

Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

**Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale
sulla base di una valutazione effettuata dal Controllo parlamentare
dell'amministrazione**

del 24 agosto 2005

Compendio

Le modalità di applicazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri variano notevolmente da un Cantone all'altro. La misura più importante, la carcerazione in vista di sfratto, per esempio, è applicata raramente nel Cantone di Ginevra che privilegia la consulenza per il ritorno e le partenze volontarie. Nel Cantone di Zurigo, invece, la carcerazione in vista di sfratto è applicata in maniera mirata e sistematica. Il carattere federalista dell'esecuzione in questo ambito, inoltre, è fonte di problemi di coordinamento nell'organizzazione dei ritorni e cagiona lacune nel controllo. Si tratta di alcune delle constatazioni fatte dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) sulla base di una valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri effettuata dal Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA). La CdG-N ritiene che da un fase sperimentale durata dieci anni è opportuno passare ora a una fase d'armonizzazione. Invita quindi il Consiglio federale a cercare, assieme ai Cantoni, di istituzionalizzare un coordinamento e una cooperazione regolari in materia di rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e stranieri irregolari (p.es. nell'ambito di una conferenza sulle questioni dell'asilo e della migrazione da tenersi a intervalli regolari). Per poter trarre conclusioni qualitative sull'efficacia degli strumenti d'esecuzione applicati, autorità e politici devono poter disporre di dati completi e comparabili forniti dai Cantoni, che attualmente mancano. La CdG-N invita quindi il Consiglio federale ad agire affinché i Cantoni armonizzino i loro metodi di rilevamento dei dati in modo tale da poterli comparare.

Per quanto riguarda l'effetto delle misure coercitive, lo studio del CPA ha mostrato che il tasso di rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri illegali dopo una carcerazione in vista di sfratto ammontava, nei cinque Cantoni esaminati, complessivamente all'84 per cento (la percentuale nel settore della LDDS era nettamente superiore a quella nel settore dell'asilo). La comparazione tra i cinque Cantoni, che praticano una politica differente in materia di espulsione, ha inoltre mostrato che anche la consulenza per il ritorno e l'accompagnamento sotto scorta della polizia all'aeroporto il giorno del rimpatrio si dimostrano efficaci. A causa della diversità dei dati dello studio, la CdG-N giunge alla conclusione che l'esecuzione dell'allontanamento celi un insieme di interazioni notevolmente complesse che necessitano di ulteriori accertamenti per poter impiegare gli strumenti d'esecuzione esistenti nel modo più consono alle necessità. In questo contesto, le misure coercitive sono soltanto un elemento tra gli altri nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento che, se applicato in modo adeguato, si è rivelato efficace.

Le percentuali di rimpatrio più elevate dopo la carcerazione in vista di sfratto sono state registrate nei casi in cui la carcerazione era relativamente breve. Inversamente, più la detenzione si protrae, più tali percentuali si abbassano. Lo studio ha mostrato che nella maggior parte dei casi è nel corso dei primi tre mesi che un detenuto si decide a cooperare per stabilire la sua identità, ottenere i suoi documenti e organizzare il suo viaggio di ritorno. Singoli Cantoni chiedono per quegli stranieri che si oppongono ostinatamente a lasciare la Svizzera un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto superiore ai nove mesi attualmente previsti: in que-

sto modo sperano in un effetto deterrente di tipo psicologico e in una maggiore disponibilità dei detenuti di cooperare sin dall'inizio della detenzione. Lo studio non consente di determinare con certezza se un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto renda lo straniero più disposto a lasciare la Svizzera; in effetti non è stato esaminato quali effetti possono avere le circostanze concrete legate alla detenzione, come la sua durata, sulla motivazione degli interessati a cooperare a lasciare il Paese. Alla fine la risposta spetta al legislatore che sarà chiamato a prendere una decisione politica nell'ambito dell'attuale revisione della legge sull'asilo. A questo proposito, in base alle audizioni che ha effettuato e alla giurisprudenza del Tribunale federale, la CdG-N attira l'attenzione delle commissioni incaricate dell'esame preliminare sulla necessità di determinare se un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto non abbia piuttosto il carattere di una carcerazione cautelativa, cosa che non corrisponde allo spirito della disposizione.

La CdG-N conclude inoltre che il numero in parte elevato di dossier in sospeso in singoli Cantoni costituisce un problema che deve essere affrontato assieme ai Cantoni stessi. Raccomanda al Consiglio federale di approfondirlo, di determinarne le cause e di esaminare le misure adatte a risolverlo.

Lo studio effettuato per conto del CPA sulla delinquenza ha mostrato che circa un terzo dei richiedenti l'asilo nei Cantoni di Zurigo e di Ginevra era iscritto nei registri della polizia nel periodo considerato dallo studio (2001–2002), di cui il 12 per cento circa per reati legati agli stupefacenti (in particolare spaccio). Nello stesso tempo lo studio ha mostrato che le misure coercitive in generale, e le misure di confinamento e di esclusione in particolare, esercitano un effetto favorevole sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo. Il tasso di delinquenza elevato, rispetto alla popolazione residente svizzera, tra i richiedenti l'asilo, in particolare nei primi 12 mesi del loro soggiorno in Svizzera, fa supporre che un consistente numero di soggetti usino lo status di richiedenti l'asilo soltanto come pretesto per soggiornare sul territorio svizzero durante la procedura al fine di dedicarsi ad atti delittuosi (fenomeno della «delinquenza mobile»). La CdG-N ritiene che occorra cercare delle vie per rendere lo statuto di richiedente l'asilo meno attraente per chi lo usa soltanto come pretesto, senza svantaggiare i richiedenti l'asilo motivati e in cerca di protezione. La CdG-N propone perciò alle commissioni competenti incaricate dell'esame preliminare di esaminare, nell'ambito della revisione della legislazione in materia di stranieri e di asilo attualmente in corso, la possibilità di introdurre misure di confinamento e di esclusione limitate destinate ai richiedenti l'asilo durante i primi 3–6 mesi della procedura d'asilo.

Indice

Compendio	2416
Abbreviazioni	2419
1 Introduzione	2420
1.1 Situazione iniziale	2420
1.2 Mandato e obiettivo dell'ispezione	2420
1.3 Delimitazione del campo d'indagine	2421
1.4 Procedimento	2422
2 Applicazione ed effetti delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri: settori scelti	2422
2.1 Applicazione nei Cantoni delle misure coercitive	2422
2.1.1 Costatazioni	2422
2.1.1.1 La carcerazione in vista di sfratto	2423
2.1.1.2 Detenzione in fase preparatoria, confinamento ed esclusione	2423
2.1.1.3 Collaborazione intercantonale	2424
2.1.1.4 Pratica di segnalazione nel RIPOL	2425
2.1.1.5 Differenze nell'applicazione del diritto nei Cantoni	2426
2.1.2 Valutazione e conclusioni	2426
2.1.2.1 Coordinamento e cooperazione	2426
2.1.2.2 Rilevamento nei Cantoni di dati comparabili	2427
2.1.2.3 Armonizzazione della prassi di segnalazione	2428
2.1.2.4 Armonizzazione del diritto applicabile	2428
2.2 Effetti delle misure coercitive	2429
2.2.1 Costatazioni	2429
2.2.2 Valutazione e conclusioni	2431
2.3 Costo della carcerazione in vista di sfratto	2433
2.3.1 Costatazioni	2433
2.3.2 Valutazione e conclusioni	2433
2.4 La delinquenza fra i richiedenti l'asilo	2434
2.4.1 Costatazioni	2434
2.4.2 Valutazione e conclusioni	2435
2.5 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni	2436
2.5.1 Costatazioni	2436
2.5.2 Valutazione e conclusioni	2436
3 Ulteriore procedura	2437
<i>Allegato 1:</i>	
Persone ascoltate o interrogate	2438
<i>Allegato 2:</i>	
Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale	2439

Abbreviazioni

art.	articolo
CaF	Cancelleria federale
CDCGP	Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; RS 0.101
cfr.	confronta
CIP	Commissioni delle istituzioni politiche
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CPE	Sistema di «controlling in materia di procedura e di esecuzione dei rinvii nel settore dell'asilo»
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisione del Tribunale federale
ecc.	eccetera
fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
LAsi	Legge federale del 5 ottobre 1979 sull'asilo; RS 142.31
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri; RS 142.20
lett.	lettera
OG	Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria
ONG	Organizzazione non governativa
p.es.	per esempio
PS 03	Programma di sgravio 2003
RCS	Registro centrale degli stranieri
RIPOL	Sistema informatizzato per la ricerca di persone e oggetti
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
UFM	Ufficio federale della migrazione
UFR	Ufficio federale dei rifugiati (fino al 31 dicembre 2004)

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

Le misure coercitive nel diritto in materia di stranieri sono entrate in vigore il 1° febbraio 1995. Esse sono disciplinate nella legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)¹, accettata dal Popolo in occasione della votazione referendaria del 4 dicembre 1994. Con l'introduzione delle misure coercitive è stato necessario completare la legge sull'asilo (LAsi)².

