



Giugno 2021

Proroga dell'ordinanza sui provvedimenti nel settore dell'asilo in relazione al coronavirus (ordinanza COVID-19 asilo del 1° aprile 2020)

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di un intervento e obiettivi

Il persistere dell'epidemia di COVID-19 continua a porre grosse sfide per il settore dell'asilo, in particolare per quanto riguarda l'alloggio dei richiedenti l'asilo, l'espletamento delle procedure d'asilo e l'esecuzione degli allontanamenti. Occorre provvedere affinché anche nel settore dell'asilo possano continuare a essere attuate sistematicamente le misure del Consiglio federale, risp. le raccomandazioni dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) per contenere il diffondersi del coronavirus e tutelare la salute.

Sin dalla primavera 2020 la SEM ha adottato numerose misure immediate per tutelare tutte le persone coinvolte nella procedura d'asilo e conformarsi alle prescrizioni del Consiglio federale e dell'UFSP. Tra queste misure citiamo l'aumento delle capacità di alloggio, l'impiego di mezzi ausiliari come i pannelli in plexiglass e la regolare pulizia dei locali per le interrogazioni con prodotti disinfettanti.

Il 1° aprile 2020, in virtù della Costituzione federale, il Consiglio federale ha inoltre adottato un'ordinanza di necessità sui provvedimenti nel settore dell'asilo in relazione al coronavirus (ordinanza COVID-19 asilo; RS 142.318). Alcune disposizioni dell'ordinanza derogano alla legge sull'asilo vigente. L'ordinanza contiene, nello specifico, disposizioni riguardanti l'esecuzione delle interrogazioni (art. 4–6), la garanzia di congrue capacità ricettive nei centri della Confederazione (art. 2–3) e la proroga dei termini di partenza nella procedura di asilo e di allontanamento (art. 9). L'ordinanza è entrata in vigore in maniera scaglionata il 2 aprile 2020, risp. il 6 aprile 2020 con durata di validità fino al 6 luglio 2020, risp. al 6 agosto 2020.

Il 12 giugno 2020 il Consiglio federale ha deciso di prorogare l'ordinanza COVID-19 asilo. La validità delle ordinanze emanate dal Consiglio federale in virtù delle sue competenze costituzionali per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna deve essere limitata nel tempo (art. 185 cpv. 3 secondo per. Cost.). In questo caso l'ordinanza decade se entro sei mesi dall'entrata in vigore il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale un progetto di base legale per il contenuto dell'ordinanza (art. 7d cpv. 2 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione; RS 172.010 [LOGA]). Per questo motivo l'ordinanza COVID-19 asilo è stata prorogata soltanto fino al 1° ottobre 2020.

Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID 19 (Legge COVID 19; RS 818.102). Con ciò è stata creata la base legale che consente al Consiglio federale di mantenere i provvedimenti già adottati in base al diritto di necessità che sono ancora necessari per il superamento dell'epidemia COVID-19. La legge COVID-19 corrispondente è entrata in vigore il 26 settembre 2020. Sulla base della legge COVID-19, la durata di validità dell'ordinanza COVID-19 asilo è stata nuovamente prorogata fino al 30 giugno 2021 (art. 5 lett. c legge COVID-19).

Per il momento non è ancora possibile prevedere per quanto tempo dovranno essere mantenute le misure adottate dal Consiglio federale e dall'UFSP per combattere il coronavirus. Idem per le misure riguardanti il settore dell'asilo. Occorre pertanto prorogare la durata di validità dell'ordinanza COVID-19 asilo fino al 31 dicembre 2021. Grazie a questa nuova proroga è garantita la validità ininterrotta delle misure adottate nel settore dell'asilo (si veda il n. 3).

1.2 Contenuto essenziale dell'ordinanza COVID-19 asilo

Per garantire la conformità alle prescrizioni dell'UFSP, in particolare per quanto riguarda le regole di distanziamento sociale, è possibile ricorrere ad ausili tecnici e accorgimenti organizzativi (cfr. art. 4 e 5 ordinanza COVID-19 asilo). Questi ausili e accorgimenti consentono, per esempio, agli interpreti e agli estensori dei verbali di essere presenti alle interrogazioni dei richiedenti l'asilo in locali separati della SEM. Lo stesso vale per la presenza dei rappresentanti legali.

