezza. Determineremo inoltre le modalità di pagamento, la procedura di richiamo e le eventuali tasse.

#### *Capoverso 4*

I compiti connessi al contributo speciale devono poter essere, come sinora nel caso dell'obbligo di garanzia, affidati a terzi (cfr. art. 86 cpv. 5 LAsi [vigente]).

#### *Art. 86b* Ritiro di valori patrimoniali

I *capoversi 1 e 2* corrispondono al vigente articolo 86 della legge sull'asilo. Le condizioni relative al ritiro di valori patrimoniali rimangono quindi uguali.

#### *Capoversi 3 e 4*

Per ogni ritiro di valori patrimoniali, la durata dell'obbligo di pagare il contributo speciale è ridotta proporzionalmente all'importo del contributo speciale. Se il contributo speciale mensile ammonta a 100 franchi, per un ritiro di valori patrimoniali di 500 franchi, la durata dell'obbligo è ridotta di cinque mesi. Se l'obbligo di pagare il contributo speciale non decorre ancora poiché non è ancora stata iniziata una pri-

ma attività lucrativa, la durata di tale obbligo è ridotta in modo fittizio al momento della futura prima attività lucrativa.

Se l'obbligo di pagare il contributo speciale non sussiste più, anche il ritiro di valori patrimoniali non è più possibile per motivi di uguaglianza giuridica. Rimane tuttavia salvo l'articolo 85 capoverso 1, in quanto il rimborso sia ragionevolmente esigibile (p. es. in caso di un'eredità impreveduta o di una vincita al lotto).

#### *Capoverso 5*

Se il ritiro di valori patrimoniali avviene nei primi mesi della procedura d'asilo, l'intera somma ritirata deve essere rimborsata a mo' d'incentivo, su domanda dell'avente diritto, se quest'ultimo lascia la Svizzera in modo controllato entro sette mesi dalla presentazione della domanda. Questa disposizione evita inoltre che una somma ampiamente superiore ai costi effettivi sia prelevata a un richiedente l'asilo che lascia il Paese dopo appena un mese.

*Art. 87* Restituzione delle somme versate a titolo di garanzia

L'obbligo di garanzia è sostituito dal contributo speciale, motivo per cui l'articolo 87 può essere stralciato.

## **2.1.4 Capitolo 6: Sussidi federali**

*Art. 88* Indennizzo a titolo forfettario

#### *Capoverso 1*

Salvo poche eccezioni, la Confederazione indennizza i Cantoni per l'esecuzione della legge sull'asilo mediante somme forfettarie. L'attuale disciplinamento viene dunque ripreso e ampliato. Si mette in atto una semplificazione del sistema esistente mediante diverse singole somme forfettarie in funzione dello statuto di dimora e tipo di spese da indennizzare, nonché mediante somme forfettarie globali in funzione dello statuto di dimora della persona rispettivamente lo stato della sua procedura. Sono previsti tre tipi di somme forfettarie. Una somma forfettaria è erogata per la durata della procedura nonché per persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, per persone ammesse a titolo umanitario e per persone ammesse provvisoriamente. Tale importo serve a coprire i bisogni di base (cfr. a tale proposito n. 1.3.1.3.1). Una parte dell'importo forfettario può essere vincolata alla realizzazione di determinati obiettivi e di determinate prestazioni. Un'ulteriore somma forfettaria viene versata per la durata della fase esecutiva (cfr. in proposito n. 1.3.1.3.2) e una terza somma forfettaria per rifugiati riconosciuti durante i primi anni del loro soggiorno in Svizzera, nonché per le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora (cfr. in proposito n. 1.3.1.3.3). Mediante questo nuovo disciplinamento non vengono trasferite spese dalla Confederazione ai Cantoni. Con le somme forfettarie globali s'intende, come finora, indennizzare in linea di principio le spese assunte dai Cantoni nell'ambito dell'aiuto sociale. Le spese indennizzate mediante le somme forfettarie globali corrispondono pertanto ai sussidi federali di cui agli articoli 88–91 capoversi 1, 2 e 5 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo. In effetti l'introduzione delle somme forfettarie globali non dovrebbe comportare

conseguenze finanziarie né per la Confederazione né per i Cantoni. In futuro si prevede tuttavia che il nuovo sistema di finanziamento si ripercuoterà positivamente sui conti di Confederazione e Cantoni. In particolare la somma forfettaria per la durata della fase esecutiva permetterà di raggiungere una maggiore efficienza nell'ambito dell'esecuzione e quindi anche una riduzione delle spese per tutti gli interessati, in merito all'intera questione (cfr.n. 1.3.1).

#### *Capoversi 2–4*

I capoversi 2–4 determinano le spese coperte dalle somme forfettarie e i gruppi di persone interessati. I vigenti capoversi 2–5 sono stati abrogati poiché decadono con il nuovo assetto delle somme forfettarie (cfr. in proposito anche le spiegazioni di cui al n. 1.3.1.3).

#### *Art. 89*            Fissazione di somme forfettarie

##### *Capoverso 1*

È opportuno mantenere il principio secondo cui il Consiglio federale fissa l'ammontare delle somme forfettarie sulla base delle spese prevedibili per le soluzioni poco vattaggiose.

##### *Capoverso 2*

Il Consiglio federale definisce le modalità, l'ammontare, la durata e le condizioni del versamento delle somme forfettarie secondo l'articolo 88. Può fissare tali somme in funzione dello statuto di dimora e della durata del soggiorno e tener conto delle differenze di costo tra i Cantoni (ad es. livello degli affitti, premi dell'assicurazione malattie). La prevista attuazione di questi disciplinamenti è descritta nella parte generale (cfr. n. 1.3.1.3).

##### *Capoverso 3*

La Confederazione può subordinare il versamento di singole parti delle somme forfettarie alla realizzazione di obiettivi di natura politico-sociale. In tal modo la Confederazione può esercitare la propria responsabilità strategica e nel contempo lasciare la massima libertà ai Cantoni per quanto riguarda la realizzazione. È previsto che una parte delle somme forfettarie globali per le persone con procedura pendente, persone bisognose di protezione senza permesso di dimora, persone ammesse a titolo umanitario e persone ammesse provvisoriamente è rimborsata soltanto se determinati obiettivi di natura politico-sociale sono stati realizzati (cfr. a questo proposito n. 1.3.1.3.1 e le spiegazioni relative all'art. 88 cpv. 1). Il tenore normativo del vigente capoverso 3 è confluito nel nuovo capoverso 2 e nel disciplinamento del nuovo articolo 88.

##### *Capoverso 4*

Se necessario, le somme forfettarie sono esaminate ed adeguate al rincaro.

*Art. 91*            Altri sussidi

*Capoversi 1 e 2*

I capoversi 1 e 2 sono abrogati poiché tale elenco è divenuto obsoleto con l'introduzione delle somme forfettarie globali. Lo stralcio di questi capoversi non significa tuttavia che la Confederazione non rimborsi più tali spese ai Cantoni; esse sono anzi integrate nelle somme forfettarie globali.

*Capoverso 2<sup>bis</sup>*

Sulla base dei risultati della procedura di consultazione, il contributo forfettario per le spese amministrative è escluso dalla somma forfettaria globale e sarà indennizzato separatamente.

*Capoverso 4*

Il campo d'applicazione del capoverso 4 è esteso alle persone ammesse a titolo umanitario (cfr. anche le spiegazioni del n. 1.2.3).

*Capoverso 5*

Il capoverso 5 è abrogato poiché con l'introduzione delle somme forfettarie globali siffatte prestazioni diventano obsolete. Le relative spese dei Cantoni sono rimborsate nell'ambito delle somme forfettarie globali (cfr. in proposito anche le spiegazioni del n. 1.3.1.3).

*Art. 93*            Aiuto al ritorno e prevenzione della migrazione

Le modifiche servono anzitutto a chiarire taluni punti e riflettono le esperienze raccolte nella prassi da quando è stata introdotta la disposizione.

Inserendo nella rubrica la definizione «prevenzione della migrazione» si tiene conto del mutato contenuto della disposizione. Inoltre, la corrispondente norma di competenza è stata introdotta nell'ingresso della legge (art. 54 cpv. 1 della Costituzione federale).

*Capoverso 1 lettera a*

I consultori per il ritorno, ora menzionati nella lettera a, dal 1° gennaio 1997 sono finanziati dall'UFR e già attualmente sono elencati nell'ordinanza 2 sull'asilo come componenti essenziali dei progetti in Svizzera. Dato che tali misure – segnatamente nel quadro dei programmi d'aiuto al ritorno in Bosnia e in Kosovo – si sono rivelate un elemento chiave dell'aiuto al ritorno, l'UFR sussidierà anche in futuro la gestione di tali consultori e coadiuverà logisticamente i consulenti. La separazione concettuale dai restanti progetti in Svizzera sottolinea l'autonomia di tale consulenza nell'ambito dell'aiuto al ritorno.

Il *capoverso 1 lettera b* corrisponde esattamente alla lettera a (*vigente*).

### *Capoverso 1 lettera c*

Per quanto concerne l'efficacia, l'aiuto al ritorno e l'esecuzione del rimpatrio si coadiuvano e si condizionano a vicenda. I programmi nel Paese di provenienza, che sgravano le autorità locali e conseguentemente aumentano la disponibilità alla ri-ammissione, possono facilitare o addirittura rendere possibile l'esecuzione del rimpatrio. Anche in questo caso le esperienze raccolte nell'ambito del programma relativo al Kosovo sono determinanti.

### *Capoverso 1 lettera d*

Per principio l'assistenza sanitaria dei cittadini spetta al Paese d'origine. L'aiuto al ritorno in ambito sanitario non può sostituire queste prestazioni statali. L'aiuto previsto nell'ambito sanitario rappresenta un aiuto transitorio nonché di reintegrazione specifico e viene erogato di regola sotto forma di importo forfettario. Anche in questo caso la nuova formulazione tiene conto della prassi vigente e serve unicamente a definire più chiaramente a livello legislativo il disciplinamento attualmente contenuto nell'ordinanza.

### *Capoversi 1<sup>bis</sup> (nuovo) e 2*

In caso di un rischio manifesto di migrazione verso la Svizzera può rivelarsi opportuno intervenire in modo mirato nel Paese o nella regione di provenienza al fine di ridurre tempestivamente tale rischio. Obiettivo preminente è l'allestimento di alternative di permanenza nella regione di provenienza in caso di fuga da conflitti armati o catastrofi naturali, nonché l'organizzazione di campagne d'informazione.

Già attualmente le misure di prevenzione della migrazione e di aiuto all'esecuzione vengono attuate in quanto componenti essenziali dei programmi d'aiuto al ritorno all'estero. Sinora mancava una base legale esplicita per l'attuazione indipendente delle misure, che ora invece viene istituita. Le misure non sono costose poiché le spese cagionate a breve termine, nel quadro di siffatte misure, permettono di evitare future spese assistenziali (più elevate) in Svizzera (prevenzione della migrazione) o, per effetto dell'eliminazione di tali spese, permettono un loro ammortamento (aiuto all'esecuzione).

## **Art. 95            Vigilanza**

### *Capoversi 1–3*

I sussidi versati dalla Confederazione vanno ora calcolati fondandosi sui dati forniti dal sistema AUPER2 e non più in base ai conteggi dei Cantoni. Nell'ambito della vigilanza finanziaria sono nuovi anche i metodi, che prevedono l'analisi e la valutazione di sistemi. Benché non più prioritario in materia di vigilanza finanziaria, il controllo dei singoli casi potrebbe tuttavia essere applicato a titolo sussidiario. Il nuovo orientamento della vigilanza finanziaria consente di rinunciare ai seguenti ambiti previsti dall'attuale disciplinamento:

- controllo dei conteggi allestiti conformemente alle prescrizioni;
- citazione di disposizioni della legge sui sussidi (LSu, RS 616.1) e della legge sul controllo delle finanze (LCF, RS 614.0).



procedura a quello dell'esecuzione, l'UFR si sforza di ottimizzare l'esecuzione dell'allontanamento.

La disposizione vigente poteva determinare una situazione insoddisfacente in quanto, nel caso di persone da allontanare poste in carcerazione in vista del rinvio forzato, non era possibile iniziare a procurarsi i documenti di viaggio se queste persone avevano interposto un ricorso alla CRA e l'allontanamento non poteva pertanto ancora essere eseguito. L'attuale disciplinamento dell'acquisizione dei documenti di viaggio contraddice quindi il precetto di accelerazione secondo l'articolo 13*b* capoverso 3 della LDDS, che prevede un avvio immediato dei preparativi per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Per ristabilire una coerenza temporale e poter conseguentemente accelerare l'esecuzione, le autorità devono poter iniziare a procurarsi i documenti di viaggio necessari all'esecuzione già a partire dal momento in cui una decisione di carcerazione in vista del rinvio forzato viene pronunciata. Qualora il ricorso venga respinto, la presa di contatto con il Paese d'origine o di provenienza non avrebbe effetti negativi per la persona in questione. Se invece il ricorso è accolto e alla persona è concesso l'asilo, quest'ultima riceve comunque la necessaria protezione in Svizzera (lett. b).

Deve pure essere possibile iniziare a procurarsi tempestivamente i documenti di viaggio nel caso di domande d'asilo abusive, evase con una decisione di non entrata nel merito. È vero che tale possibilità era già prevista dall'articolo 4 capoverso 1 lettera c dell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281), ma ora deve essere sancita nella legge. Non si entra nel merito di una domanda d'asilo se la domanda d'asilo è abusiva e quindi si può rinunciare a un esame materiale dei motivi d'asilo addotti. Anche nel caso di un rigetto del ricorso da parte della CRA la presa di contatto con il Paese d'origine o di provenienza non sortirebbe effetti negativi per la persona interessata. Se invece venisse accolto il ricorso contro la decisione di non entrata nel merito (il che accade assai raramente) e concesso l'asilo, la persona interessata riceverebbe la protezione necessaria in Svizzera.

Nel caso di decisioni di non entrata nel merito secondo l'articolo 34 capoverso 3 della legge sull'asilo, la presa di contatto con le autorità del Paese d'origine o di provenienza è obsoleta, poiché in simili casi si decide un allontanamento verso uno Stato terzo.

