



# **Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo**

## **Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 26 giugno 2018

---

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione iniziale

Un richiedente l'asilo, la cui domanda è stata respinta e che non è stato nemmeno ammesso provvisoriamente, deve lasciare la Svizzera. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ordina l'allontanamento del richiedente interessato (art. 44 LAsi<sup>1</sup>).

Se vi sono indizi che una persona intende sottrarsi all'allontanamento, le autorità possono ordinare una carcerazione amministrativa qualora la relativa esecuzione possa avvenire in tempi prevedibili<sup>2</sup>. Carcerazione amministrativa è un iperonimo che comprende diverse forme di carcerazione (carcerazione preliminare di cui all'art. 75 LStr<sup>3</sup>, carcerazione in vista di rinvio coatto di cui all'art. 76 LStr, carcerazione in vista di rinvio coatto per carente collaborazione nel procurare i documenti di viaggio di cui all'art. 77 LStr, carcerazione cautelativa di cui all'art. 78 LStr o carcerazione nell'ambito della procedura Dublino di cui all'art. 76a LStr). Queste varie forme sono utilizzate in diversi momenti della procedura e si distinguono per le finalità differenti. Nel presente rapporto si opera una distinzione tra le carcerazioni soltanto laddove necessario<sup>4</sup>.

Ai sensi dell'articolo 79 LStr la durata massima della carcerazione è di 18 mesi. Con l'introduzione del cosiddetto Regolamento Dublino III<sup>5</sup> le condizioni per una carcerazione sono state inasprite<sup>6</sup>. Le modifiche della legge apportate in seguito al regolamento Dublino III sono entrate in vigore il 1° luglio 2015. Se viene ordinata una carcerazione Dublino, la sua durata è computata sulla durata massima della carcerazione di cui all'articolo 79 LStr<sup>7</sup>.

Consapevoli della necessità di chiarire alcuni aspetti della carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo, il 28 gennaio 2016 le CdG hanno incaricato il CPA di eseguire una valutazione in merito. Il CPA ha riassunto i risultati della valutazione nel suo rapporto del 1° novembre 2017.

1 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi, RS **142.31**).

2 Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo, Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.2.1, pag. 13.

3 Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr, RS **142.20**).

4 Le forme di carcerazione sono spiegate nel rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.2.1, pag. 13.

5 Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.2.2, pag. 14.

6 Regolamento (UE) 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 2013 L 180/31).

7 Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.2.2, pag. 13.

## 1.2 **Oggetto della valutazione, competenze e procedure delle CdG**

### 1.2.1 **Oggetto della valutazione**

L'esame della valutazione del CPA è stato affidato alla Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N. Alla seduta del 23 giugno 2016 la Sottocommissione ha chiesto al CPA di incentrare la sua valutazione sui seguenti punti<sup>8</sup>:

- Efficacia della carcerazione amministrativa: la carcerazione amministrativa permette di garantire l'esecuzione dell'allontanamento?
- Adeguatezza del ricorso dei Cantoni alla carcerazione amministrativa.
- Opportuna vigilanza della Confederazione sull'adeguatezza del ricorso alla carcerazione amministrativa.
- Informazioni sulla legalità dell'applicazione della carcerazione amministrativa (se possibile).

La Sottocommissione ha altresì espresso il desiderio di analizzare specialmente la situazione dei richiedenti l'asilo minorenni in carcerazione amministrativa. Ha inoltre ricevuto dal CPA il mandato supplementare di effettuare un raffronto europeo.

Per l'analisi statistica il CPA ha conferito un mandato all'istituto BASS<sup>9</sup>. Lo scopo di questa analisi era anzitutto di valutare l'efficacia e l'adeguatezza della carcerazione amministrativa. Gli altri rilevamenti e le altre analisi sono stati condotti dal CPA che ha analizzato, tra l'altro, le basi legali e diversi altri documenti nonché i dati di Eurostat e la banca dati AIDA («Asylum Information Database») e ha realizzato una cinquantina di colloqui con rappresentanti dei servizi della migrazione di otto Cantoni e della SEM.

La valutazione del CPA si fonda su decisioni negative<sup>10</sup> in materia di asilo emanate tra il 2011 e il 2014. La scelta di questo periodo si spiega per il fatto che occorre lasciar passare un certo lasso di tempo dalla notifica della decisione per analizzare l'efficacia della carcerazione amministrativa nei casi di allontanamento e di espulsione<sup>11</sup>. Secondo le precisazioni del CPA il periodo di 18 mesi è stato scelto perché in questo lasso di tempo «l'esecuzione dell'allontanamento si stabilizza»<sup>12</sup>. La valutazione delle decisioni negative in materia di asilo pronunciate tra il 2011 e il 2014 ha un significato doppio: in primo luogo, gli effetti della crisi dei rifugiati dell'estate e dell'autunno 2015 non sono stati presi in considerazione; in secondo luogo, questo periodo era anteriore all'entrata in vigore del regolamento Dublino III e quindi le condizioni più aspre per ordinare una carcerazione Dublino non si applicavano ancora alla maggior parte dei casi e si trovano soltanto limitatamente nei

<sup>8</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 1.1, pag. 6.

<sup>9</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 1.2.2, pag. 9.

<sup>10</sup> Esistono diversi tipi di decisioni negative: quelle prese in considerazione dalla valutazione del CPA sono presentate nel n. 2. Oltre a queste, vi sono la revoca dell'asilo e la revoca dell'ammissione provvisoria, ma il numero dei casi era molto esiguo e pertanto questi tipi di decisione non sono stati inclusi nella valutazione.

<sup>11</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.1, pag. 17.

<sup>12</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.1, pag. 17, nota a piè di pagina n. 17.

risultati della valutazione. Nel corso del periodo in analisi sono state emesse complessivamente 61 677 decisioni negative in materia di asilo<sup>13</sup>.

### 1.2.2 Procedura e competenze della Confederazione

Nella carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo si pone in particolare la domanda sulla ripartizione delle competenze tra la Confederazione i Cantoni e, di conseguenza, anche della competenza delle CdG. Conformemente all'articolo 121 della Costituzione federale<sup>14</sup> «la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione». Fondandosi su questa disposizione costituzionale il legislatore ha emanato la LAsi. Secondo l'articolo 6a LAsi la SEM decide sulla concessione o il rifiuto dell'asilo. Se respinge una domanda di asilo o non entra nel merito, pronuncia di norma l'allontanamento dalla Svizzera e ne ordina l'esecuzione (art. 44 LAsi).

