



**Controllo successivo concernente la carcerazione
amministrativa nel settore dell'asilo**
**Rapporto sintetico della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale**

del 8 settembre 2023

Rapporto

1 Introduzione

Il 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di eseguire una valutazione¹ sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Il 1° novembre 2017 il CPA ha trasmesso i risultati della valutazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Basandosi su tale valutazione, il 26 giugno 2018 la CdG-N ha adottato un rapporto², nel quale ha formulato sette raccomandazioni all'indirizzo del Consiglio federale.

Il 28 settembre 2018³ il Consiglio federale si è espresso in merito alle diverse raccomandazioni. Nel suo rapporto sintetico del 2 luglio 2019⁴, la CdG-N ha apprezzato il fatto che il Consiglio federale abbia accolto favorevolmente la maggior parte delle raccomandazioni e le abbia in parte già attuate. La CdG-N ha colto l'occasione per pronunciarsi nuovamente su diversi aspetti menzionati nel parere del Consiglio federale, richiamando l'attenzione sulla necessità d'intervento riscontrata in relazione alle singole raccomandazioni. Con corrispondenza del 30 ottobre 2019⁵ il Consiglio federale si è espresso nuovamente in merito alle misure adottate in seguito a questa ispezione. Nella sua seduta del 19 novembre 2019, la CdG-N ha deciso di concludere l'ispezione e ha annunciato che avrebbe sottoposto ad analisi l'attuazione delle raccomandazioni nell'ambito di un controllo successivo.

Nella sua seduta del 22 ottobre 2021, la CdG-N ha deciso di avviare un controllo successivo concernente l'attuazione di quattro delle raccomandazioni da essa formulate. Successivamente, il 17 dicembre 2021 il Consiglio federale si è pronunciato in merito allo stato attuale dell'attuazione di tali raccomandazioni. Per poter effettuare una valutazione complessiva, la CdG-N ha sottoposto al Consiglio federale, con corrispondenza del 29 marzo 2022 e dell'8 novembre 2022, ulteriori quesiti concernenti la totalità delle raccomandazioni. Il 23 febbraio 2023 la Sottocommissione competente ha svolto inoltre un'audizione con i rappresentanti della SEM.

Nei seguenti capitoli la CdG-N valuta in che modo il Consiglio federale ha attuato le proprie raccomandazioni del 2018 al termine dell'ispezione del 2019.

¹ Valutazione concernente la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto del CPA del 1° nov. 2017 (FF **2018** 6357, di seguito denominato Rapporto di valutazione del CPA del 1° nov. 2017)

² Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto della CdG-N del 26 giu. 2018 (FF **2018** 6337)

³ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Parere del Consiglio federale del 28 set. 2018 (FF **2018** 6429)

⁴ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 2 lug. 2019 (FF **2019** 4967)

⁵ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Parere del Consiglio federale del 30 ott. 2019 (FF **2019** 6017)

2

Raccomandazione 1: Registrare le persone passate alla clandestinità*Raccomandazione 1 Registrare le persone passate alla clandestinità*

La CdG-N invita il Consiglio federale a predisporre i mezzi appropriati affinché le persone passate alla clandestinità siano registrate in quanto tali e affinché le segnalazioni dei Cantoni riguardanti queste persone siano armonizzate e siano effettivamente registrate in SIMIC. Il Consiglio federale vaglierà inoltre se i dati relativi al soccorso d'emergenza debbano essere integrati sistematicamente nell'identificazione delle persone passate alla clandestinità.

La CdG-N invita peraltro il Consiglio federale a precisare la nozione di «partenza non controllata» in modo tale che non sia più utilizzata per le persone passate alla clandestinità.

2.1

Posizione del Consiglio federale

In relazione alla raccomandazione 1, la CdG-N ha constatato progressi per quanto concerne la registrazione delle persone passate alla clandestinità, ma ha riscontrato un'ulteriore necessità d'intervento⁶. La Commissione ha chiesto a più riprese al Consiglio federale che per i richiedenti l'asilo passati alla clandestinità non si utilizzasse più la nozione di «partenza non controllata» («unkontrollierte Abreise»), a suo avviso fuorviante. Nei pareri del 17 dicembre 2021 e del 21 dicembre 2022 il Consiglio federale ha prospettato alla CdG-N di sostituire la nozione di «unkontrollierte Abreise» con quella di «unkontrollierter Weggang»⁷.

Nella corrispondenza dell'8 novembre 2022 la CdG-N ha invitato inoltre il Consiglio federale a illustrare in quale contesto viene utilizzata questa nozione, in particolare nell'ambito della comunicazione all'opinione pubblica. Nella sua risposta del 21 dicembre 2022 il Consiglio federale ha affermato che la SEM utilizza la nozione di «partenza non controllata» per ogni tipo di comunicazione, come ad esempio per le richieste dei media, le interrogazioni parlamentari, le statistiche ecc.

