



Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) del 26 giugno 2018

Parere del Consiglio federale

del 28 settembre 2018

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 158 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) del 26 giugno 2018 sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo.

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

28 settembre 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Il 28 gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di valutare la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Il CPA ha riassunto i risultati della valutazione nel suo rapporto del 1° novembre 2017¹. Durante la propria seduta del 13 novembre 2017, la sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) si è chinata sul rapporto di valutazione del CPA. Sulla questa base ha deciso di redigere un rapporto all'attenzione della CdG-N. In occasione della seduta del 26 giugno 2018² la CdG-N ha discusso il rapporto e le raccomandazioni ivi contenute, adottandolo all'attenzione del Consiglio federale. La CdG-N ha peraltro deciso di pubblicare il proprio rapporto unitamente al rapporto del CPA.

Nel rapporto del 26 giugno 2018 la CdG-N ha rilevato che la Svizzera esegue un numero di allontanamenti proporzionalmente maggiore rispetto ad altri Stati dell'UE. Nella propria valutazione il CPA ha considerato la carcerazione amministrativa uno strumento efficace per eseguire le decisioni di allontanamento. Secondo la CdG-N, tuttavia, in diversi settori occorrono misure correttive. Si pensi in particolare alla registrazione delle partenze non controllate, all'armonizzazione delle prassi di applicazione cantonali inerenti la carcerazione amministrativa, all'incarcerazione di minori e alla gestione dei dati della Confederazione. La CdG-N ha pertanto formulato sette raccomandazioni.

Il 26 giugno 2018 la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a esprimere il proprio parere entro il 28 settembre 2018.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Introduzione

Il Consiglio federale rileva che la politica della Confederazione in materia di ritorno promuove in prima linea il ritorno volontario. Le persone tenute a lasciare la Svizzera ottengono la possibilità di farlo autonomamente e – per quanto consentito dalla legge – beneficiando di un aiuto al ritorno. L'allontanamento coatto è eseguito unicamente dopo il passaggio in giudicato della decisione con cui è negato l'asilo e ordinato l'allontanamento e dopo che il termine di partenza fissato all'interessato è scaduto inutilizzato. In questo caso i Cantoni possono ordinare misure coercitive in virtù della legge federale del 16 dicembre 2005³ sugli stranieri (LStr). Tuttavia né il

¹ www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > CPA > Pubblicazioni > Rapporti di valutazione del CPA > Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo

² www.parlamento.ch > Organi > Commissioni di vigilanza > Commissioni della gestione > Rapporti > Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo

³ RS 142.20

rapporto della CdG-N né quello del CPA precisano che – eccettuati i casi di carcerazione preliminare conformemente all'articolo 75 LStr – la carcerazione amministrativa riguarda persone tenute a lasciare la Svizzera che hanno rifiutato di partire autonomamente e che rifiutano di collaborare con le autorità contestualmente all'esecuzione dell'allontanamento. Il Consiglio federale ritiene che, conformemente ai principi dello Stato di diritto, le decisioni di allontanamento passate in giudicato debbano essere eseguite, ove necessario, anche in maniera coatta. Ciò corrisponde peraltro alla volontà del legislatore.

Per potersi posizionare in merito alle raccomandazioni della CdG-N riferite alla prassi di applicazione cantonale (raccomandazioni 4, 5 e 6), il Consiglio federale ha ritenuto di centrale importanza sentire le autorità cantonali competenti per l'applicazione delle misure coercitive nel settore degli stranieri. Pertanto ha incaricato la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) di svolgere un sondaggio presso i Servizi cantonali di migrazione vertente sulla carcerazione amministrativa dei minorenni secondo il diritto in materia di stranieri.