Il Consiglio federale è incaricato dell'esecuzione della LAsi (art. 119 LAsi). L'articolo 46 LAsi prevede tuttavia che il Cantone di attribuzione sia tenuto a eseguire la decisione di allontanamento, e quindi l'allontanamento stesso. La base legale dell'esecuzione Dublino in caso di soggiorno illegale è data dall'articolo 64a capoverso 3 LStr. La SEM vigila sull'esecuzione e allestisce un monitoraggio dell'esecuzione dell'allontanamento (art. 46 cpv. 3 LAsi). Ai sensi dell'articolo 69 LStr il rinvio o l'allontanamento di uno straniero sono possibili a determinate condizioni e sono eseguiti dal Cantone competente. Se le condizioni sono soddisfatte per una carcerazione preliminare, per una carcerazione in vista di rinvio coatto o dell'espulsione oppure per una carcerazione cautelativa, questa carcerazione è ordinata dalle autorità cantonali che eseguono il rinvio o l'allontanamento (art. 80 cpv. 1 LStr). Da queste spiegazioni emerge che l'esecuzione dell'espulsione e dell'allontanamento nonché l'ordine di una delle forme di carcerazione precitata sono di competenza dei Cantoni. Se una persona da allontanare soggiorna in un CRP, la carcerazione è ordinata dalla SEM qualora le condizioni siano soddisfatte (art. 80 cpv. 1 LStr)<sup>15</sup>.

Oltre ad presentare il disciplinamento legale delle competenze, il CPA spiega nel suo rapporto finale che l'ordine di una carcerazione amministrativa è ritenuto dagli attori interessati di competenza del Cantone<sup>16</sup>.

Come già menzionato sopra, la Confederazione è incaricata di vigilare l'esecuzione. Secondo l'articolo 46 capoverso 3 LAsi questo compito è assunto all'interno dell'Amministrazione federale dalla SEM che congiuntamente con i Cantoni allestisce un monitoraggio. Questa disposizione è stata introdotta nell'ambito della revisione del diritto sull'asilo del 25 settembre 2015 ed è in vigore dal 1° ottobre 2016. La LAsi non precisa ulteriormente la concretizzazione. Inoltre, l'articolo 124 capoverso 1 LStr prevede che la Confederazione vigili sull'esecuzione della LStr. Poiché è

<sup>13</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.1, pag. 17.

<sup>14</sup> Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101).

<sup>15</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.1.3, pag. 45.

<sup>16</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.1.3, pag. 45.

retta dalla LStr, la carcerazione amministrativa sottostà alla vigilanza della Confederazione<sup>17</sup>.

In sintesi occorre constatare che l'esecuzione di un allontanamento, in particolare la possibilità di ordinare la carcerazione amministrativa, è di competenza dei Cantoni ma che la Confederazione esercita la sua vigilanza su questa esecuzione in diversi modi: vigila da un lato sull'esecuzione della LStr da parte dei Cantoni e, dall'altra, sull'esecuzione delle decisioni di allontanamento dei richiedenti l'asilo nonché allestisce congiuntamente con i Cantoni un monitoraggio. Anche la competenza delle CdG si iscrive in questo ambito.

Nella seduta del 13 novembre 2017 la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N si è occupata del rapporto sulla valutazione del CPA. Sulla base di questa valutazione la Sottocommissione ha deciso di elaborare un rapporto all'attenzione della CdG-N. Nella seduta del 26 giugno 2018 ha trattato il progetto del rapporto, comprese le raccomandazioni della CdG-N ivi contenute, e lo ha approvato all'attenzione del Consiglio federale.

La CdG ha inoltre deciso di pubblicare il presente rapporto insieme al rapporto del CPA e al relativo parere. La CdG-N analizza le principali questioni sollevate dal CPA e formula diverse raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

## 2                                      **Constatazioni e raccomandazioni**

La valutazione del CPA si incentra sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo e non tratta altre questioni relative al diritto degli stranieri. Affinché si possa ordinare una carcerazione amministrativa, nella maggior parte<sup>18</sup> dei casi il richiedente l'asilo interessato deve aver ricevuto previamente una decisione negativa in materia di asilo da cui ne consegue l'allontanamento. Nella sua valutazione il CPA opera una distinzione tra due generi di decisioni negative e la decisione di stralcio<sup>19</sup>: 1. per quanto concerne la decisione di NEM, la SEM è giunta alla conclusione che conformemente alle disposizioni del regolamento Dublino III la Svizzera non è competente per la trattazione di una domanda di asilo, poiché questa deve essere esaminata da un altro Stato (*NEM Dublino*). 2. Se una domanda di asilo è esaminata sul fondo e respinta al di fuori della procedura Dublino o se è pronunciata la decisione di NEM, si tratta di un rigetto/NEM (*rigetto/NEM*). Il richiedente interessato viene allontanato verso il suo Paese di origine. 3. Se il richiedente ritira la sua domanda di asilo o ritorna volontariamente nel suo Stato di provenienza o in uno Stato sicuro, perde il diritto di soggiorno in Svizzera in quanto richiedente l'asilo e la sua domanda è stralciata (*stralcio della domanda di asilo*). Questa distinzione influisce sulla forma scelta di carcerazione da parte delle autorità di esecuzione.

<sup>17</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.1.4, pag. 46.

<sup>18</sup> Questo non si applica alla carcerazione preliminare secondo l'art. 75 LStr: l'obiettivo di questo tipo di carcerazione è garantire l'esecuzione di una procedura di allontanamento o di una procedura penale.

<sup>19</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 2.1, pag. 12.

Nel suo rapporto il CPA giunge alle conclusioni seguenti:

- La carcerazione amministrativa è efficace ma il suo impiego presuppone una buona cooperazione internazionale<sup>20</sup>.
- Le differenze cantonali sollevano questioni in materia di legalità della carcerazione amministrativa (ordine di carcerazione, durata, minori)<sup>21</sup>.
- Il rafforzamento della funzione di vigilanza della Confederazione offre opportunità e cela rischi<sup>22</sup>.
- La gestione dei dati della SEM è inefficiente, soggetta a errori e di utilità ridotta<sup>23</sup>.

Il presente rapporto presenta qui appresso queste conclusioni e le approfondisce laddove necessario ai fini della valutazione della CdG-N.

## 2.1                    **Registrazione delle persone passate alla clandestinità**

Per analizzare l'efficacia della carcerazione amministrativa, il CPA ha studiato 61 677 decisioni negative in materia di asilo allo scopo di sapere se le persone allontanate avevano o meno lasciato il territorio svizzero<sup>24</sup>: il 47 per cento delle persone interessate ha lasciato la Svizzera in modo controllato, nell'8 per cento dei casi il soggiorno è stato legalizzato poiché la decisione di asilo è stata trasformata perlopiù in un permesso di dimora temporaneo, nel 25 per cento delle persone allontanate è partito in modo non controllato, facendo così supporre che sia passato alla clandestinità e, infine, nel 20 per cento dei casi la partenza è pendente.

