

**Valutazione delle misure coercitive
in materia di diritto degli stranieri**

**Rapporto finale del Controllo parlamentare dell'amministrazione
all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 15 marzo 2005

L'essenziale in breve

Le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (LDDS) sono entrate in vigore dieci anni fa. La presente indagine descrive il modo in cui il principale di questi strumenti, la carcerazione in vista di sfratto, è stato utilizzato nei Cantoni di Basilea Campagna, Ginevra, Sciaffusa, Vallese e Zurigo tra il 2001 e il 2003, illustra le caratteristiche di questa forma di carcerazione dal profilo del rapporto costi-benefici e i miglioramenti che essa ha introdotto nell'esecuzione degli allontanamenti. Infine, presenta i risultati dell'analisi riguardante gli effetti delle misure coercitive sul livello di delinquenza tra i richiedenti l'asilo e gli stranieri in situazione irregolare. I risultati si basano in parte su rilevamenti statistici, in parte su colloqui con i membri di autorità cantonali e federali e con i rappresentanti di organizzazioni non governative.

L'indagine riguardante la carcerazione in vista di sfratto ha evidenziato che le modalità di applicazione variano da un Cantone all'altro. Si spazia da un'applicazione restrittiva (Ginevra) a una prassi piuttosto cauta (Sciaffusa) fino a un'applicazione coerente e sistematica (Basilea Campagna, Vallese, Zurigo). Tali differenze derivano anzitutto dalla formulazione potestativa della legge federale sulle misure coercitive, che retrocede ai Cantoni la facoltà di decidere se ordinare la carcerazione in vista di sfratto oppure no. Dipendono però anche dal fatto che le autorità giudiziarie cantonali preposte al controllo della carcerazione sfruttano in modo diverso il margine d'interpretazione offerto dalla legge. Ma le differenze tra i Cantoni non si riscontrano soltanto nella frequenza con cui è ordinata la carcerazione: riguardano anche il gruppo di stranieri interessato (stranieri in situazione irregolare o richiedenti l'asilo), determinate nazionalità o la durata e l'esito della carcerazione. Se per le autorità cantonali interrogate non pongono problemi, le differenze di applicazione tra un Cantone e l'altro sono però correlate, sul piano federale, a difficoltà di coordinamento e perdite di efficienza. Fonti legate ad ambienti non governativi riportano inoltre che per gli stranieri interessati le differenze di intensità nell'applicazione delle misure coercitive costituiscono espressione di arbitrio.

Nei Cantoni presi in esame, dal 60 all'80 per cento degli incarcerati resta in carcere per meno di un mese. In tutti i Cantoni, gli stranieri incarcerati per più di sei mesi rappresentano soltanto un'esigua proporzione e non superano mai la soglia del 4 per cento. Le medie cantonali relative alla durata della carcerazione si situano tra 20 e 47 giorni. In taluni Cantoni sono molto numerose le carcerazioni brevi, di durata inferiore a quattro giorni; dato che il termine per il controllo della carcerazione è di 96 ore, in questi casi le autorità giudiziarie cantonali rinunciano solitamente a esaminare se sussiste un motivo d'arresto, ragion per cui gli ambienti vicini alle organizzazioni non governative mettono in dubbio la legalità e l'adeguatezza di tale misura.

Le quote di rimpatrio divergono da Cantone a Cantone e oscillano tra il 50 e il 92 per cento. Con una sola eccezione (Ginevra), i Cantoni presentano una quota di rimpatrio nettamente superiore nel settore della LDDS rispetto al settore dell'asilo;

questa differenza risulta anche dalla media delle quote cantonali, che nel settore della LDDS raggiunge l'81 per cento, mentre si ferma al 63 per cento nel settore dell'asilo. Dal profilo dei rimpatri ottenuti, quindi, la carcerazione in vista di sfratto è più efficace nell'ambito della LDDS di quanto non lo sia in quello dell'asilo.

Dall'analisi delle corrispondenze tra durata ed esito della carcerazione emerge che in entrambi i campi del diritto i tassi di rimpatrio più elevati (in parte oltre il 90 e fino al 100 %) si ottengono con carcerazioni di breve durata, per periodi inferiori a un mese. La carcerazione è di breve durata nella maggior parte dei casi. Di regola, con il prolungarsi del periodo di carcerazione, le quote diminuiscono in modo molto netto, benché le percentuali rilevate nel settore dell'asilo (nel quale si registra la maggior parte dei casi di carcerazione di lunga durata) rimangano sempre inferiori a quelle riscontrate nell'ambito della LDDS. L'efficacia della carcerazione scema dunque con il suo protrarsi.

Le differenze che si riscontrano tra l'ambito della LDDS e quello dell'asilo possono essere ricondotte in particolare al fatto che gli stranieri sprovvisti di permesso sono perlopiù in possesso di documenti di viaggio validi e provengono in gran parte da Paesi con i quali sono stati stipulati degli accordi di riammissione. Nel settore dell'asilo questo strumento è meno efficace, in quanto il rimpatrio può risultare praticamente impossibile nonostante l'incarcerazione, ad esempio perché l'identificazione si rivela oltremodo complicata o perché le persone incarcerate non sono disposte a cooperare. Del resto, i risultati dell'indagine indicano che un rimpatrio non dipende soltanto dall'applicazione o dall'inasprimento delle misure coercitive, ma anche da fattori esterni sui quali non possiamo influire, ad esempio Stati che si rifiutano di riammettere le persone rimpatriate sotto coercizione.

