



Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo
Parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018
Rapporto sintetico della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

del 2 luglio 2019

Rapporto

1 Introduzione

Il 26 giugno 2018, basandosi su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha approvato un rapporto concernente la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo¹, sottoponendolo al Consiglio federale per parere. La CdG-N ha formulato nel complesso sette raccomandazioni.

Il 28 settembre 2018 il Consiglio federale ha espresso un parere in merito alle diverse raccomandazioni. La CdG-N è soddisfatta che il Consiglio federale abbia accolto favorevolmente la maggior parte delle raccomandazioni e ne abbia già attuate alcune.

Mediante il presente rapporto, la CdG-N desidera comunque cogliere l'occasione per pronunciarsi nuovamente su alcuni punti del parere del Consiglio federale, richiamando l'attenzione di quest'ultimo sulla necessità d'intervento riscontrata.

La CdG-N è senz'altro consapevole del fatto che diverse raccomandazioni contenute nel rapporto del 26 giugno 2018 si sovrappongono alle competenze cantonali. Nella convinzione che tale ordinamento delle competenze vada rispettato, tiene a puntualizzare che le sue affermazioni non devono essere interpretate come una sua volontà di interferire nelle competenze cantonali, fatta eccezione per le considerazioni al numero 2.2. La necessità d'intervento a livello di alta vigilanza è stata individuata nei settori in cui il Consiglio federale dispone di un certo margine di manovra.

La CdG-N riconosce parimenti che la carcerazione amministrativa riguarda persone tenute a lasciare la Svizzera che hanno rifiutato di partire autonomamente. L'esecuzione coatta di una decisione di allontanamento passata in giudicato corrisponde peraltro alla volontà del legislatore.

2 Considerazioni sul parere del Consiglio federale in merito a singole raccomandazioni

2.1 Raccomandazione 1: Registrare le persone passate alla clandestinità

Nella sua prima raccomandazione la CdG-N invitava il Consiglio federale ad adoperarsi affinché le persone passate alla clandestinità fossero registrate in quanto tali, affinché le segnalazioni dei Cantoni riguardanti queste persone fossero armonizzate e affinché tali segnalazioni fossero effettivamente registrate in SIMIC. La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di vagliare se i dati relativi al soccorso d'emergenza debbano essere integrati sistematicamente nell'identificazione delle persone passate alla clandestinità. Lo ha altresì sollecitato a fare in modo che la nozione di

¹ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 26 giugno 2018 (FF 2018 6337).

«partenza non controllata» non venga più utilizzata per le persone passate alla clandestinità.

La CdG-N esprime soddisfazione per il fatto che, grazie alla revisione della LAsi per velocizzare le procedure d'asilo, sia possibile registrare in SIMIC più persone passate alla clandestinità. Secondo quanto dichiarato dal Consiglio federale, la SEM esaminerà adeguamenti per quanto attiene alla registrazione sistematica delle partenze non controllate a livello di procedura ampliata e di procedura Dublino. *La CdG-N invita il Consiglio federale a sottoporle i risultati a conclusione di tale valutazione.*

Nel suo parere il Consiglio federale comunica che la SEM terrà conto in futuro dei dati relativi alle prestazioni del soccorso d'emergenza e li confronterà semestralmente con quelli contenuti in SIMIC. Questa misura è molto positiva, poiché consente di ottenere dati più attendibili in merito al luogo di soggiorno delle persone passate alla clandestinità.

Per quanto attiene alla richiesta della CdG-N di non utilizzare più la nozione di «partenza non controllata» per le persone passate alla clandestinità, il Consiglio federale ritiene invece opportuno mantenerla motivando la sua decisione principalmente con la circostanza che spesso, dopo una partenza non controllata, non è possibile ottenere indicazioni precise sulla permanenza in Svizzera dei richiedenti l'asilo.