Su questa base è possibile quindi classificare i richiedenti allontanati in una delle quattro categorie seguenti<sup>25</sup>:

- Partenza controllata: le persone partono di propria iniziativa o con la forza (rinvi). Le autorità notano la data, il tipo di partenza e lo Stato di destinazione.
- Legalizzazione: il soggiorno è legalizzato temporaneamente o per caso di rigore.
- Partenza non controllata: se le autorità non hanno più contatti con le persone allontanate durante un certo lasso di tempo, quest'ultime sono registrate sotto la rubrica «partenza non controllata». Le persone registrate sotto questa

<sup>20</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3, pag. 146 segg. e n. 7.1, pag. 55.

<sup>21</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 4, pag. 27 segg., n. 5, pag. 35 segg. e n. 7.2, pag. 56 seg.

<sup>22</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6, pag. 42 segg. e n. 7.3, pag. 57.

<sup>23</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 6.2, pag. 47 e n. 7.4, pag. 59.

<sup>24</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.1, pag. 17.

<sup>25</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 31 seg. (disponibile soltanto in tedesco).

rubrica sono passate alla clandestinità ma non si sa se abbiano effettivamente lasciato la Svizzera. È in effetti possibile che siano rimaste nel Paese senza che le autorità lo sappiano.

- Partenza pendente: questa categoria comprende le persone che 18 mesi dopo la notifica della decisione negativa non hanno lasciato il territorio in modo controllato o non controllato e quindi il soggiorno non è stato legalizzato. Si tratta quindi di persone che non sono registrate in una delle altre categorie.

Secondo la valutazione, in certi casi le persone della categoria «partenza non controllata» non sono sistematicamente registrate e pertanto non esistono informazioni affidabili sulle persone passate alla clandestinità<sup>26</sup>. L'istituto BASS ha effettuato un paragone tra i dati presenti in SIMIC e quelli del registro di soccorso d'emergenza e ha mostrato che il 41 per cento delle persone della categoria «partenza pendente» è ricorso ad un certo punto al soccorso d'emergenza in seguito alla decisione di asilo negativa – dopo un termine di 30 giorni – e soggiornava quindi sempre in Svizzera. La maggior parte delle persone di questa categoria non ha tuttavia mai beneficiato del soccorso d'emergenza dopo aver ricevuto una decisione negativa in materia di asilo. Gran parte di esse è quindi probabilmente passata alla clandestinità, ma questo passaggio non è sempre registrato nel SIMIC, neanche quando i Cantoni lo segnalano. Inoltre le segnalazioni non sono gestite in modo omogeneo<sup>27</sup>. Viceversa, il 9 per cento delle persone che hanno lasciato la Svizzera in modo non controllato sono ricorse al soccorso d'emergenza dopo la loro registrazione nella categoria delle partenze non controllate. Queste persone sono riapparse dopo un certo periodo ma la loro riapparizione non è stata registrata nel sistema<sup>28</sup>. In altri termini la categoria delle partenze non controllate non rispecchia la realtà.

*Raccomandazione 1 Registrare le persone passate alla clandestinità*

La CdG-N invita il Consiglio federale a prevedere i mezzi adeguati affinché le persone passate alla clandestinità siano registrate in quanto tali, le segnalazioni dei Cantoni relative a queste persone siano armonizzate e le segnalazioni vengano effettivamente registrate in SIMIC. Il Consiglio federale studierà in particolare se i dati sul ricorso al soccorso d'emergenza debbano essere sistematicamente integrati nell'identificazione delle persone passate alla clandestinità.

La CdG-N chiede altresì al Consiglio federale di precisare la nozione di «partenza non controllata» e di far in modo che questa non sia più utilizzata per le persone passate alla clandestinità.

<sup>26</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 32.

<sup>27</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 42.

<sup>28</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.1.1, pag. 17; Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 43 seg.

Questa raccomandazione ha l'obiettivo primario di garantire dati affidabili sul numero di persone passate alla clandestinità. Una pratica omogenea di segnalazione da parte dei Cantoni permetterà di registrare meglio queste persone. La CdG-N considera che la nozione di «partenza non controllata» crei confusione poiché questa categoria comprende persone che non hanno lasciato la Svizzera.

## 2.2 Efficacia della carcerazione amministrativa

Nella sua valutazione il CPA giunge alla conclusione che la carcerazione amministrativa sia uno strumento efficace dell'esecuzione delle decisioni negative in materia di asilo<sup>29</sup>.

I suoi risultati mostrano innanzitutto che la ripartizione dei 61 677 richiedenti l'asilo allontanati operata secondo il genere di decisione emanata è pertinente poiché ha messo in evidenza notevoli differenze<sup>30</sup>. Il 44 per cento di tutte le decisioni negative erano NEM Dublino (corrispondente a 26 973 decisioni), il 38 per cento erano decisioni di non entrata in materia e rigetti della domanda di asilo (rigetti/NEM; 23 699 decisioni). Il 18 per cento delle domande di asilo sono state stralciate (11 005 stralci)<sup>31</sup>.

Dei 61 677 richiedenti l'asilo allontanati nel periodo in esame 12 227 sono stati carcerati almeno una volta<sup>32</sup>, che corrisponde a una quota di carcerazione del 19,8 per cento<sup>33</sup>.

Le quote di carcerazione variano considerevolmente a seconda del genere di decisione negativa: NEM Dublino 39 per cento e rigetti/NEM 7 per cento<sup>34</sup>.

L'85 per cento di tutte le 12 227 carcerazioni ordinate rientra nei casi di NEM Dublino. Il 99 per cento delle persone incarcerate secondo la procedura Dublino ha lasciato la Svizzera. Questo significa che la carcerazione amministrativa è estremamente efficace nei casi NEM Dublino; per contro, soltanto il 28 per cento delle persone NEM Dublino che non sono state incarcerate ha lasciato il Paese<sup>35</sup>.

Negli altri casi (rigetto/NEM) il tasso di successo, ossia la partenza effettiva in seguito a una carcerazione, ammonta al 69 per cento ed è quindi molto più bassa

<sup>29</sup> Vedi nota a piè di pagina n. 20.

<sup>30</sup> Per quanto concerne la ripartizione secondo il tipo di carcerazione, vedi rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.1, pag. 22.

<sup>31</sup> Per quanto concerne la ripartizione secondo il tipo di carcerazione, vedi rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.1, pag. 22.

<sup>32</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.1, pag. 22.

<sup>33</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 20 seg.: nel 9 per cento dei casi le persone sono state messe in carcerazione più volte.