Se a fronte della situazione epidemiologica i precitati ausili tecnici e accorgimenti organizzativi non bastano più a garantire la conformità alle prescrizioni dell'UFSP, in via eccezionale occorre poter svolgere l'interrogazione anche senza la presenza del rappresentante legale (art. 6 cpv. 1 ordinanza COVID-19 asilo). In questo caso l'interrogazione esplica i suoi effetti giuridici anche senza la presenza del rappresentante legale. Lo stesso vale per la presenza di rappresentanti di istituzioni di soccorso ai sensi dell'articolo 30 LAsi nella versione del 1° gennaio 2019 e della persona con procura designata dal richiedente stesso (art. 6 cpv. 2 ordinanza COVID-19 asilo). Per continuare a garantire pienamente la protezione giuridica nella procedura d'asilo celere, quale misura accompagnatoria è introdotta una proroga del termine di ricorso contro le decisioni materiali da sette giorni lavorativi a 30 giorni (art. 10 ordinanza COVID-19 asilo).

A fronte delle restrizioni d'entrata e del traffico aereo limitato vigono inoltre termini di partenza più lunghi (art. 9 ordinanza COVID-19). Ciò consente alle persone interessate di meglio organizzare la loro partenza nella situazione generalmente difficile che prevale al momento.

Per tutelare la salute dei richiedenti l'asilo occorre inoltre ridurre l'occupazione delle strutture di accoglienza della Confederazione. L'ordinanza COVID-19 asilo adegua pertanto le norme vigenti per quanto riguarda l'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione (cfr. art. 24, 24c e 24d LAsi), in modo tale da garantire congrue capacità ricettive nonostante le conseguenze della pandemia di COVID-19. Pertanto, in virtù dell'ordinanza COVID-19 asilo, il termine entro il quale la Confederazione deve annunciare al Cantone e al Comune di ubicazione il cambiamento di destinazione di edifici e infrastrutture militari passa da 60 a cinque giorni (art. 24c cpv. 4 LAsi; art. 2 cpv. 2 ordinanza COVID-19 asilo). Ciò consente di reagire rapidamente a un cambiamento della situazione sotto il profilo degli alloggi. Inoltre gli edifici e le infrastrutture militari possono essere riutilizzati per un nuovo periodo di durata determinata senza interruzione di due anni e senza il consenso del Cantone e del Comune di ubicazione (art. 2 cpv. 1 ordinanza COVID-19 asilo). Infine sono possibili anche modifiche o cambiamenti di destinazione di edifici o infrastrutture civili di proprietà della Confederazione o locati da quest'ultima, senza necessità di approvazione e d'intesa con il proprietario, a condizione che siano necessari per alloggiare richiedenti l'asilo (art. 3 cpv. 1 lett. a ordinanza COVID-19 asilo). Lo stesso vale per l'edificazione di costruzioni mobiliari allo scopo di mettere a disposizione ulteriori posti di alloggio (art. 3 cpv. 1 lett. b ordinanza COVID-19 asilo).

1.3 Esperienze maturate sinora nell'applicazione dell'ordinanza COVID-19 asilo

Dall'entrata in vigore dell'ordinanza COVID-19 asilo, il 2, risp. il 6 aprile 2020, fino alla fine di marzo 2021, la SEM ha svolto circa 6500 *interrogazioni di richiedenti l'asilo* sui motivi d'asilo (art. 4-6 ordinanza COVID-19 asilo). Dalle esperienze raccolte emerge che, nonostante la maggiore durata delle interrogazioni dovuta alle nuove misure

(p.es. impiego di ausili tecnici) e il conseguente minor numero di interrogazioni svolte, l'elevata qualità delle interrogazioni è pienamente garantita anche applicando le nuove norme. Le procedure d'asilo sono state svolte con la debita efficienza nel pieno rispetto delle norme di sicurezza. Le raccomandazioni dell'UFSP sono state pienamente rispettate.

Solo in pochissimi casi i rappresentanti legali non hanno partecipato alle interrogazioni. Nella maggior parte dei casi i rappresentanti legali hanno presenziato alle interrogazioni nel medesimo locale dei richiedenti l'asilo e della persona incaricata dell'interrogazione. In pratica, pertanto, il principio della *partecipazione del rappresentante legale* è stato osservato anche nel quadro delle interrogazioni svolte durante il periodo di crisi. Si dovrebbe rinunciare alla presenza del rappresentante legale unicamente in casi eccezionali in cui tale presenza non sia possibile per ragioni epidemiologiche (art. 6 ordinanza COVID-19 asilo). Dall'esperienza emerge inoltre che, di norma, i partecipanti alle interrogazioni, richiedenti l'asilo compresi, comprendono e accettano le disposizioni dell'ordinanza COVID-19 asilo.

