

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

Rapporto del Consiglio federale relativo all'attuazione delle raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (Rapporto del 24 agosto 2005 sull'applicazione e l'effetto delle misure coercitive)

del 24 giugno 2009

Onorevoli presidente e consiglieri,

vi sottoponiamo di seguito il nostro parere in merito allo scritto della CdG-CN del 23 gennaio 2009 concernente l'attuazione delle raccomandazioni della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (Rapporto del 24 agosto 2005).

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

24 giugno 2009

In nome del Consiglio federale svizzero

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

1

Situazione iniziale

Il 23 gennaio 2004 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-CN) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di condurre un'inchiesta sull'applicazione e l'effetto delle misure coercitive introdotte nel 1995 nell'ambito del diritto degli stranieri. I risultati della valutazione effettuata dalla CPA sono stati presentati alla CdG-CN il 15 marzo 2005 e pubblicati il 7 aprile 2005.

Sulla base di tale valutazione la CdG-CN ha poi redatto un rapporto pubblicato il 24 agosto 2005 e comprendente 12 raccomandazioni. Il 15 febbraio 2006 il Consiglio federale ha presentato il proprio parere in merito al rapporto e alle raccomandazioni. Con lettera del 25 agosto 2006, la CdG-CN ha preso atto di tale parere e annunciato un controllo successivo dello stato d'attuazione delle raccomandazioni. Il 23 gennaio 2009 la CdG-CN ha invitato il Consiglio federale a sottoporre alla competente sottocommissione CdG (DFGP/CaF) un rapporto sull'attuazione delle raccomandazioni.

2

Attuazione delle raccomandazioni

A. Osservazioni di carattere generale/Sviluppi attuali

Anche nel 2008 le misure coercitive si sono rivelate uno strumento importante quanto efficace per l'esecuzione sistematica degli allontanamenti. In tale anno sono state ordinate complessivamente 2 544 carcerazioni (2% di carcerazioni preliminari, 93% di carcerazioni in vista del rinvio forzato e 5% di carcerazioni cautelative). La durata media della carcerazione è stata di 35 giorni per la carcerazione preliminare, 19 per la carcerazione in vista di sfratto e 105 per la carcerazione cautelativa. La durata massima ordinata è stata di 184 giorni per la carcerazione preliminare, 309 per la carcerazione in vista di sfratto e 349 per la carcerazione cautelativa. In nessun caso è dunque stata richiesta la durata massima della carcerazione prevista dall'articolo 79 LStr, pari a 720 giorni. Nel 74 per cento dei casi la carcerazione preliminare è sfociata nella partenza (rimpatrio), mentre tale quota ammonta all'86 per cento per la carcerazione in vista di sfratto e al 26 per cento per la carcerazione cautelativa.

La carcerazione cautelativa è stata introdotta il 1° gennaio 2007 con l'obiettivo di spingere una persona obbligata a partire a modificare il suo comportamento nei casi in cui, una volta scaduto il termine di partenza, senza la sua collaborazione le autorità non possano (più) eseguire l'allontanamento o l'espulsione definitiva. La carcerazione cautelativa costituisce il rimedio ultimo se nessun'altra misura coercitiva consente di rimpatriare contro la sua volontà uno straniero in situazione irregolare nel Paese d'origine. La giustificazione convenzionale di tale carcerazione è data dall'articolo 5 numero 1 lettera f CEDU (arresto o detenzione per garantire una procedura di espulsione in corso) da un lato e, dall'articolo 5 numero 1 lettera b CEDU (arresto o detenzione per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge) dall'altro. Conformemente alla volontà del legislatore e a seconda del caso individuale, può essere ritenuta proporzionata una durata della carcerazione fino a 18 mesi (DTF 133 II 97 consid. 2.2, pag. 99 seg.).