<sup>34</sup> Vedi rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.1, pag. 22: diverse autorità cantonali della migrazione hanno indicato che in passato i casi Dublino erano incarcerati quasi «sistematicamente». La quota di carcerazione delle NEM Dublino dovrebbe cambiare con l'introduzione del regolamento Dublino III, ma questo cambiamento non figura ancora nelle cifre studiate.

<sup>35</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.2, pag. 24 seg.



rispetto ai casi Dublino. Tuttavia, il numero delle persone che lasciano il territorio in seguito a una carcerazione è quasi il doppio rispetto alle persone allontanate verso il loro Paese (rigetto/NEM) che non sono state incarcerate<sup>36</sup>.

La notevole differenza tra i casi di NEM Dublino e i casi di rigetto/NEM è riconducibile sia all'ordine di una carcerazione amministrativa sia al tasso di successo. La prevedibilità dell'esecuzione dell'allontanamento è uno degli elementi principali che autorizzano a incarcerare una persona. È difatti presa in considerazione molto più frequentemente con gli Stati Dublino, poiché questi sono tenuti a prendere le persone interessate quando sono dichiarati competenti. Per questo motivo, il numero di carcerazioni nei casi Dublino è più elevato e il tasso di partenza o «tasso di successo» è corrispondentemente più elevato a causa dell'obbligo di ammissione o di riammissione.

L'efficacia della carcerazione amministrativa dipende quindi dalla cooperazione internazionale<sup>37</sup>: questa è una delle conclusioni a cui giunge il CPA, anche per gli allontanamenti verso lo Stato di origine. In maniera generale la probabilità di una partenza controllata aumenta quando i programmi di aiuto al ritorno<sup>38</sup> e i partenariati in materia di migrazione sono avviati. Per quanto concerne gli Stati con i quali la Svizzera ha firmato un accordo di riammissione, non si sono potuti constatare effetti positivi sulle partenze in seguito a una carcerazione<sup>39</sup>.

Una carcerazione amministrativa è ammissibile soltanto se la persona è oggetto di una procedura di allontanamento, altrimenti essa non raggiungerebbe il suo obiettivo e non potrebbe essere ordinata<sup>40</sup>. Il Tribunale federale ha deciso a tal proposito che doveva esservi una probabilità abbastanza grande di esecuzione dell'allontanamento entro un termine prevedibile<sup>41</sup>. Questo significa che l'ordine di una carcerazione amministrativa dipende direttamente dalla possibilità di allontanare la persona verso il suo Stato di origine entro un termine prevedibile. Dai colloqui condotti dal CPA con i servizi cantonali delle migrazioni è emerso che la politica esterna della Svizzera conferisce troppa poca importanza alla cooperazione in materia di migrazione<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.3, pag. 25: conformemente al rapporto del CPA queste cifre sulle partenze volontarie variano considerevolmente da un anno all'altro.

<sup>37</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 7.1, pag. 55.

<sup>38</sup> Per quanto concerne i programmi di aiuto al ritorno, occorre tuttavia notare che in virtù dell'art. 64 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2, RS 142.312) sono escluse dall'aiuto finanziario al ritorno le persone che violano gravemente l'obbligo di collaborare durante la procedura di asilo. Questa disposizione si applica anche alle persone che sono state messe in carcerazione amministrativa per non collaborazione e che non hanno quindi diritto a un aiuto al ritorno.

<sup>39</sup> Rapporto del CPA del 1° novembre 2017 all'attenzione della CdG-N, n. 3.2.3, pag. 25.

<sup>40</sup> SEM, manuale Asilo e ritorno, art. G5: Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, pag. 4.

<sup>41</sup> DTF 127 II 168, consid. 2b; per quanto concerne la giurisprudenza del Tribunale federale, vedi anche decisione 2C\_287/2017 del 13 novembre 2017: le condizioni per il ricorso a una delle diverse forme di carcerazione amministrativa non coincidono in ogni caso. Questo significa che una carcerazione cautelativa può essere ordinata anche quando non è possibile un'espulsione (DTF 2C\_287/2017 consid. 4.3). «Non è ammessa soltanto quando una partenza volontaria e regolare non è possibile [...]».

<sup>42</sup> La Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S studia la tematica della struttura interdepartimentale per la cooperazione internazionale in materia di migrazione (CIM).

### 2.3 **Differenze tra le disposizioni cantonali in materia di carcerazione amministrativa e il risultato dell'esecuzione dell'allontanamento**

Tra i singoli Cantoni esistono a volte grandi differenze per quanto riguarda il ricorso alla carcerazione amministrativa e il risultato dell'esecuzione di allontanamento. In media a livello svizzero ogni quinta persona oggetto di una decisione negativa in materia di asilo viene incarcerata a un determinato momento (ca. 20 %). Una ripartizione per Cantoni mostra che vi è un grande divario, ad esempio la quota nel Cantone di Ginevra è dell'11 per cento mentre quella del Cantone di Obvaldo è del 46 per cento<sup>43</sup>. Queste differenze sono in parte riconducibili a caratteristiche strutturali quali il sesso, l'età ecc. Tuttavia le grandi differenze tra i Cantoni restano anche dopo la rettifica dei fattori strutturali<sup>44</sup>.

#### 2.3.1 **Ordinare la carcerazione amministrativa**

In caso di rigetto/NEM il Cantone di Ginevra e il Cantone Ticino registrano una quota di incarcerazione del 4 per cento, il Cantone di Obvaldo una del 28 per cento. Dopo la rettifica dei fattori strutturali, riconducibili anche alla ripartizione dei richiedenti l'asilo respinti tra i Cantoni (in particolare riguardo l'età, il sesso e la provenienza), la quota di incarcerazione per il Cantone di Obvaldo si situa al 20 per cento, mentre quella di Ticino e Ginevra resta invariata. In caso di NEM Dublino le percentuali registrate sono maggiori, resta tuttavia una grande differenza: i casi delle persone incarcerate a Ginevra ammontano al 23 per cento e quelli Cantone di Obvaldo al 67 per cento<sup>45</sup>. Anche tenendo conto dei fattori strutturali la percentuale di incarcerazioni nel Cantone di Ginevra resta pressoché invariata (24 %) mentre quella del Canton Obvaldo scende al 61 %.

Ciò significa che le grandi disparità fra Cantoni non possono spiegarsi solo sulla base dei fattori strutturali, ciò che permette di concludere che le prassi dei Cantoni in materia di applicazione della carcerazione amministrativa differiscono. Queste disparità sono analizzate per i risultati dell'esecuzione dell'allontanamento.