Da un confronto basato sul numero totale di rimpatri nel settore dell'asilo è emerso che il maggior ricorso alla carcerazione in vista di sfratto non coincide necessariamente con una percentuale di rimpatri più elevata nelle partenze dei Cantoni esaminati. La carcerazione è soltanto uno degli strumenti utilizzati ai fini dell'espulsione. Nei Cantoni che fanno un uso più limitato di questo strumento, le persone tenute a partire vengono prelevate il giorno stesso della partenza dalla polizia, che le accompagna all'aeroporto.

Riguardo ai costi della carcerazione in vista di sfratto, si constata che in quattro dei cinque Cantoni predominano i costi occasionati dalle persone che al termine della carcerazione non hanno potuto essere rimpatriate. Le autorità ritengono che la carcerazione in vista di sfratto sia relativamente impegnativa e costosa, ma la maggior parte reputa comunque che i costi di questo strumento siano giustificati dalla sua utilità. A questo proposito occorre considerare che l'esecuzione di misure volte a tutelare lo Stato di diritto è sempre onerosa dal profilo finanziario. Gli ambienti non governativi criticano il costo elevato della misura e sostengono che il denaro speso per la carcerazione potrebbe essere investito con maggiore profitto in altri ambiti, ad esempio nella consulenza finalizzata al ritorno o in programmi di rimpatrio.

Nella maggior parte dei Cantoni, la carcerazione in vista di sfratto è intesa come un utile strumento per l'esecuzione dell'allontanamento. Ma vi sono anche altri fattori rilevanti che esercitano un influsso determinante sull'attuabilità di un rimpatrio: l'esistenza di accordi di riammissione funzionanti o di sistemi di incitamento, vale a dire di programmi di aiuto al ritorno. In questo senso, le misure coercitive sono soltanto un elemento tra gli altri nel dispositivo di esecuzione dell'allontanamento, utile come strumento di pressione.

Gli eventuali effetti delle misure coercitive sul tasso di delinquenza tra i richiedenti l'asilo e gli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro territorio sono stati analizzati nei Cantoni di Ginevra e Zurigo dal profilo della carcerazione in vista di sfratto e delle esclusioni. L'analisi ha permesso di individuare correlazioni almeno in parte significative, da cui risulta però che l'auspicata diminuzione del tasso di delinquenza si è potuta ottenere soltanto nel gruppo dei richiedenti l'asilo. Nel periodo considerato, che si estende al biennio precedente l'adozione di una misura e al biennio successivo, si è riscontrata, soprattutto tra i richiedenti l'asilo, una notevole diminuzione sia del numero di persone schedate per accuse di reato, sia della frequenza dei reati, specialmente per quanto riguarda le infrazioni alla legge sugli stupefacenti. Non si è invece riscontrato un effetto tangibile nell'ambito dei reati patrimoniali. Dall'indagine emerge inoltre che il confinamento e l'esclusione sembrano avere maggiore efficacia, dal profilo della diminuzione della delinquenza, di quanta non ne abbia la carcerazione in vista di sfratto.

Indice

L'essenziale in breve	2440
Lista delle abbreviazioni	2444
1 Introduzione	2445
2 Applicazione delle misure coercitive nei Cantoni dal 2001 al 2003	2450
2.1 Applicazione della carcerazione in vista di sfratto	2451
2.2 Durata e risultati della carcerazione in vista di sfratto	2456
2.2.1 Durata della carcerazione	2457
2.2.2 Esito della carcerazione rispetto alla sua durata	2458
2.2.3 Il ruolo della carcerazione in vista di sfratto nella procedura di esecuzione in materia d'asilo	2462
2.3 Costo della carcerazione in vista di sfratto	2468
2.4 Applicazione della carcerazione preliminare	2471
3 Miglioramenti nell'esecuzione dell'allontanamento e effetti collaterali della carcerazione in vista di sfratto	2472
3.1 Miglioramenti nell'esecuzione dell'allontanamento	2473
3.2 Contesto dell'esecuzione dell'allontanamento	2474
3.3 Collaborazione tra autorità cantonali e federali	2475
3.4 Effetti collaterali della carcerazione in vista di sfratto	2476
4 Effetto delle misure coercitive sulla delinquenza di richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare	2477
4.1 Delinquenza e incarcerazioni di richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare	2479
4.1.1 Diffusione della delinquenza	2479
4.1.2 Incarcerazioni e perimetri di confinamento e di esclusione	2481
4.1.3 Dichiarazioni dei richiedenti l'asilo sulla delinquenza e sugli effetti delle sanzioni	2482
4.2 Effetti delle misure coercitive sulla delinquenza	2483
4.2.1 Effetti della carcerazione in vista di sfratto	2483
4.2.2 Effetto delle misure di confinamento ed esclusione	2485
4.2.3 Valutazione degli effetti delle misure coercitive	2487
4.3 Portata dei risultati	2487
5 Conclusioni	2488
 Allegati:	
1 Legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri	2493
2 Elenco delle persone sentite	2500
3 Esito della detenzione per Cantone, secondo la durata della detenzione e il settore del diritto	2502