Il 31 dicembre 2008 con lo scadere del termine transitorio di due anni i Cantoni erano tenuti entro il 1° gennaio 2009 ad adeguare alle esigenze della legge sul Tribunale federale (LTF) le rispettive organizzazioni giudiziarie per quanto concerne il campo d'applicazione del ricorso di diritto pubblico. Tale esigenza tocca anche la procedura d'esame della carcerazione nel diritto degli stranieri. Secondo l'articolo 86 capoverso 2 LTF, occorre in particolare istituire tribunali superiori quali ultime autorità cantonali. Per tribunale superiore nel campo d'applicazione del ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale intende il Tribunale amministrativo cantonale. Altre autorità giudiziarie sono considerate tribunali superiori se non sottostanti gerarchicamente a nessun altro tribunale e se competenti per l'intero Cantone (cfr. in merito anche DTF 135 II 94 e Martin Businger, Esigenze dell'art. 86 cpv. 2 LTF nei confronti delle autorità cantonali di ultima istanza nel settore della carcerazione nel settore del diritto degli stranieri, Jusletter del 2 marzo 2009).

L'Accordo d'associazione a Schengen¹ (AAS) è entrato in vigore il 1° marzo 2008. La messa in vigore operativa alle frontiere nazionali è avvenuta il 12 dicembre 2008 e presso gli aeroporti a fine marzo 2009. La Svizzera si è impegnata a riprendere, in linea di principio, tutti gli ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen. La direttiva del 16 dicembre 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggiornanti illegalmente (in seguito: direttiva sul rimpatrio) costituisce un siffatto sviluppo². Il termine per la trasposizione della direttiva sul rimpatrio nel diritto svizzero scade il 12 gennaio 2011. La trasposizione di tale direttiva richiede anche un adeguamento della LStr per quanto concerne le misure coercitive. Una modifica di rilievo concerne la durata massima di tutti i tipi di carcerazione di cui all'articolo 79 LStr. In virtù della direttiva sul rimpatrio, la durata massima va ridotta dagli attuali 24 a 18 mesi. Il Consiglio federale licenzierà alla fine del 2009 il messaggio relativo alle necessarie modifiche di legge.

B. Attuazione delle raccomandazioni della CdG-N

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.

Attuazione della raccomandazione 1:

- ¹ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS)
- ² 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 del 24.12.2008, pag. 98).

Le autorità cantonali cui compete l'esecuzione dell'allontanamento di richiedenti l'asilo e di stranieri collaborano attualmente nell'ambito delle organizzazioni seguenti:

- Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP)
- Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione (ASM)
- Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS).

Nel 1999 a seguito dell'introduzione da parte della Confederazione dell'aiuto all'esecuzione dell'allontanamento, i Cantoni hanno istituito dei coordinatori dell'esecuzione, i quali garantiscono uno scambio regolare delle informazioni con l'Ufficio federale della migrazione (UFM) nel settore operativo.

Nel febbraio 2004 il DFGP e la CDCGP hanno istituito la commissione Ritorno ed esecuzione dell'allontanamento. La Commissione è posta sotto la codirezione di Confederazione (UFM) e Cantoni. Nel Comitato d'esperti siedono rappresentanti dell'UFM, dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), della Conferenza dei comandanti cantonali di polizia (CCCP) e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). La Commissione ha il compito di migliorare l'esecuzione degli allontanamenti dal profilo istituzionale e organizzativo, in particolare analizzando gli sviluppi nel campo del ritorno e dell'esecuzione, identificando gli aspetti sui quali occorre intervenire o che vanno migliorati e, infine, adeguando e ottimizzando gli strumenti di esecuzione esistenti. Tra i compiti della Commissione figura anche la cooperazione nel campo delle misure coercitive. Attualmente la Commissione si sta occupando soprattutto della proporzionalità della disposizione della carcerazione cautelativa nonché dell'assegnazione ad un luogo di soggiorno e del divieto di accedere a un dato territorio, la cui importanza va crescendo visto lo scarso numero di posti nelle carceri cantonali.

L'UFM organizza inoltre regolari incontri rivolti ai coordinatori cantonali d'esecuzione. Tali incontri offrono una piattaforma per lo scambio d'informazione tra Confederazione e Cantoni a livello operativo. Lo scambio è teso anzitutto a armonizzare i processi nel quadro dell'esecuzione e a garantire il flusso delle informazioni in tutta la Svizzera. L'incontro dei coordinatori d'esecuzione del 2008 si è concentrato anche sulle competenze e i processi nel quadro dell'esecuzione per via aerea conformemente all'accordo di Dublino, sui ricorsi di diritto pubblico contro decisioni dei giudici cantonali dell'arresto nonché sulla legge sull'impiego della coercizione in vigore dal 1° gennaio 2009.