#### 2.3.2 **Differenze nel risultato dell'esecuzione dell'allontanamento**

Non esistono grandi differenze tra Cantoni in caso di esecuzione dell'allontanamento dei casi NEM Dublino. La percentuale di partenze dopo un'incarcerazione è molto alta in tutti i Cantoni (97 %–100 %). Il risultato è tuttavia molto differente dopo la rettifica dei fattori strutturali: infatti si riscontra una grande disparità tra

<sup>43</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 22 e allegato pag. 91.

<sup>44</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 4.2, pag. 31.

<sup>45</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 4.2, pag. 31 seg.: il CPA constata inoltre che i dati di quattro Cantoni (Neuchâtel, Sciaffusa, Turgovia e Vaud) sono lacunosi e pertanto non possono essere utilizzati in modo affidabile.

Cantoni. La percentuale di persone che parte dopo essere state incarcerate è soltanto del 52 per cento nel Cantone del Vallese mentre nel Canton Ginevra è dell'80 per cento. Secondo la valutazione del CPA ciò significa che alcuni Cantoni applicano la carcerazione amministrativa in modo più adeguato che altri<sup>46</sup>. Ciò è dimostrato anche dal fatto che, a seconda del Cantone, ordinare una carcerazione amministrativa aumenta fortemente la probabilità di una partenza<sup>47</sup>.

Esistono grandi disparità tra Cantoni per quanto concerne la partenza controllata (dal 35 % al 60 %), le legalizzazioni dello statuto di soggiorno (dal 6 % al 13 %), le partenze non controllate (dal 18 % al 33 %) e le persone con uno statuto di partenza pendente (dal 12 % al 28 %).

Le percentuali delle partenze controllate non dipendono da fattori strutturali: determinante è la frequenza della carcerazione amministrativa. La frequenza dell'incarcerazione spiega, nei casi NEM Dublino, circa due quinti delle disparità cantonali mentre nei casi di rigetto/NEM circa la metà di queste disparità<sup>48</sup>. L'effetto della carcerazione amministrativa è importante per quanto concerne gli allontanamenti nel Paese d'origine, poiché i Cantoni che ricorrono con più frequenza alla detenzione registrano maggiori partenze autonome. La valutazione del CPA non permette di sapere se ciò sia dovuto all'effetto dissuasivo dell'incarcerazione o sia la conseguenza della priorità data da questi Cantoni all'esecuzione dell'allontanamento, mettendo maggiori risorse a disposizione della misura.<sup>49</sup>

Tuttavia soltanto l'analisi della legalità che segue permette di valutare in modo esaustivo il modo in cui i Cantoni ricorrono alla carcerazione amministrativa.

### 2.3.3 La questione della legalità

Le disparità cantonali concernenti il ricorso all'incarcerazione e i risultati della carcerazione amministrativa sono in gran parte da ricondurre all'applicazione differenziata della prassi da parte dei Cantoni.<sup>50</sup> In questo contesto è lecito porsi la domanda se queste disparità tra Cantoni siano legali, visto che il principio della proporzionalità è particolarmente importante in questo contesto.

La valutazione del CPA riscontra che, per il periodo in esame, la durata massima di carcerazione secondo l'articolo 79 LStr non è mai stato superato, anche per quanto concerne la durata di incarcerazione più breve per i minori.<sup>51</sup> Esistono tuttavia disparità di prassi tra Cantoni per quanto concerne la durata della carcerazione.

Le disposizioni relative alle diverse forme di incarcerazione prevedono ogni volta il principio di celerità secondo cui le diverse misure devono essere immediatamente prese o la decisione in merito al diritto di soggiorno deve essere presa senza indugio

<sup>46</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 4.2, pag. 31.

<sup>47</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 4.2, pag. 31.

<sup>48</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 4.2, pag. 31.

<sup>49</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 4.1.2, pag. 29 seg.

<sup>50</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre, n. 4.2, pag. 31 seg.

<sup>51</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.1, pag. 35.

(art. 75 cpv. 2, art. 76 cpv. 4, art. 77 cpv. 3 LStr). Anche in questo caso i Cantoni interpretano e applicano l'obbligo di celerità in modo differenziato<sup>52</sup>.

Visto che l'ordine di una carcerazione amministrativa è una privazione della libertà, esso pregiudica direttamente il principio fondamentale della libertà di movimento (art. 10 cpv. 2 Cost.<sup>53</sup>). Questa restrizione di un diritto fondamentale deve essere proporzionale, in caso contrario non può essere giustificata (art. 36 cpv. 3 Cost.). In virtù del principio della proporzionalità la carcerazione deve essere adeguata, necessaria e ragionevole<sup>54</sup>. Il rapporto del CPA giunge alla conclusione che il ricorso alla carcerazione amministrativa non era necessario in tutti i casi poiché una determinata parte di persone sarebbe partita o sarebbe potuta essere allontanata anche senza questa misura<sup>55</sup>. In questo contesto gioca un ruolo importante la disparità di percentuali di incarcerazione tra i diversi Cantoni. Le grandi disparità cantonali indicano che il principio di proporzionalità è interpretato e applicato in modo differenziato dalle autorità di esecuzione cantonali. Queste differenze si riscontrano anche nel momento in cui viene ordinata la carcerazione nel corso di una procedura, ovvero spesso prima che la decisione negativa passi in giudicato<sup>56</sup>.

Sulla base dei risultati del CPA, la CdG-N non può escludere che in taluni casi il principio di proporzionalità non sia stato sufficientemente considerato e pertanto la carcerazione non era legale. Tuttavia la valutazione esaustiva della legalità necessiterebbe un esame caso per caso, che però non è compito né della CdG e nemmeno del CPA.

Considerato il principio dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e il fatto che l'applicazione di una carcerazione amministrativa pregiudichi un diritto fondamentale, le disparità cantonali rilevate – talvolta molto considerevoli – sollevano questioni importanti. In effetti i richiedenti l'asilo non hanno alcun potere sulla ripartizione nei Cantoni ma queste ripartizioni possono avere ripercussioni importanti su di loro per quanto concerne l'ordine di una carcerazione amministrativa vista la disparità delle prassi a seconda del Cantone.

In Svizzera l'ordine di un'incarcerazione nell'ambito della procedura Dublino viene esaminato da un'autorità giudiziaria solo su richiesta (art. 80a cpv. 3 LStr). In Germania, Francia, Italia e Austria l'esame viene fatto automaticamente<sup>57</sup>. Di conseguenza i diritti di procedura in Svizzera sono deboli se paragonati a quelli dei Paesi vicini<sup>58</sup>.

Finora la SEM, mediante il suo dialogo con i Cantoni, non ha potuto conseguire l'armonizzazione delle prassi tra Cantoni.

<sup>52</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.1, pag. 35.