⁶ Rapporto sintetico della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 2 lug. 2019

⁷ Corrispondenza del Consiglio federale del 17 dic. 2021 e del 21 dic. 2022

2.2 Valutazione della CdG-N

La proposta del Consiglio federale di sostituire la nozione di «unkontrollierte Abreise» con quella di «unkontrollierter Weggang» non convince la CdG-N. Entrambe sono fuorvianti, poiché indicano che la persona ha effettivamente lasciato la Svizzera. Nella sua corrispondenza al Consiglio federale del 19 novembre 2019⁸ la CdG-N aveva già dichiarato che, a suo avviso, la nozione di «Weggang» non costituisce un'alternativa adeguata poiché implica, proprio come nel caso di una partenza, che la persona passata alla clandestinità non si trovi più in Svizzera, cosa di cui le autorità svizzere, di norma, non sono a conoscenza o che addirittura è dimostrato essere falsa. La Commissione aveva quindi proposto al Consiglio federale – anche in considerazione del carattere politicamente sensibile di questa nozione – di sostituire «partenza non controllata» con l'espressione «luogo di soggiorno sconosciuto».

In fin dei conti, si può solo constatare che il luogo di soggiorno di questa persona è sconosciuto alle autorità. La Commissione invita quindi il Consiglio federale a suggerire alla SEM di adottare un'espressione come «luogo di soggiorno sconosciuto», che tiene conto di questo aspetto.

3 **Raccomandazione 2: Armonizzazione in merito all'ordine e all'esecuzione della carcerazione amministrativa**

Raccomandazione 2 Armonizzazione in merito all'ordine e all'esecuzione della carcerazione amministrativa

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere, nel quadro della propria competenza e della propria funzione di vigilanza ai sensi dell'articolo 124 capoverso 1 LStr⁹, a una maggiore armonizzazione delle prassi cantonali in materia di ricorso alla carcerazione amministrativa e di esecuzione. A tal fine ricercherà il dialogo con i Cantoni, sincerandosi che il ricorso alla carcerazione amministrativa sia adeguato e conforme alle prescrizioni legali.

⁹ Nuovo titolo e nuova abbreviazione con modifica del 16 dic. 2016: la legge federale sugli stranieri (LStr) è ora denominata «Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione» (LStrI), in vigore dal 1° gen. 2019 (RU 2017 6521, 2018 3171)

Il Consiglio federale dovrà provvedere, nel quadro della propria competenza, affinché la limitazione della libertà di movimento e, con ciò, il ricorso alla carcerazione amministrativa tengano debitamente conto, in ogni caso individuale, del principio di proporzionalità.

3.1 Posizione del Consiglio federale

Uno dei strumenti volti all'armonizzazione è il ricorso delle autorità. Per quanto concerne l'armonizzazione in merito all'ordine e all'esecuzione della carcerazione amministrativa da parte delle autorità cantonali e dei tribunali, il Consiglio federale è stato invitato nell'ambito del controllo successivo a indicare in che misura la SEM ricorra a tale possibilità, concessale dall'articolo 14 capoverso 2 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP)¹⁰. Il ricorso delle autorità mira a garantire un'applicazione del diritto federale corretta e consona al principio della parità di trattamento nell'ambito delle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri.

Nella sua risposta del 17 dicembre 2021, il Consiglio federale ha affermato che la SEM ha interposto ricorso in tre casi nel 2019, in due casi nel 2020 e in un caso nel 2021. La SEM ha dichiarato, dopo che è stata interpellata, che nel 2022 non si è avvalsa di tale possibilità¹¹.

La SEM si avvale del ricorso delle autorità solo su richiesta dei Cantoni. Secondo il parere del Consiglio federale, le richieste di ricorso vengono esaminate dalla SEM in maniera approfondita. Un ricorso viene interposto solo in presenza di questioni fondamentali, ovvero se sussiste un notevole interesse a chiarire le questioni giuridiche emerse nell'ottica di futuri casi analoghi.

Il Consiglio federale rileva che i corrispondenti strumenti volti all'armonizzazione delle misure vengono promossi costantemente in modo attivo, in particolare nell'ambito della collaborazione tra Confederazione e Cantoni. L'armonizzazione da parte della Confederazione è favorita da convegni, istruzioni e una piattaforma di scambio. Si è inoltre svolta una votazione all'interno dei diversi organi (Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti, Associazione dei servizi cantonali di migrazione e SEM ecc.). La conformità della carcerazione amministrativa secondo il diritto viene valutata costantemente nell'ambito di procedure di ricorso da parte dei tribunali cantonali competenti e del Tribunale federale. In questo modo si garantisce un'applicazione del diritto federale corretta e consona al principio della parità di trattamento nell'ambito delle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri.