Per quanto concerne la presa di contatto con lo Stato d'origine o di provenienza, va tuttavia osservato che conformemente all'articolo 6 della legge federale sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), i dati personali possono essere comunicati all'estero solo se la personalità della persona interessata non subisce un grave pregiudizio. Le disposizioni in materia di protezione dei dati nella legge sull'asilo devono rispettare tale norma. L'articolo 97 capoverso 1 stabilisce perciò che è vietato comunicare dati personali allo Stato d'origine o di provenienza se tale comunicazione mette in pericolo il richiedente l'asilo o i suoi familiari. Se vi sono indizi secondo cui la presa di contatto con lo Stato d'origine possa mettere in pericolo la persona interessata o i suoi familiari, occorre rinunciare a tale presa di contatto.

In tutti gli altri casi di cui al capoverso 2 occorre prima di contattare il Paese d'origine o di provenienza l'esistenza di una decisione di allontanamento eseguibile.

### Capoverso 3

L'elenco dei dati che può essere comunicato al Paese d'origine o di provenienza è stato adeguato o completato come segue:

*Lettera a:* al di là delle modifiche redazionali, deve essere possibile comunicare non soltanto il nome e il cognome dei genitori bensì tutti i dati dei congiunti menzionati nella lettera a, per quanto siano utili per identificare la persona allontanata. Evidentemente sono comunicati soltanto i dati necessari. Anche il luogo di nascita deve poter essere comunicato.

*Lettera b:* i dati più rilevanti e comunicati più sovente (indicazioni relative al passaporto o ad altri documenti d'identità) vanno ora menzionati esplicitamente nella legge.

*Lettera c:* corrisponde alla lettera b vigente.

*Lettera d:* analogamente all'articolo 98 capoverso 2 lettera d deve essere possibile comunicare anche dati concernenti documenti quali certificati di nascita, attestati scolastici, licenze di condurre o diplomi, se questi ultimi sono necessari per accertare l'identità.

*Lettera e:* identica alla lettera c (vigente).

*Lettera f:* se necessario deve essere possibile comunicare dati che permettono di garantire l'entrata nel Paese di destinazione e la sicurezza delle persone d'accompagnamento, segnatamente all'arrivo nel Paese di destinazione. In particolare lo Stato che procede al rimpatrio deve poter comunicare i seguenti dati: numero di persone d'accompagnamento, motivo delle misure coercitive adottate, orario di arrivo nel Paese di destinazione, consegna dei documenti di viaggio. Inoltre il Paese che esegue il rimpatrio deve poter comunicare, nell'interesse del Paese di destinazione, le misure che esso si attende da quest'ultimo affinché siano garantite la calma e la sicurezza al momento della consegna della persona rimpatriata.

Art. 98            Comunicazione di dati personali a Stati terzi e a organizzazioni internazionali

### Capoverso 2

L'elenco dei dati è stato adeguato e completato per analogia all'articolo 97:

La *lettera a* è stata adeguata, dal profilo redazionale, all'articolo 97 capoverso 2 lettera a. L'attuale lettera a è stata completata con l'ultimo indirizzo nello Stato d'origine o di provenienza nonché con il luogo di nascita.

*Lettera b:* immutata.

*Lettera c:* analogamente all'articolo 97 occorre menzionare esplicitamente le impronte digitali e le fotografie.

*Lettera d:* lettera c (vigente) con adeguamenti redazionali.

*Lettera e:* analogamente all'articolo 97 capoverso 2 lettera e.

*Lettera f:* analogamente all'articolo 97 capoverso 2 lettera f.



*Lettera g:* lettera d (*vigente*) immutata.

*Lettera h:* lettera e (*vigente*) immutata.

*Lettera i:* lettera f (*vigente*) immutata.

*Art. 98a (nuovo)* Collaborazione con le autorità preposte al perseguimento penale

I richiedenti l'asilo a proposito dei quali vi sia serio motivo di sospettare che abbiano commesso un crimine di guerra, un crimine contro l'umanità e altri delitti gravi, non possono beneficiare dello statuto di rifugiato (art. 1 par. F lett. a della Convenzione sullo statuto dei rifugiati). Se per tali persone il rimpatrio nello Stato d'origine non è possibile in ragione di accordi internazionali, in linea di principio è concessa loro l'ammissione provvisoria. Il fatto che una partecipazione a crimini tanto gravi non comporti conseguenze è urtante e insoddisfacente.

L'UFR o la CRA comunicherà in futuro alle autorità preposte al perseguimento penale tutti i casi nei quali si sospetta che sia stato commesso un crimine contro il diritto internazionale pubblico. Con la menzione esplicita nella legge si vuole rendere nota questa prassi, circostanza che potrebbe avere un effetto deterrente nei confronti di potenziali autori di crimini di guerra che richiedono l'asilo. Nel contempo è istituita una base legale, che permette la comunicazione di informazioni alle autorità inquirenti adempiendo nel contempo le esigenze del diritto in materia di protezione dei dati per quanto concerne la comunicazione di dati personali.

*Art. 99* Esame dattiloscopico

*Capoversi 2-4*

Al momento dell'entrata in vigore (1° ottobre 1999) della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo, il Sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali (AFIS) era associato al DFGP. Nell'ambito della riorganizzazione dell'Ufficio federale di polizia (UFP), i servizi AFIS sono stati sottoposti all'UFP a partire dal 1° luglio 2000. Le modifiche introdotte nella legge tengono conto di questa decisione di riorganizzazione.

Secondo il capoverso 4 la concordanza di impronte digitali sarà comunicata anche al Corpo delle guardie di confine: da qualche tempo detto Corpo è in grado di esaminare l'impronta del pollice delle persone controllate al confine. Per tale ragione anche il Corpo delle guardie di confine deve essere informato in merito all'esito dell'esame dattiloscopico. L'elenco dei dati è stato adeguato alle necessità.

*Capoverso 7 lettera c*

Il rilevamento di impronte digitali ha in particolare lo scopo di impedire gli abusi commessi dalle persone che entrano nel Paese e presentano domande multiple sotto diverse identità. Il termine di dieci anni dopo l'entrata in Svizzera nel caso di persone bisognose di protezione è troppo breve. Anche i lavoratori stranieri potrebbero, in seguito allo scoppio di una guerra nel loro Paese d'origine, essere ammessi in teoria dal Consiglio federale come persone bisognose di protezione. Per coloro che sono entrati in Svizzera anni prima, in veste di lavoratori stranieri, la cancellazione delle impronte digitali avviene nel caso limite ancor prima della revoca della protezione provvisoria. Se siffatta protezione viene revocata, per effetto della cancellazione

prematura dei dati relativi alle impronte digitali non può più essere garantito lo scopo principale, ossia l'individuazione delle domande multiple. Per prevenire problemi in futuro è quindi giustificato fissare una durata superiore, come per i richiedenti l'asilo.

*Art. 100* Sistema di registrazione

*Capoverso 1*

Adeguamento di carattere formale sull'ammissione a titolo umanitario e sull'ammissione provvisoria.

*Capoverso 2<sup>bis</sup> (nuovo)*

Va istituita una base legale affinché le persone che hanno fornito dati inesatti, violando il proprio obbligo di collaborazione, possano essere chiamate a sostenere i costi della rettifica che successivamente deve essere effettuata nel sistema di registrazione.

*Art. 102a (nuovo)* Statistica dei beneficiari dell'aiuto sociale

In base al sistema vigente, i Cantoni presentavano per ogni trimestre una lista nominativa dei beneficiari delle prestazioni di aiuto sociale. Con il modello di finanziamento proposto con la presente revisione di legge, tale procedura viene a cadere. Al fine di poter gestire il rimborso finanziario ai Cantoni, l'UFR continua tuttavia ad avere bisogno dei dati relativi all'aiuto sociale versato ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse a titolo umanitario, alle persone ammesse provvisoriamente, alle persone bisognose di protezione e ai rifugiati. L'attuale statistica sull'asilo dell'UFR non copre il settore dell'aiuto sociale. In futuro si dovranno rilevare dati che concernono la quota dell'aiuto sociale, la quota delle persone assistite parzialmente, la quota delle prestazioni proprie rispettivamente le prestazioni delle assicurazioni sociali in caso di persone assistite parzialmente, gli indicatori in merito all'impatto dell'aiuto sociale nonché le caratteristiche demografiche delle persone assistite.

Invece di aggiungere un'ulteriore rilevazione statistica diretta da parte dell'UFR, è opportuno usufruire dello strumento della statistica federale dell'aiuto sociale, realizzata attualmente dall'Ufficio federale di statistica in collaborazione con i Cantoni. L'estensione della rilevazione ai beneficiari dell'aiuto sociale del settore dell'asilo è disciplinata in un contratto di collaborazione concluso con l'Ufficio federale di statistica. Per il servizio operativo, tale rilevazione presenta un onere supplementare esiguo. Per motivi inerenti alla protezione dei dati, il trasferimento di dati dall'Ufficio federale di statistica all'Ufficio federale dei rifugiati, benché avvenga in forma anonimizzata, deve essere sancito nella legge.

## 2.1.6

## Capitolo 8: Protezione giuridica

### Art. 105 Competenza

#### *Capoverso 1 lettere a e b nonché d–f*

La nuova formulazione comporta una semplificazione linguistica, rende uniforme l'iter ricorsuale per quanto concerne l'ammissione a titolo umanitario e l'ammissione provvisoria e definisce inoltre la competenza in caso di una domanda di patrocinio gratuito qualora l'istanza preliminare abbia accolto l'oggetto principale della domanda. Come avviene attualmente, la CRA è competente per tutti i ricorsi concernenti la concessione, il rifiuto o la fine dell'asilo o della protezione provvisoria (lett. a, b, d (*vigenti*)) sono riunite nelle nuove lett. a e b). Alla CRA è inoltre attribuita la competenza per tutti i ricorsi relativi all'ammissione a titolo umanitario e all'ammissione provvisoria, indipendentemente dal fatto che il ricorso sia stato presentato da un richiedente l'asilo o da uno straniero (lett. e–f; cfr. anche le spiegazioni relative all'art. 20 LDDS).

#### *Capoverso 1 lettera g*

Come finora, la CRA resta competente per i ricorsi contro il rifiuto di entrata in Svizzera e l'assegnazione di un luogo di soggiorno all'aeroporto, in un altro luogo adeguato (cfr. art. 22 cpv. 4 primo periodo), nonché contro la carcerazione in vista del rinvio forzato dopo una decisione di allontanamento passata in giudicato (cfr. art. 22 cpv. 4 secondo periodo). Per motivi legati alla sistematica, tale competenza è ora disciplinata nel presente articolo (cfr. art. 108 [*vigente*]).

#### *Capoverso 1 lettera h*

Dopo una decisione di non entrata nel merito presso il centro di registrazione, l'UFR può ordinare la carcerazione in vista del rinvio forzato per quanto l'esecuzione dell'allontanamento sia imminente (cfr. spiegazioni nel n. 1.2.2 e dell'art. 13b cpv. 1 lett. d LDDS). Visto che questa nuova misura in materia di carcerazione in vista del rinvio forzato non è ordinata dalle autorità cantonali, ma dall'UFR, la CRA dovrà decidere definitivamente sui ricorsi contro tale carcerazione. Questa situazione presenta inoltre il vantaggio che la competenza di esaminare sia le decisioni d'asilo e di allontanamento sia la conformità e l'adeguatezza di una carcerazione sia attribuita a un'unica autorità.

### Art. 107 Decisioni incidentali impugnabili

#### *Capoverso 3*

Per motivi di sistematica, il ricorso contro il rifiuto dell'entrata in Svizzera secondo l'articolo 22 capoverso 1 e l'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto secondo l'articolo 22 capoverso 4 è ora disciplinato nell'articolo 108, motivo per cui il capoverso 3 è abrogato.

## Art. 108 Termini di ricorso

Per quanto concerne l'articolo 108 capoverso 1 (*vigente*) rinviamo alle spiegazioni relative all'articolo 105 capoverso 1 lettera g, mentre per l'articolo 108 capoverso 2 (*vigente*) rinviamo alle spiegazioni relative all'articolo 109 capoverso 3.

### Capoverso 1

Il presente capoverso riprende l'articolo 50 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021). Tale disposizione era già valida. Visto che i capoversi successivi prevedono deroghe a tale disposizione, la menzione esplicita è giustificata per motivi di intelligibilità.

### Capoverso 2

In seguito alla critica espressa nell'ambito della procedura di consultazione contro la vigente possibilità di ricorso nella procedura d'asilo accelerata nei centri di registrazione e negli aeroporti, è stata elaborata una nuova concezione (cfr. n. 1.2.2). È previsto che un richiedente l'asilo può interporre ricorso presso la CRA contro le decisioni materiali relative all'asilo o all'allontanamento nella procedura svolta negli aeroporti nonché contro le decisioni di non entrata nel merito entro cinque giorni lavorativi dalla notifica della decisione.

### Capoverso 3

Per quanto concerne il contenuto, corrisponde all'articolo 108 capoverso 1 (*vigente*) con alcuni adeguamenti redazionali.

### Capoverso 4

Secondo il disciplinamento vigente dell'articolo 108 capoverso 1 della legge sull'asilo, contro la decisione relativa all'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto può essere interposto ricorso fino alla decisione di allontanamento di prima istanza. Secondo l'articolo 5 numero 4 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali (CEDU; RS 0.101), una persona privata della libertà ha diritto di indirizzare un ricorso ad un tribunale affinché esso decida, entro breve termine, sulla legalità della sua detenzione. Si prevede dunque che l'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto (e la detenzione in un altro luogo adeguato secondo l'articolo 22 capoverso 4 primo periodo nonché la carcerazione in vista del rinvio forzato in virtù del secondo periodo), come pure la nuova carcerazione in vista del rinvio forzato presso i centri di registrazione secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettera d della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, può essere impugnata davanti alla CRA *in ogni momento* – quindi fino all'esecuzione della decisione di allontanamento passata in giudicato.