2.2 Parere in merito alle raccomandazioni della CdG-N

Raccomandazione 1 Registrare le persone passate alla clandestinità

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

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

Conformemente all'articolo 34a dell'ordinanza I dell'11 agosto 1999⁴ sull'asilo (OAsi I), l'autorità cantonale competente per l'esecuzione dell'allontanamento comunica alla SEM la constatazione del passaggio alla clandestinità tramite una conferma d'esecuzione. La SEM registra le pertinenti comunicazioni come partenze non controllate nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Se la partenza non controllata del richiedente l'asilo è constatata già durante la procedura d'asilo, la SEM provvede a registrarla in SIMIC. Si riscontrano difficoltà o lacune per quanto riguarda la registrazione delle partenze non controllate in SIMIC laddove le persone interessate entrano in clandestinità dopo il passaggio in giudicato della decisione di diniego dell'asilo o di non entrata nel merito, ma prima dell'inoltro della domanda cantonale di sostegno all'esecuzione da parte della Confederazione. Conformemente all'articolo 97 capoverso 2 della legge del 26 giugno 1998⁵ sull'asi-

⁴ RS 142.311

⁵ RS 142.31

lo (LAsi), è possibile sollecitare un sostegno all'esecuzione da parte della SEM unicamente dopo la decisione negativa o di non entrata nel merito di prima istanza.

I relativi processi saranno in parte modificati nel quadro dell'attuazione, dal 1° marzo 2019, della revisione della LAsi per velocizzare le procedure d'asilo. Conformemente alla modifica dell'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999⁶ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE), nella nuova procedura celere secondo l'articolo 26c LAsi la SEM avvia le pratiche per l'acquisizione dei documenti di viaggio, ovvero per l'aiuto all'esecuzione, senza una pertinente richiesta dell'autorità cantonale competente per l'esecuzione dell'allontanamento. In questo modo le partenze non controllate che intervengono dopo la notifica del passaggio in giudicato della decisione emessa in procedura celere sono sistematicamente registrate in SIMIC. La SEM vaglierà l'opportunità di introdurre una registrazione sistematica delle domande di aiuto all'esecuzione anche per i casi trattati in procedura ampliata conformemente all'articolo 26d LAsi. Prenderà in considerazione eventuali adeguamenti anche per quanto riguarda la procedura Dublino secondo l'articolo 26b LAsi, in modo tale che siano registrate senza eccezioni in SIMIC anche le partenze non controllate che intervengono dopo il passaggio in giudicato della decisione di non entrata nel merito. Peraltro, in futuro la SEM procederà su base semestrale a un confronto tra i dati inerenti le prestazioni del soccorso d'emergenza rilevati contestualmente al monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale – dopo che gli saranno stati forniti dai Cantoni – e i dati riguardanti le partenze non controllate contenuti in SIMIC. Il Consiglio federale ritiene che questo confronto accrescerà considerevolmente la qualità dei dati relativi alle partenze non controllate.

Il Consiglio federale considera tuttavia opportuno mantenere la nozione di «partenza non controllata». Per la natura stessa di queste partenze, le autorità non dispongono, di norma, di indicazioni precise circa la dimora esatta dei richiedenti l'asilo partiti in maniera non controllata. Nulla indica tuttavia che la maggior parte delle persone interessate rimarrebbe in Svizzera. Anche la quota parte di persone partite in maniera non controllata che successivamente hanno beneficiato del soccorso d'emergenza (9 %) di cui parla il CPA conferma che la permanenza in Svizzera dopo una partenza non controllata costituisce semmai un'eccezione. Di conseguenza sarebbe fuorviante se nelle statistiche tutti questi casi figurassero quali persone rimaste in Svizzera e passate alla clandestinità. Del resto, per garantire la trasparenza delle statistiche pubbliche in materia d'asilo, la SEM precisa di volta in volta che tra le persone figuranti alla rubrica «partenze non controllate» figurano anche persone passate alla clandestinità che non hanno lasciato la Svizzera. Come evidenziano le spiegazioni di cui sopra, non è possibile ottenere dati statistici più precisi in merito alla dimora dei richiedenti l'asilo dopo la loro partenza non controllata.