Con queste disposizioni legali ci si prefigge da una parte di migliorare l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti e degli stranieri in situazione irregolare, dall'altra di prevenire abusi del diritto d'asilo da parte di richiedenti dediti alla delinquenza e di stranieri in situazione irregolare³. Queste misure comportano essenzialmente l'impiego dei seguenti strumenti: la detenzione in fase preparatoria, la carcerazione in vista di sfratto nonché il confinamento e l'esclusione. La misura più importante, ma nel contempo più discussa, è la carcerazione in vista di sfratto, che può durare fino a un massimo di nove mesi. È possibile ordinare tale misura, tra l'altro, se indizi concreti fanno temere che lo straniero intenda sottrarsi all'espulsione.

Negli ultimi dieci anni le misure coercitive sono diventate, per diverse autorità cantonali competenti in materia di migrazioni, un importante strumento, molto utilizzato nell'esecuzione dell'allontanamento. Da un sondaggio dell'Ufficio federale della migrazione (UFM)⁴ riguardante l'applicazione delle misure coercitive nel 2001 risulta che la carcerazione in vista di sfratto è la misura più utilizzata.

La legislazione in materia di stranieri e di asilo è attualmente in revisione e si prevede di adottarla nel corso del 2006. L'inasprimento delle disposizioni legali è attualmente oggetto di una procedura di eliminazione delle divergenze fra le Camere.

1.2 Mandato e obiettivo dell'ispezione

Finora le informazioni riguardanti l'applicazione e l'efficacia delle misure coercitive nei diversi Cantoni erano scarse poiché non vi erano dati attendibili. Nell'intento di ottenere una maggior trasparenza in questo settore e informazioni più attendibili su cui fondare la discussione politica in corso, il 23 gennaio 2004 le Commissioni della gestione (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre un'inchiesta sulle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri. Dopo che il CPA ha elaborato una bozza del progetto, il 22 marzo 2004 la sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio

¹ Legge federale del 26 marzo 1931 concernente il domicilio e la dimora degli stranieri, RS 142.20.

² Legge federale del 5 ottobre 1979 sull'asilo (RU 1980 1718).

³ Cfr. messaggio del 22 dicembre 1993 sulla legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, FF 1994 I 273.

⁴ Vecchia denominazione: Ufficio federale dei rifugiati.

nazionale (CdG-N)⁵ ha deciso di condurre lo studio in due direzioni: da un lato si trattava di esaminare la prassi seguita dai Cantoni in materia di applicazione delle misure coercitive e i miglioramenti che tali misure hanno prodotto nell'esecuzione dell'allontanamento; dall'altro lo studio doveva concentrarsi sull'efficacia di tali misure sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare. La sottocommissione ha basato la sua inchiesta sulle seguenti quattro domande:

1. Quali sono e come vengono applicate le misure coercitive nei vari Cantoni? Le differenze fra un Cantone e l'altro sono rilevanti?
2. Quali risorse sono state impiegate, in termini finanziari e di personale? Come si possono valutare le misure coercitive dal punto di vista del rapporto costi-benefici?
3. Le misure coercitive, e in particolare la carcerazione in vista di sfratto, hanno permesso davvero di migliorare l'esecuzione dell'allontanamento? Ne sono derivati effetti collaterali indesiderati?
4. Le misure hanno sortito gli effetti sperati per quel che riguarda la diminuzione della delinquenza dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare? Ne sono derivati effetti collaterali indesiderati?

1.3 Delimitazione del campo d'indagine

Il campo d'indagine si limita all'esecuzione delle misure coercitive. Lo studio si occupa soprattutto dell'applicazione e dell'efficacia della carcerazione in vista di sfratto poiché si tratta della misura più utilizzata. Certo, sarebbe auspicabile analizzare tali misure e i loro effetti dal punto di vista più generale della politica in materia di migrazione, ma l'assenza di dati affidabili e i tempi relativamente ristretti impediscono la realizzazione di uno studio più esteso. Inoltre, per ragioni di tempo l'indagine non ha potuto considerare la questione del rispetto dei diritti dell'uomo. Una procedura di selezione a tappe ha permesso al CPA di scegliere cinque Cantoni per il rilevamento dei dati. Siccome non esistono dati dettagliati validi per l'insieme dei Cantoni, è possibile fare solo considerazioni parziali riguardo alla rappresentatività – in senso stretto – dei cinque Cantoni selezionati. Tuttavia, i risultati sono utili anche per i Cantoni esclusi dall'indagine, dato che il CPA ha volutamente tenuto in considerazione differenti profili cantonali. Ad esempio, durante la selezione si è fatto in modo che fossero rappresentati Cantoni che in materia di carcerazione in vista di sfratto seguono prassi diverse (frequenza e durata); la documentazione dell'UFM ha fornito in tal senso utili riferimenti. La rappresentatività linguistica e culturale è garantita dalla presenza di Cantoni della Svizzera tedesca e romanda. Il periodo di studio va dal 2001 al 2003. Con l'entrata in vigore, il 1° aprile 2004, della legge federale sul programma di sgravio 2003 (PS 03) sono state introdotte nuove misure (p.es. la carcerazione in vista di sfratto se lo straniero non si attiene all'obbligo di collaborare per ottenere documenti oppure in caso di non entrata in materia sulle domande d'asilo), che nel frattempo potrebbero aver modificato la

⁵ Composizione della sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N: Lucrezia Meier-Schatz, (presidente), Max Binder, Toni Brunner, André Daguët, Dominique de Buman, Jean-Paul Glasson, Walter Glur, Josy Gyr, Brigitte Häberli-Koller, Claude Janiak, Geri Müller e Kurt Wasserfallen.

situazione⁶; lo studio del CPA non tiene conto dei possibili effetti di queste nuove misure.

1.4 Procedimento

Dopo che la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha definito le linee principali dello studio, il CPA ha selezionato, sulla base di differenti criteri, cinque Cantoni per esaminare in che modo essi hanno applicato le misure coercitive nel periodo compreso tra il 2001 e il 2003. Si tratta dei Cantoni di Basilea Campagna (BL), Ginevra (GE), Sciaffusa (SH), Vallese (VS) e Zurigo (ZH). Il rilevamento statistico e la valutazione dei dati sono stati affidati a Thomas Widmer (Istituto di scienze politiche, Università di Zurigo). Per interpretare correttamente i dati quantitativi e allo stesso tempo includere nuovi elementi d'analisi, il CPA ha condotto interviste con esperti, interrogando rappresentanti degli uffici competenti in materia di migrazioni, dei tribunali e delle competenti autorità di polizia. Oltre ad esponenti di ONG che si occupano di questioni relative a stranieri e a rifugiati, sono stati interrogati un giurista e un assistente spirituale delle carceri. Per quanto riguarda la delinquenza degli stranieri in situazione irregolare, il CPA ne ha affidato l'analisi al Prof. Martin Killias («Institut de criminologie et de droit pénal», Università di Losanna).