### Capoverso 5

I termini di ricorso relativamente brevi e l'interesse pubblico per una procedura accelerata giustificano il fatto di riconoscere la validità giuridica degli atti trasmessi per fax. Le disposizioni dell'articolo 52 capoversi 2 e 3 PA devono tuttavia essere adempiute.

*Art. 109* Termine di evasione dei ricorsi

*Capoverso 1*

Adeguamento redazionale al nuovo motivo di non entrata nel merito dell'articolo 35a.

*Capoverso 2*

Secondo la nuova disposizione la CRA decide sui ricorsi nell'ambito della procedura d'asilo accelerata negli aeroporti e presso i centri di registrazione, di norma, entro il termine di cinque giorni lavorativi. Se sono necessari altri atti processuali o uno scambio di lettere, il termine di evasione dei ricorsi della CRA è retto dal capoverso 1 per quanto si tratti di ricorsi contro decisioni di non entrata nel merito.

*Capoverso 3*

Sui ricorsi contro l'assegnazione di un luogo di soggiorno presso l'aeroporto o un altro luogo idoneo, nonché quelli contro la carcerazione in vista del rinvio forzato secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettera d LDDS (RS 142.20), la CRA decide immediatamente, di regola senza dibattimento, sulla base degli atti.

*Art. 110* Termini di procedura

*Capoverso 4*

La nuova procedura di ricorso prevede di prorogare il termine di 24 ore per regolarizzare un ricorso e produrre i mezzi di prova nella procedura presso gli aeroporti (art. 22 cpv. 4 e 108 cpv. 4 LAsi) e la carcerazione in vista del rinvio forzato nei centri di registrazione (art. 13b cpv. 1 lett. d LDDS); secondo la nuova disposizione tale termine è di due giorni.

*Art. 111* Procedura semplificata

*Capoverso 1*

Si tratta di un adeguamento di carattere sistematico alle modifiche della procedura di ricorso, in particolare delle disposizioni dell'articolo 108. Come nel disciplinamento vigente, deve essere possibile rinunciare a uno scambio di scritti nel caso di ricorsi manifestamente infondati, di ricorsi contro il rifiuto di entrata in Svizzera presso gli aeroporti, nonché di ricorsi contro l'assegnazione di un luogo di soggiorno all'aeroporto. Tale possibilità sarà estesa anche ai ricorsi contro l'incarcerazione secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettera b della legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri. In effetti tutti i documenti essenziali per ordinare tale incarcerazione devono essere presentati alla CRA: decisione d'asilo e di allontanamento, ad esempio copie dei documenti di viaggio, garanzia di una rappresentanza diplomatica, documenti di viaggio sostitutivi o documenti analoghi che permettono di supporre che l'esecuzione dell'allontanamento sia possibile entro un termine di 20 giorni. Allo stesso modo, per provare che la persona interessata non è in condizione di essere incarcerata, devono essere presentati certificati medici. In conclusione, si tratta di una disposizione potestativa alla quale si può derogare solo a favore del ricorrente.

## Capoverso 2

Oltre alle competenze attuali, i giudici decidono in qualità di giudice unico anche sui ricorsi contro l'incarcerazione secondo l'articolo 13*b* capoverso 1 lettera d LDDS (RS 142.20). Questa disposizione è giustificata da quanto esposto nel commento al capoverso 1, in particolare dal fatto che tutti i documenti necessari per la decisione devono essere presentati per scritto alla CRA.

### Art. 112 Effetto dei rimedi giuridici straordinari

Nella procedura di ricorso contro le decisioni di non entrata nel merito e le decisioni presso gli aeroporti sarà applicato un termine di ricorso di cinque giorni. Ogni ricorso ha effetto sospensivo (cfr. n. 1.2.2 e le spiegazioni relative agli art. 23 cpv. 2, 42 cpv. 3 e 108). Le carcerazioni in vista del rinvio forzato dette di «breve durata» previste nei capoversi 1–3 dell'articolo 112 (*vigente*) diventano quindi obsolete. I tre capoversi sono pertanto abrogati.

L'articolo 112 consiste ora soltanto nella materia normativa del capoverso 4 *vigente*. Visto che tale articolo non contiene più alcuna disposizione sull'effetto sospensivo e l'esecuzione immediata, ma solo una disposizione sull'effetto dei rimedi di diritto straordinari, la rubrica è modificata in modo corrispondente.

## 2.1.7 **Capitolo 10: Disposizioni penali concernenti il capitolo 5 sezione 2**

### Art. 115 Delitti

Adeguamento redazionale alla nuova concezione di contributo speciale di cui all'articolo 86*a*.

### Art. 116*a* (*nuovo*) Multa disciplinare

L'incasso delle vigenti garanzie presso i datori di lavoro era finora molto oneroso. Per quanto concerne l'articolo 115 lettera c, i datori di lavoro potevano sottrarsi alla loro responsabilità, facendo valere il fatto che, per analogia con i contributi sociali, l'obbligo di mantenere la sostanza non è stato violato. Segnatamente se un datore di lavoro non ha ancora pagato le garanzie dovute, ma è in grado di farlo in ogni momento, dispone della sostanza sufficiente per adempiere l'obbligo di pagamento. Questa situazione ha comportato procedure dispendiose e inutili nell'ambito dell'incasso.

L'introduzione di una multa disciplinare (in analogia all'art. 91 LAVS) ha lo scopo di lanciare un segnale chiaro ai datori di lavoro che dopo diffida non hanno ancora versato il contributo speciale entro i termini fissati.

*Art. 6a (nuovo)*

Il decreto federale del 27 aprile 1972 che approva la convenzione sullo statuto degli apolidi (RS 855.1) stabilisce che l'assistenza degli apolidi è disciplinata dalle disposizioni dei capitoli 5 e 6 della legge sull'asilo relative all'assistenza fornita ai rifugiati. Tuttavia, l'attuale disciplinamento non determina né la durata né la fine della competenza assistenziale della Confederazione, risultando pertanto incompleto. Tale lacuna dovrebbe essere colmata applicando per analogia agli apolidi anche le disposizioni concernenti il diritto e il rilascio di permessi di dimora e di domicilio che si applicano ai rifugiati. Visto che le disposizioni sullo statuto degli apolidi sia a livello internazionale sia a livello nazionale si ispirano fortemente alle norme applicate ai rifugiati, è giustificato prevedere per gli apolidi un disciplinamento analogo a quello applicato ai rifugiati in questo ambito.

*Art. 13b**Capoverso 1 lettera d (nuova)*

Visto che la carcerazione in vista del rinvio forzato detta di «breve durata» è abrogata dalle modifiche della procedura di ricorso (cfr. n. 1.2.2 e le spiegazioni relative all'art. 112), l'esecuzione dell'allontanamento deve essere garantita mediante un'altra misura. Occorre quindi istituire un nuovo motivo di carcerazione in vista del rinvio forzato. Dal punto di vista dell'interesse pubblico è opportuno poter garantire effettivamente l'esecuzione degli allontanamenti dopo la decisione di non entrata nel merito.

Il nuovo motivo di carcerazione, come tutti gli altri motivi di carcerazione in vista del rinvio forzato, ha lo scopo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento. L'articolo 5 numero 1 lettera f della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) costituisce la base di diritto internazionale di questo nuovo motivo e di quelli già esistenti. Contrariamente ai motivi attuali di carcerazione in vista del rinvio forzato, questo nuovo motivo non è legato a un contegno soggettivamente riprensibile, come ad esempio la violazione del divieto di entrata. A tal riguardo, il nuovo motivo di carcerazione si differenzia da quelli esistenti in base ai quali occorre provare il rischio di un passaggio all'illegalità o la violazione di un divieto di entrata.

Questo tipo di carcerazione presuppone il concorso di due condizioni oggettive:

1. La carcerazione può essere ordinata solo nei confronti delle persone contro le quali è stata notificata una decisione di non entrata nel merito presso il centro di registrazione secondo gli articoli 32–35a della legge sull'asilo. In tal modo la carcerazione è limitata alle persone la cui domanda d'asilo è abusiva (inganno sull'identità, violazione dell'obbligo di collaborazione, successivo deposito abusivo di domande d'asilo) o che non necessitano la protezione in Svizzera (decisione «safe-country», allontanamento in uno Stato terzo sicuro).
2. L'esecuzione dell'allontanamento deve essere presumibilmente attuabile, ossia l'allontanamento deve poter essere effettuato entro 20 giorni al massimo.

Nonostante la nozione di «presumibile attuabilità» sia giuridicamente indeterminata, la sua interpretazione è estremamente restrittiva, visto che la durata massima è di 20 giorni. Un'esecuzione è presumibilmente attuabile entro 20 giorni segnatamente se l'identità e la nazionalità della persona obbligata a partire è conosciuta. In secondo luogo, i documenti di viaggio validi devono essere disponibili o il rilascio di tali documenti deve essere garantito dalla rappresentanza diplomatica competente o questi devono poter essere ottenuti entro pochi giorni. In terzo luogo, la partenza deve poter essere organizzata, ossia i biglietti di aereo devono essere procurati entro 20 giorni al massimo e devono essere pronti eventuali accompagnatori.

Nell'ambito della revisione della legge, è stata esaminata la possibilità di garantire l'esecuzione dell'allontanamento con misure meno severe della carcerazione. Simili misure, come ad esempio l'assegnazione di un richiedente l'asilo a un Cantone vincolata all'obbligo di presentarsi ogni giorno alla polizia, sono poco efficaci. Ciononostante, l'autorità competente dovrà esaminare caso per caso se l'incarcerazione è necessaria e proporzionata.

### *Capoverso 2*

La durata massima del nuovo motivo di carcerazione secondo il capoverso 1 lettera d è limitata a 20 giorni per motivi di proporzionalità. Non è possibile prolungare la carcerazione. Per le autorità cantonali rimane salva la possibilità di ordinare la carcerazione in vista del rinvio forzato per altri motivi. In tal caso i 20 giorni di carcerazione devono essere computati nella durata massima di nove mesi. Lo stesso vale per i giorni di carcerazione che una persona obbligata a partire ha scontato in un carcere in vista del rinvio forzato secondo l'articolo 22 capoverso 4 ultimo periodo della legge sull'asilo.

### *Art. 13c*

*Capoverso 1:* per tutte le fattispecie previste finora, la carcerazione continuerà ad essere ordinata dalle autorità cantonali. Per il nuovo motivo di carcerazione in vista del rinvio forzato secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettera d è necessario derogare a questo principio. In effetti, tale competenza deve essere attribuita all'UFR poiché questo Ufficio federale dispone chiaramente del know-how necessario per esaminare se le condizioni sono adempiute. Esso adotta quindi le decisioni in materia d'asilo e d'allontanamento. Conserva eventuali documenti di viaggio e d'identità. Su domanda dei Cantoni, la Divisione Rimpatrio, amministrativamente aggregata all'UFR, procura i documenti di viaggio validi. Tale Divisione conosce le modalità molto diverse da un Paese all'altro per chiedere detti documenti. Il trasferimento di competenze è giustificato dal fatto che, grazie al loro know-how, le autorità federali sono meglio qualificate per valutare la presumibile attuabilità di un'esecuzione.

*Capoverso 2:* la legalità e la proporzionalità della carcerazione secondo l'articolo 13b capoverso 1 lettera d sono esaminate, su ricorso, dalla CRA (cfr. spiegazioni dell'art. 108 cpv. 4 LAsi). Tale differenza rispetto agli altri motivi di carcerazione è giustificata dal fatto che una carcerazione ordinata da un'autorità federale deve essere esaminata da un tribunale della Confederazione. Allo stesso modo, la procedura di ricorso in materia d'asilo nonché contro la carcerazione deve essere svolta da un'unica autorità giudiziaria. Tale procedura permette di utilizzare il know-how specifico delle autorità preposte all'asilo e sgravare nel contempo le autorità cantonali.



Alle autorità cantonali spettano di conseguenza i compiti di polizia, vale a dire l'incarcerazione e l'esecuzione della carcerazione. La Confederazione partecipa alle spese della carcerazione in vista del rinvio forzato nella stessa misura prevista per gli altri motivi di carcerazione, ossia con 130 franchi al giorno per persona incarcerata, conformemente all'articolo 15 capoverso 1 dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE).

#### *Art. 14a*

##### *Capoverso 1*

Il numero 1.2.3 della parte generale del messaggio spiega i motivi di una nuova concezione in materia di provvedimenti sostitutivi. In analogia con l'articolo 44 capoverso 2 della legge sull'asilo, il capoverso 1 indica per quali stranieri, che non hanno ottenuto l'asilo, è accordata l'ammissione a titolo umanitario.

*Capoversi 2 e 3:* corrispondono ai vigenti capoversi 3 e 4.

##### *Capoverso 4*

Il capoverso 4, per analogia con l'articolo 44 capoverso 6 della legge sull'asilo, indica per quali stranieri, che non hanno ottenuto l'asilo, è accordata l'ammissione provvisoria. Tale prescrizione concerne le persone il cui allontanamento sarebbe ammissibile e ragionevolmente esigibile, ma l'esecuzione non è possibile. Tuttavia se l'impossibilità è causata dal richiedente l'asilo stesso, l'ammissione provvisoria non è concessa (cfr. n. 1.2.3.2 e cpv. 6 lett. c). Ciò concerne in particolare le persone che dissimulano la loro identità o la loro nazionalità e ingannano le autorità a questo proposito. La procedura di allontanamento è quindi mantenuta.

##### *Capoverso 5*

Il primo periodo corrisponde al vigente articolo 14a capoverso 2 LDDS, che definisce quando l'esecuzione non è possibile. Se l'esecuzione è impossibile anche dopo quattro anni dalla concessione dell'ammissione provvisoria, si esamina l'eventualità di trasformare quest'ultima in ammissione a titolo umanitario. Va da sé che anche in questi casi sono applicabili le disposizioni derogatorie del capoverso 6.