Nella procedura celere come anche nei casi in cui l'epidemia di COVID-19 impedisce, di fatto, il ritorno autonomo, ordinato e immediato nel Paese di origine, in virtù dell'ordinanza COVID-19 è fissato un termine di partenza più lungo. Negli altri casi vigono frattanto nuovamente i termini di partenza ordinari. Siccome al momento non è chiaro per quanto tempo dureranno le restrizioni d'entrata e le limitazioni del traffico aereo vigenti legate all'epidemia di COVID-19, è importante mantenere la possibilità di fissare termini di partenza più lunghi.

Finora la Confederazione ha usufruito in soli tre casi delle *norme riguardanti i centri della Confederazione* (art. 2 e 3 ordinanza COVID-19 asilo). La caserma di Boltigen (BE), per esempio, è stata riutilizzata per un anno senza periodo di attesa di due anni dopo l'ultimo periodo di utilizzo e con un periodo di notifica ridotto (art. 2 ordinanza COVID-19 asilo). Questo riutilizzo è cessato alla fine di aprile 2021. La stessa disposizione è stata applicata anche ai capannoni militari di Brugg, destinati dalla primavera 2020 all'alloggio di richiedenti l'asilo ma entrati effettivamente in funzione soltanto nell'autunno 2020 nel quadro della seconda ondata epidemiologica. In un terzo caso è stato fatto uso della possibilità di edificare una costruzione mobiliare senza necessità di approvazione (art. 3 cpv. 1 lett. b ordinanza COVID-19 asilo). In tutti questi casi l'ordinanza COVID-19 asilo ha consentito di mettere a disposizione nuovi alloggi in tempi nettamente ridotti, accrescendo così notevolmente la flessibilità, necessaria in tempi di crisi. Queste misure hanno consentito di mettere rapidamente a disposizione le necessarie strutture di accoglienza per richiedenti l'asilo nonostante la riduzione delle capacità ricettive nei centri della Confederazione per tutelare la salute dei richiedenti l'asilo. È stato così possibile ridurre il rischio di contagio negli alloggi collettivi della Confederazione. Sinora, infatti, si sono registrati pochissimi casi di COVID-19 tra i richiedenti l'asilo. Per il momento i centri della Confederazione dispongono di posti di alloggio a sufficienza per accogliere tutti i richiedenti l'asilo nel rispetto delle norme di distanziamento sociale dell'UFSP, pertanto non sono previste ulteriori applicazioni dell'ordinanza COVID-19 asilo. In previsione di un possibile aumento delle domande d'asilo nella prossima estate potrà tuttavia essere necessario ricorrere nuovamente alle disposizioni dell'ordinanza COVID-19 asilo.

2 Principali risultati della procedura di consultazione

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha avviato la consultazione sulla proroga dell'ordinanza COVID-19 asilo il 13 aprile 2021. La stessa si è protratta fino al 27 aprile 2021. Sono giunti in tutto 47 pareri. Si sono pronunciati 25 Cantoni, due partiti

(PSS, UDC), due associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (Associazione dei Comuni svizzeri [ACS] e Unione delle città svizzere [UCS]), un'associazione mantello dell'economia (Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM]) e altre 17 cerchie interessate. 11 destinatari della consultazione hanno rinunciato espressamente a esprimersi (si veda anche il rapporto sui risultati della procedura di consultazione).

I Cantoni, i partiti (PSS, UDC), le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna (ACS, UCS), l'associazione mantello dell'economia (USAM) e le altre cerchie interessate (tra cui ASM, CDDGP, CDOS, CMPS, CPS) che hanno partecipato alla consultazione plaudono di principio alla proroga dell'ordinanza COVID-19 asilo. Considerano che le misure previste dall'ordinanza consentono di continuare a operare con la necessaria flessibilità e celerità per quanto concerne l'alloggio dei richiedenti l'asilo, l'esecuzione delle procedure d'asilo e il rimpatrio dei richiedenti respinti. Ritengono che le esperienze maturate sinora hanno dimostrato che è stato possibile svolgere le procedure in modo efficiente nonostante le condizioni quadro giuridiche e fattuali modificate (p.es. ZG, USAM). Ritengono inoltre che, a fronte della situazione epidemiologica odierna, sia opportuno mantenere le misure adottate nel settore dell'asilo a tutela della salute di tutte le persone coinvolte nelle procedure d'asilo (p.es. GDS, CDOS).