⁶ RS 142.281

Raccomandazione 2 Armonizzazione delle prassi in materia di ricorso alla carcerazione amministrativa e di esecuzione

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

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

In Svizzera l'esecuzione del diritto in materia di asilo e di stranieri incombe in prima linea alle autorità cantonali, anche perché la Confederazione non dispone di forze di polizia per eseguire gli allontanamenti. Di conseguenza, la competenza per l'esecuzione degli allontanamenti incombe ai Cantoni conformemente all'articolo 46 LAsi e all'articolo 69 LStr. Nella LStr il legislatore ha conferito ai Cantoni facoltà di ordinare misure coercitive (art. 73 segg. LStr). Le disposizioni afferenti conferiscono un semplice margine di apprezzamento, per cui spetta ai Cantoni decidere di caso in caso se le misure coercitive in questione sono adeguate, necessarie e ragionevolmente esigibili in vista dell'espletamento del mandato esecutivo cantonale.

Il Consiglio federale ha già rilevato a più riprese i possibili effetti indesiderati di una mancata armonizzazione delle prassi cantonali a livello d'esecuzione (disparità di trattamento in situazioni tra loro analoghe). Favorendo un'armonizzazione nel settore delle misure coercitive, la Confederazione difende pertanto anche un proprio interesse. Il Consiglio federale sottolinea come simposi (p. es. gli incontri annuali dei coordinatori in materia di esecuzione) e formazioni specialistiche concorrano a favorire un'applicazione cantonale delle misure coercitive compatibile con il principio della parità di trattamento. Anche le istruzioni della SEM, costantemente aggiornate in funzione delle modifiche di legge o di ordinanza nonché della giurisprudenza del Tribunale federale, perseguono un'armonizzazione della prassi. In caso di sostanziali modifiche delle basi legali inerenti la carcerazione amministrativa – come p. es. in relazione alle nuove disposizioni sulla carcerazione nel quadro della procedura Dublino a seguito del recepimento e dell'attuazione del Regolamento Dublino III⁷ con effetto al 1° luglio 2015 –, i Cantoni sono peraltro informati tramite newsletter in merito alle ripercussioni di tali modifiche nella prassi.

Il Consiglio federale sottolinea inoltre il ruolo di organi cantonali di coordinamento quali la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e l'Associazione dei Servizi cantonali di migrazione (ASM). Questi

⁷ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide; GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

organi, unitamente al Comitato tecnico paritetico Ritorno ed esecuzione degli allontamenti, istituito dal DFGP e dalla CDDGP, garantiscono una collaborazione tra le autorità atta a favorire un'armonizzazione e un'applicazione delle misure coercitive consona al principio della parità di trattamento.

Conformemente all'articolo 124 capoverso 1 LStr la Confederazione è chiamata a vigilare sull'applicazione della LStr. Il Consiglio federale rileva tuttavia che questa funzione di vigilanza si riferisce alla prassi cantonale generale in materia di attuazione delle disposizioni del diritto nel settore degli stranieri. Spetta ai tribunali cantonali (giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi) e al Tribunale federale stabilire se le singole misure sono conformi al diritto, in particolare nell'ottica del principio di proporzionalità e delle norme del diritto federale in materia di esercizio del potere discrezionale (art. 96 LStr).

Raccomandazione 3 Esame della carcerazione amministrativa previsto per legge

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

Dopo aver esaminato le pertinenti basi legali, il Consiglio federale ritiene che siano adeguate e che garantiscano una protezione sufficiente dei diritti fondamentali. Sono inoltre conformi alle norme del diritto costituzionale e del diritto internazionale (nello specifico art. 31 Cost. e art. 5 CEDU⁸). La disposizione di legge menzionata espressamente nel rapporto della CdG-N e riguardante l'ordine di carcerazione e l'esame della carcerazione contestualmente alla procedura Dublino (art. 80a cpv. 3 LStr) è già stata vagliata in modo approfondito nel contesto del recepimento e dell'attuazione del Regolamento Dublino III. In quella sede il Consiglio federale aveva ritenuto che la possibilità di sollecitare in qualsiasi momento l'esame dell'ordine di carcerazione garantisce alle persone oggetto di un ordine di carcerazione tutte le necessarie garanzie giudiziarie⁹. Durante la sessione autunnale del 2014 l'Assemblea federale ha adottato le pertinenti modifiche di legge. Il Consiglio nazionale ha respinto in modo chiaro una proposta di minoranza volta a introdurre un esame automatico, da parte di un'autorità giudiziaria, della legalità e dell'adeguatezza della carcerazione contestualmente alla procedura Dublino¹⁰.