Il rapporto finale del CPA è stato presentato alla CdG-N il 15 marzo 2005. Sulla base degli elementi assunti, il 31 marzo 2005 la sottocommissione DFGP/CaF ha svolto nuove audizioni con rappresentanti dell'UFM e degli uffici competenti in materia di migrazioni dei Cantoni di Zurigo, Ginevra e San Gallo, oltre che con il Prof. Martin Killias.⁷ Il 7 aprile 2005, la CdG-N ha pubblicato il rapporto del CPA e l'ha presentato ai parlamentari che si stanno occupando della revisione della legge sull'asilo.

Il presente rapporto, adottato dalla CdG-N il 24 agosto 2005, si basa sul rapporto finale del CPA e sulla relativa documentazione raccolta (compreso il rapporto del Prof. Killias, allegato 4) del 15 marzo 2005. Esso contiene le conclusioni e le raccomandazioni della CdG-N. Le considerazioni contenute nel rapporto finale del CPA saranno riprese in questa sede solo se servono a una miglior comprensione delle valutazioni e conclusioni della CdG-N. Per informazioni più dettagliate si rimanda al rapporto finale del CPA e al materiale raccolto.

2 Applicazione ed effetti delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri: settori scelti

2.1 Applicazione nei Cantoni delle misure coercitive

2.1.1 Costatazioni

Il CPA ha condotto uno studio approfondito in cinque Cantoni da cui risulta che le misure coercitive vengono applicate in modo diverso da un Cantone all'altro. Queste differenze sono in parte dovute alla formulazione potestativa della LDDS che lascia ai Cantoni la libertà di applicare o meno le misure coercitive.

⁶ Legge federale del 19 dicembre 2003 sul programma di sgravio 2003, RU **2004** 1633.

⁷ Un elenco delle persone ascoltate o interrogate si trova all'allegato 1.

2.1.1.1

La carcerazione in vista di sfratto

Lo studio rileva notevoli differenze nell'applicazione della *carcerazione in vista di sfratto*, che è la misura coercitiva più utilizzata e quindi la più importante. Il Cantone di Ginevra la applica assai raramente, mentre i Cantoni di Basilea Campagna, Vallese e Zurigo la utilizzano in modo regolare e sistematico. Differenze importanti si hanno nella frequenza con cui tale misura viene ordinata, nei motivi che la giustificano, nelle categorie di stranieri interessati, nella durata della detenzione e nel suo esito.

Queste differenze, talvolta importanti, sono dovute soprattutto al fatto che le misure coercitive vengono applicate in modo diverso dai vari servizi cantonali competenti in materia di migrazioni. Il Cantone di Ginevra privilegia la consulenza per il ritorno e le partenze volontarie, mentre alla carcerazione in vista di sfratto si ricorre solo quale ultima risorsa. Nel Cantone di Zurigo, invece, la carcerazione in vista di sfratto è applicata in maniera mirata e sistematica. Alcuni Cantoni confidano che il ricorso sistematico alle misure coercitive abbia un effetto dissuasivo e sostengono in tal modo la proroga della carcerazione in vista di sfratto nell'intento di ottenere una miglior collaborazione del richiedente ai fini dell'accertamento della sua identità e dell'ottenimento dei relativi documenti.

Nei Cantoni di Sciaffusa e Zurigo la *detenzione di corta durata* – da uno a quattro giorni – è ordinata di frequente (rispettivamente 62 % e 68 % durante il periodo in rassegna). I casi erano molto numerosi a Zurigo (3926 persone). Le detenzioni di corta durata sono ordinate contro persone che si apprestano a lasciare la Svizzera e per i quali sono organizzati i documenti per il viaggio. Con la detenzione si vuole impedire che tali persone entrino nella clandestinità poco prima della loro partenza. Da parte sua, il Cantone di Ginevra, che praticamente non ricorre alla carcerazione in vista di sfratto, fa in modo che queste persone vengano prelevate il giorno della partenza dal loro domicilio e scortate dalla polizia fino all'aereo.

2.1.1.2

Detenzione in fase preparatoria, confinamento ed esclusione

I Cantoni esaminati dal CPA utilizzano raramente o mai la *detenzione in fase preparatoria*, la quale può essere ordinata durante la preparazione della decisione sul diritto di soggiorno di uno straniero per garantire l'esecuzione di una procedura di allontanamento. I dati dello studio si fondano su 58 detenzioni, troppo poche per trarre conclusioni sugli effetti di questo strumento. Pare inoltre che solo in pochi casi è davvero possibile pronunciare questa misura coercitiva. Ciò malgrado, le autorità cantonali la ritengono adeguata soprattutto nella lotta contro la piccola delinquenza. In questi casi viene spesso ordinata una misura di confinamento o di esclusione (aree interdette) a cui fa seguito, se essa non viene rispettata, una detenzione in fase preparatoria. Secondo le autorità cantonali, senza la possibilità di comminare una detenzione in fase preparatoria le misure di confinamento e di esclusione risulterebbero inefficaci.

Con le misure di *confinamento e di esclusione* è possibile proibire a uno straniero senza permesso di soggiorno di lasciare una determinata area o di accedervi. Questa

misura serve soprattutto a lottare contro il traffico di droga. A tal proposito, lo studio del Prof. Killias ha potuto accertare effetti reali (cfr. n. 2.4).

2.1.1.3 Collaborazione intercantonale

La *collaborazione fra Cantoni in materia di esecuzione delle misure coercitive* si svolge essenzialmente a livello regionale. Alcuni Cantoni collaborano fra loro, altri no. A livello nazionale, lo scambio d'idee fra Cantoni avviene una sola volta all'anno nel quadro della Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDCGP). A detta delle autorità cantonali interpellate, la necessità di una maggior collaborazione è minima. La maggior parte dei Cantoni non ravvisa alcun problema nel fatto che le misure coercitive vengano applicate in modo diverso da un Cantone all'altro, imputando tali differenze alle specificità cantonali quali la dimensione del Cantone, la sua situazione politica, le risorse finanziarie e di personale o le loro priorità. Un Cantone che segue in modo sistematico la prassi dell'espulsione ha rilevato peraltro che gli sforzi profusi da quei Cantoni che si attengono strettamente alla legge sono compromessi da quelli che invece non lo fanno, ritenendo necessario che i Cantoni si accordino sul modo di eseguire le misure in questione. L'UFM sarebbe interessato a un'armonizzazione in tal senso: a suo parere, se i Cantoni seguissero una linea più omogenea il sostegno all'esecuzione ne risulterebbe facilitato e l'UFM potrebbe intervenire in nome della Svizzera presso gli Stati da cui provengono le persone da espellere. Per l'UFM un problema è costituito da quei Cantoni che per ragioni politiche non intendono eseguire gli allontanamenti con il necessario vigore. La collaborazione risulta in tal modo più difficile, poiché le persone non sono tenute in custodia e i rimpatri non vengono eseguiti.

Dal 1999, su incarico del DFGP e della CDCGP, è stato istituito un sistema di «controlling in materia di procedura e di esecuzione dei rinvii nel settore dell'asilo» (CPE). L'obiettivo di questo progetto comune, sostenuto da Confederazione e Cantoni, è di ottenere maggior trasparenza in materia di esecuzione della procedura e degli allontanamenti e creare uno strumento di pianificazione e di condotta per Confederazione e Cantoni. Oltre ai dati del sistema CPE, comparabili fra loro, le autorità cantonali dispongono di dati e valutazioni proprie che non poggiano sulla stessa base del CPE e che non è quindi possibile confrontare fra loro. In base alle attuali valutazioni è possibile stabilire se un Cantone applica il mandato d'esecuzione dell'UFM, ma non si fornisce alcuna indicazione riguardo alla prassi d'esecuzione vera e propria dei Cantoni. I rapporti semestrali stilati nel quadro del CPE sono inviati ai direttori cantonali di giustizia e polizia e alle autorità cantonali competenti in materia di stranieri e di migrazioni; anche la CDCGP ne prende conoscenza senza ulteriori discussioni. La pubblicazione di statistiche sui dossier in sospenso nei Cantoni è stata finora scartata dai Cantoni stessi, nel timore che la complessità della materia possa generare malintesi o interpretazioni errate.⁸

La valutazione del CPA ha d'altronde mostrato in modo chiaro che nel settore delle misure coercitive vi sono *insufficienti dati statistici*. Le informazioni precise a disposizione dei Cantoni sono scarse, non omogenee e perciò difficilmente compa-

⁸ Cfr. pure la risposta del Consiglio federale del 24 dicembre 2004 all'interrogazione Heberlein (04.1118), Pubblicazione e armonizzazione delle statistiche relative all'esecuzione delle misure in materia d'asilo.

rabili. Ad esempio, non esiste alcuna statistica a livello nazionale sui motivi delle detenzioni, la loro durata, il numero delle detenzioni ordinate o la categoria delle persone interessate. L'UFM non rileva tali dati poiché la competenza di ordinare misure coercitive è delle autorità cantonali. Per questa ragione è difficile ottenere la trasparenza desiderata in materia di applicazione e di efficacia delle misure coercitive.