##### *Capoverso 6*

Se l'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile o è impossibile, e se è adempiuta una fattispecie di cui al presente capoverso, non è concessa né l'ammissione a titolo umanitario né l'ammissione provvisoria. Al contrario, l'esecuzione dell'allontanamento è accelerata. Se una persona adempie le fattispecie secondo il presente capoverso, si può eccezionalmente rinunciare alle conseguenze giuridiche, se il rifiuto dell'ammissione a titolo umanitario o dell'ammissione provvisoria sarebbe urgente. Tale situazione può ad esempio verificarsi nel caso in cui una persona sia stata condannata, nel suo Paese di provenienza, a una pena detentiva di lunga durata senza essere stata sottoposta a un procedimento penale conforme ai principi dello Stato di diritto.

### *Capoverso 7*

Se l'esecuzione dell'allontanamento è inammissibile secondo il diritto internazionale, ma sono adempiute le fattispecie secondo il capoverso 6 lettere a o b, è ordinata solo l'ammissione provvisoria. Anche per i rifugiati che non ottengono l'asilo, l'allontanamento è inammissibile. Tuttavia se le fattispecie secondo il capoverso 6 non sono adempiute, si procede a un'ammissione a titolo umanitario del rifugiato. Se tali fattispecie sono adempiute, il rifugiato è unicamente ammesso provvisoriamente.

### *Art. 14b*

#### *Capoverso 1*

Il capoverso 1 è adeguato alla nuova concezione dell'ammissione a titolo umanitario. Il Ministero pubblico della Confederazione è stato stralciato dai possibili proponenti. In effetti tale attribuzione risale all'introduzione della disposizione relativa all'internamento e, per una svista, non è stata stralciata al momento della sua abrogazione.

#### *Capoverso 2*

L'Ufficio federale riesamina periodicamente le condizioni che hanno portato all'ammissione a titolo umanitario o all'ammissione provvisoria. Se dette condizioni (esecuzione dell'allontanamento inammissibile, non ragionevolmente esigibile o impossibile) non sono più date, l'Ufficio federale revoca la misura sostitutiva e ordina l'esecuzione dell'allontanamento. Se dopo la revoca dell'ammissione a titolo umanitario risulta che non è possibile eseguire l'allontanamento, è ordinata l'ammissione provvisoria per quanto l'impossibilità dell'esecuzione non sia imputabile alla stessa persona interessata.

#### *Capoverso 2<sup>bis</sup>*

Se una persona ammessa a titolo umanitario o provvisoriamente adempie a posteriori le fattispecie di cui all'articolo 14a capoverso 6, l'Ufficio federale revoca, non appena ne viene a conoscenza, l'ammissione a titolo umanitario o l'ammissione provvisoria e ordina l'esecuzione dell'allontanamento. Sia la polizia cantonale degli stranieri sia l'Ufficio federale di polizia possono proporre il riesame del caso. Nonostante siano riunite le condizioni di cui all'articolo 14a capoverso 6, non è possibile ordinare l'esecuzione dell'allontanamento per le persone il cui allontanamento è inammissibile secondo il diritto internazionale. In questi casi, l'ammissione a titolo umanitario è trasformata in ammissione provvisoria.

#### *Capoverso 3*

Ad eccezione di una modifica redazionale, il capoverso 3 corrisponde, per quanto concerne il contenuto, all'ultimo periodo del vigente capoverso 2.

## Art. 14c

### *Capoversi 1–2*

Tali capoversi sono unicamente adeguati alla nuova concezione di ammissione a titolo umanitario.

### *Capoverso 3*

Alle persone ammesse a titolo umanitario, che probabilmente rimarranno definitivamente in Svizzera, occorre offrire condizioni per quanto possibile buone per un'integrazione rapida e ottimale. Uno dei fattori d'integrazione più importanti è l'accesso al mercato del lavoro e quindi l'indipendenza economica. Tali persone devono perciò ottenere un accesso al mercato del lavoro uguale a quello degli stranieri in possesso di un permesso di dimora e quindi autorizzati ad esercitare un'attività lucrativa.

Per contro, le persone ammesse provvisoriamente ricevono, come avviene attualmente, un permesso di lavoro solo se il mercato del lavoro e la situazione economica lo consentono (art. 14c cpv. 3 LDDS [*vigente*]).

### *Capoversi 3bis e 3ter*

Alle persone ammesse a titolo umanitario, che probabilmente rimarranno per sempre in Svizzera, deve essere accordato il ricongiungimento familiare a determinate condizioni. In particolare, la famiglia non deve beneficiare dell'aiuto sociale. Nei casi di rigore, si può derogare alla condizione secondo cui la persona debba disporre dei mezzi finanziari sufficienti per il sostentamento della famiglia. Tali eccezioni devono essere concretizzate in sede di ordinanza. Inoltre il ricongiungimento familiare deve in particolare essere possibile se una persona ammessa a titolo umanitario deve sostenere diversi figli e il salario generalmente basso non è sufficiente nonostante il guadagno sia stabile.

### *Capoverso 4*

I versamenti di sussidi non avvengono più sulla base dei conteggi allestiti dai Cantoni, ma in base ai dati disponibili nelle banche dati elettroniche al momento del pagamento. Il termine «conteggio» può pertanto essere stralciato dal presente capoverso.

Per i rifugiati ammessi provvisoriamente erano finora applicabili le disposizioni dei capitoli 5 e 6 della legge sull'asilo concernenti i rifugiati. Un'interpretazione strettamente grammaticale induce a pensare che la Confederazione sia tenuta a sussidiare le necessità dei rifugiati ammessi provvisoriamente fino a quando ricevono un permesso di domicilio, anche se il Cantone ha rilasciato loro volontariamente un permesso di dimora. Ma se è disposto a rilasciare un permesso di polizia degli stranieri, il Cantone, conformemente alla competenza costituzionale in materia di assistenza (art. 115 Cost.), deve sopportarne le conseguenze. Pertanto non spetta alla Confederazione assumere le spese di aiuto sociale di persone titolari di un permesso di dimora, anche se prima era tenuta a farlo sulla base dell'ammissione provvisoria o dell'ammissione a titolo umanitario.

### *Capoverso 5*

Il rimborso delle spese di aiuto sociale per le persone ammesse provvisoriamente e quelle ammesse a titolo umanitario avviene nell'ambito di una somma forfettaria globale, analogamente alle disposizioni concernenti i richiedenti l'asilo o in linea generale quelle concernenti le persone ammesse provvisoriamente secondo il diritto vigente. Il rimborso delle spese di aiuto sociale per i rifugiati ammessi provvisoriamente o ammessi a titolo umanitario avviene invece mediante quote forfettarie per rifugiati che includono anche importi destinati all'integrazione. Inoltre per ogni persona ammessa a titolo umanitario è versato un contributo unico destinato all'integrazione professionale, sociale e culturale. Tale importo può essere vincolato al raggiungimento di determinati obiettivi sociopolitici e limitato a determinati gruppi (ad es. alle persone in formazione). Per quanto concerne l'assetto delle somme forfettarie, cfr. n. 1.3.1.3.

### *Capoverso 5bis*

Il rimborso ai Cantoni per le persone e i rifugiati ammessi a titolo umanitario avviene entro sette anni dalla loro entrata in Svizzera. Oltre alla somma forfettaria ordinaria citata, i Cantoni ricevono per ogni persona ammessa a titolo umanitario un contributo unico supplementare per promuovere i provvedimenti d'integrazione. Tale indennizzo supplementare ha il duplice scopo di migliorare lo statuto giuridico e di rendere il più presto possibile finanziariamente indipendenti tali gruppi di persone. Per questo motivo è giustificato limitare nel tempo l'obbligo di rimborsare le spese. Tale prescrizione è un incentivo per i Cantoni a promuovere in modo mirato e il più presto possibile l'integrazione di tali persone che probabilmente resteranno in Svizzera per lungo tempo, poiché è nell'interesse dei Cantoni che queste persone siano il meglio possibile integrate quando cessa l'obbligo di rimborso della Confederazione.

### *Capoverso 6*

La cerchia delle persone soggette all'obbligo del contributo speciale sarà identica a quella delle persone soggette all'attuale obbligo di rimborso e del versamento della garanzia. Pertanto, l'obbligo di versare il contributo speciale è menzionato anche per le persone ammesse a titolo umanitario e per quelle ammesse provvisoriamente. Le disposizioni vigenti per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora si applicano anche alle persone ammesse a titolo umanitario e a quelle ammesse provvisoriamente. I datori di lavoro di dette persone sottostanno alle medesime disposizioni penali di quelli dei richiedenti l'asilo.

### *Capoverso 7 (nuovo)*

Le disposizioni concernenti l'assicurazione malattie per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione senza permesso di dimora si applicano per analogia anche alle persone ammesse a titolo umanitario e a quelle ammesse provvisoriamente (cfr. in proposito n. 2.5.2).



legge. Il periodo contributivo rimanente è ridotto proporzionalmente alle garanzie già versate.

#### *Capoverso 3*

Chi ha più di 12 000 franchi sul conto, è esentato dall'obbligo di versare il contributo speciale. Tale disposizione riguarda in particolare una maggioranza di persone ammesse provvisoriamente nell'ambito dell'«Azione umanitaria 2002» decisa dal Consiglio federale. La Confederazione può incassare fino a 12 000 franchi da ogni conto, indipendentemente dai costi effettivi causati dal titolare del conto e dalla sua famiglia. L'importo residuo è restituito al titolare del conto. Per le famiglie che possiedono diversi conti, l'importo massimo di 12 000 franchi può essere prelevato da ogni conto.

#### *Capoverso 4*

Le deduzioni operate anteriormente dal conto sono considerate nel calcolo dei saldi. Se, per esempio, in seguito a una decisione incidentale, sono già stati prelevati 7000 franchi e se, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, il saldo del conto ammonta a 6000 franchi, il prelievo potrà ammontare al massimo a 5000 franchi. L'importo superiore a 12 000 franchi è restituito al titolare del conto.

#### *Capoversi 5 e 6*

I capoversi 5 e 6 definiscono i casi in cui resta applicabile il diritto anteriore.

#### *Capoverso 7*

Il nuovo diritto è applicabile a tutte le procedure pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge, ad eccezione delle procedure pendenti secondo i capoversi 5 e 6 della disposizione transitoria che prevede a determinate condizioni l'applicazione del diritto anteriore. I capoversi 1–4 delle disposizioni transitorie disciplinano la procedura di liquidazione «unica» dei conti.

#### *Capoversi 8 e 9 (disposizione transitoria che concerne solo la Lasi)*

Sulla base delle banche dati elettroniche dell'Ufficio federale dei rifugiati e dell'Ufficio federale degli stranieri, le persone, che al momento dell'entrata in vigore delle modifiche della legge sull'asilo sono ammesse provvisoriamente possono sia conservare il loro statuto sia ottenere il nuovo statuto dell'ammissione a titolo umanitario. La durata del soggiorno in Svizzera durante l'ammissione provvisoria è considerata qualora lo statuto sia trasformato in statuto di persona ammessa a titolo umanitario. Se le condizioni per l'ammissione a titolo umanitario o l'ammissione provvisoria non sono più soddisfatte, lo statuto può essere revocato in ogni momento (cfr. art. 14b LDDS). Il Consiglio federale disciplina le modalità del cambiamento di statuto (p. es. allestimento di nuovi documenti d'identità). Inoltre, prima dell'entrata in vigore della revisione della legge sull'asilo, l'Ufficio federale esaminerà sulla base degli incartamenti personali, quali adeguamenti concernenti le persone ammesse provvisoriamente sono necessari per garantire la qualità dei dati elettronici. Si tratta in particolare di esaminare se le fattispecie di cui all'articolo 14a capoverso 6 lettere a–b sono adempite nel caso di persone ammesse provvisoriamente per le quali l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile e che



## 2.5.1

### Osservazioni generali sulle modifiche della LAMal

La tradizione umanitaria del nostro Paese dovrebbe trovare una conferma anche nell'assistenza medica accordata ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse a titolo umanitario e a quelle ammesse provvisoriamente nonché alle persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora. L'integrazione di queste persone nel nostro sistema sanitario può essere garantito soltanto attraverso la concessione dell'assistenza medica necessaria per far fronte ad eventi traumatizzanti o ad altre situazioni che hanno costretto queste persone a cercare rifugio nel nostro Paese. In tale contesto, si pone subito il primo interrogativo circa il finanziamento di questa assistenza. La risposta si colloca nell'ambito di una soluzione assicurativa. Questo è pure il motivo per cui i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario e quelle ammesse provvisoriamente nonché le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, appartengono al novero delle persone sottoposte alle prestazioni obbligatorie della LAMal. Il principio di una soluzione assicurativa non è in discussione. Si tratta soltanto di elaborare soluzioni adeguate che non comportino un eccessivo onere finanziario e amministrativo, né per i Cantoni, competenti per la loro applicazione, né per le assicurazioni malattie. Perciò, la presente revisione prevede limitazioni esclusivamente per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario, quelle ammesse provvisoriamente e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora che beneficiano dell'aiuto sociale.

La presente revisione si prefigge, da un lato, di mantenere il ventaglio e la qualità delle prestazioni previste nella LAMal e, dall'altro, di gestire sistemi che tengano presente la peculiarità della situazione e prevedano un finanziamento conforme alla LAMal.

Il sistema attuale, fondato già sulla LAMal, si è rivelato oneroso in termini sia finanziari sia amministrativi. Come noto, la Svizzera, alla fine degli anni Novanta, ha accolto un numero notevole di richiedenti l'asilo. La loro accettazione da parte di pochi assicuratori ha evidenziato le difficoltà connesse con la gestione e, nell'insieme, i maggiori costi che ne derivavano. Per rimediare a tali difficoltà, il Consiglio federale propose al Parlamento, nel messaggio del 18 agosto 1999 (FF 1999 6775) concernente un decreto federale che istituisce provvedimenti urgenti nell'ambito delle compensazione dei rischi nell'assicurazione malattie, di escludere dall'effettivo degli assicurati determinante per la compensazione dei rischi i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora. Volevamo, in tal modo, ridurre l'onere finanziario degli assicuratori che avevano assicurato queste persone. Il Parlamento non aderì alla proposta e approvò per contro una mozione (CSS-S, 99.3567) con la quale si invitava il Consiglio federale a sottoporre una soluzione per l'assunzione delle spese di cura di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora, che tenesse conto degli interessi delle persone in questione, degli assicuratori malattia, dei Cantoni e della Confederazione.