¹⁰ RS 172.213.1

¹¹ Stato: 24 mag. 2023

L'Esecutivo rileva che 17 Cantoni tendono sempre più spesso a eseguire la carcerazione amministrativa nel Centro per la carcerazione amministrativa secondo il diritto sugli stranieri situato presso l'aeroporto di Zurigo. La Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) visita inoltre regolarmente gli stabilimenti di carcerazione amministrativa cantonali, contribuendo così anch'essa all'armonizzazione della prassi¹².

3.2 Valutazione della CdG-N

La CdG-N riconosce gli sforzi intrapresi dal Consiglio federale per armonizzare la prassi cantonale nel quadro delle proprie competenze. La CdG-N rileva l'impegno profuso affinché la prassi venga costantemente perfezionata in collaborazione con l'Ufficio federale di giustizia (UFG) attraverso uno scambio su formazioni e istruzioni tra gli organi tecnici specifici. Le misure menzionate volte a favorire l'armonizzazione esistevano tuttavia già all'epoca della valutazione del CPA. La valutazione del CPA aveva dimostrato che gli strumenti e le misure già adottati in relazione all'ordine e all'esecuzione della carcerazione amministrativa non avevano portato a un'armonizzazione.

Dai pareri del Consiglio federale non emerge chiaramente in che misura tali provvedimenti abbiano contribuito a un'armonizzazione.

La Commissione concorda con il Consiglio federale nel ritenere che l'ordine e l'esecuzione della carcerazione amministrativa nell'ambito delle procedure giudiziarie di ricorso e d'esame della carcerazione da parte dei tribunali cantonali e la possibilità di presentare ricorso al Tribunale federale possono contribuire a un'uniformazione della prassi. La Commissione ritiene appropriate ai fini di un'armonizzazione anche l'esecuzione della carcerazione amministrativa presso il centro dell'aeroporto di Zurigo e l'osservazione da parte della CNPT. Il fatto che dal 2022 la SEM non si sia più avvalsa del ricorso delle autorità è da ritenersi positivo se ciò deriva dall'assenza di questioni fondamentali a cui rispondere. Occorre tuttavia precisare che, dato il numero esiguo di ricorsi delle autorità e senza un'indicazione delle domande trattate, è difficile valutare in che misura tale strumento contribuisca concretamente a un'armonizzazione.

La Commissione si aspetta che il Consiglio federale, nel quadro della propria competenza e funzione di vigilanza, continui a provvedere alla promozione di misure e strumenti appropriati che contribuiscono a un'armonizzazione della prassi cantonale. Al

¹² Corrispondenza del Consiglio federale del 21 dic. 2022 e verbale della seduta del 23 mar. 2023 della Sottocommissione DFGP/CaF del Consiglio nazionale (audizione della SEM)

momento la Commissione non ravvisa tuttavia alcuna necessità di intervenire ulteriormente.

4 Raccomandazione 3: Verifica dell'esame della carcerazione amministrativa previsto dalla legge

Raccomandazione 3 Verifica dell'esame della carcerazione amministrativa previsto dalla legge

La CdG-N invita il Consiglio federale a verificare se le basi legali dell'esame della carcerazione amministrativa sono adeguate e assicurano una protezione sufficiente dei diritti fondamentali.

4.1 Posizione del Consiglio federale

Nel quadro del controllo successivo la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a illustrare in che misura e con quale frequenza i richiedenti l'asilo si avvalgano in concreto della consulenza giuridica gratuita cui hanno diritto ed eventualmente presentino ricorso contro un ordine di carcerazione.

Nelle sue risposte il Consiglio federale ha affermato¹³ che la Confederazione non dispone di statistiche relative all'esame della carcerazione amministrativa nell'ambito della procedura di Dublino, poiché la gestione di questi dati da parte dei Cantoni non è contemplata neppure dall'ordinanza. I dati concernenti l'ordine di carcerazione che i Cantoni devono comunicare alla SEM per quanto riguarda il loro rilevamento nell'ambito delle misure coercitive sono disciplinati nell'articolo 15a dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)¹⁴. Le rappresentanze legali non hanno inoltre alcun mandato previsto per legge di rappresentare richiedenti l'asilo nell'ambito di una procedura d'esame della carcerazione ai sensi degli articoli 80 e 80a legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)¹⁵ o di presentare ricorso contro ordini di carcerazione.