Lista delle abbreviazioni

BL	Basilea Campagna
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
DZF	Servizio dello stato civile e degli stranieri del Cantone del Vallese
GE	Ginevra
ICDP	Institut de Criminologie et de Droit Pénal, Università di Losanna
IPZ	Institut für Politikwissenschaft, Università di Zurigo
LAsi	Legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 (RS 142.31)
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LStr	Legge federale sugli stranieri
OCF	Ufficio cantonale della popolazione (GE)
OPCA	Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione
RIPOL	Sistema di ricerca informatizzata di polizia
SH	Sciaffusa
UdM	Ufficio della migrazione
UFM	Ufficio federale della migrazione (creato dalla riunione dell'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione con l'Ufficio federale dei rifugiati)
UFR	Ufficio federale dei rifugiati, dal 1° gennaio 2005 forma l'Ufficio federale della migrazione dopo essere stato riunito con l'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione.
VS	Vallese
ZH	Zurigo

Rapporto

1 Introduzione

Mandato e situazione iniziale

Il 22 marzo 2004 la sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di rispondere a una serie di domande concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Il mandato doveva essere condotto principalmente in due direzioni: la CPA doveva esaminare anzitutto la prassi seguita dai Cantoni in materia di applicazione delle misure coercitive e i miglioramenti indotti nell'esecuzione dell'allontanamento, e secondariamente l'efficacia di tali misure in rapporto alla diminuzione della delinquenza dei richiedenti l'asilo e degli stranieri presenti illegalmente in Svizzera.

Le misure coercitive sono rette dalla legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)¹. Accettate dal popolo il 4 dicembre 1994 in votazione referendaria, sono entrate in vigore il 1° febbraio 1995. L'introduzione delle misure coercitive ha anche comportato il completamento della legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 (LAsi, RS 142.31). Il diritto degli stranieri e dell'asilo si trova attualmente sottoposto a revisione; la novella sarà adottata dalle Camere federali probabilmente ancora nel corso del 2005. Il Consiglio federale difende le misure coercitive e ne postula in parte l'inasprimento.

Le misure coercitive sono a tutt'oggi politicamente controverse. Scopo delle relative disposizioni è non solo quello di garantire l'esecuzione dell'allontanamento, e quindi di lottare contro l'immigrazione incontrollata, ma anche quello di prevenire abusi grossolani del diritto d'asilo e di frenare la delinquenza degli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese e dei richiedenti l'asilo. A tal fine si adottano misure quali la carcerazione preliminare e in vista di sfratto o il confinamento e l'esclusione. La più significativa di queste misure è la carcerazione in vista di sfratto, che può essere ordinata in particolare se vi è pericolo che uno straniero passi alla clandestinità. Talune autorità migratorie cantonali competenti a ordinare l'adozione di misure coercitive fanno ormai largo ricorso alla carcerazione in vista di sfratto.

Prima che venisse pubblicata la presente valutazione, non disponevamo in pratica di alcuna ricerca fondata in merito all'applicazione delle misure coercitive e alla loro efficacia. Nel 2001, in vista della revisione della legislazione in materia d'asilo e di stranieri, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR, ora Ufficio federale della migrazione, UFM) ha bensì proceduto a un rilevamento delle modalità di applicazione delle misure coercitive, ma a causa della disparità del materiale statistico fornito dai Cantoni si sono potute fare soltanto delle congetture dal profilo qualitativo². Fare trasparenza in questo settore è difficile, dal momento che non viene stilata alcuna statistica nazionale sui motivi d'arresto, sul numero di misure ordinate e sul gruppo di persone interessate. L'UFM non rileva questi dati, perché la competenza a ordinare le misure coercitive appartiene alle autorità cantonali.