In seguito, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e l'UFR hanno incaricato un esperto di analizzare le possibilità di un finanziamento adeguato. L'esperto ha stabilito e confermato che la compensazione dei rischi rimaneva il problema principale.



Il Consiglio federale, fondandosi su queste argomentazioni, e convinto che il sistema di finanziamento previsto dalla LAMal non dovrebbe subire modifiche sostanziali, propone in questa revisione alcuni provvedimenti mirati che, da un lato, considerino le necessità amministrative e finanziarie dei Cantoni e, dall'altro, tengano presenti le esigenze degli assicuratori le cui cifre hanno dimostrato i costi maggiori di questo gruppo di persone rispetto agli altri assicurati.

Le modifiche proposte sono fondate in primo luogo sulla limitazione della scelta del fornitore delle prestazioni e l'introduzione dei cosiddetti «modelli gatekeeping». Il Consiglio federale propone, quale provvedimento ulteriore, di utilizzare per la copertura dei costi la parte di premio che, conformemente alla LAMal, dovrebbe essere versata alla compensazione dei rischi. Il sistema della compensazione dei rischi nella LAMal serve a compensare i diversi rischi in seno agli effettivi degli assicurati. In considerazione del fatto che le spese mediche dei giovani di sesso maschile sono meno elevate, gli assicuratori devono pagare per questi assicurati un tributo alla compensazione dei rischi e ricevono quale contropartita una compensazione per le persone che, in base ai principi attuariali d'assicurazione, sono maggiormente a rischio. Questo meccanismo impedisce la caccia ai cosiddetti «rischi buoni» e fa sì che per la totalità degli assicurati l'onere finanziario sia distribuito in modo equilibrato tra i vari assicuratori.

In generale numerosi richiedenti l'asilo sono uomini giovani. Per essi, l'assicuratore, a causa del loro stato di salute sovente piuttosto precario, deve assumersi spese sanitarie maggiori e, conformemente alla LAMal, pagare le tasse per la compensazione dei rischi. Per questi casi particolari la compensazione dei rischi non può svolgere la sua «funzione equilibratrice» e, per questo gruppo di persone, l'assicuratore viene altresì gravato di un duplice onere.

Per questi motivi, il Consiglio federale propone nuovamente che i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario, quelle ammesse provvisoriamente e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora, siano esclusi dalla compensazione dei rischi. La soluzione proposta offre, oltre a quello finanziario, il vantaggio di essere semplicemente integrabile nel sistema in vigore. Premi che coprono i costi effettivi per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario, quelle ammesse provvisoriamente e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora sarebbero, da un lato, molto più elevati degli altri e richiederebbero, dall'altro, anche un sistema di calcolo particolare con spese amministrative elevate e sproporzionate per gli assicuratori e, sotto il profilo finanziario, nuovi aggravii per Cantoni e Confederazione. Il mantenimento del sistema attuale comporterebbe premi tendenzialmente più elevati per la totalità degli assicurati. Infine, la possibilità di gestione dei costi spingerebbe un maggior numero di assicurazioni a concludere contratti quadro con i Cantoni.

I dati relativi agli anni 1998–2000 hanno mostrato che, senza contributi alla compensazione dei rischi, l'assicurazione di richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora avrebbe praticamente coperto le spese effettive. Se questa misura fosse già stata in vigore, 44 000 tra richiedenti l'asilo, persone ammesse provvisoriamente e persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora assistiti dall'aiuto sociale sarebbero stati esclusi dall'effettivo di assicurati determinante per la compensazione dei rischi nel marzo del 2001.

Riassumendo, possiamo affermare che questa misura (finanziamento in base alle regole di forme assicurative particolari ed esclusione dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse a titolo umanitario e di quelle ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora dall'effettivo determinante per la compensazione dei rischi) applicata a più fasce di assicurati permetterebbe ai Cantoni di ottemperare al preventivo stabilito senza elevati oneri amministrativi. Essa adempie in tal modo le esigenze della mozione della CSS-S (99.3567) e si prefigge, inoltre, di motivare gli assicuratori a concludere contratti quadro corrispondenti con i Cantoni.

## **2.5.2 Osservazioni generali relative alla modifica della legge sull'asilo**

Le spiegazioni che seguono valgono anche per le persone ammesse a titolo umanitario e per quelle ammesse provvisoriamente (cfr. art. 14c cpv. 7 D-LDD).

I richiedenti l'asilo e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora soggiacciono all'obbligo di assicurazione contemplato dalla legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal; RS 832.10) per cui esse hanno, per principio, diritto alla libera scelta dell'assicurazione e del fornitore di prestazioni. Queste persone, a causa di eventi bellici nel loro Stato di origine o di provenienza, si trovano sovente in condizioni di salute precarie e provengono in maggior parte da regioni dove l'assistenza sanitaria è peggiore di quella svizzera. Pertanto, essi si sentono spesso a disagio nel nostro poliedrico sistema sanitario (ad es., libera scelta del medico). A tale situazione vanno aggiunti i problemi di comunicazione che rappresentano una delle cause principali di visite mediche reiterate.

Il gruppo di lavoro «Finanziamento dell'asilo» raccomanda perciò nel suo rapporto conclusivo, quale compito prioritario, che siano introdotti, da parte dei Cantoni, sistemi che limitino la scelta dell'assicurazione e del fornitore di prestazioni per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora. Il gruppo di lavoro ritiene che la decisione di escludere questo gruppo di persone dall'assicurazione malattie e di limitare le prestazioni mediche debba essere ulteriormente approfondita. Nella consultazione, il principio della gestione dell'accesso ha avuto l'ampio supporto dei Cantoni mentre la limitazione delle prestazioni mediche è stata da essi rifiutata in quanto, dal punto di vista etico, avallerebbe una concezione biclassista della medicina con problemi di delimitazione e di applicazione molto gravi.

La prospettata limitazione nella libera scelta del fornitore di prestazioni e dell'assicurazione permette ai Cantoni di prevedere un accesso mirato al sistema sanitario per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora. L'assistenza medica necessaria per queste persone sarebbe assicurata da un «Gatekeeping» coerente; nel contempo, si eviterebbero ripetute visite mediche inutili e i Cantoni avrebbero a disposizione le risorse per interventi mirati nella gestione dell'assistenza sanitaria dei richiedenti l'asilo. Avrebbero inoltre la possibilità di concentrare questi assicurati su una sola o su poche assicurazioni e ridurre al minimo il loro onere amministrativo.

L'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie ha sancito il principio in base al quale i Cantoni devono limitare la scelta dell'assi-

curazione e del fornitore di prestazioni da parte dei richiedenti l'asilo e delle persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora. Tuttavia la possibilità di tale limitazione esiste già da tempo. La maggior parte dei Cantoni aveva già limitato la scelta dell'assicurazione prima dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento stipulando contratti quadro con assicurazioni malattia dai quali hanno tratto notevoli agevolazioni amministrative entrambi i contraenti. Per contro, soltanto alcuni Cantoni avevano introdotto misure volte a limitare la scelta del fornitore di prestazioni.

Il principio secondo il quale i Cantoni hanno la possibilità di limitare la scelta dell'assicuratore malattie e del fornitore di prestazioni per richiedenti l'asilo e persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora, deve essere sancito per legge. L'introduzione di questa norma è dettata da motivi inerenti allo stato di diritto. Il principio è formulato come una possibilità offerta ai Cantoni, con l'introduzione del forfait globale, sono sostanzialmente liberi nella scelta dei mezzi per la realizzazione degli obiettivi.

Per mancanza di dati, finora non è stato possibile valutare gli effetti di una regolamentazione dell'accesso alle prestazioni. La situazione relativa ai dati migliora gradualmente. Una valutazione del provvedimento è prevista per il 2002. Grazie alla garanzia della continuità, i costi della salute dovrebbero poter essere almeno stabilizzati, se non addirittura ridotti.

Nella procedura di consultazione sono stati formulati due suggerimenti essenziali. Il primo riguarda il testo del disciplinamento in questione che dava erroneamente l'impressione che i Cantoni stessi potessero proporre formule assicurative particolari in qualità di assicuratori. Si intendeva invece dare ai Cantoni la possibilità di limitare l'offerta agli assicuratori che offrono forme assicurative particolari (art. 82a cpv. 2 LAsi) e, come avviene già, la possibilità di indirizzare i richiedenti l'asilo e le persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora verso un fornitore di prestazioni da essi scelto indipendentemente dall'assicurazione interessata. La disposizione è stata in seguito corretta al fine di eliminare questa incertezza.

Il secondo suggerimento, da parte degli ambienti assicurativi, in particolare, ma anche di alcuni fornitori di prestazioni, propone di offrire la possibilità agli assicuratori di istituire forme assicurative particolari ad utilizzo esclusivo di richiedenti l'asilo e persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora. In sostanza, tutte le forme assicurative particolari dovrebbero essere aperte a tutte le persone assicurate presso l'offerente. Nel caso dei richiedenti l'asilo e di persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora gli assicuratori sono già limitati dai Cantoni nella scelta del fornitore di prestazioni. Sarebbe perciò ingiusto vietare agli assicuratori di adottare una struttura corrispondente che contenga tutte le prestazioni dell'assicurazione di base garantite dalla LAMal. Questa possibilità è ora sancita nella legge sull'asilo.

Gli assicuratori potrebbero inoltre stabilire i premi sulla base dei costi effettivi. La proposta è respinta essendo in contraddizione con il sistema della fissazione dei premi secondo la LAMal.

Per contro, l'esclusione dalla compensazione dei rischi del gruppo di persone in questione sgraverà gli assicuratori che con l'importo delle tasse non versate potranno coprire eventuali spese supplementari.

## 2.5.3 **Commento delle singole disposizioni**

### 2.5.3.1 **LAMal**

Le modifiche della LAMal proposte nell'avamprogetto posto in consultazione sono state fraintese. I Cantoni devono svolgere il ruolo di «Gatekeepers», ma non offrire assicurazioni proprie. Al fine di chiarire la situazione, la disposizione non figura più nella LAMal, ma nell'articolo 82a della legge sull'asilo.

*Art. 105a* Effettivo degli assicurati nella compensazione dei rischi

La compensazione dei rischi nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico sanitarie permette di compensare i costi degli assicurati che si differenziano a seconda dell'età e del sesso. Ne consegue che gli assicuratori dovrebbero ad esempio pagare per gli assicurati giovani di sesso maschile una tassa di rischio («buoni rischi»), mentre per gli assicurati molto più anziani di sesso femminile («cattivi rischi») dovrebbero ricevere un contributo di compensazione.

È dimostrato che i richiedenti l'asilo appartengono al gruppo di rischio degli assicurati giovani di sesso maschile. In base alle circostanze (ad es. assistenza medica precaria nel Paese di provenienza, vicissitudini traumatizzanti o ferite di guerra) essi causano però costi sanitari maggiori rispetto agli altri assicurati del medesimo gruppo di rischio così che i premi non sono più sufficienti a coprire sia la tassa di rischio sia i costi sanitari. Se i richiedenti l'asilo, le persone ammesse a titolo umanitario, quelle ammesse provvisoriamente o le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora – che si trovano in Svizzera e beneficiano dell'aiuto sociale – fossero esclusi dall'effettivo degli assicurati determinante per il calcolo della compensazione dei rischi, gli assicuratori non pagherebbero alcuna tassa di rischio e il premio andrebbe a coprire i costi della sanità.

Nel *capoverso 1* è descritta la cerchia degli assicurati che devono venire esclusi dall'effettivo degli assicurati determinante per la compensazione dei rischi. Trattasi dei richiedenti l'asilo, delle persone ammesse a titolo umanitario, di quelle ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora che risiedono in Svizzera e percepiscono prestazioni di aiuto sociale. Affinché possano realmente escludere dall'effettivo determinante per la compensazione del rischio il gruppo di cui al capoverso 1, gli assicuratori necessitano delle informazioni e degli atti delle autorità amministrative, in particolare di quelle cantonali e comunali, e in casi eccezionali di quelle federali.

Il *capoverso 2* crea la necessaria base giuridica per lo scambio di queste informazioni.

Nel *capoverso 3* è data la base giuridica per la consegna all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di dati riguardanti la cerchia di assicurati da stralciare dall'effettivo determinante per la compensazione dei rischi. L'UFAS necessita di tali indicazioni per esaminare non solo i dati degli assicuratori, ma anche l'evoluzione dei costi della sanità riguardanti questo gruppo di persone.

### 2.5.3.2

### LAsi

*Art. 82a* Assicurazione malattie per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione senza permesso di dimora

Le spiegazioni seguenti valgono anche per le persone ammesse a titolo umanitario e le persone ammesse provvisoriamente (art. 14c cpv. 7 D-LDDS).

#### *Capoverso 1*

L'assicurazione malattie per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora deve adempiere, fatti salvi i capoversi 2–6, le disposizioni della LAMal. Ne consegue che gli assicuratori fissano l'ammontare dei premi per le forme assicurative particolari conformemente alle norme della LAMal. La possibilità di fissare premi più bassi entrerebbe in considerazione soltanto qualora la forma assicurativa particolare fosse meno costosa. In ogni caso, i premi di riferimento e quindi i relativi premi massimi non possono superare i premi ordinari della regione. Le prestazioni obbligatorie secondo la LAMal sono comunque garantite e sono fornite dai fornitori di prestazioni citati negli articoli 36–40 LAMal.

#### *Capoverso 2*

Con questo disciplinamento è data la possibilità ai Cantoni di limitare la scelta dell'assicuratore per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora. Conseguentemente i Cantoni possono assicurare questa cerchia di persone, per esempio, mediante un contratto quadro concluso con un solo assicuratore (e dunque non un contratto collettivo in senso convenzionale, bensì un accordo, p. es., sui compiti suppletivi che gli assicuratori dovrebbero assumersi in vista di un'assicurazione malattie di richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione più efficiente e amministrativamente più semplice). Se un siffatto contratto non è raggiunto, i Cantoni devono avere la possibilità di concentrarsi soltanto su pochi assicuratori. In tal modo, possono esercitare un influsso mirato sia sui costi della salute (mediante «gatekeeping») sia sui costi amministrativi.