La richiesta di istituzionalizzare il coordinamento e la cooperazione tra Confederazione e Cantoni può pertanto ritenersi accolta; permane l'opportunità di istituire ulteriori commissioni.

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, ad esempio sui motivi e la durata della carcerazione, il numero degli ordini di carcerazione e le categorie di persone interessate.

Attuazione della raccomandazione 2:

L'aiuto all'esecuzione fornito dalla Confederazione offre ai Cantoni preziosi strumenti ausiliari e d'esecuzione. Ciò vale *in primis* per l'identificazione delle persone tenute a lasciare la Svizzera e per l'acquisizione dei documenti di viaggio necessari all'esecuzione dell'allontanamento.

Dal 1° gennaio 2008, inoltre, l'UFM rileva i dati relativi alle misure coercitive (art. 15a dell'ordinanza dell'11 agosto 2004 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri; OEAE; RS 142.281). Le autorità cantonali degli stranieri trasmettono all'UFM i dati seguenti relativi alla disposizione dei vari tipi di carcerazione (art. 73, 75-78 LStr): il numero degli ordini di carcerazione e la durata della carcerazione nei singoli casi, il tipo di carcerazione, il numero dei rinvii, il numero dei rilasci in libertà, la cittadinanza delle persone incarcerate nonché il sesso e l'età delle persone incarcerate (in merito ai rilevamenti statistici per il 2008, cfr. anche sopra, 2.A. Osservazioni di carattere generale).

Vengono registrati tutti gli impieghi di misure coercitive, che si tratti di casi del settore degli stranieri o di casi del settore dell'asilo passati in giudicato.

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, lo sfratto e l'arresto 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.

Attuazione della raccomandazione 3:

Il sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti RIPOL serve alle autorità federali e cantonali per l'adempimento dei compiti legali, per favorire la razionalizzazione delle operazioni, lo scambio di informazioni e di dati nonché i rilevamenti statistici. RIPOL permette, tra le altre cose, l'arresto di persone straniere e la loro consegna alle autorità cantonali di migrazione. Serve inoltre al l'accertamento della dimora nell'ambito di un'inchiesta penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura come pure al controllo delle misure di respingimento nei confronti di stranieri giusta la LStr.

Il registro centrale degli stranieri (RCS), gestito dall'UFM in collaborazione con i servizi federali e i Cantoni interessati, è stato sostituito dal «Sistema d'informazione centrale sulla migrazione» (SIMIC). Il SIMIC non è un sistema di ricerca, bensì di gestione dei dati in maniera automatizzata e di controllo delle condizioni d'entrata e di dimora degli stranieri.

Le autorità cantonali e l'UFM possono ordinare l'iscrizione in RIPOL dei richiedenti allontanati che si sottraggono all'esecuzione dell'allontanamento dissimulando il luogo di soggiorno (art. 47 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo [LAsi, RS 142.31]; art. 15 cpv. 1 lett. c della legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi

d'informazione di polizia della Confederazione [LSIP; RS 361]). Le richieste di iscrizione vanno indirizzate all'Ufficio federale di polizia (fedpol) (art. 35 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 relativa a questioni procedurali; OAsi 1, RS 142.311). I Cantoni si servono del RIPOL anche per individuare il luogo di dimora di persone scomparse e per procedere a trasferimenti per fini procedurali (art. 15 cpv. 1 lett. a ed c LSIP).

Il 23 maggio 2008 il Comitato di esperti Ritorno e esecuzione dell'allontanamento ha deciso di rinunciare a un'analisi a livello svizzero della prassi di iscrizione nel RIPOL. I Cantoni erano dell'avviso che ogni Cantone debba potersi servire del RIPOL per scopi propri. È invece emersa l'opportunità di avere un'unità di dottrina per quanto concerne la prassi di iscrizione.