Accanto alle osservazioni sulla proroga della durata di validità sono tuttavia formulate anche alcune richieste di carattere materiale in merito a singole disposizioni, fermo restando che la normativa vigente prevista dall'ordinanza COVID-19 asilo va ripresa senza modifiche materiali. Queste richieste riguardano in particolare le norme tese a garantire congrue capacità ricettive nei centri della Confederazione (art. 2-3 ordinanza COVID-19 asilo), lo svolgimento delle interrogazioni (art. 4-6 ordinanza COVID-19 asilo) e la proroga dei termini di partenza nel quadro delle procedure di asilo e di allontanamento (art. 9 ordinanza COVID-19 asilo) nonché dei termini di ricorso (art. 10 ordinanza COVID-19 asilo).

Per quanto riguarda la normativa tesa a garantire congrue capacità ricettive nei centri della Confederazione (art. 2 e 3 ordinanza COVID-19 asilo), alcuni partecipanti alla consultazione chiedono, per esempio, che in caso di usufrutto di strutture militari e di edifici della Confederazione non sottostante ad approvazione le autorità cantonali interessate vengano informate con sufficiente anticipo (p.es. VD, UCS, membro dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM]; art. 2 ordinanza COVID-19 asilo). Al tempo stesso occorrerebbe aprire nuovi alloggi nei Cantoni che sinora non ospitano un centro della Confederazione (p.es. FR, VD, membro ASM).

Diversi partecipanti alla consultazione chiedono inoltre che non venga prorogata la norma secondo cui, a causa della pandemia, le interrogazioni dei richiedenti l'asilo nei centri federali possono essere svolte in via eccezionale senza la presenza del rappresentante legale (p.es. LU, SH, PSS, AsyLex, Freiplatzaktion Zürich, Giovani democratici svizzeri [GDS], Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri [ODAS], Solidarité sans frontières; art. 6 ordinanza COVID-19 asilo). Alcuni partecipanti ritengono che durante le interrogazioni tutti i partecipanti debbano trovarsi nel medesimo locale (p.es. AsyLex, Freiplatzaktion Zürich, GDS, ODAS; art. 4 ordinanza COVID-19 asilo). Ciò consentirebbe una migliore comunicazione e uno svolgimento corretto delle interrogazioni.

In relazione alla proroga del termine di partenza, alcuni partecipanti accolgono con favore il fatto che i costi aggiuntivi di soccorso d'emergenza sostenuti a causa di partenze non eseguibili o della proroga dei termini di partenza devono essere compensati

dalla Confederazione (p.es. FR, GE, GR, OW, VD, ASM; art. 9 ordinanza COVID-19 asilo).

Alcuni partecipanti chiedono poi che, oltre al termine di ricorso nella procedura celere, anche il termine di ricorso in caso di decisione di non entrata nel merito sia prorogato dagli attuali cinque giorni lavorativi a 30 giorni (p.es. AsyLex, Freiplatzaktion Zürich, GDS, ODAS; art. 10 ordinanza COVID-19 asilo).

Infine, alcuni partecipanti chiedono che, in vista di garantire l'esecuzione degli allontanamenti, sia vagliata l'eventualità di una base legale per l'obbligo di sottoporsi a un test COVID-19 e (così chiedono alcuni di essi) per l'obbligo di farsi vaccinare contro il COVID-19 (p.es. LU, SG, ASM, Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia [CDDGP]).

3 Commenti alle singole disposizioni

Durata di validità (art. 12 cpv. 7)

Con la presente modifica la durata di validità dell'ordinanza sarà prorogata fino al 31 dicembre 2021. Ciò corrisponde anche alla durata di validità dell'articolo 5 lettera c della legge COVID-19, che costituisce la base legale dell'ordinanza COVID-19 asilo. Qualora la situazione legata all'epidemia dovesse mutare sostanzialmente, l'ordinanza potrà essere del tutto o in parte sospesa o modificata prima di tale termine, sempreché le pertinenti disposizioni non siano, del tutto o in parte, più necessarie.

Entrata in vigore della proroga

La modifica dell'ordinanza COVID-19 asilo entra in vigore il 1° luglio 2021.

4 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

In sintesi si può affermare che una proroga fino al 31 dicembre 2021 della durata di validità delle disposizioni precitate non avrà ripercussioni finanziarie o in termini di personale.