Nella misura in cui i Cantoni possono far capo a modelli «gatekeeping» già esistenti (HMO, modelli del medico di famiglia) proposti dagli assicuratori, grazie a questo disciplinamento hanno la possibilità di assicurare i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione senza permesso di dimora ricorrendo a forme assicurative particolari ai sensi dell'articolo 41 capoverso 4 LAMal. Così facendo, per detta cerchia di persone, si limita da un lato la scelta dei fornitori di prestazioni e d'altro anche quella dell'assicuratore.

#### *Capoverso 3*

I Cantoni devono inoltre avere la possibilità, in collaborazione con i fornitori di prestazioni secondo gli articoli 36–40 LAMal, di istituire un proprio modello «gatekeeping» per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione senza permesso di dimora. Tale può essere il caso se gli assicuratori nel Cantone non offrono alcun modello «gatekeeping» o HMO (cfr. in proposito il messaggio del 18 settembre 2000 concernente la revisione parziale della legge federale sull'assicurazione malattie, FF 2001 670, 673; obbligo degli assicuratori di offrire in tutta la Svizzera forme assicurative particolari con una scelta limitata dei fornitori di prestazioni) oppure se le circostanze fanno apparire tale soluzione come la migliore. Contrariamente a

quanto accade con i modelli «gatekeeping» secondo l'articolo 41 capoverso 4 LAMal, con questi modelli i Cantoni possono, se del caso, gestire in modo ancor più mirato l'accesso al sistema sanitario. Tale circostanza può ad esempio venire realizzata mediante la scelta di fornitori di prestazioni specializzati o poliglotti.

#### *Capoverso 4*

Gli assicuratori possono offrire una forma assicurativa, con scelta limitata del fornitore di prestazioni, disponibile soltanto per richiedenti l'asilo e persone bisognose d'aiuto non titolari di un permesso di dimora. Questa possibilità ha il vantaggio di lasciare una maggior libertà agli assicuratori e ai Cantoni in ambito amministrativo dove per motivi legati ai costi ogni agevolazione è la ben venuta.

#### *Capoverso 5*

Il Consiglio federale disciplinerà mediante ordinanza i criteri di limitazione della scelta degli assicuratori e dei fornitori di prestazioni. Per offrire un approvvigionamento sufficiente e qualitativamente ineccepibile, è necessaria una norma di delega. In ogni caso l'entità della prestazione prescritta secondo la LAMal non deve essere limitata dalla scelta del fornitore di prestazioni.

#### *Capoverso 6*

I Cantoni e gli assicuratori possono accordarsi circa la rinuncia alla partecipazione ai costi. Questa possibilità esiste già per le forme assicurative particolari previste dalla LAMal (art. 64 cpv. 6 lett. c LAMal e art. 99 OAMal). L'estensione di questa possibilità ai capoversi 2 e 4 del presente articolo permette ai Cantoni di risparmiare e li motiva a introdurre ulteriori limitazioni. Inoltre, le spese amministrative degli assicuratori possono essere ridotte dato che viene meno la partecipazione ai costi.

#### *Capoverso 7*

Fintanto che il richiedente l'asilo o la persona bisognosa di protezione senza permesso di dimora riscuote un aiuto sociale, il Cantone deve garantire la necessaria assistenza medica e dunque provvedere ai premi dell'assicurazione malattie. La Confederazione rimborsa tali costi al Cantone nel quadro delle somme forfetarie globali per le persone con procedura pendente (cfr. in proposito n. 1.3.1.3.1). Affinché in ragione del rimborso della riduzione dei premi, giusta l'articolo 65 LAMal, e delle somme forfetarie globali non avvenga un doppio sovvenzionamento, il diritto alla riduzione dei premi di tali persone va sospeso fino al momento in cui non dipenderanno più dall'aiuto sociale o fino al momento in cui avranno diritto a un permesso di dimora. In tal modo ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora viene sospeso il diritto garantito dalla legge alla riduzione dei premi durante il periodo in cui percepiscono le prestazioni di aiuto sociale. Tale misura è ora parimenti sancita nella legge.

## **2.6 Spiegazioni concernenti le modifiche della LAVS**

Va osservato innanzitutto che, per ragioni di tecnica legislativa, nelle disposizioni legali è utilizzata la nozione di «persone ammesse provvisoriamente», nelle spiegazioni seguenti, invece, è utilizzata anche la nuova definizione di «ammissione a ti-

tolo umanitario». Conformemente alla disposizione della parte II capoverso 2 (in allegato all'art. 116a della legge sull'asilo), la terminologia sarà modificata a partire dall'entrata in vigore della revisione della legge sull'asilo.

*Art. 14 capoverso 2<sup>bis</sup> (nuovo)*

Secondo il diritto vigente, i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, che non esercitano un'attività lucrativa sono assicurati<sup>8</sup> obbligatoriamente presso l'AVS/AI/IPG se domiciliati in Svizzera<sup>9</sup>. Al fine di risparmiare alle autorità cantonali gli eccessivi oneri amministrativi derivanti dal fatto di assoggettare a tali assicurazioni le persone che lasciano la Svizzera a breve termine, il 1° gennaio 1997 è stato introdotto un termine di attesa mediante ordinanza: i richiedenti l'asilo non esercitanti un'attività lucrativa non sono assicurati per i primi sei mesi successivi alla presentazione della domanda d'asilo<sup>10</sup>. I richiedenti l'asilo riconosciuti in quanto rifugiati sono tuttavia assicurati a titolo retroattivo alla data di presentazione della loro domanda. I Cantoni si sono opposti sin dall'inizio a questo disciplinamento ritenendolo troppo dispendioso.

Il nuovo capoverso 2<sup>bis</sup> comporta una sospensione della riscossione dei contributi nel caso di richiedenti l'asilo, di persone ammesse a titolo umanitario e di persone ammesse provvisoriamente nonché di persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora (in seguito richiedenti l'asilo), qualora essi non esercitino un'attività lucrativa. Qualora si verifichi un evento assicurato o siano disciplinate le condizioni di residenza della persona interessata in Svizzera, la sospensione è annullata e i contributi sono riscossi retroattivamente nei limiti dei termini di prescrizione<sup>11</sup>. In tal modo s'intende evitare l'assoggettamento e la riscossione dei contributi nel caso di richiedenti l'asilo non esercitanti un'attività lucrativa, senza tuttavia dispensare i gruppi di persone interessati dall'obbligo assicurativo. Il verificarsi di un evento assicurato genera un diritto a prestazioni, per quanto le condizioni ordinarie siano adempite. Le eventuali prestazioni sono calcolate in base ai contributi riscossi retroattivamente. Ottenendo un diritto di residenza in Svizzera (rilascio di un permesso di dimora, riconoscimento dello statuto di rifugiato), la persona interessata normalizza la sua situazione nell'ambito delle assicurazioni sociali e i suoi contributi sono riscossi retroattivamente. Essendo la riscossione retroattiva dei contributi limitata a cinque anni al massimo, nel caso di soggiorni più lunghi (i quali si verificano specialmente in relazione con l'ammissione a titolo umanitario o con l'ammissione provvisoria) possono subentrare lacune contributive e perdite prestazionali connesse<sup>12</sup>. In tali casi, una piena parificazione rispetto agli altri assicurati non risulta possibile. Le persone che lasciano la Svizzera senza aver versato i contributi sono del tutto escluse dall'assicurazione.

La situazione dei richiedenti l'asilo si distingue da quella degli altri assicurati nella misura in cui il soggiorno in Svizzera dei primi è quasi sempre temporaneo. La riscossione dei contributi mira in primo luogo al finanziamento delle prestazioni correnti; suo scopo ulteriore è l'acquisizione di un diritto futuro a prestazioni con il

<sup>8</sup> Rivista dello stato civile 1985, pag. 361 segg.; DTF 113 II 5

<sup>9</sup> Art. 1 cpv. 1 lett. a LAVS

<sup>10</sup> Art. 2 cpv. 2 OAVS

<sup>11</sup> Art. 16 LAVS

<sup>12</sup> Art. 16 cpv. 1 LAVS

raggiungimento dell'età di pensionamento. I contributi sono restituiti all'ente pubblico qualora le persone non provengano da Stati con i quali sia stata conclusa una convenzione di sicurezza sociale e lascino la Svizzera annunciando la loro partenza. In tal caso i due obiettivi menzionati non sono raggiunti. In questo senso si può considerare che la riscossione dei contributi significherebbe «girare a vuoto» e che il relativo trattamento differenziato si giustifica alla luce dell'articolo 8 Cost<sup>13</sup>.

Il disciplinamento comporta una corrispondente riduzione degli oneri. Nel 2000 i Cantoni hanno valutato a 19–22,5 milioni di franchi i costi relativi all'esecuzione dell'obbligo d'assicurazione di richiedenti l'asilo e di persone ammesse provvisoriamente. Contemporaneamente, in caso di partenza dalla Svizzera, i Cantoni sono dispensati dall'attuale possibile restituzione dei contributi minimi versati<sup>14</sup>.

Le convenzioni di sicurezza sociale concluse fra la Svizzera e taluni Stati di provenienza dei richiedenti l'asilo<sup>15</sup> garantiscono essenzialmente una parificazione dei cittadini dei due Stati parte. Il nuovo disciplinamento può, in determinate circostanze, scostarsi leggermente da tale principio.

In considerazione della situazione attuale (circa 32 000 richiedenti l'asilo in età lavorativa e non esercitanti un'attività lucrativa), con l'applicazione del nuovo disciplinamento l'AVS, l'AI e l'IPG accuserebbero perdite contributive fino a 12 milioni di franchi. Da tale stima sono comunque escluse le persone non soggette all'obbligo assicurativo a causa della brevità dei termini di soggiorno<sup>16</sup>, i rimborsi ai Cantoni e le persone esentate a causa dei contributi versati dal loro coniuge. L'importo accennato si ridurrebbe quindi in modo corrispondente.

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

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **Nuovi modelli di finanziamento**

Cfr. a tale proposito anche le spiegazioni dettagliate nel numero 1.3.

Il Consiglio federale fisserà l'ammontare del nuovo importo forfettario in modo tale che il cambiamento di sistema non si ripercuota sul bilancio della Confederazione. In linea generale, le nuove forme di finanziamento non muteranno la ripartizione delle spese fra Confederazione e Cantoni. Si prevede tuttavia che gli incentivi istituzionali, soprattutto quelli introdotti per la fase esecutiva, esplicheranno influssi positivi sull'ammontare delle spese pubbliche, comportando un aumento dell'efficienza nell'amministrazione sia a livello federale sia cantonale e nella collaborazione fra Confederazione e Cantoni. Una riduzione del 10 per cento dei tempi d'esecuzione permetterà un risparmio dei costi dell'ordine di 20 milioni di franchi. Ben-

<sup>13</sup> Cfr. Häfelin e Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 5<sup>a</sup> edizione, Zurigo 2001, n.marg. 750 segg., in particolare 756 segg. e giurisprudenza citata; Thürer, Aubert e Müller, *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2001, n.marg. 37 segg.

<sup>14</sup> Art. 4 cpv. 5 OR – AVS; RS **831.131.12**

<sup>15</sup> Secondo le statistiche dell'Ufficio federale dei rifugiati, stato 30 aprile 2002, circa il 40 per cento delle persone nel contesto dell'asilo proviene dagli Stati dell'ex-Jugoslavia e dalla Turchia.

<sup>16</sup> Art. 2 cpv. 2 OAVS



ché derivante in parte da una diminuzione dell'attività lucrativa dei richiedenti l'asilo, un aumento del 5 per cento circa dell'attività lucrativa delle persone ammesse a titolo umanitario potrebbe comportare una riduzione dei costi di sicurezza sociale pari a circa 5 milioni di franchi. Questo perché spesso le persone ammesse a titolo umanitario possono essere inserite nel mercato del lavoro durante periodi più lunghi. L'aumento di efficienza comporterebbe inoltre una maggiore disponibilità di personale per l'adempimento dei compiti in materia di politica sociale. Il nuovo sistema forfettario globale incita i Cantoni a contenere i costi inerenti alle persone ammesse a titolo umanitario e alle persone la cui procedura è pendente.

### **Contributo speciale**

Dalle statistiche concernenti l'obbligo di prestare garanzia e di rimborso emerge che, negli ultimi tre anni, da 14 000 a 16 000 persone esercitavano un'attività lucrativa ed erano quindi soggette a tale obbligo. Siccome lo stesso gruppo di persone è soggetto al contributo speciale, tali cifre possono servire da base per il calcolo delle entrate presumibili. Stime oculute evidenziano che un quarto delle persone esercitanti un'attività lucrativa non sarà soggetta all'obbligo di versare il contributo speciale a causa dei salari troppo bassi: si deducono quindi entrate annue fra i 13 e i 14 milioni di franchi. Escludendo l'onere amministrativo, si calcolano entrate nette fra 12 e 13 milioni di franchi, corrispondenti per sommi capi alla media delle entrate nette annue degli anni 1995–2000 (12 mio di fr.).

### **Conseguenze delle altre modifiche**

Le conseguenze finanziarie derivanti dalle altre modifiche nei settori della procedura e dell'esecuzione non sono attualmente quantificabili. Si può però partire dal presupposto che, complessivamente, le disposizioni proposte avranno effetti positivi: la prevista riduzione di costi sarà resa possibile da uno snellimento procedurale e da un miglioramento sul piano esecutivo, con conseguente notevole riduzione della durata di soggiorno delle persone allontanate nell'ambito della procedura d'asilo. In particolare, l'applicazione del regola dello Stato terzo potrebbe influire sulla durata di soggiorno, soprattutto se svolgerà anche un'auspicabile funzione preventiva sulle persone che possono trovare rifugio in un altro Paese.

## **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

Come già menzionato nel numero 2.1, in genere le nuove forme di finanziamento non modificheranno la ripartizione delle uscite fra Confederazione e Cantoni. Vi saranno tuttavia alcuni mutamenti fra i Cantoni, poiché la definizione dei nuovi importi forfettari favorisce la realizzazione di obiettivi di politica sociale e una procedura esecutiva efficace. Al riguardo si confronti segnatamente le spiegazioni nei numeri 1.3.1.3.1 e 1.3.1.3.3.