¹³ Cfr. corrispondenza del Consiglio federale del 17 dic. 2021 e del 21 dic. 2022

¹⁴ RS 142.281

¹⁵ RS 142.20

Secondo il Consiglio federale, la consulenza e la rappresentanza legale gratuite offerte nei centri della Confederazione in virtù dell'articolo 102*f* e seguenti della legge sull'asilo (LAsi)¹⁶ contribuiscono in generale a far sì che i richiedenti l'asilo siano informati in modo esaustivo circa le proprie possibilità giuridiche. Il diritto a un'assistenza legale gratuita nell'ambito di un esame della carcerazione e della procedura di ricorso cantonale si giudica in base al rispettivo diritto procedurale.

Nell'ambito dell'audizione del 23 marzo 2023¹⁷, la SEM ha spiegato che la LStrI disciplina dettagliatamente la procedura di esame della carcerazione, alla quale il tribunale attribuisce nel singolo caso un margine discrezionale. In caso di questioni fondamentali non si dovrebbe invece giungere a decisioni discrezionali. Ciò emerge anche dalle più recenti decisioni del Tribunale federale in merito a questioni relative alle condizioni di carcerazione, in cui si è precisato il concetto di istituti di carcerazione speciali, specificando ad esempio l'obbligo di concedere l'accesso a Internet.

4.2 Valutazione della CdG-N

La Commissione concorda sostanzialmente con il Consiglio federale nel ritenere che la consulenza e la rappresentanza legale gratuite contribuiscono in generale a far sì che i richiedenti l'asilo siano informati circa le proprie possibilità giuridiche e possano quindi valutare meglio le proprie opportunità durante le procedure.

Al momento mancano indicazioni riguardo alla frequenza con cui si fa ricorso allo strumento dell'esame della carcerazione. Sebbene nell'ambito della procedura Dublino la legge non imponga di redigere statistiche sulle attività d'esame della carcerazione, la Commissione ritiene auspicabile in tale ambito disporre di indicazioni approfondite circa l'utilizzo di tale strumento. La Commissione invita il Consiglio federale a vagliare possibilità al riguardo ed eventualmente ad adottarle.

¹⁶ RS 142.31

¹⁷ Verbale della seduta del 23 mar. 2023 della Sottocommissione DFGP/CaF del Consiglio nazionale (audizione della SEM)

Raccomandazione 4: Incarcerazione di minorenni*Raccomandazione 4 Incarcerazione di minorenni*

La CdG-N invita il Consiglio federale a rispettare le norme legali e a escludere i minorenni di età inferiore ai 15 anni dalla carcerazione amministrativa. Lo invita inoltre a vagliare e promuovere altre possibilità di esecuzione del rinvio di famiglie. Dovrà peraltro garantire che l'incarcerazione di minorenni di età superiore ai 15 anni costituisca un'ultima risorsa e sia ordinata unicamente ove opportuno.

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare, in collaborazione con i Cantoni, i casi di errori di registrazione segnalati dalla SEM per quanto riguarda minorenni di età inferiore ai 15 anni, a consegnarli in un pertinente rapporto e a indicarle in dettaglio come i Cantoni registrano le carcerazioni di minorenni accompagnati incarcerati con i genitori, nello specifico per quanto riguarda i figli di età inferiore ai 15 anni.

La CdG-N prega inoltre il Consiglio federale di presentare le modalità secondo cui è tenuto conto delle norme legali del diritto internazionale (nello specifico della Convenzione sui diritti del fanciullo) contestualmente all'incarcerazione di minorenni.

5.1**Posizione del Consiglio federale**

Già nel rapporto sintetico del 2 luglio 2019 la CdG-N accoglieva con favore l'attuazione della raccomandazione 4. Con corrispondenza del 17 dicembre 2021, il Consiglio federale ha confermato che dal parere formulato nel 2018 non sono stati più incarcerati minori al di sotto dei 15 anni. Con e-mail del 24 maggio 2023 la SEM ha comunicato che anche successivamente alla succitata corrispondenza del Consiglio federale non si sono registrati casi di incarcerazione di minori di età inferiore ai 15 anni. Anche il numero degli ordini di carcerazione disposti nei confronti di minori al

di sopra dei 15 anni è risultato molto basso (7 nel 2019, 4 nel 2020, 8 nel 2021 e 5 nel 2022)¹⁸.

Secondo quanto esposto dal Consiglio federale¹⁹, sono state vagliate possibilità alternative alla carcerazione amministrativa per i minori e le famiglie, così da ricorrere a quest'ultima opzione solo in casi eccezionali, come comunicato ai Cantoni. Numerosi Cantoni adottano già alternative efficaci quali l'allontanamento dall'alloggio, l'obbligo di presentarsi alle autorità e l'assegnazione di un luogo di soggiorno. Il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti ha elaborato «buone pratiche», con le quali si possono evitare eventuali incarcerazioni.