Va tuttavia rilevato che l'epidemia di COVID-19 può ripercuotersi in una certa misura sulle finanze e sul personale. Non si può escludere, per esempio, che le norme riguardanti i termini di partenza provochino a medio termine un aumento delle somme forfettarie per il soccorso d'emergenza che la Confederazione versa ai Cantoni, qualora i Cantoni abbiano effettivamente a sostenere costi maggiori. Potranno inoltre insorgere maggiori costi laddove, per motivi legati all'epidemia di COVID-19 o a un forte aumento del numero di domande d'asilo, la Confederazione debba nuovamente accrescere le proprie capacità ricettive.

Per quanto riguarda le predette, possibili ripercussioni in termini di finanze e personale legate all'epidemia di COVID-19, va inoltre rilevato quanto segue:

la proroga delle *disposizioni concernenti le interrogazioni dei richiedenti l'asilo* non intacca gli accordi stipulati con i fornitori di prestazioni di protezione giuridica nei centri della Confederazione e negli aeroporti e con i consultori giuridici autorizzati. Occorre continuare a garantire che le organizzazioni di protezione giuridica non subiscano perdite finanziarie a causa delle norme vigenti (cfr. art. 102k e 102l LAAs).

Neppure l'aumento del termine di ricorso a 30 giorni nel quadro della procedura celere avrà ripercussioni in termini di personale e finanze, giacché, di norma, anche in questo modo sarà garantito l'espletamento delle procedure presso i centri federali fino al pas-

saggio in giudicato della decisione entro il termine massimo previsto di 140 giorni. Pertanto la proroga dell'ordinanza non avrà ripercussioni finanziarie nemmeno per quanto riguarda il rapporto con i Cantoni in base al diritto dei sussidi nel settore delle somme forfettarie globali.

Per quanto riguarda la proroga delle disposizioni concernenti i termini di partenza, anche in futuro non si può escludere che le difficoltà di esecuzione generino maggiori spese ai Cantoni nel settore del soccorso d'emergenza in caso di riduzione o blocco dell'esecuzione degli allontanamenti direttamente dai centri della Confederazione. A medio termine, qualora si costatasse un effettivo aumento dei costi sostenuti dai Cantoni, aumenterebbero automaticamente anche le somme forfettarie per il soccorso d'emergenza versate dalla Confederazione ai Cantoni (cfr. art. 30a ordinanza 2 sull'asilo, OAsi 2, RS 142.312). Al momento non è tuttavia possibile stimare l'entità di queste possibili ripercussioni finanziarie.

A causa delle limitazioni imposte dall'epidemia, la SEM ha aumentato notevolmente le proprie capacità ricettive nei centri della Confederazione. Ciò ha generato nel 2020 maggiori costi pari a quasi 20 milioni di franchi in termini di infrastruttura, assistenza e sicurezza che, grazie al basso numero di nuove domande d'asilo, sono stati riassorbiti dalle risorse di bilancio della SEM. Nella maggior parte dei casi l'aumento delle capacità ricettive è stato conseguito senza dover ricorrere alle disposizioni dell'ordinanza COVID-19 asilo, grazie alla riapertura di alloggi o centri il cui esercizio era stato temporaneamente sospeso. Anche prorogando la normativa vigente per quanto riguarda le restrizioni imposte dall'epidemia nei centri della Confederazione (cfr. art. 2 e 3 ordinanza COVID-19 asilo) non si possono escludere ulteriori maggiori costi qualora la Confederazione debba nuovamente accrescere le proprie capacità ricettive a causa dell'epidemia di COVID-19 o di un forte aumento delle domande d'asilo, cosa che tuttavia nella prospettiva odierna non appare molto probabile. Questi eventuali costi dipenderebbero dall'entità delle capacità ricettive supplementari richieste e dall'infrastruttura disponibile. Per il momento non sono possibili stime attendibili. La proroga dell'ordinanza manterrebbe la possibilità di accrescere le capacità ricettive secondo una procedura semplificata e, pertanto, senza maggiori costi direttamente connessi. Vista l'impossibilità di anticipare gli ulteriori sviluppi per quanto riguarda l'ulteriore diffusione del COVID-19 e l'evoluzione del numero di domande d'asilo, non è possibile prevedere se e con quale frequenza la Confederazione usufruirà della procedura di autorizzazione semplificata per l'allestimento di ulteriori posti di alloggio nei centri federali, né quali saranno i costi afferenti per la Confederazione.

5 Aspetti giuridici / Costituzionalità

La proroga dell'ordinanza COVID-19 asilo fino al 31 dicembre 2021 si fonda sull'articolo 5 lettera c della legge COVID-19. In virtù di tale disposizione, il Consiglio federale può emanare disposizioni che derogano alla LAsi con riguardo all'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione e all'esecuzione delle procedure d'asilo e d'allontanamento.