<sup>53</sup> Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101).

<sup>54</sup> Epiney, Art. 36 BV N 54 ff., in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Bundesverfassung, Balsem Kommentar.

<sup>55</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.2, pag. 36.

<sup>56</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.2, pag. 36; Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 22 e allegato pag. 28 segg.

<sup>57</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.2, pag. 36.

<sup>58</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.2, pag. 36.

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

La CdG-N invita il Consiglio federale, nel quadro delle sue competenze e nella sua funzione di vigilanza secondo l'articolo 124 capoverso 1 LStr, a dialogare con i Cantoni per una maggiore armonizzazione delle prassi cantonali in merito all'ordine e all'esecuzione della carcerazione amministrativa, in modo che l'applicazione avvenga in modo opportuno e tenendo conto delle prescrizioni legali.

Il particolare il Consiglio federale mira, nel quadro delle sue competenze, a che il principio della proporzionalità nella limitazione della libertà di movimento e dunque al ricorso alla carcerazione amministrativa nel singolo caso sia sufficientemente considerato.

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

La CdG-N invita il Consiglio federale a esaminare se le basi legali dell'esame della carcerazione siano opportune e garantiscano una sufficiente protezione dei diritti fondamentali.

## 2.4                      **Minori**

Nell'ambito della carcerazione amministrativa di minori si pone la questione delle basi legali e in particolare la legalità della loro carcerazione. La protezione dei minori nel quadro delle misure coercitive in materia di stranieri era già stata oggetto di un rapporto della CdG-N del 2006<sup>59</sup>.

I minori a partire dai 15 anni di età possono essere oggetto di carcerazione amministrativa. Le basi giuridiche di tale provvedimento sono l'articolo 80 capoverso 4 LStr, secondo cui il requisito esclude la carcerazione di fanciulli e adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni. Inoltre la durata massima della carcerazione per i minori non può superare i 12 mesi (art. 79 cpv. 2 LStr). Nel periodo oggetto del presente rapporto sono state incarcerate 200 persone che erano ancora minori nei 18 mesi dopo una decisione negativa in materia di asilo. La valutazione del CPA ha rilevato che la maggioranza dei minori incarcerati non aveva ancora compiuto 15 anni<sup>60</sup>. Nel caso di minori al di sotto dei 15 anni si tratta prevalentemente di minori accompagnati che sono stati probabilmente incarcerati con la famiglia<sup>61</sup>. In questo contesto emerge che, secondo i dati originariamente registrati, la maggioranza dei Cantoni non aveva incarcerato minori al di sotto dei 15 anni e l'89 per cento di tutti i minori

<sup>59</sup> Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri, Rapporto del 7 novembre 2006 della CdG-N (FF 2007 2311) e Parere del Consiglio federale del 16 marzo 2007 (FF 2007 2329).

<sup>60</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.3, pag. 38.

<sup>61</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.3, pag. 38 segg.

incarcerati al di sotto del limite di età legale si trovavano nel Cantone di Berna<sup>62</sup>. Rispetto alle cifre degli altri Cantoni anche le quote di carcerazione sono elevate in questo Cantone (14 % dei minori non accompagnati, 12 % dei minori accompagnati)<sup>63</sup>. Sulla base della consultazione amministrativa relativa al presente rapporto la SEM ha verificato in modo approfondito diverse registrazioni in SIMIC effettuate nel 2016. Secondo la SEM si tratta soprattutto di registrazioni o contabilizzazioni errate effettuate nel sistema dai Cantoni<sup>64</sup>. Non è stato tuttavia possibile chiarire definitivamente come siano stati o saranno registrati i bambini al di sotto dei 15 anni incarcerati insieme alle rispettive famiglie<sup>65</sup>. Di conseguenza non si può escludere che le statistiche citate siano influenzate da un'eventuale diversa prassi di registrazione dei Cantoni.

I minori non accompagnati sono incarcerati un po' meno degli adulti, sia nel caso di una decisione NEM Dublino che nei casi rigetto/NEM<sup>66</sup>. La quota di partenze nel caso di minori non accompagnati dopo una decisione di rigetto/NEM è inoltre più bassa di quella degli adulti. Questo dato mostra che la loro incarcerazione è una misura poco adeguata<sup>67</sup>.

Per i seguenti motivi la carcerazione di minori risulta problematica: la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>68</sup> prevede esplicitamente all'articolo 37 che la privazione di libertà di un fanciullo sia applicata solo come ultima ratio. L'articolo 1 della Convenzione intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni. Inoltre la privazione di libertà deve avere la durata più breve possibile (art. 37 lett. b della Convenzione sui diritti del fanciullo). Queste disposizioni si trovano anche nelle relative direttive dell'Unione europea, applicabili anche alla Svizzera quale sviluppo dell'acquis di Schengen<sup>69</sup>.

Nella carcerazione di minori accompagnati da adulti il benessere del fanciullo viene spesso fatto valere quale «motivo di carcerazione» del minore<sup>70</sup>. Proprio in questo contesto bisogna fissare condizioni più rigorose alla proporzionalità della carcerazione.

<sup>62</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 79.

<sup>63</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.3, pag. 38.

<sup>64</sup> In occasione della procedura di consultazione la SEM ha inoltrato il 12 aprile 2018 un parere scritto in cui ha segnalato errori di registrazione. A causa di ciò la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N ha deciso di sentire dei rappresentanti della SEM per poter chiarire questioni aperte. Questa audizione si è tenuta l'8 maggio 2018 durante la seduta della Sottocommissione.

<sup>65</sup> Cfr. Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.3, pag. 38, nota a piè di pagina n. 21.

<sup>66</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.3, pag. 38.

<sup>67</sup> Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen», istituto BASS, rapporto finale del 16 ottobre 2017, pag. 83.

<sup>68</sup> Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

<sup>69</sup> Cfr. le disposizioni della direttiva UE in materia di rimpatrio: art. 17 della Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dic. 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 349/98 del 2008). Inoltre l'articolo 28 paragrafo 4 del regolamento Dublino III sancisce ulteriori disposizioni.

<sup>70</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.3, pag. 38 e n. 7.2, pag. 56.

zione da applicare al minore e alle persone che lo accompagnano. Di conseguenza bisogna considerare la carcerazione di questo gruppo sono in ultima ratio.

*Raccomandazione 4      Incarcerazione di minori*

La CdG-N invita il Consiglio federale a osservare le disposizioni legali e che i minori al di sotto dei 15 anni non siano oggetto di una carcerazione amministrativa. Per l'esecuzione dell'allontanamento sono da esaminare e promuovere possibilità alternative. Nel caso di minori al di sotto dei 15 anni bisogna garantire che il carcere sia sempre impiegato in modo opportuno e ordinato soltanto in ultima ratio.