2.1.1.4 Pratica di segnalazione nel RIPOL

Nell'ambito delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri, il sistema informatizzato per la ricerca di persone e oggetti (RIPOL) viene utilizzato per l'identificazione del luogo di soggiorno, per l'arresto e per l'espulsione dei richiedenti l'asilo respinti e degli stranieri in situazione irregolare.⁹ Ogni segnalazione in questo registro favorisce la razionalizzazione dei processi operativi, lo scambio d'informazioni e di dati tra le autorità federali e cantonali, nonché l'elaborazione di statistiche. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) coordina le attività delle autorità coinvolte e garantisce il funzionamento del sistema. Il fedpol non ha tuttavia alcuna autorità di impartire istruzioni. Le autorità coinvolte nel RIPOL – p.es. le autorità cantonali di polizia, l'Ufficio federale della migrazione, l'Ufficio federale di giustizia – hanno la possibilità, ma non l'obbligo, di inserire le segnalazioni nel sistema.

Lo studio sulla delinquenza fra i richiedenti l'asilo e sugli effetti delle misure coercitive ha evidenziato, fra le altre cose, che i Cantoni seguono prassi diverse in materia di segnalazioni nel RIPOL. Nel Cantone di Zurigo il 19 per cento dei richiedenti l'asilo considerati dallo studio erano iscritti nel RIPOL per l'accertamento del loro luogo di soggiorno, il 12 per cento in vista dell'arresto e il 26 per cento in vista di sfratto. Nel Cantone di Ginevra, invece, tali percentuali erano del 4 per cento, del 2 per cento, rispettivamente del 7 per cento. Il rapporto del CPA non fornisce elementi che spieghino perché le segnalazioni nel Cantone di Zurigo (57 %) sono assai più numerose che nel Cantone di Ginevra (13 %).

La sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N è ritornata sulla questione chiedendo che le venissero fornite informazioni complementari dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) – che conduce le operazioni nel settore del RIPOL – e dai Cantoni di Ginevra, San Gallo e Zurigo, i cui rappresentanti sono stati ascoltati dalla sottocommissione in occasione della seduta del 31 marzo 2005. Il fedpol si è detto consapevole delle differenze con cui i Cantoni utilizzano il registro. Il RIPOL è utilizzato in modo differente da un Cantone all'altro e secondo il settore cui si riferisce una data segnalazione. Il fedpol ha poi precisato, e lo hanno confermato i rappresentanti cantonali, che non solo le autorità di polizia seguono ognuna la propria prassi in materia, ma che tra di esse non vi è nemmeno alcun scambio d'esperienze. Il fedpol auspica quindi una certa armonizzazione della prassi, anche se dubita che i Cantoni siano disponibili in tal senso. Perlopiù i Cantoni spiegano queste differenze con la mancanza di risorse. Non esiste alcuna statistica sulle diverse prassi seguite in materia. I rappresentanti dei Cantoni di Zurigo e San Gallo sostengono che le loro autorità di polizia utilizzano il RIPOL in modo sistematico. San Gallo segnala in linea di principio tutti i richiedenti l'asilo che sono entrati nella clandestinità, come pure

⁹ Cfr. Ordinanza del 19 giugno 1995 sul sistema informatizzato di ricerca (Ordinanza RIPOL), RS 172.213.61.

tutte le espulsioni nel settore della LDDS. Le autorità cantonali zurighesi ricorrono invece al RIPOL solo se è possibile eseguire l'espulsione di una persona entrata nella clandestinità o se esiste almeno una possibilità per poterlo fare. Dal canto loro, le autorità ginevrine segnalano prioritariamente le persone che hanno commesso un reato. In vista dello sfratto, segnalano anche i richiedenti l'asilo respinti che sono entrati nella clandestinità e gli stranieri in situazione irregolare che verosimilmente è possibile espellere. Dato che a Ginevra gran parte dei richiedenti proviene da Stati africani e che molti di loro non possiedono alcun documento, l'esecuzione del loro rinvio si prospetta assai difficile. In questi casi le autorità ginevrine non fanno capo al RIPOL: secondo loro è questo il motivo principale per cui le segnalazioni effettuate nel loro Cantone sono inferiori a quelle di Zurigo. Le segnalazioni per la comunicazione del luogo di soggiorno sono piuttosto rare a Ginevra. Tutti i rappresentanti cantonali sono tuttavia concordi nel ritenere il RIPOL uno strumento prezioso per l'esecuzione degli allontanamenti. Non esistono tuttavia elementi che permettano di stabilire la reale efficacia del registro. San Gallo sostiene che il successo del RIPOL dipende dal buon funzionamento dei controlli alle frontiere. Benché tutti i rappresentanti cantonali ritengano che ogni Cantone deve poter ricorrere al RIPOL in funzione delle sue necessità, ritengono tuttavia sensato e utile che s'instauri una «*unité de doctrine*» nel modo in cui vengono effettuate le segnalazioni.

2.1.1.5 Differenze nell'applicazione del diritto nei Cantoni

Per quel che riguarda le differenze nella durata e nei motivi della detenzione, i diversi criteri che entrano in linea di conto sono di grande importanza per l'*esame della detenzione da parte del giudice*. Il margine d'interpretazione della legge utilizzato dai giudici varia da un Cantone all'altro. Differenze sussistono segnatamente nella valutazione della probabilità che un'espulsione possa essere effettivamente eseguita. Nel Cantone di Ginevra la possibilità di rimpatrio deve essere praticamente garantita affinché dopo tre mesi sia accordata una proroga della detenzione. I Cantoni di Basilea Campagna, Vallese e Zurigo, che applicano frequentemente la carcerazione in vista di sfratto, contemplan anche la possibilità di rimpatrio ma chiedono che essa sia esaminata con un più ampio margine d'interpretazione. In tal modo una detenzione sarà ordinata e poi prorogata dall'autorità preposta anche nei casi in cui un rimpatrio si prospetti difficile (ma tuttavia possibile).

2.1.2 Valutazione e conclusioni

2.1.2.1 Coordinamento e cooperazione

In materia di misure coercitive il carattere federalista dell'esecuzione presenta taluni vantaggi nei confronti di un sistema applicato uniformemente su tutto il territorio nazionale. Esso permette ai Cantoni di adottare provvedimenti politici differenziati per raggiungere gli stessi obiettivi. Esso costituisce un «*terreno di prova*» per la politica nazionale: i Cantoni possono imparare molto l'uno dall'altro, perfezionando in tal modo la loro politica. Tuttavia, questo processo di apprendimento passa attraverso uno scambio di idee e di esperienze. Nell'ambito delle misure coercitive, la collaborazione intercantonale non è finora stata istituzionalizzata. Da una fase sperimentale è opportuno passare ora a una fase d'armonizzazione, nel corso della quale

i provvedimenti politici più promettenti siano ripresi, almeno in parte, da tutti i Cantoni. L'esecuzione di tipo federalistico in quest'ambito, inoltre, è fonte di problemi di coordinamento nell'organizzare i ritorni e cagiona lacune nel controllo. Per questa ragione la Confederazione dovrebbe svolgere maggiormente un ruolo equilibratore, p.es. attraverso l'aiuto all'esecuzione su tutto il territorio svizzero effettuato dall'UFM.