⁸ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS **0.101**)

⁹ 14.029, Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento dei regolamenti (UE) n. 603/2013 e (UE) n. 604/2013 (Sviluppi dell'acquis di «Dublino/Eurodac»), FF **2014** 2411

¹⁰ 14.029, Consiglio nazionale, sessione autunnale, 26.9.2014 (Boll. Uff. **2014** N 1321)

Raccomandazione 4 Incarcerazione di minorenni

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

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

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

La disposizione di misure coercitive incombe ai Cantoni (vedi parere relativo alla raccomandazione 2). I giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi competenti esaminano la legalità e l'adeguatezza della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri conformemente alle prescrizioni degli articoli 80 e 80a LStr. Dal sondaggio menzionato nell'introduzione emerge che nei confronti di famiglie con figli minorenni i Cantoni ordinano misure coercitive unicamente in casi eccezionali e per una durata di carcerazione quanto più possibile ridotta. Le misure coercitive intervengono in particolare nei casi in cui il comportamento dell'interessato ha già compromesso un primo tentativo di rimpatrio o l'interessato ha commesso un reato. Di norma i Cantoni rinunciano a ordinare la carcerazione amministrativa conformemente al diritto in materia di stranieri nei confronti di famiglie con minori. In questi casi procedono all'esecuzione dell'allontanamento dal luogo di soggiorno. Se, a fronte della mancata cooperazione dell'interessato, questa opzione non entra in linea di conto, nel caso di una famiglia è ordinata, di norma, la sola incarcerazione amministrativa del padre di famiglia, mentre la madre e i figli vengono accompagnati all'aeroporto il giorno previsto per la partenza.

Tra il 2015 e il 2017 è stata ordinata l'incarcerazione amministrativa di 83 minorenni (senza fermo conformemente all'art. 73 LStr)¹¹. Secondo il Consiglio federale, il numero relativamente esiguo di casi e i risultati del sondaggio confermano che la carcerazione di minorenni di età superiore ai 15 anni è ordinata soltanto quale ultima risorsa.

Conformemente all'articolo 80 capoverso 4 LStr, ovvero all'articolo 80a capoverso 5 LStr l'incarcerazione amministrativa di minorenni di età inferiore ai 15 anni non è ammissibile. Ci sono stati casi in cui i Cantoni hanno trattenuto dei minorenni di età inferiore a 15 anni in carcerazione amministrativa per una breve durata in

¹¹ Tra cui anche casi LStr, dunque non solo persone del settore dell'asilo.

compagnia di uno o di entrambi i genitori. Si è trattato di casi in cui una separazione dal genitore o dai genitori era difficilmente difendibile nell'ottica del bene del minore. In questi casi la carcerazione è durata pochissimo, limitandosi perlopiù alla notte precedente il rimpatrio. Gli interessati sono peraltro stati alloggiati in locali specifici, ovvero in celle appositamente allestite per le famiglie. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che non vi sia una base legale sufficiente per questo tipo di carcerazione. Pertanto la SEM chiederà ai Cantoni di non più incarcerare minorenni di età inferiore ai 15 anni e di vagliare alternative valide alla carcerazione amministrativa per le famiglie in vista dell'esecuzione degli allontanamenti.