La nozione di «partenza non controllata» comprende tre casi diversi: il primo, nel quale la persona interessata può essere effettivamente partita; il secondo, nel quale la persona passa alla clandestinità in Svizzera senza beneficiare del soccorso d'emergenza e il terzo, nel quale la persona rimane in Svizzera e beneficia del soccorso d'emergenza. Sia per la seconda che per la terza categoria la definizione di «partenza non controllata» è fuorviante. Il fatto che non vi siano più tracce della presenza di una persona non significa necessariamente che questa sia partita. La nozione di partenza non controllata suggerisce invece che la persona sia partita, sebbene non si possa dimostrarlo. In merito alla terza categoria, si può dimostrare solo il fatto che la persona si trovava ancora in Svizzera, perlomeno in un determinato momento. Il Consiglio federale considera irrisorio, e quindi alla stregua di eccezione, quel nove per cento di persone che, secondo la valutazione del CPA, è stato registrato come partenza non controllata pur avendo beneficiato del soccorso d'emergenza. Dal canto suo la CdG-N continua a considerare la definizione scelta come inappropriata e fuorviante, adducendo che un'eventuale rettifica dei dati o una nuova definizione comporterebbe il vantaggio di poter disporre di cifre più affidabili, epurate dagli errori intrinseci a questo sistema. La CdG-N comprende la difficoltà di fornire dati precisi sulla permanenza dei richiedenti l'asilo di cui non si hanno più notizie. Non capisce tuttavia perché sia stata scelta la definizione di «partenza non controllata».

La CdG-N non concorda inoltre con la dichiarazione del Consiglio federale secondo cui il nove per cento sarebbe da considerare un'eccezione, dal momento che rappresenta quasi un caso su dieci. *La CdG-N invita nuovamente il Consiglio federale a riesaminare la nozione di «partenza non controllata» e a rettificare i dati in SIMIC relativi a quel nove per cento circa di casi che riaffiorano nella statistica del soccorso d'emergenza in seguito al confronto dei dati.*

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

Nella seconda raccomandazione la CdG-N invitava il Consiglio federale a garantire, nel quadro della propria competenza e della propria funzione di vigilanza, una maggiore armonizzazione delle prassi cantonali in materia di ordine ed esecuzione della carcerazione amministrativa. A tal fine doveva sincerarsi che il principio della proporzionalità fosse sufficientemente osservato.

Nel suo parere il Consiglio federale osserva a giusto titolo che l'esecuzione del diritto in materia di asilo e di stranieri incombe in prima linea alle autorità cantonali, in particolare per quanto concerne gli allontanamenti. A tal fine il legislatore ha conferito ai Cantoni la facoltà di ordinare eventuali misure coercitive, lasciando loro un certo margine di apprezzamento per stabilire se tali misure siano adeguate, necessarie e ragionevolmente esigibili. Il Consiglio federale rileva però nel contempo che la coesistenza di prassi eterogenee può produrre effetti indesiderati, motivo per cui un'armonizzazione è anche nell'interesse della Confederazione. Ribadisce quindi l'importanza di simposi e formazioni specialistiche volti a favorire un'applicazione cantonale delle misure coercitive che rispetti il principio della parità di trattamento. Fa inoltre riferimento alle newsletter che la SEM invia ai Cantoni in caso di sostanziali modifiche delle basi legali inerenti la carcerazione amministrativa, come pure alle istruzioni della SEM che vengono costantemente aggiornate. Infine il Consiglio federale esprime apprezzamento per le attività della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e dell'Associazione dei Servizi cantonali di migrazione (ASM), la cui collaborazione favorisce a sua volta l'armonizzazione nell'applicazione delle misure coercitive.

Secondo il Consiglio federale, la funzione di vigilanza che gli compete conformemente all'articolo 124 capoverso 1 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)² si riferisce essenzialmente alla prassi cantonale generale in materia di attuazione delle disposizioni del diritto nel settore degli stranieri. La verifica della conformità delle misure con il diritto, come pure del rispetto del principio di proporzionalità, è invece di competenza dei tribunali.