Nell'ambito del controllo successivo il Consiglio federale ha fatto riferimento anche a un rapporto in adempimento del postulato 20.4265²⁰, in cui il Consiglio federale ha esaminato il fabbisogno e l'opportunità della sorveglianza elettronica; è giunto alla conclusione che non sussiste alcuna necessità di introdurre la sorveglianza elettronica nel diritto degli stranieri, in quanto ritiene questa misura non opportuna in tale ambito, e rimanda alle alternative esistenti alla carcerazione amministrativa (obbligo di presentarsi a un'autorità ai sensi dell'art. 64e lett. a LStrI e assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio ai sensi dell'art. 74 LStrI).

Nella LStrI si dovrebbe inoltre creare una base legale concernente un obbligo di presenza in modo da ampliare il margine d'azione delle autorità cantonali. Secondo il Consiglio federale non esistono altre alternative, come conferma anche un confronto con altri Paesi esteri. Secondo alcune informazioni della SEM, è in preparazione una modifica della legge; la relativa procedura di consultazione è prevista per la fine del 2023.²¹

In relazione ai posti di carcerazione per minori, la Commissione ha richiesto una spiegazione circa la compatibilità con la Convenzione sui diritti del fanciullo dell'ONU²², applicabile per bambini e giovani fino ai 18 anni di età. La SEM ha spiegato in proposito che nel 2009 il Consiglio federale aveva condotto un esame in relazione ai posti di carcerazione rispetto alla Convenzione sui diritti del fanciullo dell'ONU e che aveva confermato la conformità delle misure coercitive alle prescrizioni in materia di diritti del fanciullo.²³ Da allora, secondo la SEM, ci sono stati in particolare a livello europeo sviluppi dell'acquis di Schengen, è stata rielaborata la Direttiva rimpatri

¹⁸ Stato: 24 mag. 2023

¹⁹ Corrispondenza del Consiglio federale del 21 dic. 2021

²⁰ Postulato della Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati del 25 nov. 2020 «Rapporto sull'introduzione del braccialetto elettronico nella legge sugli stranieri»

²¹ Verbale della seduta del 23 mar. 2023 della Sottocommissione DFGP/CaF del Consiglio nazionale (audizione della SEM) risposta della SEM del 18 ago. 2023 nell'ambito della consultazione sul presente rapporto

²² RS **0.107**

²³ Verbale della seduta del 23 mar. 2023 della Sottocommissione DFGP/CaF del Consiglio nazionale (audizione della SEM)

dell'UE ed è stato recepito il Regolamento Dublino III. Secondo le affermazioni della SEM, questi sviluppi hanno rafforzato nel complesso la posizione dei minori, ponendo in primo piano l'attenzione nei confronti delle loro esigenze particolari, come ad esempio la possibilità di svolgere attività ricreative. Anche la Direttiva rimpatri dell'UE contempla la carcerazione amministrativa dei minori, ma a differenza della legislazione svizzera non prevede la restrizione ai minori di età superiore ai 15 anni.

5.2 Valutazione della CdG-N

La CdG-N accoglie con favore gli sforzi del Consiglio federale volti a impedire l'incarcerazione dei minori e ad attuare la raccomandazione. Riconosce che tale prassi sembra essersi consolidata.

Il Consiglio federale ha affermato e fatto presente in diverse occasioni che esistono sufficienti alternative alla carcerazione amministrativa e che esse vengono anche applicate, come emerge anche dal rapporto in adempimento del postulato 20.4264. La CdG-N ritiene l'intenzione del Consiglio federale di ancorare l'obbligo di presenza nella LStrI un'integrazione ragionevole alle misure esistenti. La Commissione non ravvisa alcuna necessità di intervenire ulteriormente e considera la raccomandazione 4 attuata.

6 **Raccomandazione 5: Posti di carcerazione per minori**

Raccomandazione 5 Posti di carcerazione per minori

La CdG-N invita il Consiglio federale a provvedere all'allestimento di posti di carcerazione adeguati ai minorenni di età maggiore di 15 anni conformemente alle prescrizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo e alle persone che li accompagnano, allo scopo di garantire che i minori siano alloggiati esclusivamente in questo tipo di struttura²⁴.

Il Consiglio federale deve inoltre illustrare alla CdG-N quali sono le condizioni applicabili ai posti di carcerazione per minori, quale sia l'importanza accordata in questo proposito alla Convenzione sui diritti del fanciullo, dove sono/saranno sistemati i minori e come il Consiglio intende vigilare su questo settore.