La ripartizione dei versamenti forfettari fra i Comuni sarà disciplinata dai Cantoni e l'introduzione delle somme forfettarie globali non implicherà conseguenze finanziarie dirette. Ai fini di un'applicazione efficiente degli strumenti disponibili s'impone tuttavia una buona collaborazione di tutti i dipartimenti interessati nei Cantoni. Il budget globale previsto dalla Confederazione per l'aiuto sociale fornito alle persone nell'ambito della procedura d'asilo e ai rifugiati riconosciuti coprirà i costi corri-

spondenti. Il singolo Cantone può tuttavia conseguire coperture eccedenti o insufficienti a seconda di come esso ripartisca le sue prestazioni nell'ambito sociale e attui le decisioni di allontanamento rispetto agli altri Cantoni. In ogni caso è essenziale che nessun Cantone risulti avvantaggiato o svantaggiato a priori da siffatti importi forfettari: ciascuno può sfruttare i propri vantaggi di ordine concorrenziale (ad es. dimensioni, organizzazione, mercato del lavoro) al fine di ottenere risultati soddisfacenti. Anche a tale riguardo si prospetta quindi un aumento dell'efficienza nell'amministrazione.

### **3.3 Ripercussioni sul piano informatico**

I nuovi disciplinamenti poggeranno sull'infrastruttura hardware esistente. Prototipi funzionali dei programmi software necessari per il calcolo delle somme forfettarie globali sono già stati approntati.

### **3.4 Ripercussioni economiche**

#### **Modelli di finanziamento**

I nuovi modelli di finanziamento non esplicheranno praticamente alcun influsso sul piano macroeconomico poiché non concernono la gestione di nuove attività bensì la forfetizzazione delle attuali uscite della Confederazione (cfr. n. 1.3). La quota flessibile delle somme forfettarie globali che dipende dagli indicatori sociali incita a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro delle persone ammesse a titolo umanitario rispetto a quello dei richiedenti l'asilo. Di conseguenza si prevede un leggero incremento del tasso occupazionale di questa categoria di persone. Tuttavia, questo passaggio d'attività dai richiedenti l'asilo alle persone ammesse a titolo umanitario causerà soltanto un lieve aumento del numero complessivo dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse a titolo umanitario esercitanti un'attività lucrativa, influenzando quindi minimamente sul mercato del lavoro. È quanto emerge anche da una recente analisi già menzionata, la quale osserva che il numero di posti di lavoro disponibili per i richiedenti l'asilo e per le persone attualmente ammesse provvisoriamente permangono relativamente costanti. Le possibili ripercussioni macroeconomiche saranno di conseguenza limitate. Dato che oggi la durata del soggiorno in Svizzera delle persone ammesse provvisoriamente è mediamente più lunga, l'incremento dell'attività lucrativa in seno a tale gruppo di persone, in futuro quello delle persone ammesse a titolo umanitario, potrà arrecare vantaggi economici.

I Cantoni manterranno immutato il loro margine di manovra in merito al disbrigo dei compiti in materia di asilo, decidendo in quale misura saranno loro ad occuparsene o ne incaricheranno terzi. Di conseguenza, anche a tale riguardo non si prevedono influssi economici rilevanti da parte dei nuovi modelli di finanziamento.

#### **Contributo speciale**

Il passaggio dalla prestazione di garanzia a un importo forfettario per il contributo speciale riduce gli oneri amministrativi a carico dei datori di lavoro nel calcolo dei contributi, il che non dovrebbe comunque influire in alcun modo sulle loro decisioni relative all'assunzione di persone soggette alla legislazione in materia d'asilo.

Il fatto che il contributo speciale delle persone occupate a tempo pieno sia di regola inferiore all'attuale importo della prestazione di garanzia, stimola maggiormente l'esercizio di un'attività lucrativa diminuendo di conseguenza la dipendenza assistenziale.

#### **Accesso al sistema sanitario (assicurazioni, casse malati)**

La possibilità di limitare l'accesso ai fornitori di prestazioni e agli assicuratori del sistema sanitario esplica un effetto regolatore diretto sul mercato delle assicurazioni e della salute, limitando la libera concorrenza fra i medici e fra gli assicuratori. Di conseguenza, si prevede una diminuzione dei futuri costi della salute inerenti ai richiedenti l'asilo e alle persone ammesse provvisoriamente. Questo contribuisce da un lato a ridurre le spese dei Cantoni e degli assicuratori, dall'altro a diminuire di conseguenza le entrate nel settore della salute. Va tuttavia osservato che una limitazione nella scelta degli assicuratori era già possibile in passato e praticata dalla maggioranza dei Cantoni (al riguardo cfr. parimenti il n. 2.5).

#### **Divieto di lavorare**

La nostra competenza di decretare un divieto di lavorare rivolto a un determinato gruppo di richiedenti l'asilo non esplicherà effetti diretti sull'economia: l'esperienza dimostra infatti che simili divieti influiscono minimamente sul numero dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse provvisoriamente esercitanti un'attività lucrativa<sup>17</sup> (cfr. n. 1.3.2.2).

## **4 Programma di legislatura**

La revisione parziale della legge sull'asilo risponde agli obiettivi definiti nel nostro programma di legislatura 1999–2003 (Rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999–2003: Obiettivo 11, R24, 1° paragrafo; FF 2000 2037).

## **5 Relazione con il diritto europeo**

### **Evoluzione nell'UE in materia di asilo**

Il trattato di Amsterdam entrato in vigore il 1° maggio 1999 (TCE<sup>18</sup>) prevede l'attuazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e giustizia caratterizzato dalla libera circolazione di beni, capitale e persone nonché dalla libera prestazione di servizi. L'istituzione di uno spazio comune in materia di asilo e di rifugiati è conseguenza di tale evoluzione. L'articolo 63 TCE definisce diverse misure miranti ad armonizzare le disposizioni in materia di asilo; tali misure andranno attuate entro il 2004. Gli strumenti finora adottati dall'UE conformemente all'articolo 63 TCE, entro i termini previsti, sono i seguenti:

<sup>17</sup> Forum suisse pour l'étude des migrations, Etienne Piguet, Jean-Hugues Ravel: Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse 1996–2000, rapporto di ricerca 20/2001.

<sup>18</sup> Trattato del 2 ottobre 1997 che istituisce la Comunità europea, in vigore dal 1° maggio 1999 (GU C 340 del 30 novembre 1997, pag. 173 segg.).

- Decisione del Consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce un *Fondo europeo per i rifugiati*<sup>19</sup>.
- 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<sup>20</sup>.

La direttiva seguente è stata approvata politicamente ma non è stata ancora adottata formalmente:

- Direttiva del Consiglio recante *norme minime relative all'accoglienza* dei richiedenti asilo negli Stati membri<sup>21</sup>.

La Commissione ha proposto i seguenti atti giuridici in virtù dell'articolo 63 TCE:

- Proposta di direttiva del Consiglio, del 20 settembre 2000 recante *norme minime per le procedure* applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato<sup>22</sup>.
- Proposta di direttiva del Consiglio, del 12 settembre 2001, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione<sup>23</sup>.

La *Convenzione di Dublino* costituisce un ulteriore elemento importante per l'istituzione di un sistema d'asilo comune poiché permette di definire lo Stato competente per il trattamento delle domande d'asilo<sup>24</sup>. L'articolo 63 TCE prevede che tale cooperazione fra gli Stati dell'UE, attualmente disciplinata dal diritto internazionale pubblico, sia trasposta nel diritto comunitario e iscritta in un regolamento «Dublino II»<sup>25</sup>.

Numerosi sono gli strumenti connessi alla Convenzione e miranti alla sua attuazione e al suo sviluppo. Gli atti giuridici più importanti al riguardo sono i *regolamenti EURODAC*<sup>26</sup> disciplinanti il confronto di impronte digitali ai fini di un'efficiente applicazione della Convenzione.

<sup>19</sup> GU L 252 del 6 ottobre 2000, pag. 12 segg.

<sup>20</sup> GU L 212 del 7 agosto 2001, pag. 12 segg.

<sup>21</sup> Proposta 9098/02 ASILE 28 del Consiglio, del 17 giugno 2002; ultima versione pubblicata: GU C 213 E del 31 luglio 2001, pag. 286 segg.

<sup>22</sup> GU C 62 E del 27 febbraio 2001, pag. 231 segg.

<sup>23</sup> GU C 51 E del 26 febbraio 2002, pag. 325 segg.

<sup>24</sup> Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee – Convenzione di Dublino (GU C 254 del 19 agosto 1997, pag. 0001 segg.)

<sup>25</sup> Proposta di regolamento del Consiglio, del 26 marzo 2002, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (ultima versione pubblicata: GU C 304 del 30 ottobre 2001, pag. 192 segg.)

<sup>26</sup> 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 dicembre 2000, pag. 1 segg.) nonché Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) Nr. 2725/2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 62 del 5 marzo 2002, pag. 1 segg.).

Anche la *Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen*, del 19 giugno 1990<sup>27</sup> e l'Acquis di Schengen contengono decisioni e direttive che riguardano il settore dell'asilo e della migrazione e in modo particolare gli aspetti relativi al rientro, come ad esempio la Direttiva concernente il riconoscimento reciproco di decisioni riguardanti il rinvio di cittadini di Stati terzi.

### **Politica comune dell'UE in materia d'asilo**

In occasione del vertice europeo di Laeken gli Stati membri hanno elaborato il progetto di una politica comune in materia di asilo e di migrazione, la quale rispetti l'equilibrio necessario fra la protezione dei rifugiati, conformemente ai principi iscritti nella Convenzione di Ginevra del 1951, l'aspirazione legittima a un'esistenza migliore e la capacità d'accoglienza dell'Unione e dei suoi Stati membri. Secondo le decisioni adottate al vertice dell'UE tenutosi a Siviglia nei giorni 20 e 21 giugno 2002, il Regolamento *Dublino II* (strumento giuridico successivo alla Convenzione di Dublino) dovrebbe essere adottato dal Consiglio europeo entro la fine del 2002. Durante tale vertice gli Stati membri si sono inoltre impegnati ad adottare entro giugno 2003 una nozione comune di rifugiato nonché una procedura standard comune.

### **Compatibilità della legislazione svizzera con il diritto europeo**

La legislazione svizzera sull'asilo adempie la maggioranza dei requisiti minimi posti dalla Commissione nella «proposta di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato», superandone in parte la portata. Tuttavia, i requisiti minimi non sono adempiuti sul punto seguente: la procedura svizzera in materia d'asilo si articola su due livelli: l'UFR decide in prima istanza mentre la CRA adotta una decisione definitiva in seconda istanza. L'UE prevede invece una procedura su tre livelli.

Vanno inoltre menzionate le divergenze esistenti in relazione con il progetto di «proposta di direttiva recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione» (cosiddetta «protezione sussidiaria»). Considerata l'imprecisione delle formulazioni e delle definizioni, la portata di tali divergenze risulta comunque difficilmente valutabile dall'ottica di un Paese non membro dell'UE. Da una breve analisi testuale si deduce che la direttiva poggia su una nozione estesa di persecuzione (è riconosciuta anche la persecuzione non statale), formula in modo restrittivo l'alternativa della fuga all'interno del Paese e prevede uno statuto più favorevole per le persone beneficianti di una protezione sussidiaria rispetto a quelle attualmente ammesse provvisoriamente in Svizzera. La nozione di ammissione a titolo umanitario si avvicina maggiormente alla protezione sussidiaria del diritto europeo: invero, lo statuto giuridico delle persone ammesse a titolo umanitario non equivale su tutti i punti alla protezione sussidiaria secondo il diritto europeo; l'ammissione a titolo umanitario è applicabile a una cerchia di persone più ampia rispetto alla protezione sussidiaria del diritto europeo.

<sup>27</sup> Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (GU L 239 del 22 settembre 2000, pag. 19 segg.).

Una divergenza rispetto alla proposta di direttiva sui requisiti minimi concernenti l'ammissione di richiedenti l'asilo può emergere riguardo a due aspetti:

La direttiva prevede l'accesso al mercato del lavoro al più tardi un anno dopo l'inoltro della domanda d'asilo. Un divieto di lavorare di durata limitata per taluni gruppi di richiedenti l'asilo, come previsto nell'articolo 43 capoverso 3<sup>bis</sup> della legge sull'asilo, non dovrebbe superare tale periodo. La restituzione di contributi di aiuto sociale debitamente percepiti potrebbe costituire un altro aspetto in contrasto con la direttiva. A causa della formulazione imprecisa della relativa disposizione, attualmente non è possibile confermare l'esattezza di tale ipotesi.

### **Negoziati bilaterali II relativi a Schengen e Dublino**

L'11 luglio 2002 s'è tenuto a Bruxelles il primo turno di negoziati relativi a un'associazione della Svizzera alle strutture di Schengen e di Dublino. Il regolamento «Dublino II», non ancora emanato, deve fungere da fondamento per i negoziati. L'adozione del regolamento esige l'unanimità in seno all'UE. La proposta esistente è tuttavia ancora assai controversa. Taluni Stati membri hanno adottato disposizioni discordanti; inoltre, su vari punti della proposta sono in corso di stesura pareri giuridici. Siccome non esiste ancora una versione definitiva del regolamento e una precisa designazione da parte dell'UE degli atti giuridici che andranno ripresi dalla Svizzera (ad es., non è ancora stato chiarito se un'associazione della Svizzera alle strutture di Dublino implichi anche l'osservanza dei requisiti minimi procedurali), non è stato possibile considerare gli eventuali adeguamenti necessari nell'ambito della presente revisione di legge. Un'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino può esigere adeguamenti giuridici in ambito procedurale, quali ad esempio il disciplinamento di una «procedura preliminare» mirante a chiarire quale Stato sia competente per il trattamento di una domanda d'asilo.