La CdG-N si compiace per la dichiarazione del Consiglio federale secondo cui una prassi unitaria nell'ordinare misure coercitive è anche nell'interesse della Confederazione. Non mette peraltro in dubbio che la competenza in tale ambito spetti ai Cantoni. Tuttavia, nel complesso le spiegazioni del Consiglio federale sono insoddisfacenti, ritenuto in particolare che la valutazione del CPA ha dimostrato che le misure menzionate (simposi e formazioni specialistiche, istruzioni della SEM ecc.) non bastano per conseguire una reale armonizzazione. In quanto alle istruzioni della SEM, la valutazione del CPA ha evidenziato che non erano sempre aggiornate. *Per i motivi citati la CdG-N invita il Collegio governativo a prendere in considerazione una modifica nella ripartizione delle competenze a favore della Confederazione in questo ambito e a presentarle un rapporto in merito.*

² Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20).

La Commissione invita altresì il Consiglio federale a elaborare e pubblicare periodicamente una statistica che renda conto delle diverse prassi cantonali nell'applicazione della carcerazione amministrativa.

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

La terza raccomandazione invitava il Consiglio federale a verificare se le basi legali dell'esame della carcerazione amministrativa fossero adeguate e assicurassero una protezione sufficiente dei diritti fondamentali.

Nel suo parere il Consiglio federale conferma sia che le basi legali sono adeguate sia che garantiscono una protezione sufficiente dei diritti fondamentali. Quest'ultima constatazione è avvalorata dal fatto che il disciplinamento vigente è conforme alle condizioni poste dall'articolo 31 della Costituzione federale³ e dall'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁴. Questo aspetto è inoltre stato esaminato in dettaglio nell'ambito del recepimento e dell'attuazione del Regolamento Dublino III⁵. In occasione dell'esame del progetto al Consiglio nazionale durante la sessione autunnale 2014 una proposta minoritaria intesa a introdurre un esame automatico dell'ordine di carcerazione era stata chiaramente respinta.

Per i motivi sovraesposti la CdG-N considera comprensibile che si sia rinunciato a introdurre l'esame automatico dell'ordine di carcerazione. Fa tuttavia notare al Consiglio federale che, a quel momento, non era ancora noto quanto fosse eterogenea la prassi dei Cantoni nell'applicazione della carcerazione amministrativa e che un esame automatico avrebbe potuto favorirne l'armonizzazione. Inoltre la legge prevede ormai la possibilità di sanzionare la mancata esecuzione di decisioni di allontanamento, una circostanza che aumenta la pressione sui Cantoni, i quali potrebbero essere indotti a ricorrere più spesso al provvedimento coercitivo della carcerazione amministrativa senza che siano adempiute le condizioni per farlo. *Alla luce di queste considerazioni la CdG-N invita nuovamente il Consiglio federale a valutare l'introduzione dell'esame automatico dell'ordine di carcerazione.*

³ Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.; RS **101**).

⁴ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS **0.101**).

⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

2.4 **Raccomandazione 4: Incarcerazione di minorenni**

Nella quarta raccomandazione la CdG-N chiedeva al Consiglio federale di rispettare le disposizioni legali e di provvedere affinché nessun minore al di sotto dei 15 anni venisse posto in carcerazione amministrativa. Per l'esecuzione dell'allontanamento delle famiglie occorreva esaminare e promuovere possibilità alternative.

Il Consiglio federale conferma quanto constatato dal CPA, ossia che in singoli casi sono stati posti in carcerazione amministrativa anche minori al di sotto dei 15 anni e condivide la conclusione della CdG-N secondo cui non vi siano sufficienti basi legali a tal fine. Il Consiglio federale ha pertanto deciso che la SEM dovrà ordinare ai Cantoni di non più porre i minori al di sotto dei 15 anni in carcerazione amministrativa e di esaminare invece possibilità alternative per l'esecuzione dell'allontanamento delle famiglie. La SEM seguirebbe inoltre gli sviluppi a livello europeo riguardo a tali alternative.