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

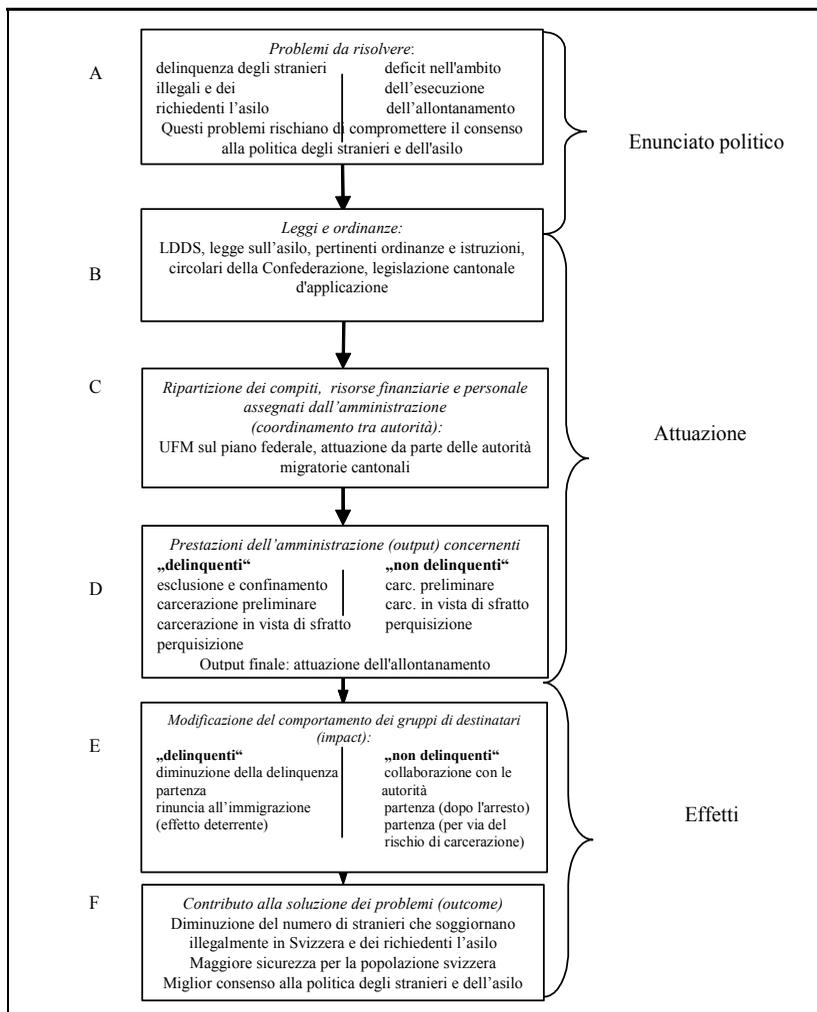
² Cfr. messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, FF 2002 3327 segg., 3381 segg.

Modello di causalità, quesiti e struttura del rapporto

Prendendo spunto dal modello di causalità delle misure coercitive rappresentato nella figura 1, il CPA ha formulato i quesiti ai quali la presente indagine si propone di rispondere.

Figura 1

Modello di causalità³



³ Schema basato sul modello generale di causalità della politica pubblica, elaborato da Peter Knoepfel, cfr. Knoepfel et al. (2001): Analyse et pilotage des politiques publiques, Basilea, pag. 272.

Il modello illustra gli effetti che la politica legislativa in materia di stranieri dovrebbe idealmente esplicare in base alla sua enunciazione. Qui di seguito commenteremo gli elementi di tale modello fondandoci sul messaggio relativo alla legge federale sulle misure coercitive (FF 1994 I 273).

Ad A) Problemi da risolvere: A monte dell'introduzione delle misure coercitive vi era un problema che all'inizio degli anni Novanta turbava fortemente una larga parte della popolazione, e che oltretutto minava il consenso alla base della politica degli stranieri e dell'asilo: approfittando della protezione offerta dalla legislazione in materia d'asilo, i richiedenti l'asilo spacciavano stupefacenti sulle scene aperte della droga. Ma anche altri stranieri erano stati perseguiti penalmente e mostravano un comportamento dissociale. All'epoca, il fatto che una minoranza di stranieri delinquenti abusasse dell'ospitalità che la Svizzera riservava ai perseguitati politici suscitò diverse richieste tendenti all'adozione di più severi provvedimenti. Per giunta, le autorità si trovavano confrontate a problemi nell'esecuzione delle misure di allontanamento e incontravano delle difficoltà anche quando si trattava di richiedenti l'asilo e stranieri oggetto di una decisione di allontanamento passata in giudicato. Allora la durata della carcerazione in vista di sfratto era limitata a un mese.

Ad B) Leggi e ordinanze: Le misure coercitive si basano su diversi articoli della LDDS e della legge sull'asilo (cfr. allegato 1). Il fulcro di tali misure è costituito dalla carcerazione in vista di sfratto, che può essere prolungata al massimo fino a nove mesi, dalla carcerazione preliminare e da due nuovi strumenti: il confinamento e l'esclusione. A tempo debito, nel prosieguo del rapporto, presenteremo succintamente tutti questi strumenti. Oltre alle elencate misure, la legislazione contiene altre disposizioni sulla perquisizione di persone o abitazioni. Nel gennaio 1995, l'UFR e l'Ufficio federale degli stranieri, oggi confluiti nell'UFM, hanno indirizzato ai dipartimenti di giustizia e ai comandi di polizia dei Cantoni una serie di spiegazioni e raccomandazioni relative all'attuazione della legge federale sulle misure coercitive. Va menzionata anche l'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione degli stranieri (RS 142.281). I Cantoni hanno emanato le leggi di applicazione relative all'esecuzione delle misure coercitive. Il Tribunale federale ha precisato il senso delle disposizioni concernenti le misure coercitive in numerose sentenze.