Con circolare del 12 settembre 2008, l'UFM e il Comitato di esperti hanno segnalato alle autorità cantonali di migrazione l'importanza di una prassi unitaria in materia di iscrizione nel RIPOL. Basandosi sulla prassi attuale, la circolare illustra in maniera circostanziata quali sono, secondo le basi legali vigenti, le iscrizioni possibili per il settore degli stranieri e dell'asilo.

Il Comitato di esperti ha inoltre sollecitato presso fedpol un'analisi dell'alimentazione RIPOL per Cantone e per possibilità di iscrizione relativa ai sei mesi precedenti l'invio della circolare. Il confronto con un periodo seguente l'invio della circolare consentirà al Comitato di esperti di misurare l'impatto della stessa. I risultati saranno disponibili presso fedpol nel corso del 2009.

Raccomandazione 4

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

Attuazione della raccomandazione 4:

L'armonizzazione della prassi dei Cantoni in materia di iscrizioni è conseguita grazie alle misure proposte dalla raccomandazione 3. Ne consegue un'ottimizzazione quantitativa e qualitativa dell'esecuzione dell'allontanamento.

Nel quadro dell'attuazione emerge che i servizi cantonali di migrazione considerano necessario e opportuno poter effettuare iscrizioni nel RIPOL in vista di trasferimenti nel settore degli stranieri e dell'asilo. Fedpol si è detto disposto a estendere la possibilità di iscrizione, che secondo la base legale vigente è riservata al settore delle inchieste penali o dell'esecuzione delle pene o delle misure, anche al settore degli stranieri e della migrazione (art. 15 cpv. 1 lett. a LSIP). I pertinenti lavori sono in fase di attuazione.

In fin dei conti, oltre all'armonizzazione a livello svizzero della prassi d'iscrizione nel RIPOL, anche un uso uniforme del sistema concorre a ottimizzare la procedura di allontanamento. D'ora in poi fedpol non pubblica più le iscrizioni nel RIPOL in vista dell'arresto (art. 15 cpv. 1 lett. a LSIP) e dell'individuazione del luogo di residenza (art. 15 cpv. 1 lett. c LSIP) unicamente a livello regionale, bensì in tutta la Svizzera. In tal modo è tenuto conto della forte mobilità all'interno del Paese e dell'interesse per i centri urbani.

Raccomandazione 5

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

Attuazione della raccomandazione 5:

Il diritto di ricorso dell'UFM (art. 14 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia [Org-DFGP; RS 172.213.1]) deve garantire un'esecuzione corretta e conforme all'uguaglianza giuridica del diritto amministrativo federale. In linea di principio non occorre dimostrare l'esistenza di un interesse pubblico specifico alla contestazione della decisione. Secondo la prassi costante del Tribunale federale, tuttavia, il ricorso non deve vertere su questioni astratte del diritto obiettivo, bensì su questioni giuridiche concrete inerenti a un caso individuale effettivo.

Se sono adempiti tali presupposti, l'UFM ricorre regolarmente dinanzi al Tribunale federale anche nel quadro delle misure coercitive. Ad esempio ha presentato un ricorso per sapere in che misura il giudice dell'arresto sia autorizzato a esaminare la liceità dell'allontanamento e della sua esecuzione nel quadro dell'esame della carcerazione in vista di rinvio coatto (sentenza 2A.47/2007). In altri casi il ricorso verteva ad esempio sulle condizioni per poter disporre la carcerazione cautelativa (sentenza 2C.411/2007), sull'attuazione delle disposizioni in materia di assegnazione ad un luogo di soggiorno e di divieto di accedere a un dato territorio (sentenza 2A.514/2006) o sulla disposizione della carcerazione preliminare (sentenza 2C.275/2007).

Nel 2008, nel settore delle misure coercitive sono stati presentati tre ricorsi di diritto pubblico al Tribunale federale (non eseguibilità dell'esecuzione/carcerazione in vista di sfratto [2C.252/2008] nonché proporzionalità della carcerazione cautelativa [sentenze 2C.640/2008, 2C.643/2008]).

Raccomandazione 6 (non era rivolta al Consiglio federale)

Raccomandazione 7

Il Consiglio federale è incaricato di approfondire il problema dei fascicoli in sospeso e di esaminare le misure adeguate per risolverlo.