La CdG-N accoglie con favore i provvedimenti del Consiglio federale grazie ai quali in futuro i minori di 15 anni non saranno più incarcerati e verranno esaminate alternative per le famiglie. Per il momento CdG-N non ravvisa pertanto alcuna necessità di intervenire ulteriormente. Prevede tuttavia di continuare a osservare da vicino gli sviluppi a livello cantonale e di esaminare nuovamente l'attuazione concreta e quindi l'osservanza delle norme legali nell'ambito di un controllo successivo.

La CdG-N ha inoltre invitato il Consiglio federale a garantire che la carcerazione di minori al di sopra dei 15 anni sia ordinata solo in ultima ratio e laddove opportuna.

Al proposito il Consiglio federale ribadisce che i Cantoni di norma rinunciano a incarcerare le famiglie. Fra il 2015 e il 2017 sono stati incarcerati complessivamente soltanto 83 minori, a riprova del fatto che nei loro confronti la carcerazione amministrativa viene effettivamente applicata quale ultima ratio. La CdG-N condivide questa valutazione, chiedendo nel contempo al Consiglio federale di provvedere affinché le incarcerazioni di minori al di sopra dei 15 anni non aumentino. L'attuazione di tale richiesta verrà anch'essa verificata nell'ambito di un controllo successivo.

La CdG-N invitava inoltre il Consiglio federale a chiarire gli errori di registrazione concernenti i minori al di sotto dei 15 anni posti in carcerazione rilevati dalla SEM e a presentarle un rapporto in merito. Nel suo parere il Consiglio federale rinvia all'audizione di rappresentanti della SEM da parte della Sottocommissione DFGP/CaF prima della pubblicazione del rapporto della CdG-N. Secondo il Consiglio federale taluni Cantoni avrebbero registrato in SIMIC casi di incarcerazione di minori di 15 anni non avvenuti. Sulla base dei risultati della valutazione del CPA, la SEM ha esaminato tutti i casi di incarcerazione di minori al di sotto dei 15 anni registrati in SIMIC relativi al 2016. Secondo le informazioni del Consiglio federale, nell'89 per cento dei casi (39 casi su 44) si trattava di errori di registrazione. Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che nel 2016 sono stati incarcerati soltanto cinque minori al di sotto dei 15 anni. In seguito a questa analisi il Consiglio federale giunge alla conclusione che l'esame dei casi relativi agli anni 2011–2014 richiesto dalla CdG-N sia superfluo.

La CdG-N condivide la conclusione del Consiglio federale e rinuncia a un'analisi dettagliata dei casi relativi al 2011–2014. Anzitutto la CdG-N parte dal presupposto che in futuro non saranno più commessi errori di registrazione. Inoltre secondo il parere del Consiglio federale in relazione alla seconda raccomandazione della CdG-N in futuro non saranno più incarcerati minori al di sotto dei 15 anni. Anche a questo riguardo verranno effettuate verifiche nell'ambito di un controllo successivo.

La CdG-N ha da ultimo chiesto al Consiglio federale di indicare, in relazione all'incarcerazione di minori, in che modo le disposizioni del diritto internazionale e soprattutto la Convenzione sui diritti del fanciullo⁶ siano tenute in debita considerazione. Il Consiglio federale risponde che le disposizioni sono rispettate, in particolare quelle previste dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, adducendo che gli organi dell'UE ne hanno tenuto conto ai fini dell'elaborazione sia della direttiva sul rimpatrio⁷ sia del regolamento Dublino III, entrambi ripresi dalla Svizzera. Quale prova dell'osservanza della Convenzione sui diritti del fanciullo il Consiglio federale fa valere l'esiguo numero di casi di incarcerazione di minori e la relativa breve durata: 22 giorni in media per i minori di età superiore ai 15 anni negli anni 2015–2017.