Ad C) Ripartizione dei compiti e risorse assegnate: L'esecuzione delle misure coercitive è delegata ai Cantoni. Di norma, la competenza è attribuita agli uffici cantonali della migrazione; in taluni Cantoni, l'ordine di carcerazione viene eseguito con il concorso della polizia. Il controllo della carcerazione deve essere affidato a un'autorità giudiziaria cantonale. Sul piano federale la supervisione era assunta dall'UFR, il quale svolgeva una funzione di vigilanza intervenendo in caso di violazione del diritto e prendendo posizione nell'ambito dei ricorsi interposti al Tribunale federale. Tuttavia, l'UFR non si sentiva chiamato in causa se i giudici cantonali sviluppavano una prassi discordante. L'UFM partecipa alle spese di carcerazione dei Cantoni con una somma forfetaria giornaliera per ogni detenuto proveniente dal settore dell'asilo e inoltre offre il proprio aiuto ai fini dell'esecuzione: procura i documenti di viaggio per gli stranieri incarcerati in vista dello sfratto e i biglietti d'aereo occorrenti. Nel 2003 la Confederazione ha speso 8,45 milioni di franchi per la carcerazione preliminare e in vista di sfratto. Le spese di carcerazione per gli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese sono invece a carico dei soli Cantoni.

Ad D) Prestazioni dell'amministrazione: Gli uffici della migrazione cantonali ordinano la carcerazione preliminare e in vista di sfratto, il confinamento e l'esclusione. Mettono a disposizione le celle necessarie ed eseguono l'allontanamento o l'espulsione. La misura coercitiva più applicata è la carcerazione in vista di sfratto, che per l'autorità migratoria cantonale comporta un notevole impegno. Le autorità sono ad esempio tenute a provvedere senza indugio all'allontanamento o all'espulsione (il che significa effettuare ripetute visite in carcere, occuparsi degli accertamenti d'identità ecc.).

Ad E) Modifica del comportamento dei gruppi di destinatari: Lo strumento della carcerazione in vista di sfratto dovrebbe indurre i richiedenti l'asilo delinquenti e gli stranieri delinquenti presenti illegalmente nel nostro Paese che in base al diritto penale non rischiano in pratica alcuna misura detentiva a rinunciare al loro comportamento criminale (deterrente); il confinamento e l'esclusione, la carcerazione preliminare e in vista di sfratto e la partenza dovrebbero indurli a trattenersi dal delinquere. La comminatoria della carcerazione preventiva e la carcerazione stessa dovrebbero in particolare indurre le persone che fanno parte delle cerchie di destinatari a cooperare onde permettere l'esecuzione dell'allontanamento. In definitiva, si tratta di impedire agli stranieri ai quali è stata intimata una decisione di allontanamento o di espulsione di sottrarsi allo sfratto (rischio di passaggio alla clandestinità). L'obiettivo principale delle misure coercitive è quello di ottenere la partenza degli stranieri e richiedenti l'asilo presenti illegalmente in Svizzera.

Ad F) Contributo alla soluzione dei problemi: L'adozione o la comminatoria di misure coercitive dovrebbe indurre un maggior numero di stranieri presenti illegalmente in Svizzera e di richiedenti l'asilo a lasciare il nostro Paese. Respingendo e sfrattando gli stranieri in situazione irregolare e i richiedenti l'asilo perseguiti penalmente si intende aumentare la sicurezza della popolazione entro i confini della Svizzera. Se l'efficacia nell'esecuzione degli allontanamenti aumenta e la delinquenza degli stranieri diminuisce, la politica dell'asilo e degli stranieri godrà di un maggior consenso presso la popolazione.

Fondandosi sul modello di causalità appena descritto, e sui problemi di attuazione (ad es. le discrepanze tra un Cantone e l'altro nell'esaurimento delle misure coercitive, o l'eccessivo margine di interpretazione relativo ai motivi d'arresto) sollevati in particolare nell'ambito della consultazione relativa alla legge federale sugli stranieri (LStr)⁴, il CPA ha formulato i quesiti alla base dell'indagine. Questi vertono soprattutto sul coordinamento tra autorità, sull'attuazione della legge e sull'efficacia delle misure coercitive:

1. Quali sono e come vengono applicate le misure coercitive nei vari Cantoni? Tra un Cantone e l'altro si riscontrano differenze rilevanti?
2. Quali risorse sono state impiegate, in mezzi finanziari e in personale? Quale giudizio si può dare delle misure coercitive, dal punto di vista del rapporto costi-benefici?

⁴ Dipartimento federale di giustizia e polizia (2001): Riassunto dei risultati della procedura di consultazione concernente l'avamprogetto della commissione peritale relativo alla legge federale sugli stranieri, Berna, pag. 114.

3. Le misure coercitive, e in particolare la carcerazione in vista di sfratto, sono servite davvero a migliorare l'esecuzione dell'allontanamento? Ne sono eventualmente derivati effetti collaterali indesiderati?
4. Le misure hanno sortito gli effetti sperati per quel che riguarda la diminuzione della delinquenza dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare? Ne sono derivati effetti collaterali indesiderati?

Nel cercare le risposte a questi interrogativi, gli autori dell'indagine si sono concentrati soprattutto sulla *carcerazione in vista di sfratto*, la più rappresentativa tra le misure coercitive. Il CPA ha esaminato anche l'applicazione della *carcerazione preliminare*; tuttavia, nel presente rapporto se ne parlerà solo concisamente, dato che si tratta di una misura raramente utilizzata. Quanto al confinamento e all'esclusione, ci chineremo sulla questione in relazione al quarto quesito. I risultati completi ottenuti nel rispondere ai predetti quesiti sono raccolti nella documentazione di base. Tale documentazione costituisce la base del rapporto finale.