Raccomandazione 1

La CdG-N invita il Consiglio federale a cercare, assieme ai Cantoni, di istituzionalizzare un coordinamento e una cooperazione regolari (scambio d'idee e d'esperienze, p.es. nell'ambito di una conferenza sulle questioni dell'asilo e della migrazione) in materia di rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e stranieri irregolari, in modo da armonizzare l'esecuzione e renderla più efficace.

2.1.2.2 Rilevamento nei Cantoni di dati comparabili

Di per sé, lo scambio d'idee e di esperienze tra i Cantoni non basta. L'aspetto fondamentale risiede nell'efficacia dei provvedimenti. Lo scopo delle misure coercitive è di migliorare l'esecuzione dell'allontanamento di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri in situazione irregolare, di lottare contro la delinquenza causata da queste persone e di prevenire gli abusi nel diritto d'asilo. Per poter trarre conclusioni qualitative sull'efficacia degli strumenti d'esecuzione applicati, autorità e politici devono poter disporre di dati completi e comparabili forniti dai Cantoni. Il sistema di «controlling in materia di procedura e di esecuzione dei rinvii nel settore dell'asilo» (CPE), gestito dalla Confederazione e dai Cantoni, costituisce un'importante base di partenza per l'istituzione di un sistema di rilevamento di dati comparabili; bisogna tuttavia completarlo e perfezionarlo inserendo le indicazioni riguardanti la prassi seguita da ogni Cantone in materia di esecuzione. Per garantire la qualità dei dati, l'autorità federale competente deve svolgere una funzione di coordinamento e indicare ai Cantoni i dati che devono essere rilevati. Tale servizio di coordinamento raccoglierà i dati cantonali e procederà alle relative valutazioni oppure ne affiderà l'analisi a servizi esterni.

Raccomandazione 2

Il Consiglio federale è incaricato di emanare direttive che garantiscano il rilevamento da parte dei Cantoni di dati completi e comparabili nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento e del rimpatrio, p.es. sui motivi di detenzione, la durata e il numero di detenzioni ordinate e le categorie di persone detenute.

2.1.2.3 Armonizzazione della prassi di segnalazione

Trattandosi di misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, non si deve sottovalutare l'importanza del sistema di ricerca RIPOL: esso serve infatti a controllare i provvedimenti per tener lontani dalla Svizzera gli stranieri nonché gli altri allontanamenti ed espulsioni dal territorio svizzero. Finora pochi studi hanno approfondito l'efficacia del RIPOL e la sua applicazione da parte dei Cantoni (ricerca del luogo di dimora, detenzione, espulsione). Del resto, esistono poche informazioni anche sull'impiego di registri automatizzati (p.es. il registro centrale degli stranieri, RCS) e sull'importanza che essi rivestono nell'esecuzione delle misure coercitive.

Raccomandazione 3

S'invita il Consiglio federale a svolgere un'analisi dettagliata della prassi adottata dai Cantoni in materia di segnalazione nei registri di ricerca informatizzata (RIPOL, RCS) per quel che riguarda la segnalazione del luogo di dimora, la detenzione e l'espulsione di richiedenti l'asilo respinti e stranieri in situazione irregolare. Nel suddetto ambito, si dovrà anche verificare l'efficacia di tali sistemi, tenuto conto delle esigenze in materia di protezione dei dati.

Il RIPOL è un registro di ricerca nazionale. Lo studio del CPA e le informazioni rilasciate dai servizi competenti attestano tuttavia che il sistema automatizzato è utilizzato in maniera molto diversa da un Cantone all'altro. In una certa misura, questa situazione è giustificata dal fatto che non tutti i Cantoni presentano le stesse condizioni-quadro (risorse disponibili, Paese d'origine dei richiedenti l'asilo o degli stranieri in situazione irregolare, Cantoni con centri urbani e altri senza ecc.). La CdG-N è tuttavia dell'avviso che sia necessaria una prassi più uniforme in materia di segnalazione al RIPOL, così da garantire il buon funzionamento del sistema. Un sistema informatizzato nazionale ha senso unicamente se la raccolta e lo scambio dei dati avvengono nello stesso modo sull'insieme del territorio. È necessario inoltre evitare ogni disparità di trattamento dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare. Il fedpol (in collaborazione con i Cantoni) dovrà quindi elaborare criteri generali che indichino chiaramente quando una persona debba essere segnalata. Bisogna inoltre prevedere l'introduzione di disposizioni che obblighino i Cantoni a segnalare al RIPOL ogni persona che risponde ai criteri in questione.

Raccomandazione 4

Il Consiglio federale è incaricato di valutare la possibilità di adottare misure in tese ad armonizzare la prassi seguita dai Cantoni in materia di segnalazione nel sistema informatizzato RIPOL.

2.1.2.4 Armonizzazione del diritto applicabile

Per quanto riguarda la *conferma* e la *proroga della detenzione*, si constata che le autorità giudiziarie hanno fatto poco finora per armonizzare il diritto applicabile. Una situazione del genere è inappropriata dal punto di vista dell'uguaglianza giuri-

dica. Diversi detenuti hanno presentato ricorso al Tribunale federale per opporsi alla conferma o alla proroga della detenzione pronunciata nei loro confronti; in tal modo il Tribunale federale ha avuto modo di definire il grado a partire dal quale la legge è stata applicata in modo troppo restrittivo. Le autorità hanno invece ricorso raramente al Tribunale federale contro la decisione di un'autorità cantonale di mettere fine a una detenzione. Dal canto suo, il DFGP ha fatto un uso sporadico della possibilità di adire il Tribunale federale con ricorso di diritto amministrativo contro decisioni pronunciate da tribunali amministrativi cantonali in materia di misure coercitive. Inoltre, il Dipartimento non viene nemmeno informato sistematicamente su queste decisioni cantonali, benché la legge sull'organizzazione giudiziaria prescriva che tutte le decisioni contro le quali il ricorso di diritto amministrativo è ammissibile devono essere comunicate «senza indugio e gratuitamente alle autorità federali, aventi il diritto di ricorrere» (art. 103 lett. b OG¹⁰).

La CdG-N ritiene pertanto che i competenti servizi federali dovrebbero esercitare più spesso il loro diritto di ricorrere al Tribunale federale (art. 103 lett. b OG), diritto che è previsto d'altronde nella legge sull'organizzazione giudiziaria per garantire l'armonizzazione del diritto. Per far sì che questi servizi possano depositare in modo più mirato un ricorso delle autorità in questo settore, il Consiglio federale dovrebbe rendere attenti i Cantoni all'obbligo legale che impone ai tribunali amministrativi cantonali di comunicare le relative decisioni.

Raccomandazione 5

Il Consiglio federale è incaricato di valutare l'adozione di misure che gli permettano, per via di ricorso delle autorità presso il Tribunale federale, di utilizzare meglio le sue possibilità di armonizzare il diritto in materia di misure coercitive.

2.2 Effetti delle misure coercitive

2.2.1 Costatazioni

Lo studio del CPA ha mostrato che il tasso di rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri illegali dopo una carcerazione in vista di sfratto ammontava, nei cinque Cantoni esaminati, complessivamente all'84 per cento. La percentuale nel settore della LDDS (94 %) era nettamente superiore a quella nel settore dell'asilo (62 %). Questa situazione si può spiegare nel modo seguente: le persone in situazione irregolare sono perlopiù in possesso di documenti di viaggio, sono originarie di Paesi con cui la Svizzera non ha difficoltà al momento del loro rimpatrio e non hanno alcun interesse a trovarsi in prigione in quanto desiderano mettersi al più presto alla ricerca di un'attività lucrativa. Il rimpatrio di richiedenti l'asilo allontanati dopo una carcerazione in vista di sfratto risulta invece più difficile poiché queste persone spesso non possiedono alcun documento, ostacolano l'accertamento della loro identità e l'ottenimento dei relativi documenti oppure provengono da Paesi poco propensi ad accoglierli di nuovo.