La LStr vigente prevede già alternative alla carcerazione amministrativa. Conformemente all'articolo 64e LStr, le persone oggetto di una decisione di allontanamento possono essere obbligate a presentarsi regolarmente a un'autorità, a prestare adeguate garanzie finanziarie o a depositare i propri documenti di viaggio. Inoltre, conformemente all'articolo 74 LStr, a uno straniero tenuto a lasciare il Paese può essere prescritto di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio. Dal sondaggio presso i Cantoni è emerso che le alternative più ricorrenti alla carcerazione amministrativa per eseguire l'allontanamento delle famiglie e dei minorenni sono l'obbligo di presentarsi alle autorità e la disposizione del divieto di abbandonare un dato territorio. Come indicato dal Consiglio federale in risposta alla mozione 18.3079, la SEM, congiuntamente ai Cantoni, intende vagliare se nel settore del diritto in materia di stranieri la sorveglianza elettronica costituisca una misura percorribile. La SEM segue peraltro i dibattiti a livello europeo in merito a ulteriori alternative alla carcerazione amministrativa.

L'8 maggio 2018 la sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N è stata ampiamente informata, nel quadro di un'audizione con rappresentanti della SEM, in merito alle registrazioni erronee in SIMIC. Trattasi di casi in cui i Cantoni, che in virtù dell'articolo 15a OEAE sono tenuti a comunicare i dati riguardanti la carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri, hanno registrato una carcerazione in SIMIC nonostante le persone in questione non fossero state incarcerate. In base ai risultati della valutazione del CPA del 1° novembre 2017 la SEM ha esaminato tutti i casi risalenti al 2016 nei quali era stata registrata in SIMIC l'incarcerazione di minorenni di età inferiore ai 15 anni. Da tale esame è emerso che in 39 dei 44 casi costatati (ossia nell'89 % dei casi) si è trattato di registrazioni erronee, giacché le persone in questione non erano state incarcerate. Delle 39 registrazioni erronee, 32 sono state effettuate nel Canton Berna. A causa di un errore del servizio interno addetto alle mutazioni dell'autorità competente, il Canton Berna aveva registrato sistematicamente in SIMIC come incarcerazioni amministrative i casi di minorenni di età inferiore ai 15 anni che la polizia cantonale era stata incaricata di prelevare e accompagnare all'aeroporto in vista del rimpatrio. Delle restanti sei registrazioni erronee, cinque erano parimenti riferite a persone prelevate presso gli alloggi e accompagnate all'aeroporto da agenti di polizia. In un caso era stato incarcerato il padre di un minorenne, tuttavia il Cantone competente aveva registrato la carcerazione anche per il figlio, che figurava in SIMIC sotto lo stesso numero N ma che in realtà al momento dell'incarcerazione del padre non si trovava più in Svizzera. Alle 38 registrazioni erronee da parte dei Cantoni viene ad aggiungersi il caso di un ordine di carcerazione registrato correttamente dal Cantone competente ma per il quale la SEM aveva ommesso di correggere in SIMIC la data di nascita (erronea) della

persona interessata, di cui durante la procedura d'asilo era emersa la maggiore età. Pertanto nel 2016 si sono verificati cinque casi di minorenni di età inferiore ai 15 anni¹² effettivamente incarcerati per un breve periodo. Si è trattato di giovani alloggiati per una notte insieme ai genitori in celle destinate a famiglie in vista dell'esecuzione del rimpatrio a bordo di un volo speciale. L'incarcerazione di questi minori era stata decisa per evitare una separazione dai genitori. A fronte dei risultati dell'esame dei casi risalenti al 2016 il Consiglio federale ritiene legittimo esimersi dall'esaminare i casi risalenti agli anni 2011–2014.

Tutti i Cantoni registrano in SIMIC gli ordini di carcerazione disposti nei riguardi di minorenni di età compresa tra i 15 e i 17 anni. Nel quadro del sondaggio menzionato nell'introduzione due Cantoni hanno indicato di aver alloggiato, in casi individuali, delle persone minorenni di età inferiore ai 15 anni in uno stabilimento di carcerazione amministrativa insieme ai genitori. Uno dei due Cantoni ha registrato questi casi anche in SIMIC, l'altro no.