La documentazione di base contiene indicazioni su un'altra questione che la sotto-commissione DFGP/CF della CdG-N avrebbe voluto indagare: si tratta di una stima sul giudizio dato dalla dottrina giuridica circa le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri rispetto alle disposizioni relative ai diritti umani.

Il rapporto finale è suddiviso in cinque capitoli principali. Il capitolo 2 illustra l'applicazione della carcerazione in vista di sfratto nei Cantoni esaminati, l'importanza della misura per l'esecuzione degli allontanamenti e il suo costo, e inoltre contiene una serie di indicazioni sulla carcerazione preliminare. Il capitolo 3 risponde ai quesiti sui miglioramenti connessi alla carcerazione in vista di sfratto e sui suoi effetti collaterali. Il capitolo 4 tratta approfonditamente dell'effetto delle misure coercitive sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo e degli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese. Il rapporto si chiude con una serie di conclusioni.

Procedura e metodo

In una prima tappa dell'indagine sulle misure coercitive, il CPA ha scelto cinque Cantoni di cui avrebbe esaminato le modalità di applicazione delle misure nel triennio 2001–2003. La scelta è avvenuta in funzione di diversi criteri⁵. Si tratta dei Cantoni di Basilea Campagna (BL), Ginevra (GE), Sciaffusa (SH), Vallese (VS) e Zurigo (ZH). Dopo di che il CPA ha incaricato il dott. Thomas Widmer dell'Istituto di scienze politiche dell'Università di Zurigo (IPZ) di raccogliere e organizzare una serie di dati sull'applicazione delle misure coercitive nei Cantoni selezionati, di interpretare statisticamente i dati raccolti e di rappresentarli graficamente⁶. L'IPZ ha rilevato tutti i casi di carcerazione in vista di sfratto e preliminare registrati dal 1° gennaio 2001 nei Cantoni interessati (ad eccezione del Cantone di Basilea Campagna, dove i dati erano accessibili solo a partire dal 1° maggio 2005 a causa di un cambiamento del sistema di dati). I dati raccolti sono stati analizzati sia individual-

⁵ Sono stati fissati i criteri seguenti: i Cantoni prescelti avrebbero dovuto presentare dei *profili cantonali diversi* tra loro per quanto riguarda la frequenza della carcerazione in vista di sfratto e la sua durata. La scelta doveva comprendere sia Cantoni svizzerotedeschi sia Cantoni romandi.

⁶ Collaborazione di Swen Hutter al progetto. Il rapporto breve dell'IPZ del 5 ottobre 2004, concernente i «fattori di influsso sull'esito della carcerazione in vista di sfratto» figura all'appendice 3 della documentazione di base.

2.1

Applicazione della carcerazione in vista di sfratto

In virtù dell'articolo 13b LDDS l'autorità cantonale competente può, se sono dati motivi ai sensi della legge, far incarcerare uno straniero al quale è stata notificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o di espulsione. La *formulazione potestativa* conferisce all'autorità cantonale la libertà di decidere se ordinare o non ordinare la carcerazione. Secondo l'articolo 13b capoverso 1 LDDS, la carcerazione in vista di sfratto può essere ordinata segnatamente quando l'interessato si trova già in carcere oppure potrebbe essere incarcerato in base all'articolo 13a durante la preparazione della decisione in merito al diritto di soggiorno, o ancora se indizi concreti fanno temere che lo stesso intende sottrarsi all'espulsione. La carcerazione può durare *tre mesi* al massimo. Se particolari ostacoli si oppongono all'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, con il consenso dell'autorità giudiziaria cantonale la carcerazione può essere prorogata di *sei mesi* al massimo. La legalità e l'adeguatezza della carcerazione devono essere esaminate entro 96 ore (art. 13c cpv. 2 LDDS). La carcerazione ha termine se il motivo che l'ha giustificata è venuto a mancare o se risulta che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi, se è stata accolta un'istanza di scarcerazione o se la persona incarcerata comincia a scontare una pena o misura privativa della libertà (art. 13c cpv. 5 LDDS). Nel prossimo paragrafo tratteremo concisamente dell'applicazione della carcerazione in vista di sfratto da parte dei Cantoni prescelti.

Nel *Cantone di Basilea Campagna*, l'esecuzione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri è di spettanza dell'ufficio delle migrazioni (*Amt für Migration*). Il Cantone utilizza lo strumento della carcerazione in vista di sfratto *con fermezza e assiduità*. Di principio, vengono incarcerati tutti gli stranieri in situazione irregolare (ad esempio quelli cui è stata notificata una decisione negativa in merito alla domanda d'asilo o per i quali è spirato il termine di partenza assegnato dall'ufficio delle migrazioni). Nel periodo considerato (dal 1° maggio 2001 al 31 dicembre 2003), il Cantone di Basilea Campagna ha ordinato la carcerazione in vista di sfratto 337 volte. Le persone incarcerate erano sottoposte per la maggior parte (80 %) al regime giuridico previsto dalla legislazione in materia d'asilo⁹. Nel confronto intercantonale, i casi sottoposti al regime della legislazione sugli stranieri (LDDS) erano relativamente poco numerosi (20 %, cfr. figura 2). Le persone incarcerate erano quasi esclusivamente di sesso maschile: su 337 detenuti, solo 13 erano donne, vale a dire il 4 per cento. Oltre la metà delle persone incarcerate aveva un'età compresa tra 18 e 29 anni. I minori di 18 anni rappresentavano soltanto il 9 per cento, mentre il 22 per cento era di età compresa tra i 30 e i 39 anni. Il gruppo più sparuto era costituito dalle persone di 40 anni e oltre (6 %). Le persone incarcerate in vista di sfratto provenivano per la maggior parte dalla regione Europa-Balcani (34 %) ¹⁰. In seconda posizione, con il 23 per cento dei casi, troviamo il gruppo delle