¹⁰ Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria, RS 173.110.

La relazione tra la durata della detenzione e l'esito della misura è stata oggetto di un'analisi, da cui risulta che nei due settori – LDDS e asilo – le percentuali di rimpatrio più elevate sono state registrate nei casi in cui la detenzione era relativamente breve. Inversamente, più la detenzione si protrae, più tali percentuali si abbassano. Lo studio mostra che nella maggior parte dei casi è nel corso dei primi tre mesi che un detenuto si decide a cooperare per stabilire la sua identità, ottenere i suoi documenti e organizzare il suo viaggio di ritorno. Singoli Cantoni chiedono per quegli stranieri che si oppongono ostinatamente a collaborare – un numero ristretto, ma che negli ultimi anni è tuttavia aumentato – un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto superiore ai nove mesi attualmente previsti: in questo modo sperano in un effetto deterrente di tipo psicologico e in una maggiore disponibilità dei detenuti di cooperare sin dall'inizio della detenzione.

Un confronto tra il Cantone di Zurigo, che ricorre spesso alla carcerazione in vista di sfratto, e il Cantone di Ginevra, che invece non ordina praticamente alcuna detenzione di questo tipo, mostra che nel settore dell'asilo la proporzione di persone rimpatriate sotto controllo è praticamente la stessa (GE: 11 % e ZH: 13 %). Tuttavia, a Ginevra il 7 per cento di queste persone era stato messo in carcerazione in vista di sfratto e a Zurigo il 95 per cento. Questi dati riguardano solo il settore dell'asilo e il periodo 2001–2003. Ciò dimostra come sia possibile conseguire un buon risultato anche se le misure si limitano a una consulenza per il ritorno e a un accompagnamento sotto scorta della polizia all'aeroporto il giorno del rimpatrio. I dati non indicano tuttavia in che modo interpretare l'alto numero di dossier in sospeso riscontrabile nel Cantone di Ginevra alla fine del periodo in esame (numero che superava del 57 % quello stabilito secondo la chiave di ripartizione tra Cantoni). Già prima del periodo preso in considerazione dallo studio, e cioè alla fine del 2000, il Cantone di Ginevra aveva un'eccedenza di dossier in sospeso del 53 per cento. Le autorità ginevrine hanno ribattuto dicendo che, fino ad alcuni anni or sono, al loro Cantone veniva assegnato un numero sproporzionato di richiedenti l'asilo provenienti dall'Africa, il cui rimpatrio risulta spesso molto difficile. In base a una statistica del CPE (Controlling in materia di procedura e di esecuzione dei rinvii nel settore dell'asilo), allestita dall'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) in collaborazione con i Cantoni per un periodo che andava fino alla fine del 2003, il numero dei dossier in sospeso nel Cantone di Ginevra risulta ancora più elevato se lo si confronta con la media degli altri Cantoni.¹¹ Secondo questa statistica, a Ginevra più della metà dei dossier in sospeso riguardano persone che provengono da Paesi in cui il rimpatrio non pone alcun problema.

Dallo studio risulta un dato importante: l'efficacia della carcerazione in vista di sfratto dipende molto dal contesto. Affinché la misura abbia effetto è necessario infatti che sia soddisfatta una serie di condizioni esterne: p.es. l'esistenza di accordi di riammissione efficaci, la disponibilità degli Stati a riammettere i loro cittadini anche se sono stati espulsi a forza, la possibilità di accertare l'identità e di ottenere i relativi documenti, nonché l'esistenza di un sistema d'incentivi che stimoli le persone a ritornare nel loro Paese d'origine.

¹¹ Gli scarti tra la lista dei casi in sospeso stabilita dal Controlling in materia di procedura e di esecuzione dei rinvii nel settore dell'asilo (CPE) dell'UFR e i dati dello studio del CPA sono dovuti al fatto che i dossier in sospeso sono conteggiati secondo criteri diversi. Il CPE tiene in considerazione soltanto le persone per le quali non è (più) in corso una procedura di ottenimento dei documenti e che potrebbero essere toccati da un'esecuzione dell'allontanamento la parte dei Cantoni.

2.2.2

Valutazione e conclusioni

Lo studio condotto dal CPA giunge alla conclusione che l'esecuzione dell'allontanamento di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri in situazione irregolare celi un insieme di interazioni notevolmente complesse che necessitano di ulteriori accertamenti affinché gli strumenti d'esecuzione esistenti siano, da un lato, adattati alle diverse categorie di persone coinvolte nonché alla loro particolare situazione e, dall'altro, siano utilizzati nel modo più efficace possibile e consoni alle necessità. In questo contesto, le misure coercitive sono soltanto un elemento tra gli altri nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento che, se applicato in modo adeguato, si è rivelato efficace.

Lo studio non consente di determinare con certezza se un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto renda uno straniero più disposto a lasciare la Svizzera; in effetti non si sono esaminati gli effetti che possono avere le circostanze concrete legate alla detenzione – come la sua durata, la prassi più o meno severa adottata nell'esame della detenzione o della sua proroga – sulla motivazione degli interessati a cooperare in vista della loro partenza. Lo studio ha rilevato che quanto più aumenta la durata di detenzione tanto meno risulta efficace il provvedimento: per la maggior parte delle persone ascoltate ciò si può spiegare con il fatto che in detenzione prolungata vengono tenute solo quelle persone che si oppongono tenacemente alla partenza. I sostenitori di questa tesi non pensano che un'estensione della durata massima di detenzione provocherà un parallelo innalzamento della curva statistica, ritenendo piuttosto che i rimpatri saranno maggiori sin dall'inizio del periodo di detenzione, dato che gli stranieri che hanno ricevuto l'ordine di allontanamento si decideranno a partire sin dall'inizio.

Il legislatore sarà chiamato a prendere una decisione politica nell'ambito dell'attuale revisione della legge sull'asilo. Al momento della discussione non si dovrà tuttavia dimenticare che la carcerazione in vista di sfratto ha lo scopo di *garantire l'esecuzione dell'allontanamento* e che essa non costituisce una detenzione cautelativa. Nella sua giurisprudenza, il Tribunale federale ha ricordato, in sostanza, che il senso e lo scopo della detenzione prevista dall'articolo 13b LDDS è garantire l'espulsione coercitiva e non, a priori, di fare in modo che attraverso una carcerazione cautelativa lo straniero lasci il Paese di sua volontà, anche se la detenzione comporta un auspicato effetto collaterale (DTF 130 II 56, p. 63). Tanto lo studio del CPA quanto le audizioni effettuate dalla sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N hanno mostrato che la richiesta delle autorità di prorogare la durata della detenzione è fatta solo nell'intento di indurre lo straniero a cooperare e non perché la durata massima attuale di nove mesi sia insufficiente per stabilirne l'identità o per ottenere documenti che lo riguardano, garantendo in tal modo il suo allontanamento. È insomma necessario determinare se un prolungamento della carcerazione in vista di sfratto non abbia piuttosto il carattere di una carcerazione cautelativa, cosa che non corrisponde allo spirito della disposizione. In questo caso ci si può chiedere se – per raggiungere lo scopo prefissato da alcuni Cantoni – non sarebbe meglio modificare la legge, inserendo in modo esplicito la nozione di *carcerazione cautelativa*, come è stato proposto d'altronde dal Consiglio degli Stati. La CdG-N ritiene che non sia suo compito pronunciarsi su tale questione di natura politica, stabilendo cioè se una misura coercitiva sia necessaria per *ottenere collaborazione dall'interessato in vista di una sua partenza dalla Svizzera*. Per la Commissione è tuttavia importante che lo *scopo della carcerazione*, così come iscritto nella legge, corrisponda alla prassi in

materia di esecuzione, tenuto conto anche delle limitazioni di diritto internazionale previste dalla CEDU¹².

Raccomandazione 6

La CdG-N invita le CIP-N/S a riesaminare le diverse forme di detenzione (carcerazione in vista di sfratto, carcerazione cautelativa) alla luce degli scopi da perseguire e della loro compatibilità con la CEDU. Qualora le Commissioni intendessero introdurre una detenzione volta ad ottenere collaborazione dall'interessato in vista di una sua partenza dalla Svizzera, la CdG-N è del parere che la forma appropriata di detenzione sia da iscrivere nella legge.