L'articolo 37 lettera b della Convenzione sui diritti del fanciullo prevede che l'incarcerazione di un minore («fanciullo» nella Convenzione) costituisca un provvedimento di ultima risorsa e abbia la durata più breve possibile. La valutazione del CPA ha rivelato che, nel periodo preso in esame 2011–2014, per la metà di tutte le persone oggetto di un'incarcerazione singola la durata è stata inferiore ai 14 giorni (valore mediano)⁸. Dal momento che dal parere del Consiglio federale non risultava il valore mediano relativo alla durata delle incarcerazioni dei minori al di sopra dei 15 anni e la CdG-N non poteva quindi effettuare una valutazione completa, quest'ultima ha richiesto l'informazione mancante al Consiglio federale con lettera del 1° marzo 2019. Dalla risposta del Consiglio federale del 3 aprile 2019 risulta che il valore mediano relativo all'incarcerazione dei minori al di sopra dei 15 anni per il periodo 2015–2017 è di quattro giorni, ossia una durata chiaramente inferiore a quella degli adulti.

Per questo motivo la CdG-N aderisce alla conclusione del Consiglio federale, secondo cui i minori al di sopra dei 15 anni vengono posti in carcerazione amministrativa soltanto per la più breve durata necessaria. La CdG-N esprime soddisfazione per l'attuazione della raccomandazione 4 e dichiara chiusi i chiarimenti al riguardo. La questione sarà di nuovo affrontata nell'ambito del controllo successivo e l'attuazione della raccomandazione verrà sottoposta a nuovo esame.

⁶ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348/98.

⁸ Rapporto finale dell'istituto BASS del 16 ottobre 2017, pag. 27.

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

La quinta raccomandazione invitava il Consiglio federale a far sì che per i minori di più di 15 anni venissero approntati adeguati posti di carcerazione conformemente a quanto previsto nella Convenzione sui diritti del fanciullo. Il Consiglio federale doveva inoltre illustrare quali fossero le condizioni applicabili ai posti di carcerazione per minori.

Nel suo parere il Consiglio federale dichiara di contribuire a far sì che le sistemazioni siano adeguate nell'ambito del finanziamento dei posti di carcerazione. Partecipando ai costi per la costruzione e la sistemazione di stabilimenti carcerari ha infatti la possibilità di influire sul loro assetto e al proposito rinvia anche al gruppo «Monitoraggio delle capacità di privazione della libertà». Questo gruppo di esperti istituito dalla CDDGP si occupa fra l'altro di valutare se i posti di carcerazione nel settore della carcerazione amministrativa adempiano una serie di condizioni e se vi sia necessità di intervento al riguardo.

Il Consiglio federale elenca i requisiti cui devono rispondere i posti di carcerazione per i minori al di sopra dei 15 anni, basandosi anche in questo caso sulle disposizioni della direttiva sul rimpatrio e della direttiva sull'accoglienza⁹ (ad esempio sistemazione separata per le famiglie che assicurino un adeguato rispetto della sfera privata e la possibilità di attività ricreative per i minori).

La CdG-N accoglie fundamentalmente con favore la volontà del Consiglio federale di contribuire all'allestimento di posti di carcerazione adeguati nell'ambito del finanziamento e lo ringrazia per aver esposto nel dettaglio i requisiti cui devono rispondere i posti di carcerazione per minori. La valutazione del CPA ha mostrato che sino ad oggi non sono state approvate richieste di finanziamento di posti di carcerazione.¹⁰ Nel suo parere il Consiglio federale si è espresso in toni piuttosto vaghi su quanto intrapreso concretamente, inducendo la CdG-N a chiedere maggiori informazioni mediante lettera¹¹. Nella sua risposta¹² il Consiglio federale si è soffermato nel dettaglio sulla procedura di finanziamento dei posti di carcerazione da parte della Confederazione, affermando che sino ad oggi l'Ufficio federale di giustizia, competente per l'approvazione dei sussidi corrispondenti, ha ricevuto una domanda di sussidio e tre annunci di progetti di costruzione.