Dal 26 marzo 1997 la Svizzera è vincolata dalla Convenzione del 20 novembre 1989¹³ sui diritti del fanciullo. Nel contesto della carcerazione amministrativa conformemente al diritto in materia di stranieri hanno particolare rilevanza gli articoli 3 paragrafo 1, 9 paragrafo 1 e 37. Già nel 2009 il Consiglio federale ha esaminato la conformità delle misure coercitive alle prescrizioni in materia di diritti del fanciullo, giungendo alla conclusione che le garanzie della Convenzione pertinente sono rispettate¹⁴. Da allora, nel quadro degli sviluppi dell'acquis di Schengen, la Svizzera ha recepito la Direttiva Rimpatri dell'UE¹⁵ e il Regolamento Dublino III. Al momento di elaborare le pertinenti basi legali, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno tenuto conto delle prescrizioni della Convenzione, rafforzando in questo modo la posizione dei minorenni nell'intera procedura di rimpatrio (vedasi anche il parere relativo alla raccomandazione 5). Pertanto, conformemente all'articolo 5 della Direttiva UE Rimpatri, nell'applicazione della stessa occorre tenere nella debita considerazione l'interesse superiore del bambino. Conformemente all'articolo 6 del Regolamento Dublino III, l'interesse superiore del minore deve costituire un criterio fondamentale nell'attuazione di tutte le procedure previste dal regolamento.

Le norme di legge inerenti l'ordine di carcerazione e l'esame della carcerazione (art. 80 e 80a LStr) garantiscono la conformità della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri alle norme del diritto internazionale, nello specifico alle prescrizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo. Nell'esaminare l'ordine di carcerazione nonché la decisione di mantenimento o revoca di quest'ultima, l'autorità giudiziaria tiene parimenti conto della situazione familiare dell'interessato – quindi anche dell'interesse del bambino ai sensi della convenzione – e delle circostanze in cui è eseguita la carcerazione. Il numero relativamente esiguo di

¹² Di cui quattro riguardavano il medesimo caso (rinvio Dublino di una famiglia).

¹³ RS **0.107**

¹⁴ Rapporto sulla conformità delle misure coercitive ai diritti del fanciullo del 16 dicembre 2009 (in adempimento del postulato del 31 gennaio 2008 «Conformità delle misure legislative in materia di asilo e stranieri alla Convenzione sui diritti del fanciullo» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale).

¹⁵ 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

casi menzionato più sopra e la durata della carcerazione di minorenni di età superiore ai 15 anni, attestatasi a una media di 22 giorni tra il 2015 e il 2017, confermano agli occhi del Consiglio federale che la carcerazione amministrativa costituisce un provvedimento di ultima risorsa ed è ordinata per la durata più breve possibile, come richiesto dall'articolo 37 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Raccomandazione 5 Posti di carcerazione per minori

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

Il Consiglio federale è inoltre incaricato di mostrare alla CdG-N quali condizioni sono applicate per quanto riguarda i posti di carcerazione per minorenni, quale importanza è accordata alla Convenzione sui diritti del fanciullo, dove sono attualmente alloggiati i minorenni e come esso esercita la vigilanza in questo settore.

Nel quadro del finanziamento dei posti di carcerazione (art. 82 cpv. 1 LStr), il Consiglio federale provvede all'allestimento di posti di carcerazione adatti ai minorenni e alle persone che li accompagnano. Conformemente all'articolo 15j lettera d OEAE, la Confederazione concede sussidi per la costruzione e la sistemazione di stabilimenti carcerari cantonali soltanto se lo stabilimento carcerario consente di alloggiare separatamente le persone particolarmente vulnerabili, in particolare i minorenni non accompagnati e le famiglie con bambini. Anche il gruppo di lavoro istituito dalla CDDGP e incaricato di monitorare la capacità di accoglienza delle strutture carcerarie esamina se i posti messi a disposizione dai Cantoni per la carcerazione amministrativa conformemente al diritto in materia di stranieri sono consoni alle prescrizioni o se occorrono pertinenti misure.