Lo studio del CPA e le audizioni svolte dalla sottocommissione non hanno permesso di stabilire le cause dell'alto numero di dossier in sospeso nel Cantone di Ginevra e la loro relazione con le misure di rimpatrio che vi si applicano. La CdG-N ritiene tuttavia che il numero talvolta elevato di dossier in sospeso costituisca un problema in singoli Cantoni e che esso vada affrontato con gli stessi. Sul piano dell'uguaglianza giuridica, colpisce che lunghe procedure di esecuzione portino in alcuni casi alla definitiva permanenza in Svizzera degli interessati, quando in altri Cantoni vi sono persone in condizioni analoghe costrette a lasciare il nostro Paese.

Raccomandazione 7

Il Consiglio federale è incaricato di approfondire il problema dei dossier in sospeso e di esaminare le misure adatte a risolverlo.

Per migliorare l'efficacia della carcerazione in vista di sfratto è necessario intensificare gli sforzi sia per concludere accordi di riammissione con altri Stati, sia per mettere in atto quelli esistenti. Inoltre, è necessario esaminare nuove possibilità di aiuto al ritorno e misure d'incentivazione che favoriscano il rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e stranieri in situazione irregolare.

Raccomandazione 8

Si invita il Consiglio federale a intensificare gli sforzi per concludere nuovi accordi di riammissione e mettere in atto quelli esistenti, nonché di adottare misure d'incentivazione che favoriscano il rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti e di stranieri in situazione irregolare.

¹² Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS **0.101**; nel presente contesto sono importanti l'articolo 5 numero 1 lettera b (per la carcerazione cautelativa) e l'articolo 5 numero 1 lettera f (per la carcerazione in vista di sfratto).

2.3 Costo della carcerazione in vista di sfratto

2.3.1 Costatazioni

È relativamente difficile stabilire i costi generati dalla carcerazione in vista di sfratto. Essi dipendono in primo luogo dalla prassi seguita dai Cantoni in materia di applicazione e dal costo per giorno di detenzione. A dipendenza del Cantone, un caso di detenzione può costare fra i 160 e i 300 franchi al giorno. Nei tre anni presi in esame, i Cantoni hanno dovuto sostenere spese varianti fra i 150 000 e i 20 milioni di franchi per la sola detenzione (nel settore della LDDS e in quello dell'asilo). Per le carcerazioni fino a tre mesi, e in tutti i Cantoni – con un'eccezione –, i costi della detenzione di persone che sono poi state rimpatriate risultano più elevati di quelli generati dalla detenzione di persone che una volta rilasciate sono comunque rimaste in Svizzera. Per le carcerazioni fino a sei mesi o di più lunga durata sono preponderanti i costi imputabili a persone che non è stato possibile rimpatriare. Nel caso delle carcerazioni di lunga durata, si constata che i costi elevati che ne sono derivati si contrappongono a un numero relativamente basso di rimpatri. Lo studio del CPA ha evidenziato che in quattro Cantoni su cinque sono proporzionalmente preponderanti i costi per la detenzione di persone che non è poi stato possibile rimpatriare. Questi dati vanno considerati con cautela poiché non si basano in tutti i Cantoni sul totale delle spese. Altre spese incombono infatti agli uffici cantonali competenti, che forniscono il personale incaricato di applicare le misure coercitive, alla polizia e ai tribunali. Anche la Confederazione deve sostenere spese nel settore della carcerazione in vista di sfratto: essa è tenuta infatti a indennizzare i Cantoni per ogni giorno di detenzione di un richiedente l'asilo (contrariamente a quanto avviene nel settore della LDDS, dove le spese sono sopportate interamente dai Cantoni) e a coprire i costi per la salute dei richiedenti detenuti.

I Cantoni ritengono che la carcerazione in vista di sfratto sia relativamente cara e onerosa; tuttavia sono generalmente dell'avviso che i costi che ne derivano siano giustificati dall'utilità della misura. L'UFM rende attenti sul fatto che, in mancanza di misure coercitive, le persone che restano in Svizzera sarebbero ancor più numerose, e che i costi generati dal fatto che queste persone non potrebbero venire espulse sarebbero altrettanto elevati. L'UFM rileva inoltre che nell'analizzare i costi della carcerazione in vista di sfratto non si è tenuto in considerazione il fatto che i dossier in sospeso nell'ambito dell'esecuzione dei rimpatri generano spese successive nell'ambito dell'aiuto sociale. Il calcolo delle spese dovrebbe inglobare anche il lavoro di polizia, quello legato alle inchieste e alla presa a carico, nonché la consulenza per il ritorno. Da parte loro, i rappresentanti delle cerchie non governative sono del parere che la misura sia troppo costosa, concludendo che i mezzi destinati alla detenzione potrebbero essere investiti in modo più efficace nella consulenza per il ritorno.

2.3.2 Valutazione e conclusioni

L'applicazione di provvedimenti dello stato di diritto comporta un certo sforzo finanziario. Per questo motivo la questione riguardante il rapporto costi-benefici non è al centro del dibattito politico. Il fattore costi non va tuttavia trascurato. I Cantoni sono tenuti infatti a garantire che le spese siano fatte nel modo più efficiente possibile. Se altri strumenti d'esecuzione altrettanto efficaci di quelli utilizzati attualmente

dovessero dimostrarsi meno costosi, i Cantoni dovrebbero adeguare in tal senso le misure adottate. Lo studio del CPA prende in considerazione solo i costi della carcerazione in vista di sfratto, che tuttavia non permettono un'analisi comparativa senza riserve, dato che in parte essi sono stati conteggiati in modo differente da un Cantone all'altro. Bisogna aggiungere che anche i Cantoni che ricorrono di rado alla carcerazione in vista di sfratto sono gravati da costi conseguenti. È quindi auspicabile una maggiore trasparenza nel settore delle spese generate dall'insieme delle misure legate all'esecuzione dei rimpatri e che i Cantoni s'impegnino a realizzare tali sforzi. La CdG-N è cosciente dell'impossibilità di valutare, e quindi di calcolare, tutti i costi legati al processo di esecuzione (p.es. è difficile conoscere i costi per il mantenimento nel sistema sociale di persone il cui rimpatrio rimane in sospenso). Malgrado ciò, i Cantoni – in collaborazione fra di loro e con il coordinamento della Confederazione – dovrebbero istituire (nella misura in cui ciò non generi spese eccessive) una contabilità dei costi uniformata e che nella misura del possibile tenga conto di tutte le spese, così da poter procedere a valutazioni comparative.

Raccomandazione 9

Il Consiglio federale interviene presso i Cantoni affinché verifichino regolarmente le spese derivanti dall'esecuzione degli allontanamenti e dei rimpatri e si dotino di una contabilità dei costi globali uniformata e che permetta valutazioni comparative, tenendo conto anche dei costi per la consulenza e il sostegno per il ritorno.

2.4 La delinquenza fra i richiedenti l'asilo

2.4.1 Costatazioni

Lo studio sulla delinquenza condotto dal Prof. M. Killias ha mostrato che fra il 2001 e il 2002 circa un terzo dei richiedenti l'asilo nei Cantoni di Zurigo e di Ginevra era iscritto nei registri della polizia¹³ (che tuttavia non riportano le infrazioni alla legge sugli stranieri e la frode sui trasporti pubblici), di cui il 12 per cento circa per reati legati agli stupefacenti (in particolare spaccio); per l'85 per cento dei richiedenti l'asilo interessati la registrazione è avvenuta nei primi 12 mesi. A titolo comparativo si fa notare che fra la popolazione residente svizzera il 12 per cento circa di uomini fra i 20 e i 30 anni è iscritto nei registri di polizia, di cui l'1 per cento per reati di droga.