Attuazione della raccomandazione 7:

La riduzione del numero di fascicoli in sospeso resta uno degli obiettivi prioritari del DFGP. Negli ultimi anni i fascicoli in sospeso registrano la tendenza seguente:

Persone di cui è stato ordinato l'allontanamento (2003 – dicembre 2008)

Stato il	Numero di persone
31.12.2003	17 322
31.12.2004	14 231
31.12.2005	10 046
31.12.2006	7'604
31.12.2007	5'240
31.12.2008	6'647 ^{*)}

L'UFM assiste i Cantoni incaricati dell'esecuzione dell'allontanamento (art. 71 LStr). Tale assistenza comprende da un lato l'accertamento della nazionalità, l'identificazione degli stranieri e l'ottenimento, in collaborazione con gli Stati d'origine, dei documenti sostitutivi del passaporto destinati alle persone tenute a lasciare la Svizzera. D'altro lato, l'UFM organizza in maniera centralizzata le prenotazioni aeree e garantisce la gestione delle partenze. In collaborazione con i Cantoni è stato possibile accrescere la quota delle partenze controllate e ridurre considerevolmente il numero di annullamenti (tasso di annullamento nel 2006: 31%; nel 2008: 22%).

La Divisione Rimpatrio, nell'Ambito direzionale Entrata, dimora e ritorno dell'UFM, incaricata dell'esecuzione, è stata sottoposta nel 2006 a un'analisi esterna. Nel quadro del susseguente progetto d'attuazione è stato possibile in particolare ottimizzare il settore dello sviluppo di strategie, dei processi e della collaborazione con i Cantoni. Nel quadro di una gestione unitaria del rimpatrio e dell'esecuzione sono stati effettuati adeguamenti organizzativi progressivi. Le strutture presso gli aeroporti di Zurigo e Ginevra sono state ulteriormente potenziate e poste sotto un'unica direzione.

Nel 2008 la promozione del ritorno volontario e l'esecuzione del ritorno obbligatorio sono state riunite in un'unica unità organizzativa. Ciò consente una politica unitaria in materia di rimpatrio, in particolare nei contatti con gli Stati d'origine, creando inoltre pertinenti sinergie. Grazie alla nuova strutturazione, le relazioni talvolta difficili con gli Stati d'origine possono essere ulteriormente approfondite mediante un sostegno agli Stati che si dimostrano cooperativi. Tale sostegno si manifesta sotto forma di progetti di gestione della migrazione e di prevenzione della migrazione irregolare. Tale cooperazione e sostegno influiscono sulla disponibilità degli Stati in questione, in caso di necessità, a riammettere sul loro territorio anche le persone obbligate a lasciare la Svizzera rimpatriate a bordo di voli speciali.

Il 1° gennaio 2009 è entrata in vigore la legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione, LCoe; RS 364). Essa contiene disposizioni unitarie per l'intera Svizzera in materia di operazioni di rimpatrio coatto.

Raccomandazione 8

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

Attuazione della raccomandazione 8:

Il Consiglio federale può disciplinare in accordi bilaterali la riammissione e il transito delle persone in situazione irregolare in Svizzera (art. 100 LStr). Tali accordi bilaterali, detti di riammissione, costituiscono uno degli strumenti principali della politica svizzera in materia di migrazione.

Il Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) ha incaricato il Comitato "Länderfokus Migration" di fare in modo che gli interessi della Svizzera in materia di migrazione vengano debitamente salvaguardati in particolare nell'ambito delle relazioni con otto determinati Stati particolarmente problematici.

Molti Stati non hanno grande interesse a concludere un accordo di riammissione con la Svizzera. Ne consegue che tali Stati subordinano spesso l'avvio dei negoziati all'ottenimento di determinate concessioni (ad. es. una migliore assistenza giudiziaria, agevolazioni in materia di visto, accesso al mercato del lavoro svizzero, assistenza tecnica, cooperazione in materia di polizia). Spesso è difficile raggiungere un compromesso accettabile per entrambe le parti.

Il Consiglio federale continuerà tuttavia ad adoperarsi allo scopo di accrescere il numero di accordi di riammissione. Sinora sono stati conclusi con 48 Stati 46 accordi che disciplinano il rimpatrio e il transito delle persone in situazione irregolare in Svizzera.