Conformemente all'articolo 81 capoverso 3 LStr, nell'organizzare la carcerazione va tenuto conto delle esigenze dei minori non accompagnati e delle famiglie con minori. Le condizioni di carcerazione in caso di *allontanamento verso un Paese terzo* conformemente all'articolo 81 capoverso 4 LStr devono peraltro essere conformi alle prescrizioni dell'articolo 17 della Direttiva Rimpatri dell'UE, che a sua volta tiene conto delle prescrizioni della Convenzione sui diritti del fanciullo. L'articolo 17 della direttiva prevede che le famiglie trattenute in attesa di allontanamento devono usufruire di una sistemazione separata che assicuri loro un adeguato rispetto della vita privata. I minorenni devono avere la possibilità di svolgere attività ricreative, quindi anche di dedicarsi a giochi e svaghi consoni alla loro età e, a seconda della durata della loro permanenza, devono avere accesso all'istruzione. Per quanto possibile i minorenni non accompagnati devono essere alloggiati in infrastrutture consoni alle esigenze personali e materiali della loro età. Contestualmente alla carcerazione amministrativa di minori occorre dare la priorità al bene dei minori. Per quanto riguarda le condizioni di carcerazione in caso di trasferimenti Dublino, l'articolo 81 capoverso 4 LStr rimanda all'articolo 28 paragrafo 4 del regolamento

Dublino III, il quale si riferisce a sua volta agli articoli 9–11 della direttiva sull'accoglienza¹⁶. Anche secondo queste disposizioni le famiglie incarcerate devono fruire di un alloggio separato che garantisca loro sufficiente privacy¹⁷. In pratica le condizioni di carcerazione concrete sono identiche per tutti i minorenni – che l'allontanamento sia eseguito verso uno Stato Dublino o verso uno Stato terzo.

La responsabilità concreta (caso per caso) per l'alloggio di questi minorenni incombe ai Cantoni. Nel quadro del sondaggio della SEM è emerso che la maggior parte dei Cantoni concede ai minorenni determinate agevolazioni per quanto riguarda le condizioni di carcerazione. Queste agevolazioni riguardano per esempio l'assistenza, gli orari di visita o le possibilità di movimento. La funzione di vigilanza esercitata dalla Confederazione è riferita, anche per quanto riguarda le condizioni di carcerazione, alla prassi cantonale in generale. L'esame delle condizioni di carcerazione nei singoli casi concreti incombe alle istanze giudiziarie competenti, conformemente agli articoli 80 e 80a LStr (vedi parere relativo alle raccomandazioni 2 e 4).

Raccomandazione 6 Una gestione efficace dei dati

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

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

A fronte della competenza cantonale per l'esecuzione degli allontanamenti, conformemente all'articolo 15a OEAE spetta alle autorità cantonali comunicare i dati in merito all'ordine di carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri. Siccome è parimenti nell'interesse della Confederazione disporre di dati statistici affidabili sulla carcerazione amministrativa, la SEM cura un costante scambio con i Cantoni allo scopo di sensibilizzarli e migliorare così la qualità dei dati. In questo contesto rimandiamo per esempio alle regolari newsletter con cui la SEM ha rammentato alle autorità cantonali competenti l'importanza di registrare correttamente le misure coercitive. Una registrazione corretta è infatti imprescindibile per poter rilevare dati attendibili. In tale occasione i Cantoni sono peraltro stati invitati a registrare sistematicamente le carcerazioni in SIMIC sin dalla disposizione dell'ordine di carcerazione. Nel quadro dell'adeguamento delle proprie istruzioni in vista

¹⁶ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

¹⁷ Cfr. sulla pertinenza di tali disposizioni DTF 143 II 361 consid. 3.3.

dell'attuazione, dal 1° marzo 2019, della revisione della LAsi per velocizzare le procedure d'asilo, la SEM codificherà le norme circostanziate inerenti l'attuazione dell'articolo 15a OEAE anche nelle proprie istruzioni per il settore dell'allontanamento e dell'esecuzione. In questo modo si propone di garantire in futuro una registrazione corretta dei dati.