Nello stesso tempo lo studio ha mostrato che le misure coercitive in generale esercitano un effetto favorevole sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo. È in particolare per infrazioni alla legge sugli stupefacenti che si è potuto constatare un calo significativo, così come per il numero di persone registrate e la frequenza dei delitti commessi. L'effetto è invece minimo nel caso di reati contro il patrimonio. Nella diminuzione della delinquenza l'assegnazione di un luogo di dimora e il divieto di accedere a un dato territorio si sono rivelate misure più efficaci che non la carcerazione.

¹³ Le persone considerate dallo studio erano iscritte nei registri della polizia con la menzione «accusato» o «segnalato». In questi casi è molto probabile che sia effettivamente stato commesso un reato.

zione in vista di sfratto. In conclusione lo studio sostiene che, considerato che le misure di confinamento o di esclusione sono meno onerose e meno radicali delle misure privative della libertà, sarebbe utile domandarsi se esse non possano costituire un'alternativa alla detenzione (soprattutto all'inizio della procedura d'asilo)».

2.4.2 Valutazione e conclusioni

Il tasso di delinquenza elevato, rispetto alla popolazione residente svizzera, tra i richiedenti l'asilo, in particolare nei primi 12 mesi del loro soggiorno in Svizzera, fa supporre che un consistente numero di soggetti usino lo status di richiedenti l'asilo soltanto come pretesto per soggiornare sul territorio svizzero durante la procedura al fine di dedicarsi ad atti delittuosi (fenomeno della «delinquenza mobile»). Questa situazione nuoce, da un lato, alla reputazione dei richiedenti l'asilo, che spesso vengono visti come trafficanti di droga, d'altro lato pone notevoli problemi alle autorità di polizia, soprattutto in taluni quartieri cittadini, frequente teatro di queste infrazioni.

La CdG-N ritiene che occorra cercare delle vie per rendere lo statuto di richiedente l'asilo meno attraente per chi lo usa soltanto come pretesto, senza però svantaggiare i richiedenti motivati e in cerca di protezione. Bisognerà valutare la possibilità di creare aree interdette limitate (interdizione di accedere a determinate aree urbane, di lasciare il centro di accoglienza o obbligo di rimanervi) e di rafforzare l'impegno dei richiedenti l'asilo a partecipare a programmi di occupazione o ad altre attività durante i primi 3-6 mesi della procedura d'asilo. Misure del genere potrebbero dissuadere i delinquenti mobili senza peraltro ostacolare quanti giungono veramente in Svizzera alla ricerca di aiuto e protezione. L'obiettivo prioritario è di fare in modo che la procedura d'asilo sia rapida ed evitare che ogni misura d'integrazione venga applicata prima che sia stata presa la decisione definitiva in materia d'asilo.

Raccomandazione 10

- 1. Nel quadro dell'attuale revisione della legislazione sugli stranieri e sull'asilo, le CIP-N/S sono invitate a valutare la possibilità di assegnare un luogo di dimora e di escludere l'accesso a un dato territorio ai richiedenti l'asilo durante i primi 3-6 mesi della procedura d'asilo.*
- 2. Se, per ragioni di tempo, non è possibile realizzare un disciplinamento nel quadro dell'attuale revisione, il Consiglio federale è invitato a valutare la possibilità di introdurre un disciplinamento adeguato in vista di una successiva revisione della legge.*
- 3. Il Consiglio federale è invitato a valutare, nell'ambito delle sue competenze, l'adozione di altre misure per contenere il fenomeno della «delinquenza mobile» cui sono potenzialmente soggetti i richiedenti l'asilo.*

Raccomandazione 11

Il Consiglio federale è invitato a valutare la possibilità di rafforzare l'impegno dei richiedenti l'asilo a partecipare a programmi di occupazione o ad altre attività durante i primi 3–6 mesi della procedura d'asilo.

2.5 Collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni

2.5.1 Costatazioni

Nell'ambito dell'esecuzione dei rimpatri le autorità cantonali collaborano con quelle federali. L'UFM partecipa ai costi di detenzione delle persone nel settore dell'asilo e fornisce la sua assistenza in materia di esecuzione. L'ufficio procura i documenti d'identità per gli stranieri incarcerati in vista di sfratto e fornisce i biglietti d'aereo necessari.

In occasione delle audizioni effettuate nell'ambito dello studio, le autorità cantonali si sono dette perlopiù soddisfatte della collaborazione con l'UFM. Auspicano tuttavia un rafforzamento dell'ufficio così da ottenere un'accelerazione delle procedure amministrative.

A livello federale, la collaborazione con i Cantoni è valutata in modo più critico. Infatti, le informazioni che i Cantoni forniscono all'UFM sono ritenute insufficienti, tanto che lo stesso ufficio verrebbe informato troppo tardi, o addirittura mai, del rilascio di persone detenute in vista di sfratto e obbligate a lasciare il nostro Paese. In queste condizioni le autorità federali possono effettuare solo un controllo limitato delle persone detenute e di quelle rilasciate. Può quindi capitare che i documenti ottenuti al termine della procedura si rivelino inutili dato che le persone in questione sono nel frattempo state rilasciate all'insaputa dell'UFM e che sono entrate nella clandestinità. Lo stesso problema si pone anche per i voli organizzati dalla Divisione rimpatrio, nella misura in cui è difficile riservare o annullare a breve termine dei voli speciali.

2.5.2 Valutazione e conclusioni

L'efficacia di una politica di rinvio passa in particolare attraverso una politica di comunicazione e d'informazione trasparente fra le autorità cantonali e federali. Solo a queste condizioni è possibile evitare doppioni o procedure inutili che pregiudicano l'efficacia del processo d'esecuzione. Ad esempio, è indispensabile che i Cantoni tengano in detenzione le persone obbligate a lasciare la Svizzera, o che perlomeno ne annuncino il rilascio all'UFM in tempo utile, ossia durante il periodo in cui l'autorità federale si sta occupando dell'ottenimento dei documenti per le persone interessate. Occorre dunque ottimizzare la comunicazione tra i Cantoni e l'UFM: i Cantoni devono tenere informato regolarmente e tempestivamente l'UFM di tutte le carcerazioni in vista di sfratto e di tutti i rilasci. Queste informazioni permetteranno all'UFM di esercitare un controllo minimo e di coordinare adeguatamente il sostegno dell'esecuzione.

Raccomandazione 12

La CdG-N invita il Consiglio federale e i Cantoni a fare in modo che le informazioni sulle persone incarcerate siano scambiate in tempo utile e in maniera completa.

3 Ulteriore procedura

La CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione, entro la fine di febbraio 2006, sulle constatazioni e le raccomandazioni esposte nel presente rapporto e a comunicarle quali provvedimenti ha adottato.

24 agosto 2005

In nome della
Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il presidente, Hugo Fasel
Il segretario, Philippe Schwab

La presidente della sottocommissione DFGP/CaF,
Lucrezia Meier-Schatz, consigliera nazionale

La segretaria della sottocommissione, Irene Moser

Persone ascoltate o interrogate

- Arn Urs, Divisione Entrata, dimora e ritorno, Ufficio federale della migrazione
- Baumann Adrian, capo dell'Ufficio della migrazione del Cantone di Zurigo
- Caduff Pius, capo della sezione Procedura d'asilo, Ufficio federale della migrazione
- Dieffenbacher Albrecht, capo della sezione Affari giuridici, Ufficio federale della migrazione
- Ducrest Bernard, capo del Servizio dell'asilo, Servizio cantonale della popolazione, Ginevra
- Feldmann Christoph, Divisione Entrata, dimora e ritorno, Ufficio federale della migrazione
- Guidon Daniel, ispettore capo della brigata per le inchieste amministrative della Polizia giudiziaria, Ginevra
- Kempf Rolf, Sezione asilo e misure, «Team ANAG» (unità LSEE), Ufficio della migrazione del Cantone di Zurigo
- Killias Martin, professore all'«Institut de criminologie et de droit pénal» (ICDP) dell'Università di Losanna
- Olschewski Dirk, collaboratore giuridico per la sezione Affari giuridici, Ufficio federale della migrazione
- Zanga Bruno, responsabile dell'Ufficio degli stranieri del Cantone di San Gallo