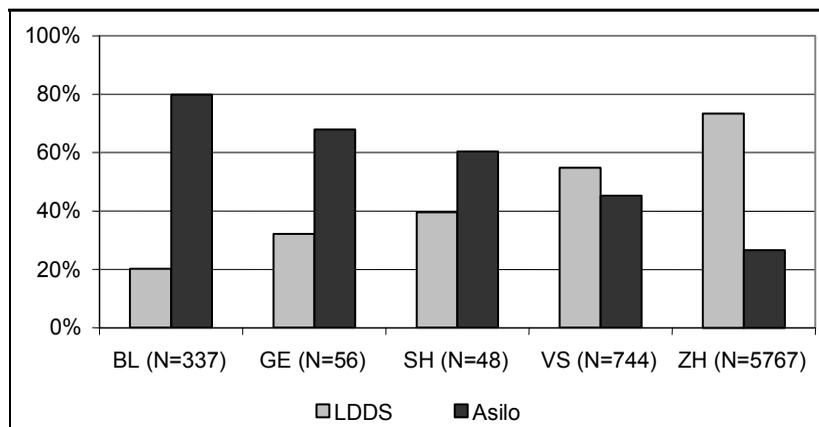
⁹ Il regime giuridico distingue in due gruppi le persone che possono essere oggetto delle misure di coercizione. Da un lato vi sono i richiedenti l'asilo, dall'altro le persone presenti illegalmente in Svizzera (LDDS). Il gruppo dei richiedenti l'asilo è costituito da persone prive di permesso di dimora o di domicilio, ma che hanno presentato una domanda d'asilo all'UFM e che soggiacciono alle disposizioni in materia di asilo. La loro domanda non è ancora stata trattata o è stata respinta. Il gruppo degli stranieri presenti illegalmente in Svizzera è costituito da persone che hanno violato la LDDS (senza permesso di dimora o di domicilio).

¹⁰ Maggiori dettagli sulle regioni di provenienza si trovano nell'appendice 2 della documentazione di base.

persone provenienti dal continente africano, seguito dal gruppo proveniente dall'Europa dell'est e da quello proveniente dal Medio Oriente (13 % ciascuno). Nel gruppo di persone provenienti dalla regione Europa-Balcani e in quello proveniente dall'Europa dell'est, il 68 per cento delle persone incarcerate era sottoposto al regime dell'asilo, il 32 per cento a quello della LDDS. Nel gruppo che comprende le persone provenienti dalle regioni Asia e Medio Oriente e quelle provenienti dall'Africa, si riscontra un'altissima percentuale di richiedenti l'asilo che sono stati incarcerati (89 % nel gruppo proveniente dall'Asia e dal Medio Oriente, 96 % in quello proveniente dall'Africa). Nel Cantone di Basilea Campagna, l'incarcerazione è spesso ordinata per più di un motivo. In effetti, gli incarti menzionano spesso anche due o più lettere dell'articolo 13b capoverso 1 LDDS. Tra i motivi invocati dall'Ufficio della migrazione nel periodo che va dal 2001 al 2003 per giustificare le carcerazioni, quelli che ricorrono con maggiore frequenza sono: in più della metà dei casi (55 %) il rischio che l'interessato si sottragga all'espulsione¹¹, seguito dall'abbandono dei perimetri di confinamento e dall'accesso ai perimetri di esclusione (nel 20 % dei casi)¹² e quindi dal motivo legato alle gravi minacce o all'esposizione a serio pericolo della vita o della salute altrui (18 % dei casi)¹³.

Figura 2

Carcerazione in vista di sfratto: regime giuridico per Cantone



Fonte: IPZ/CPA

Nel Cantone di Ginevra, l'applicazione delle misure coercitive rientra tra le competenze dell'ufficio cantonale della popolazione (Office cantonal de la population, OCP) e della polizia giudiziaria. In questo Cantone vige il principio secondo cui la carcerazione in vista di sfratto viene *ordinata soltanto quando non vi sono altri mezzi a disposizione* per allontanare uno straniero, in particolare se si tratta di una persona la cui domanda d'asilo è stata respinta. Nel contesto dell'esecuzione dell'allontanamento, si cerca prima di tutto di ottenere la partenza volontaria degli stranieri in situazione irregolare facendo opera di convincimento e grazie alla consu-

¹¹ Art. 13b cpv. 1 lett. c LDDS.