Nell'ambito degli accordi di riammissione e di transito, il Consiglio federale può, nei limiti delle competenze riconosciutegli, concedere o negare prestazioni oppure vantaggi (art. 100 cpv. 3 LStr) considerando tuttavia gli impegni internazionali e l'insieme delle relazioni con lo Stato in questione. Tale disposizione permette di subordinare gli impegni della Svizzera nei confronti degli Stati di provenienza alla disponibilità di questi ultimi a risolvere i problemi migratori che li riguardano. Nel frattempo anche l'Unione europea ha concluso accordi di riammissione con alcuni Stati. Nel quadro di tali accordi è sancita una dichiarazione comune che vincola l'Unione europea e gli Stati partner ad avviare pertinenti negoziati anche con gli Stati associati a Schengen. Sinora l'Unione europea ha concluso siffatti accordi

bilaterali con gli Stati seguenti: Russia, Ucraina, Moldova, Bosnia e Erzegovina, Serbia, Montenegro, Macedonia e Albania.

Nell'intento di creare incentivi per l'esecuzione dell'allontanamento, il Consiglio federale privilegia come in passato il ritorno volontario. In via sussidiaria si assiste tuttavia anche a rimpatri mediante l'impiego di misure coercitive proporzionate; sia i rimpatri che il blocco dell'aiuto sociale nei confronti dei già richiedenti l'asilo incoraggiano indirettamente i ritorni volontari.

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.

Attuazione della raccomandazione 9:

La Confederazione rimborsa ai Cantoni le spese derivanti dalla carcerazione in vista di sfratto, cautelativa e preliminare. Nel 2008 tali rimborsi ammontavano a 15,5 milioni di franchi. Il 1° gennaio 2008 la partecipazione della Confederazione alle spese cantonali per la carcerazione (sotto forma di importo forfettario) è passata da 130 a 140 franchi per giorno di carcerazione. Dal 1° gennaio 2008 l'assistenza medica durante i primi tre mesi di carcerazione non è più a carico della Confederazione. L'UFM è in grado di informare costantemente in merito alle spese per la carcerazione.

Nel 2008 le persone arrestate nel contesto della carcerazione in vista di sfratto o preliminare provenivano perlopiù dagli Stati del sud-est europeo e dalla Nigeria. In carcerazione cautelativa si trovavano perlopiù cittadini algerini.

Nel quadro dell'aiuto al ritorno, la Confederazione versa ogni anno ai Cantoni circa 3 milioni di franchi per la consulenza per il ritorno. Tali contributi federali servono a coprire le spese amministrative e di personale ordinarie. Sono composti da una somma forfettaria di base e da una somma forfettaria per la prestazione. Presupposto per l'erogazione dei contributi federali è l'esistenza di un rapporto di attività dei Cantoni per l'anno civile precedente.

Nel 2006 il Controllo federale delle finanze (CFF) ha esaminato l'economicità delle misure di aiuto al ritorno e della consulenza per il ritorno. Ha constatato che l'organizzazione e i processi sono conformi alle prescrizioni e adeguati ai bisogni. L'impiego economico dei mezzi è stato confermato.

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.*

Attuazione della raccomandazione 10:

Nella prospettiva attuale, il Consiglio federale non ritiene opportuno ricorrere per tutti i richiedenti l'asilo all'assegnazione ad un luogo di soggiorno e al divieto di accedere a un dato territorio. L'assegnazione di un luogo di dimora o l'esclusione dell'accesso a un dato territorio per un periodo prolungato costituiscono restrizioni della libertà che, in quanto tali, sono ammissibili soltanto se sono conformi al principio di proporzionalità e rispondono a un interesse pubblico.

Va inoltre rilevato che con l'entrata in vigore della LStr (risp. della revisione parziale della LAsi il 1° gennaio 2007) il campo d'applicazione per l'assegnazione ad un luogo di soggiorno o il divieto di accedere a un dato territorio (art. 74 LStr) è già stato esteso considerevolmente. Spesso non erano soddisfatte le condizioni per imporre di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio alle persone nei cui confronti era stata pronunciata una decisione di allontanamento o di espulsione passata in giudicato e che non avevano rispettato il termine di partenza fissato. Il campo d'applicazione per l'assegnazione di un luogo di soggiorno o il divieto di accedere a un dato territorio è stato completato conseguentemente. L'estensione del campo d'applicazione per l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio hanno permesso di migliorare l'esecuzione degli allontanamenti ordinati dalle autorità anche nei casi in cui non è stata disposta alcuna carcerazione in vista del rinvio forzato o carcerazione cautelativa. La misura limita inoltre la libertà di movimento delle persone che non hanno rispettato l'obbligo di partire.