La CdG-N invita il Consiglio federale ad analizzare in collaborazione con i Cantoni i casi di registrazione errata di minori al di sotto dei 15 anni segnalati dalla SEM, presentare un rapporto in merito alla CdG-N dove viene illustrato in dettaglio come i Cantoni registrano le carcerazioni in un contesto familiare e in particolare come sono registrati i minori al di sotto dei 15 anni carcerati questa costellazione.

La CdG-N invita inoltre il Consiglio federale a illustrare come sono considerate le disposizioni del diritto internazionale (in particolare quelle della Convenzione sui diritti del fanciullo) nel caso della carcerazione di minori.

*Raccomandazione 5      Posti di carcerazione per minori*

La CdG-N invita il Consiglio federale a contribuire alla sistemazione di posti di carcerazione adeguati per minori di più di 15 anni ai sensi delle disposizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo e per i loro accompagnatori affinché sia garantito che i minori siano sistemati soltanto in tali luoghi.<sup>71</sup>

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

La Svizzera, ovvero i Cantoni, continuano ad essere biasimati a causa delle condizioni di detenzione in caso di carcerazione amministrativa<sup>72</sup>. Alla luce di queste considerazioni la CdG-N accoglie favorevolmente gli sforzi della Confederazione nel quadro del finanziamento della costruzione e della sistemazione di stabilimenti carcerari. Le disposizioni in materia di finanziamento sanciscono il rispetto delle dispo-

<sup>71</sup> Alla lettera c dell'articolo 37 della Convenzione sui diritti del fanciullo la Svizzera ha posto una riserva: questa disposizione concretizza anche le condizioni di detenzione in caso di carcerazione di fanciulli e chiede in particolare che ogni fanciullo privato di libertà viene separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo. La riserva svizzera stabilisce chiaramente che questa separazione non è garantita senza eccezione.

<sup>72</sup> Cfr. Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 5.4, pag. 41; e Universal Periodic Review of Switzerland, 3<sup>rd</sup> Cycle: Contribution of the Platform of Swiss Human Rights NGOs, pag. 6.

sizioni legali e del diritto internazionale. In questo modo è anche favorita un'applicazione della carcerazione amministrativa adeguata e conforme alla legge<sup>73</sup>.

## 2.5 Gestione dei dati della Confederazione

La Confederazione ha bisogno di informazioni per poter ottemperare effettivamente alla vigilanza secondo l'articolo 124 LStr. Una valutazione del CPA del 2005<sup>74</sup> aveva condotto la Confederazione a obbligare i Cantoni a comunicare alla SEM diverse informazioni concernenti la carcerazione amministrativa<sup>75</sup>. Nel quadro della nuova valutazione il CPA ha analizzato in qual misura la registrazione delle carcerazioni nel SIMIC corrisponde agli importi forfettari giornalieri rimborsati dalla Confederazione. Alcuni Cantoni ne sono stati esclusi viste le considerevoli differenze scaturite dall'analisi: per la maggior parte dei casi riscontrati non c'è spiegazione per queste incongruenze<sup>76</sup>.

Una prima lacuna nella gestione dei dati consiste nella poca chiarezza sul quando l'incarcerazione è da registrare nel sistema visto che non sono fissati dei termini<sup>77</sup>. Secondo il rapporto conclusivo del CPA i dati vengono spesso registrati dopo la fine dell'incarcerazione, a illustrazione della poca importanza accordata alla registrazione dei dati<sup>78</sup>. Anche la SEM non registra le incarcerazioni che ordina in SIMIC ma nei CRP.<sup>79</sup>

Oltre ad altre lacune nella registrazione dei dati, sono rilevate le discrepanze tra il rimborso dei costi di incarcerazione e le informazioni ottenute dalla SEM ma non sono né comunicate e nemmeno rettifiche e dunque non registrate in SIMIC<sup>80</sup>. Ciò comporta che le informazioni nel sistema non rispecchiano la realtà e la SEM rimborsa i costi di un'incarcerazione anche se non figura o se è registrata in modo errato in SIMIC. Mancano dunque gli incentivi finanziari per una corretta registrazione.

In caso di incarcerazione di minori le autorità cantonali sono obbligate a comunicare se è stata istituita una rappresentanza legale (art. 15a cpv. 2 OEAE<sup>81</sup>). Secondo le

<sup>73</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.3.3, pag. 53 seg.

<sup>74</sup> Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto della CdG-N del 24 agosto 2005 sulla base di una valutazione effettuata dal CPA (BBl 2006 2415).

<sup>75</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47.

<sup>76</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47.

<sup>77</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47.

<sup>78</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47.

<sup>79</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47.

<sup>80</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47: in primo luogo una carcerazione in vista di rinvio coatto, che segue una carcerazione preliminare, non può essere registrata in SIMIC lo stesso giorno in cui la carcerazione preliminare termina sebbene ciò sia quasi sempre il caso nella prassi. In secondo luogo SIMIC non dispone di un sistema automatico di segnalazione di errore, ad esempio se viene superata la durata massima di una carcerazione.

<sup>81</sup> Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281).



informazioni del CPA sinora questa comunicazione non è stata effettuata in modo sistematico<sup>82</sup>.

Nelle diverse registrazioni e sistemi di dati il CPA ha rilevato molti doppioni e in parte sovrapposizioni che comportano maggiori oneri e sono fonte di errori<sup>83</sup>. Spesso i dati vengono registrati in diversi sistemi in cui le connessioni non sempre funzionano e dunque in parte stabiliscono addirittura collegamenti tra persone sbagliate. Ciò comporta un controllo manuale delle registrazioni<sup>84</sup>. Per sovrapposizione si intende che determinati dati rilevati in modo elettronico sono trasmessi in via cartacea e poi di nuovo elaborati elettronicamente.

Tutte queste irregolarità comportano che la SEM può utilizzare i dati o i sistemi di dati solo limitatamente<sup>85</sup>. La CdG-N è convinta che disporre di dati affidabili sia un'importante condizione per l'armonizzazione o l'allineamento delle prassi cantonali per ordinare la carcerazione amministrativa, come chiesto alla Raccomandazione 2. Informazioni affidabili sono di grande importanza anche per il legislatore.

In questo contesto, è importante sottolineare che un progetto informatico volto a migliorare la registrazione e l'elaborazione dei dati in ambito di esecuzione dell'allontanamento è stato avviato ma poi di nuovo sospeso<sup>86</sup>. La CdG-N non conosce i motivi della sospensione.