Visto che il finanziamento dei posti di carcerazione rappresenta uno strumento nuovo, la CdG-N effettuerà un esame completo dell'efficacia e dell'idoneità nell'ambito di un controllo successivo. In particolare si dovrà chiarire in che misura i requisiti dei posti di carcerazione vengono considerati nella valutazione delle domande di finanziamento. La CdG-N esprime soddisfazione per il fatto che nella lettera del 3 aprile 2019 il Consiglio federale rinvia esplicitamente all'articolo 15j lettera d dell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allon-

⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (GU 2013 L 180/96).

¹⁰ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.3.3 (FF 2018 6357, in particolare 6412).

¹¹ Lettera della CdG-N al Consiglio federale del 1° marzo 2019.

¹² Lettera del Consiglio federale alla CdG-N del 3 aprile 2019.

tanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)¹³, il quale prescrive la possibilità di alloggiare separatamente i minori quale condizione per la concessione di sussidi.

La CdG-N rammenta inoltre al Consiglio federale che diversi Cantoni non hanno adottato o non applicano alcun provvedimento speciale per quanto concerne i posti di carcerazione per minori. È quanto risulta dalla valutazione di un'inchiesta effettuata dalla SEM presso i Cantoni. *Sulla scorta di quanto precede la CdG-N invita il Consiglio federale a prendere posizione e a indicare le misure che intende adottare nell'ambito delle sue competenze e in collaborazione con i Cantoni interessati.* La CdG-N non mette in discussione il fatto che nel singolo caso l'esame della carcerazione spetti ai Tribunali, come asserisce il Consiglio federale (cfr. al riguardo le spiegazioni relative al n. 2.4).

2.6 **Raccomandazione 6: Una gestione efficace dei dati**

La CdG-N ha inoltre chiesto al Consiglio federale di garantire una registrazione corretta dei dati nel settore della carcerazione amministrativa. I sistemi esistenti devono pertanto essere modificati al fine di consentire una gestione efficace dei dati, in modo tale che la Confederazione possa svolgere la funzione di vigilanza conformemente all'articolo 124 LStrI e monitorare l'esecuzione degli allontanamenti conformemente all'articolo 46 capoverso 3 della legge sull'asilo (LAsi)¹⁴.

Nel suo parere il Consiglio federale osserva che è anche nell'interesse della Confederazione disporre di cifre affidabili. Proprio per questo motivo la SEM si adopera per sensibilizzare le autorità cantonali, con le quali è costantemente in contatto. Per garantire che in futuro i Cantoni registrino correttamente i dati, la SEM prospetta una revisione delle pertinenti istruzioni, che sarà attuata nell'ambito della revisione della legge sull'asilo volta a velocizzare le procedure. I Cantoni dovranno inoltre comunicare alla SEM anche il luogo e la durata della carcerazione amministrativa.

La CdG-N si rallegra per i miglioramenti che il Consiglio federale intende apportare nell'ambito della registrazione dei dati nel settore dell'asilo. Anche riguardo all'introduzione di un nuovo sistema d'informazione (eRetour), prevista per il 2019, la CdG-N si esprime in termini positivi. Visto che i lavori sono tuttora in corso, non è al momento possibile effettuare una valutazione complessiva dei miglioramenti apportati e della qualità dei dati. Questo aspetto sarà ripreso ed esaminato nell'ambito del controllo successivo.

Nell'ambito della valutazione del CPA la SEM non è stata in grado di indicare in che forma l'articolo 15a capoverso 2 OEAE venga attuato. Esso prevede che in caso di incarcerazione di minori le autorità cantonali comunichino se è stata istituita una rappresentanza legale e se sono state adottate misure a protezione del minore.¹⁵ Il Consiglio federale spiega che oltre agli adeguamenti tecnici è stato necessario

¹³ Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS **142.281**).