L'articolo 74 capoverso 1 lettera a LStr prevede espressamente che l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un determinato territorio possono essere ordinati in particolare per lottare contro il traffico di stupefacenti.

Nel quadro dell'attuazione della direttiva sul rimpatrio sarà inoltre discussa una revisione dell'articolo 74 LStr. In linea di principio, la direttiva sul rimpatrio ammette la possibilità di disporre l'assegnazione di un luogo di dimora o l'esclusione dell'accesso a un dato territorio sin da prima dello scadere del termine di partenza (art. 74 cpv. 1 lett. b LStr).

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.

Attuazione della raccomandazione 11:

Attualmente i centri di registrazione federali non offrono programmi occupazionali. Dopo l'assegnazione a un Cantone, il richiedente che lo desidera può partecipare a programmi occupazionali. Per tali programmi, cui hanno partecipato circa 10 000 - 11 000 persone, negli ultimi anni sono stati spesi tra i 16 e i 18 milioni di franchi dalla Confederazione e tra i 6 e gli 8 milioni di franchi dai Cantoni. Dall'introduzione della somma forfettaria globale, nel 2008, la Confederazione non versa più contributi diretti per i programmi occupazionali. Tali contributi sono inclusi implicitamente nella somma forfettaria globale per richiedenti l'asilo. Le offerte occupazionali sono concepite in funzione dei vari assetti cantonali. Per la loro partecipazione a un programma occupazionale, i richiedenti ricevono di norma premi di motivazione in funzione del tipo d'attività. I premi sono di entità modesta e non vengono considerati alla stregua di un salario. Tali premi vengono versati dai Cantoni.

Il 55 per cento delle domande d'asilo presentate tra gennaio 2006 e giugno 2008 è stato evaso in prima istanza nell'arco di quattro mesi. Nella misura del possibile le domande infondate sono trattate quanto prima e in modo prioritario. Non è pertanto consigliabile potenziare l'offerta di programmi occupazionali durante le prime fasi del soggiorno. Ciò è peraltro in linea con l'articolo 43 capoverso 1 LAsi, secondo cui i richiedenti non hanno il diritto di esercitare un'attività lucrativa durante i primi tre mesi dopo l'inoltro della domanda d'asilo. Se prima della scadenza del termine è presa una decisione negativa in prima istanza, il Cantone può negare per altri tre mesi l'autorizzazione d'esercitare un'attività lucrativa (cfr. sempre l'art. 43 cpv. 1 LAsi).

Il Consiglio federale è sempre d'avviso che non sia opportuno rafforzare l'impegno dei richiedenti l'asilo a partecipare a programmi occupazionali o ad altre attività durante i primi sei mesi successivi all'inoltro della domanda d'asilo.

Raccomandazione 12

La CdG-CN 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.

Attuazione della raccomandazione 12:

Negli anni scorsi è stato possibile migliorare in modo consistente lo scambio di informazioni tra le autorità cantonali, cui compete l'adozione delle misure coercitive, e l'UFM (responsabile dell'aiuto all'esecuzione).

Con l'entrata in vigore della LStr, gli obblighi d'informazione sono ripresi esplicitamente a livello di legge (art. 97 LStr). Le autorità di polizia, quelle giudiziarie e quelle preposte alle indagini penali comunicano spontaneamente alle autorità cantonali degli stranieri l'avvio e la sospensione di inchieste penali, la carcerazione e in particolare la liberazione e le sentenze di diritto civile e penale, sempreché riguardino uno straniero (art. 82 cpv. 1 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa; OASA; RS 142.201).

In tal modo è stato possibile ovviare in modo considerevole ai problemi di informazione esistenti prima dell'entrata in vigore della LStr.