### **Conclusioni**

Benché necessiti più tempo del previsto, la costituzione di uno spazio comune in materia di asilo e di rifugiati prende lentamente forma mediante l'adozione di importanti atti giuridici quali il Regolamento concernente la creazione del sistema Eurodac, la decisione relativa all'istituzione di un Fondo europeo per i rifugiati, la Direttiva sui requisiti minimi per la concessione di una protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e la Direttiva che definisce i requisiti minimi per l'accoglienza di richiedenti l'asilo negli Stati membri. I negoziati fra Svizzera e UE su Schengen e Dublino saranno avviati prossimamente e permetteranno di definire l'Acquis comunitario che la Svizzera dovrà assumere.

Le proposte conosciute di nuovi atti legislativi comuni non sono per ora sufficientemente attendibili per la Svizzera poiché divergono su più punti essenziali dalle posizioni e dagli interessi di diversi Stati membri dell'UE, suscitando dissenso e divenendo oggetto di vari pareri giuridici che non sono ancora stati emessi. Di conseguenza, in merito a taluni punti essenziali in materia di asilo e di migrazioni, non è attualmente possibile sapere come si configurerà l'Acquis comunitario al momento dell'estensione dell'UE nel 2004. Una cosa è certa: il futuro Acquis necessiterà del consenso di tutti gli Stati membri e alcuni di essi stanno attualmente rivedendo interamente la loro legislazione interna rendendo in tal modo più difficile il processo legislativo dell'UE.

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

Le disposizioni più significative per il settore dell'asilo sono gli articoli 3 e 13 CEDU.

L'articolo 3 CEDU prevede che nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamento inumani o degradanti. Questo principio di non respingimento è parimenti iscritto nell'articolo 5 della legge sull'asilo. La nuova regola (art. 6a del disegno) prevede che in uno Stato terzo sicuro dev'essere garantita la protezione effettiva dal respingimento ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 della legge sull'asilo. La nuova regola concernente gli Stati terzi è dunque conforme alla CEDU.

L'articolo 13 CEDU sancisce il diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale qualora vi sia violazione dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla CEDU. La procedura di ricorso nell'ambito della procedura d'asilo accelerata è stata rivista e prevede un termine di ricorso di cinque giorni feriali. Ogni ricorso ha effetto sospensivo. Queste innovazioni permettono di correggere il cosiddetto disciplinamento «di 24 ore» definito dalla dottrina contrario al diritto internazionale.

## **6 Costituzionalità**

Il disegno di modifica della legge sull'asilo poggia sull'articolo 121 della Costituzione federale (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo). In virtù dell'articolo 54 capoverso 2 della Costituzione federale è parimenti possibile legiferare nell'ambito della prevenzione della migrazione (cfr. art. 93 LAsi).

## Nuovo statuto giuridico delle persone attualmente ammesse provvisoriamente

	Ammissione provvisoria (finora)	Ammissione a titolo umanitario (nuova)	Ammissione provvisoria (nuova)
<b>Condizione</b>	<p>L' esecuzione dell' allontanamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- non è ammissibile</li> <li>- non è ragionevolmente esigibile</li> <li>- non è possibile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l' allontanamento non è ammissibile (anche in caso di rifugiati senza asilo; ad es. se vi sono motivi soggettivi intervenuti dopo la fuga)</li> <li>- l' allontanamento non è ragionevolmente esigibile</li> <li>- l' interessato versa in una grave situazione personale d' emergenza</li> <li>- 4 anni dopo che è stata ordinata l' ammissione provvisoria (eccezione nel caso di criminali)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l' allontanamento non è possibile</li> </ul>
<b>Eccezione</b>	<p>Messa in pericolo della sicurezza pubblica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pena detentiva di lunga durata</li> <li>- messa in pericolo della sicurezza pubblica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l' impossibilità dell' allontanamento è imputabile all' interessato</li> <li>- pena detentiva di lunga durata</li> <li>- messa in pericolo della sicurezza pubblica</li> </ul>
<b>Conseguenza</b>	<p>Esecuzione dell' allontanamento (salvo quando l' esecuzione non è ammissibile)</p>	<p>Esecuzione dell' allontanamento o ammissione provvisoria in caso di inammissibilità</p>	<p>Esecuzione dell' allontanamento, salvo quando siffatta esecuzione non sia ammissibile secondo il diritto internazionale.</p>



	Ammissione provvisoria (finora)	Ammissione a titolo umanitario (nuova)	Ammissione provvisoria (nuova)
<b>Abrogazione</b>	Ammissione provvisoria (finora) Abrogazione nel caso in cui le condizioni non sono più adempite.	Ammissione a titolo umanitario (nuova) – Esame periodico – Abrogazione nel caso in cui le condizioni che hanno determinato l'inammissibilità o l'inesigibilità dell'allontanamento non sono più adempite – Esame della situazione grave d'emergenza su domanda del Cantone	Ammissione provvisoria (nuova) – Esame periodico – Abrogazione nel caso in cui le condizioni che hanno determinato l'impossibilità dell'allontanamento non sono più adempite.
<b>Esercizio di un'attività lucrativa</b>	Attività lucrativa dipendente, per quanto la situazione economica e del mercato del lavoro lo permettano.	Condizioni analoghe a quelle di cittadini stranieri con permesso B	Attività lucrativa dipendente, per quanto la situazione economica e del mercato del lavoro lo permettano
<b>Ricongiungimento familiare</b>	– Se il Cantone è disposto a rilasciare un permesso di dimora e – se le condizioni di cui agli articoli 38 e 39 OLS sono adempite.	– Se la famiglia non fa capo all'aiuto sociale – Competenza del Consiglio federale di emanare disposizioni meno rigide (ad es., adempimento parziale dell'obbligo di mantenimento finanziario della famiglia)	Soltanto se il Cantone rilascia un permesso B e se sono adempite le condizioni secondo la LDDS
<b>Indennizzo dei Cantoni</b>	– Fino al rilascio del permesso di dimora – Altrimenti, di durata illimitata	– Fino al rilascio del permesso di dimora – L'indennizzo avviene al più tardi 7 anni dopo l'entrata in Svizzera	– Fino al rilascio del permesso di dimora – Altrimenti, di durata illimitata
<b>Integrazione</b>	– Nessuna	– Contributo supplementare per corsi di lingue e formazione professionale (=integrato nell'importo forfettario) – Può essere limitato a determinati gruppi – Può essere connesso alla realizzazione di obiettivi in materia di politica sociale	– Nessuna

Ammissione provvisoria (finora)	Ammissione a titolo umanitario (nuova)	Ammissione provvisoria (nuova)
<p><b>Disposizione transitoria concernente le persone ammesse provvisoriamente al momento dell'entrata in vigore della nuova legge</b></p>	<p>Abrogata</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Applicazione del nuovo diritto, eccetto che nelle questioni concernenti il finanziamento</li> <li>- La Confederazione può versare un importo forfetario in vista dell'integrazione, limitare il versamento di tale importo a determinate categorie di persone (ad es. giovani in età di formazione) e subordinarlo al raggiungimento di obiettivi in materia di politica sociale</li> <li>- L'indennizzo avviene al più tardi 7 anni dopo l'entrata in Svizzera</li> <li>- Disposizione transitoria per i Cantoni, affinché le persone attualmente ammesse provvisoriamente non siano sottoposte direttamente alla responsabilità dei Cantoni.</li> </ul>	<p>Applicazione del nuovo diritto.</p>

**Tavola sinottica: le modalità attuali e nuove della procedura all'aeroporto**

<b>Procedura all'aeroporto secondo il diritto vigente</b>																																																										
Settimana 1		Settimana 2		Settimana 3		Settimana 4		Settimana 5		Settimana 6		Settimana 7		Settimana 8																																												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
Procedura: 15 giorni		24 ore		CRA 48 ore		7 giorni Carcerazione in zone di transito, in vista dell'esecuzione dell'allontanamento																																																				
Contestazione dell'assegnazione													Termine di ricorso: 30 giorni																																													
CRA													CRA																																													
<b>Procedura all'aeroporto con protezione giuridica estesa</b>																																																										
Settimana 1		Settimana 2		Settimana 3		Settimana 4		Settimana 5		Settimana 6		Settimana 7		Settimana 8																																												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
Procedura: 15 giorni		Termine di ricorso: 5 giorni		Decisione CRA: 5 giorni		Durata restante dei 60 giorni di carcerazione in zona di transito, in vista dell'esecuzione dell'allontanamento																																																				
Decisione CRA: 6 settimane, in caso di scambio di corrispondenza o ulteriori atti processuali																																																										
Possibilità di contestare l'assegnazione in ogni tempo. Decisione della CRA "senza indugio", di regola sulla base degli atti													Possibilità di un'ulteriore carcerazione in vista del rinvio forzato																																													

**Tavola sinottica: le modalità attuali e nuove della procedura nei cambi di registrazione**

<b>Procedura presso il centro di registrazione secondo il diritto vigente</b>									
Settimana 1	Settimana 2	Settimana 3	Settimana 4	Settimana 5	Settimana 6	Settimana 7	Settimana 8		
1   2   3   4   5   6   7   8   9   10   11   12   13   14   15   16   17   18   19   20   21   22   23   24   25   26   27   28   29   30   31   32   33   34   35   36   37   38   39   40   41   42   43   44   45   46   47   48   49   50   51   52   53   54   55   56   57   58   59   60									
Procedura: 20 giorni feriali, conformemente all'art. 37 LAsi									
CRA 48 ore									
24 ore									
Termine di ricorso: 30 giorni									
Breve carcerazione In vista del rinvio forzato									
<b>Procedura presso il centro di registrazione con procedura di ricorso estesa</b>									
Settimana 1	Settimana 2	Settimana 3	Settimana 4	Settimana 5	Settimana 6	Settimana 7	Settimana 8		
1   2   3   4   5   6   7   8   9   10   11   12   13   14   15   16   17   18   19   20   21   22   23   24   25   26   27   28   29   30   31   32   33   34   35   36   37   38   39   40   41   42   43   44   45   46   47   48   49   50   51   52   53   54   55   56   57   58   59   60									
Procedura: 20 giorni feriali, conformemente all'art. 37 Lasi									
Termine di ricorso: 5 giorni									
Decisione della CRA: 5 giorni									
Carcerazione in vista del rinvio forzato: 20 giorni									

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>6089</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>6091</b>
1.1 Osservazione preliminare	6091
1.2 Principali modifiche nei settori procedurale ed esecutivo	6091
1.2.1 Regola dello Stato terzo	6091
1.2.2 Procedura d'asilo e possibilità di ricorso nei centri di registrazione e agli aeroporti	6093
1.2.3 Nuovo statuto giuridico delle persone finora ammesse provvisoriamente	6096
1.2.3.1 Situazione iniziale	6096
1.2.3.2 Disciplina futuro	6097
1.2.4 Persecuzione non statale	6099
1.3 Principali modifiche nel settore dell'aiuto sociale	6101
1.3.1 Nuovi modelli di finanziamento nel settore dell'asilo	6101
1.3.1.1 Situazione iniziale	6101
1.3.1.2 Obiettivi e principi del nuovo sistema	6103
1.3.1.3 Finanziamento della politica sociale nel settore dell'asilo mediante trasferimento di importi	6104
1.3.1.3.1 Finanziamento dell'aiuto sociale durante la procedura d'asilo e per ulteriori persone soggette alla legislazione in materia d'asilo	6105
1.3.1.3.2 Finanziamento dell'aiuto sociale alle persone soggette a una procedura d'esecuzione	6106
1.3.1.3.3 Finanziamento dell'aiuto sociale ai rifugiati riconosciuti e alle persone bisognose di protezione con permesso di dimora	6107
1.3.1.4 Le ripercussioni economiche e finanziarie degli incentivi istituzionali	6108
1.3.1.5 L'introduzione dei nuovi modelli di finanziamento	6109
1.3.1.6 Trasparenza e vigilanza in materia finanziaria	6109
1.3.2 Diritti e doveri individuali	6111
1.3.2.1 Introduzione	6111
1.3.2.2 Accesso al mercato del lavoro per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone ammesse a titolo umanitario	6111
1.3.2.3 Rimborso mediante un contributo speciale	6114
1.4 Risultati della procedura preliminare	6116
<b>2 Parte speciale</b>	<b>6118</b>
2.1 Commento alle modifiche della legge sull'asilo	6118
2.1.1 Capitolo 2: Richiedenti l'asilo	6118
2.1.2 Capitolo 3: Concessione dell'asilo e statuto dei rifugiati	6130
2.1.3 Capitolo 5: Aiuto sociale	6132

2.1.4 Capitolo 6: Sussidi federali	6136
2.1.5 Capitolo 7: Trattamento di dati personali	6140
2.1.6 Capitolo 8: Protezione giuridica	6145
2.1.7 Capitolo 10: Disposizioni penali concernenti il capitolo 5 sezione 2	6148
2.2 Commento alle modifiche della LDDS	6149
2.3 Commento delle disposizioni transitorie	6155
2.4 Commento alla modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria	6157
2.5 Commento alle modifiche in campo sanitario	6157
2.5.1 Osservazioni generali sulle modifiche della LAMal	6158
2.5.2 Osservazioni generali relative alla modifica della legge sull'asilo	6160
2.5.3 Commento delle singole disposizioni	6162
2.5.3.1 LAMal	6162
2.5.3.2 LAsi	6163
2.6 Spiegazioni concernenti le modifiche della LAVS	6164
<b>3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale</b>	<b>6166</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	6166
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	6167
3.3 Ripercussioni sul piano informatico	6168
3.4 Ripercussioni economiche	6168
<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>6169</b>
<b>5 Relazione con il diritto europeo</b>	<b>6169</b>
<b>6 Costituzionalità</b>	<b>6173</b>
<b>Allegati:</b>	
<b>1: Nuovo statuto giuridico delle persone attualmente ammesse provvisoriamente</b>	<b>6174</b>
<b>2: Tavola sinottica: le modalità attuali e nuove della procedura all'aeroporto</b>	<b>6177</b>
<b>3: Tavola sinottica: le modalità attuali e nuove della procedura nei cambi di registrazione</b>	<b>6178</b>
<b>Legge sull'asilo (LAsi) (Disegno)</b>	<b>6181</b>
<b>Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) (Disegno)</b>	<b>6205</b>
<b>Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) (Disegno)</b>	<b>6207</b>