¹⁴ Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS **142.31**)

¹⁵ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.2.1 (FF **2018** 6357, in particolare 6404).

modificare l'ordinanza SIMIC¹⁶. La CdG-N non riesce tuttavia a capire come mai questi adeguamenti si siano trascinati in tal modo nel tempo, considerato soprattutto che l'articolo 15a capoverso 2 OEAE è in vigore dal 1° gennaio 2013. Il Consiglio federale non si esprime al riguardo nel suo parere.

La richiesta della CdG-N di registrare separatamente i minori al di sotto dei 15 anni che vengono incarcerati con le rispettive famiglie diviene caduca, poiché queste incarcerazioni non vengono più eseguite.

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

La settima raccomandazione chiedeva al Consiglio federale di provvedere affinché il monitoraggio secondo l'articolo 46 capoverso 3 LAsi fosse sottoposto a verifica e venissero create le premesse per un monitoraggio completo, sistematico ed efficiente effettuato in collaborazione con i Cantoni.

Il Consiglio federale osserva al proposito che il monitoraggio è stato in parte rivisto già nel 2017 con la conseguenza che anche i casi in attesa di esecuzione vengono differenziati in base allo stadio. Il monitoraggio fornisce in tal modo informazioni più mirate e precise, consentendo di far fronte in modo più diretto alle sfide riscontrate nell'esecuzione dell'allontanamento. Vengono inoltre indicati i casi in cui la SEM, in virtù dell'articolo 89a LAsi, non versa più i sussidi federali. Il monitoraggio odierno non corrisponderebbe pertanto più a quello valutato a suo tempo dal CPA, ma rappresenta una versione transitoria che dovrà essere mantenuta sino all'introduzione del nuovo sistema d'informazione (eRetour). A medio termine occorrerà esaminarlo e se del caso adeguarlo.

Contrariamente a quanto sostenuto dal Consiglio federale, il CPA si era già fondato sul nuovo monitoraggio ai fini della sua valutazione, riscontrando comunque una serie di problemi (non tutti i richiedenti l'asilo sono stati registrati, scarso valore indicativo dei risultati per mancanza di raffronto nel tempo).¹⁷ La CdG-N si rallegra pertanto del fatto che il monitoraggio venga riesaminato. Vi sono tuttavia degli aspetti poco chiari rispetto al nuovo assetto previsto, motivo per cui la CdG-N, con lettera del 1° marzo 2019, ha chiesto precisazioni al Consiglio federale. Nella risposta del 3 aprile 2019 il Consiglio federale ha affermato che il monitoraggio verrà nuovamente rielaborato nell'estate 2020, poiché in tal modo sarà possibile tenere conto delle prime esperienze fatte con le modifiche della legge sull'asilo recentemente entrate in vigore. Verrà inoltre esaminato un ulteriore adeguamento del monitoraggio quando sarà ultimata l'introduzione del sistema d'informazione e-Retour, che dovrebbe avvenire a tappe a partire dalla primavera 2020. Al momento non sembra pertanto opportuno che la CdG-N si occupi ulteriormente del monitoraggio. Effettuerà nuove verifiche nell'ambito del controllo successivo.

¹⁶ Ordinanza del 12 aprile 2006 concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (Ordinanza SIMIC; RS **142.513**).

¹⁷ Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.3.2 (FF **2018** 6357, in particolare 6409).

3 Procedura ulteriore

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimersi dettagliatamente sul contenuto del presente rapporto entro il 4 settembre 2019.

2 luglio 2019

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio nazionale

La presidente:
Doris Fiala

La segretaria delle Commissioni della
gestione: Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione
DFGP/CaF: Alfred Heer

Il segretario della Sottocommissione
DFGP/CaF: Stefan Diezig

Elenco delle abbreviazioni

ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (<i>Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale</i>)
CaF	Cancelleria federale
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CdG	Commissioni della gestione
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 (CEDU; RS 0.101)
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; SR 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
FF	Foglio federale
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20)
n.	Numero
OEAE	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
UE	Unione europea