6.1 **Posizione del Consiglio federale**

Nell'ambito del controllo successivo, la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a valutare in che misura il finanziamento dei posti di carcerazione sia utile come strumento per l'allestimento di posti di carcerazione adeguati ai minori. Nel suo parere del 17 dicembre 2021²⁵ il Consiglio federale ha dichiarato che il finanziamento dei posti di carcerazione in virtù dell'articolo 82 capoverso 1 LStrI rappresenta lo strumento più appropriato per l'allestimento di posti di carcerazione adatti ai minori. La Confederazione partecipa ai costi soltanto se lo stabilimento carcerario consente di alloggiare separatamente le persone particolarmente vulnerabili, in particolare i minorenni non accompagnati e le famiglie con bambini (art. 15j lett. d OEAE²⁶). Secondo il Consiglio federale, i progetti presentati all'UFG soddisfano tali requisiti. Poiché l'entità dei sussidi della Confederazione è considerevole (cfr. art. 15k OEAE), il

²⁴ La Svizzera ha espresso una riserva in relazione all'art. 37 lett. c della Convenzione sui diritti del fanciullo: questa disposizione concretizza, tra le altre cose, le condizioni di carcerazione dei minori e richiede in particolare che vengano alloggiati separatamente dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile non farlo in virtù di un diverso interesse del fanciullo. La riserva della Svizzera precisa che questa separazione non è garantita senza eccezione.

²⁵ Corrispondenza del Consiglio federale del 17 dic. 2021

²⁶ Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)

Consiglio federale presuppone che i Cantoni non rinunceranno a un finanziamento da parte della Confederazione.

La CdG-N ha invitato inoltre il Consiglio federale a indicare in quanti casi la Confederazione abbia partecipato al finanziamento dei posti di carcerazione o se siano già pervenute domande in tal senso. La Commissione ha voluto inoltre sapere quanti sono i posti di carcerazione già esistenti adatti ai minori e quale si presume essere il fabbisogno in tal senso, anche a fronte dei numeri dei rifugiati in aumento.

Per quanto riguarda il finanziamento dei posti di carcerazione ai sensi dell'articolo 82 capoverso 1 LStrI, si rileva che sette Cantoni (BE, BS, GE, SG, SO, VS e ZH) hanno presentato progetti di costruzione alla Confederazione e che a quattro di essi (BS, SG, VS e ZH) l'Ufficio federale di giustizia ha concesso sussidi.²⁷

Secondo il Consiglio federale, attualmente è disponibile un numero sufficiente di posti di carcerazione adatti ai minori. Sebbene sia difficile valutare il fabbisogno futuro a causa della volatilità che caratterizza il settore dell'asilo, il Consiglio federale presuppone che i posti esistenti basteranno anche in futuro, dal momento che nel caso dei minori la carcerazione amministrativa viene disposta come ultima ratio e per una durata la più breve possibile.

6.2 Valutazione della CdG-N

Secondo la Commissione, la partecipazione della Confederazione ai costi di costruzione, laddove siano soddisfatti i requisiti previsti, è adeguata a far sì che vengano allestiti posti di carcerazione adatti ai minori. La CdG-N reputa pertanto tale strumento appropriato ed efficace.

La prassi delle autorità mostra che alla carcerazione amministrativa si fa ricorso solo quando non esistono misure alternative. Si può quindi supporre che la richiesta di posti per la carcerazione dei minorenni sarà ridotta. Poiché i progetti di costruzione non sono ancora conclusi e la volatilità nel settore dell'asilo rende difficile formulare una previsione del fabbisogno futuro, la CdG-N si aspetta che il Consiglio federale continui a seguire gli sviluppi ed eventualmente adotti i dovuti provvedimenti. La Commissione non ravvisa al momento alcuna necessità di intervenire ulteriormente e considera la raccomandazione 5 attuata.

²⁷ Corrispondenza del Consiglio federale del 21 dic. 2022 e risposta della SEM del 18 ago. 2023 nell'ambito della consultazione sul presente rapporto

Raccomandazione 6: Una gestione efficace dei dati

Raccomandazione 6 Una gestione efficace dei dati

La CdG-N invita il Consiglio federale a garantire una registrazione corretta dei dati nel settore della carcerazione amministrativa. Lo invita inoltre a provvedere affinché i sistemi in essere siano sottoposti a una revisione completa, ovvero sostituiti. Questi sistemi, infatti, devono consentire una gestione efficace dei dati. Per poter svolgere in maniera effettiva la propria funzione di vigilanza conformemente all'articolo 124 LStr²⁸ e monitorare l'esecuzione degli allontanamenti conformemente all'articolo 46 capoverso 3 LAsi, la SEM deve poter trarre da questi sistemi la massima utilità possibile.