*Raccomandazione 6      Gestione dei dati efficiente*

La CdG-N invita il Consiglio federale a garantire che i dati nel settore della carcerazione amministrativa siano rilevati in modo corretto. Bisogna inoltre sottoporre a revisione o se del caso sostituire i sistemi esistenti. Questi sistemi devono permettere una gestione dei dati efficiente e affinché la SEM possa trarne il maggiore beneficio possibile per ottemperare effettivamente alla vigilanza secondo l'articolo 124 LStr e ed effettuare il monitoraggio ai sensi dell'articolo 46 capoverso 3 LAsi.

Nel quadro delle sue competenze, il Consiglio federale deve in particolare fare in modo che i Cantoni registrino in modo chiaro e uniforme le carcerazioni di minori accompagnati detenuti con i genitori, segnatamente quelle di bambini di meno di 15 anni.

<sup>82</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.1, pag. 47: il CPA sottolinea però al contempo che in questo ambito sono già previsti miglioramenti da parte del DFGP.

<sup>83</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.2, pag. 49.

<sup>84</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.2, pag. 49.

<sup>85</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.3, pag. 50.

<sup>86</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.2.3, pag. 50.

## 2.6 Il monitoraggio della Confederazione

Come menzionato più volte, anche il monitoraggio dell'esecuzione dell'allontanamento nel settore dell'asilo presenta diverse lacune. Dai colloqui effettuati dal CPA con rappresentanti della SEM risulta che il monitoraggio non è considerato un vero e proprio strumento di vigilanza, contrariamente a quanto asseriscono i Cantoni<sup>87</sup>.

Per quanto riguarda il monitoraggio un problema consiste nel fatto che non vengono considerate tutte le decisioni negative<sup>88</sup> e che non viene sufficientemente considerata la differente composizione a livello cantonale dei richiedenti l'asilo respinti (ad es. età, sesso, provenienza, lingua ecc.)<sup>89</sup>.

### *Raccomandazione 7 Monitoraggio completo, sistematico ed efficiente*

Il Consiglio federale provvede affinché il monitoraggio secondo l'articolo 46 capoverso 3 LAsi sia verificato e che siano create le premesse per un monitoraggio completo, sistematico ed efficiente effettuato in collaborazione con i Cantoni.

Affinché il monitoraggio sia efficiente deve essere migliorata la gestione dei dati come da raccomandazione 6.

In questo contesto la CdG-N accoglie inoltre con soddisfazione le sanzioni finanziarie in caso di non esecuzione di allontanamento, introdotte dal 1° ottobre 2016, se nei casi interessati viene rispettato il principio di proporzionalità per le misure necessarie all'esecuzione. La CdG-N auspica che queste sanzioni armonizzino la prassi di applicazione cantonale della carcerazione amministrativa.

## 3 Conclusioni e seguito della procedura

Il confronto con gli Stati dell'UE<sup>90</sup> conferma che la Svizzera esegue in proporzione più allontanamenti rispetto ad altri Stati. La valutazione ha dimostrato inoltre che le diverse forme di carcerazione amministrativa rappresentano uno strumento efficace per eseguire effettivamente le decisioni di allontanamento.

Nondimeno la CdG-N giunge alla conclusione che in diversi settori sussiste un considerevole margine di miglioramento.

La categorizzazione dei richiedenti l'asilo respinti in SIMIC «partito senza controllo» non convince nella prassi poiché questa indicazione non rispecchia l'effettiva realtà dei fatti e inoltre la registrazione risulta lacunosa. Attualmente non è possibile desumere quante persone effettivamente passano alla clandestinità. Il ricorso ai dati del soccorso d'emergenza mostra in particolare che numerose persone soggiornano

<sup>87</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.3.2, pag. 52.

<sup>88</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.3.2, pag. 52.

<sup>89</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 6.3.2, pag. 52.

<sup>90</sup> Rapporto del CPA all'attenzione della CdG-N del 1° novembre 2017, n. 3.1.2, pag. 19 segg.

in Svizzera sebbene queste siano registrate nel sistema come partite senza essere controllate.

Una privazione di libertà, come nel caso di una carcerazione amministrativa, rappresenta una grave ingerenza nel diritto fondamentale della libertà della persona, e deve essere applicata in misura proporzionata in ogni singolo caso. Non da ultimo a causa di questa fattispecie occorre ridurre le grandi disparità in materia di carcerazione amministrativa nei Cantoni e allineare la prassi. La CdG-N prevede un margine di manovra in questo contesto, soprattutto in relazione alla notevole disparità di applicazione del principio della proporzionalità.

La carcerazione di minori solleva da un lato questioni in materia di legalità e dall'altro questioni concernenti l'adeguatezza delle condizioni per la loro carcerazione. Le disposizioni legali vietano la carcerazione di fanciulli sotto i 15 anni. In alcuni Cantoni, secondo i dati registrati però soprattutto nel Cantone di Berna, questo gruppo di minori continua tuttavia ad essere incarcerato, con la famiglia, cosa che dovrebbe essere illegale. Ciò e gli errori di registrazione dei Cantoni concernenti i minori al di sotto dei 15 anni incarcerati rilevati dalla SEM necessitano di un rapido chiarimento. Occorre inoltre mettere a disposizione posti di carcerazione consoni ai bisogni per ogni minore incarcerato.

La gestione dei dati in relazione alla carcerazione amministrativa presenta in parte gravi lacune. Affinché la SEM possa esercitare effettivamente la vigilanza sulla carcerazione amministrativa secondo l'articolo 124 LStr, devono essere disponibili dati affidabili concernenti l'esecuzione degli allontanamenti. Devono essere ridotte al minimo le possibili fonti di errore presenti negli attuali sistemi.

La CdG-N chiede al Consiglio federale di esprimere entro il 28 settembre 2018 il suo parere sulle osservazioni e raccomandazioni formulate nel presente rapporto e nel rapporto di valutazione del CPA e lo invita a esporgli come ed entro quali termini intende attuare le raccomandazioni della Commissione.

26 giugno 2018

In nome della  
Commissione della gestione del Consiglio nazionale:

Il vicepresidente, Erich von Siebenthal  
La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della Sottocommissione DFGP/CaF,  
Alfred Heer

Il segretario della Sottocommissione DFGP/CaF,  
Stefan Diezig

---

**Elenco delle abbreviazioni**

LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri ( RS 142.20)
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien ( <i>Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale</i> )
DTF	Decisione del Tribunale federale svizzero
CaF	Cancelleria federale
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101)
Consid.	Considerando
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
CRP	Centro di registrazione e procedura
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
Ed.	Editore
NEM	(Decisione di) non entrata nel merito
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
RS	Raccolta sistematica
OEAE	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
NEM Dublino	Decisione di non entrata nel merito nella procedura Dublino