Inoltre, contestualmente agli adeguamenti di ordinanza adottati dal Consiglio federale l'8 giugno 2018 con effetto al 1° marzo 2019, l'articolo 15a OEAE è stato completato con un obbligo per le autorità cantonali competenti di comunicare alla SEM il luogo dell'incarcerazione e la durata della carcerazione amministrativa ordinata. Per quanto riguarda l'articolo 15a capoverso 2 OEAE, nel quadro della consultazione amministrativa la SEM ha già comunicato alla CdG-N che l'affermazione secondo cui le autorità cantonali non avrebbero indicato in maniera sistematica il ricorso a una rappresentanza legale o l'adozione di misure a tutela dei minori è infondata. Il problema, semmai, risiede nel fatto che l'attuazione del pertinente articolo dell'OEAE ha richiesto, oltre ad adeguamenti tecnici in SIMIC, anche un previo adeguamento dell'ordinanza SIMIC del 12 aprile 2006¹⁸.

Nel quadro della consultazione amministrativa la CdG-N è già stata informata anche sui motivi che hanno indotto a sospendere temporaneamente il progetto informatico nel settore del ritorno. Nella primavera 2017 il progetto è stato sospeso in via temporanea allo scopo di appurare le sinergie con altri progetti eGovernment in atto presso la SEM e ricercare un'armonizzazione con essi. La SEM non ha tuttavia modificato la propria intenzione di introdurre gradualmente il nuovo sistema informatico eRetour dal 2019.

Il Consiglio federale dà per certo che queste misure consentiranno di migliorare in modo determinante la qualità dei dati nel settore della carcerazione amministrativa. A medio termine è previsto, in particolare, di calcolare tramite il sistema informatico eRetour anche gli indennizzi per le spese di carcerazione corrisposti a titolo forfetario (art. 15 OEAE). In questo modo sarà creato un incentivo finanziario per i Cantoni a registrare correttamente i dati in SIMIC.

Conformemente all'articolo 15a OEAE, in SIMIC vanno registrati i casi per i quali sussiste un ordine di carcerazione; quindi anche un ordine di carcerazione amministrativa nei confronti di minorenni tra i 15 e i 17 anni di età trattenuti con i genitori. La SEM chiederà ai Cantoni di astenersi dall'incarcerare con i genitori i minori di età inferiore ai 15 anni (vedi parere relativo alla raccomandazione 4), pertanto in futuro non vi saranno più simili casi da registrare in SIMIC.

¹⁸ RS 142.513

Raccomandazione 7 Monitoraggio completo, sistematico ed efficace

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

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

Il Consiglio federale osserva che il monitoraggio dell'esecuzione degli allontanamenti nel settore dell'asilo, allestito dalla SEM in virtù dell'articolo 46 capoverso 3 LAsi, è stato in parte riveduto già nel 2017. Con la revisione ci si proponeva in primo luogo di introdurre un trattamento dei casi in attesa di esecuzione secondo diversi stadi, per consentire di individuare con precisione, in qualsiasi momento, la fase procedurale in atto. Ciò ha reso il monitoraggio più attendibile e preciso, consentendo di fronteggiare in modo più diretto le sfide riscontrate nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti. Dall'anno in corso, inoltre, il monitoraggio indica anche i casi in cui, in virtù dell'articolo 89b LAsi, la SEM non versa più sussidi federali. La versione attuale del monitoraggio non corrisponde pertanto più a quella del 2016 che, stando al rapporto del CPA, presentava diversi punti deboli.

Va peraltro rilevato che anche la versione odierna costituisce una soluzione transitoria. Essa sarà pubblicata nella forma attuale fino all'introduzione del sistema informatico eRetour. Questa circostanza sarà esplicitata in maniera trasparente nel quadro del monitoraggio, conformemente a una decisione congiunta della SEM, degli organi cantonali di coordinamento precitati (CDDGP, ASM) e del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti. A medio termine il monitoraggio sarà pertanto riesaminato e, se necessario, modificato. Come per la messa a punto della versione odierna del monitoraggio, i Cantoni saranno coinvolti anche in questi lavori.