Nel quadro delle proprie competenze, il Consiglio federale deve provvedere in particolare affinché i Cantoni registrino in modo chiaro e uniforme i casi di minorenni accompagnati incarcerati con i genitori, nello specifico per quanto riguarda i minorenni di età inferiore ai 15 anni.

7.1

Posizione del Consiglio federale

Nell'ambito del controllo successivo, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di illustrare quali adeguamenti sono stati effettuati dalla pubblicazione del rapporto della CdG-N sia sul piano tecnico sia a livello di istruzione e dell'ordinanza concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC)²⁹. Secondo la risposta del Consiglio federale, con la modifica dell'ordinanza SIMIC del 1° aprile 2020 i Cantoni devono trasmettere alla SEM, nel contesto del rilevamento dei dati nell'ambito delle misure coercitive, anche le informazioni sul luogo e sulla durata della carcerazione amministrativa.

Il Consiglio federale ha inoltre affermato che con la release del SIMIC del 2 maggio 2020 sono stati creati i necessari presupposti tecnici. Da allora i Cantoni inseriscono nel SIMIC durante la registrazione degli ordini di carcerazione le ulteriori indicazioni

²⁸ Nuovo titolo e nuova abbreviazione con modifica del 16 dic. 2016: la legge federale sugli stranieri (LStr) è ora denominata «Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione», in vigore dal 1° gennaio 2019 (RU 2017 6521, 2018 3171)

²⁹ Ordinanza del 12 apr. 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC; RS 142.513)

inerenti al luogo e alla durata della carcerazione. Per l'occasione, la SEM ha elaborato una guida per l'utente con informazioni dettagliate sulla registrazione e la modifica dei dati relativi alle misure coercitive nel SIMIC e l'ha inoltrata ai Cantoni mediante newsletter il 30 aprile 2020, facendo nuovamente presente ai Cantoni che i dati concernenti le misure coercitive devono essere registrati in maniera costante, vale a dire già dal momento in cui viene disposto l'ordine di carcerazione. Inoltre, dal 1° marzo 2019 le disposizioni relative al rilevamento dei dati nell'ambito delle misure coercitive sono contenute nell'istruzione della SEM in materia di esecuzione dell'allontanamento.

Riguardo alla questione su come la SEM svolga la propria funzione di vigilanza per via degli ulteriori dati da registrare nel SIMIC, la SEM ha affermato che non è necessaria una vigilanza specifica. Il SIMIC è strutturato in modo tale che i Cantoni possano registrare gli ordini di carcerazione solo se tutti i dati obbligatori risultano compilati a sistema, comprese quindi anche le nuove informazioni relative al luogo e alla durata della carcerazione. Se necessario, la SEM può comunque verificare in qualsiasi momento in quale centro sono o sono state incarcerate le persone.

7.2 Valutazione della CdG-N

La CdG-N accoglie con favore i passi intrapresi. La Commissione giudica positivamente la creazione dei necessari presupposti tecnici nel SIMIC e l'adeguamento dell'ordinanza SIMIC, che ora prevede la registrazione del luogo e della durata della carcerazione. La Commissione ritiene positivi anche l'adeguamento dell'istruzione per i Cantoni e il fatto di informarli inviando loro tramite newsletter una guida dettagliata sulla registrazione e la modifica dei dati concernenti le misure coercitive. Secondo la CdG-N, la nuova configurazione del sistema – per cui gli ordini di carcerazione possono essere registrati solo se sono stati compilati tutti i campi obbligatori, quindi anche quelli relativi al luogo e alla durata della carcerazione – è adeguata nell'ottica della funzione di vigilanza della SEM. La Commissione ritiene attuata anche questa raccomandazione.

8 **Raccomandazione 7: Monitoraggio completo, sistematico ed efficiente**

Raccomandazione 7 Monitoraggio completo, sistematico ed efficiente

Il Consiglio federale provvede affinché il monitoraggio allestito in virtù dell'articolo 46 capoverso 3 LAsi sia sottoposto a verifica e affinché siano creati i presupposti per un monitoraggio completo, sistematico ed efficace realizzato con i Cantoni.

Per un monitoraggio efficace occorre migliorare la gestione dei dati ai sensi della raccomandazione 6.

8.1 Posizione del Consiglio federale

Nell'ambito del controllo successivo, la CdG-N ha chiesto al Consiglio federale di indicare quali risultati ha prodotto la verifica del monitoraggio dell'esecuzione dell'allontanamento in virtù dell'articolo 46 capoverso 3 LAsi. La valutazione del CPA aveva evidenziato che la gestione dei dati nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento era inefficace. Pertanto la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a creare i presupposti per realizzare, in collaborazione con i Cantoni, un monitoraggio completo, sistematico ed efficiente dell'esecuzione dell'allontanamento. Secondo la risposta del Consiglio federale del 4 maggio 2022, il monitoraggio nel settore dell'asilo è stato rielaborato nel 2020, al fine di tenere conto degli effetti della revisione della legge sull'asilo del 1° marzo 2019 sull'esecuzione dell'allontanamento. Da allora, ha spiegato l'Esecutivo, vengono registrate anche le attività dei centri federali d'asilo in tale ambito e viene riportato anche il numero degli ordini di carcerazione annuali suddivisi per Cantone.

Inoltre, sono stati creati in parte nuovi codici del sistema SIMIC che permettono di suddividere i casi in modo più dettagliato in base allo stadio in cui si trovano nel processo di assistenza al ritorno. Ad esempio, è stato introdotto un nuovo processo parziale «Accertamento d'identità» al fine di rappresentare più dettagliatamente le attività nell'ambito dell'identificazione e dell'ottenimento dei documenti di viaggio. In questo modo, è possibile ora operare una distinzione tra le persone da identificare e quelle già identificate per le quali si deve ottenere un documento di viaggio. Secondo il Consiglio federale è prevista un'ulteriore verifica ed eventualmente rielaborazione

del monitoraggio una volta completata l'implementazione del sistema d'informazione eRetour, il cui progetto intende rendere possibile la digitalizzazione dei processi lavorativi di assistenza al ritorno sia presso la SEM sia presso le autorità cantonali competenti. Il progetto è parzialmente realizzato e sarà implementato completamente nel 2024. Il sistema globale SIMIC verrà sottoposto a rinnovo in due fasi negli anni 2022–2027 mediante il credito d'impegno approvato dal Parlamento in data 7 marzo 2022³⁰. L'implementazione sarà coordinata con l'introduzione e l'aggiornamento di altre applicazioni informatiche della SEM. Il Consiglio federale ritiene che questo progetto comporterà un ulteriore miglioramento della qualità dei dati e notevoli vantaggi in termini di efficienza anche negli ambiti dell'esecuzione dell'allontanamento e della carcerazione amministrativa.

8.2 Valutazione della CdG-N

La CdG-N riconosce che con la rielaborazione del monitoraggio si terrà conto anche dell'esecuzione dell'allontanamento. La Commissione giudica positivamente la registrazione delle attività dei centri federali d'asilo in tale ambito e l'indicazione degli ordini di carcerazione annuali in base al Cantone. L'introduzione di nuovi codici del SIMIC, che consentono una suddivisione dei casi più dettagliata, assicura una maggiore trasparenza nell'ambito dell'assistenza al ritorno. Con la rielaborazione del monitoraggio in seguito alla completa implementazione del sistema d'informazione eRetour nel 2024 e con il rinnovo del sistema globale SIMIC si saprà in che misura si otterranno un miglioramento della qualità dei dati negli ambiti dell'esecuzione dell'allontanamento e della carcerazione amministrativa e un aumento dell'efficienza. Al momento la Commissione non ravvisa alcuna necessità di intervenire ulteriormente e ritiene la raccomandazione 7 fin qui attuata.

9 Conclusione

Sulla base delle informazioni ricevute, la CdG-N giunge alla conclusione che le proprie raccomandazioni sono state ampiamente attuate. La Commissione ravvisa tuttavia in alcuni punti ancora una necessità d'intervento nell'ambito di competenza del Consiglio federale.

³⁰ FF 2022 778; cfr. anche il messaggio del 21 apr. 2021 concernente un credito d'impegno per il rinnovo del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), FF 2021 1056

La CdG-N ha deciso di concludere il controllo successivo e, con esso, i propri lavori nell'ambito di questa ispezione. Invita il Consiglio federale e le autorità competenti a tenere conto nelle loro attività future delle considerazioni della Commissione. Nei prossimi anni, la Commissione provvederà a monitorare attentamente, nel contesto dei propri lavori, come evolverà la situazione nell'ambito della carcerazione amministrativa. Si riserva di tornare su uno o più aspetti nel quadro della propria attività di sorveglianza, qualora ciò si dovesse rivelare opportuno.

8 settembre 2023

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale:

La presidente, Prisca Birrer-Heimo

La segretaria, Ursina Jud Huwiler

Il presidente della Sottocommissione
DFGP/CaF, Alfred Heer

La segretaria della Sottocommissione
DFGP/CaF, Jeanne Prodolliet

Elenco delle abbreviazioni

art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CdG	Commissioni della gestione
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CNPT	Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
cpv.	capoverso
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
OEAE	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
Org-DFGP	Ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (RS 172.213.1)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
UFG	Ufficio federale di giustizia