¹² Art. 13b cpv. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 13a lett. b LSEE.

¹³ Art. 13b cpv. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 13a lett. e LSEE.

lenza finalizzata al ritorno. In effetti, nel periodo esaminato, la carcerazione in vista di sfratto è stata ordinata solo di rado, in tutto 56 volte. La metà dei casi datava del 2003. I casi di carcerazione in vista di sfratto si registrano in prevalenza nel settore dell'asilo (68 %). Tra il 2001 e il 2003 sono state incarcerate quattro donne. Quanto alle classi di età, le più rappresentate erano quelle delle persone di età compresa tra i 18 e i 29 anni (18 persone incarcerate) e tra i 30 e i 39 anni (23 persone incarcerate). Le persone incarcerate provenivano in gran parte dall'Africa: delle 56 persone incarcerate, 10 provenivano dall'Africa occidentale, 22 dal Nordafrica e sei da altre regioni del continente africano. Un'altra importante area di provenienza (11 incarcerati) è quella della regione Europa-Balcani. Tutti i casi di carcerazione in vista di sfratto erano fondati sul medesimo motivo d'arresto: nel Cantone di Ginevra tale misura è stata ordinata esclusivamente a cagione del rischio di passaggio alla clandestinità. Questo dato è piuttosto sorprendente, in quanto dall'indagine sulla delinquenza delle persone incarcerate in vista di sfratto nel Cantone di Ginevra (cfr. cap. 4.2.1) emerge che la maggior parte degli uomini oggetto di misure coercitive è stata perseguita penalmente. Secondo l'OCP, questo risultato dipende dal fatto che tanto la legge quanto la prassi giudiziaria ginevrina esigono che venga comprovato l'indizio del rischio di passaggio alla clandestinità, dal momento che per l'autorità giudiziaria la carcerazione in vista di sfratto non deve avere carattere penale. Di conseguenza, chi infrange il perimetro di confinamento o di esclusione non viene incarcerato in virtù dell'articolo 13b capoverso 1 lettera b LDDS, bensì punito con la detenzione in applicazione dell'articolo 23a LDDS.

Nel *Cantone di Sciaffusa*, l'esecuzione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri compete all'ufficio degli stranieri (*Ausländeramt*). La carcerazione in vista di sfratto viene ordinata *con riserbo*. Nell'ambito della LDDS, la carcerazione in vista di sfratto viene ordinata perlopiù per violazione di prescrizioni di polizia degli stranieri e soggiorno illegale nonché per delinquenza. Nel settore dell'asilo, la carcerazione in vista di sfratto viene ordinata in considerazione dei seguenti criteri: possibilità di ottenere i documenti necessari in tempo utile, esistenza di un rischio di passaggio alla clandestinità e sussistere di reati. Nel Cantone di Sciaffusa, tra il 2001 e il 2003 la carcerazione in vista di sfratto è stata ordinata in 48 casi, il 60 per cento dei quali riguardava richiedenti l'asilo. In totale sono state incarcerate cinque donne. Delle 48 persone incarcerate, due erano minori di 18 anni. Più della metà degli incarcerati era costituita da persone di età compresa tra i 18 e i 29 anni. La categoria dai 30 ai 39 anni rappresentava il 27 per cento, quella dai 40 anni in poi il 10 per cento. Il 58 per cento delle persone incarcerate proveniva dall'area Europa-Balcani e dall'Europa dell'est, il 19 per cento dal Medio Oriente, il 17 per cento dall'Asia. Delle 28 persone incarcerate provenienti dai Balcani e dall'Europa dell'est, 17 erano richiedenti l'asilo, mentre tra i 17 casi di origine asiatica e mediorientale i richiedenti l'asilo erano 10. Nel periodo considerato sono stati incarcerati soltanto due africani, entrambi richiedenti l'asilo. Nella grande maggioranza dei casi, l'84 per cento circa, la carcerazione è stata ordinata a motivo del visibile rischio che gli interessati entrassero nella clandestinità. Nel 10 per cento dei casi la carcerazione è stata ordinata per esposizione a serio pericolo della vita e della salute altrui.

Nel *Cantone del Vallese*, le misure coercitive vengono ordinate dall'ufficio dello stato civile e degli stranieri (*Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle*, DZF). La carcerazione in vista di sfratto viene ordinata con *costanza e sistematicità*. A tale misura si fa capo con maggior frequenza nell'ambito della LDDS che non in quello dell'asilo. Una delle ragioni va ricercata nella posizione del Cantone,

attraversato dalla linea ferroviaria internazionale: spesso i doganieri italiani respingono nel Vallese le persone che entrano illegalmente in territorio italiano. La carcerazione viene ordinata quando un richiedente l'asilo si rifiuta di collaborare e anche nei casi in cui vi sono dubbi sull'identità del richiedente. Nel corso del triennio considerato, nel Cantone del Vallese sono state incarcerate in vista di sfratto 744 persone, il 55 per cento delle quali sottoposte al regime della LDDS. Le donne rappresentavano il 12 per cento delle persone incarcerate. Come negli altri Cantoni, la maggior parte delle persone incarcerate, per la precisione il 65 per cento, faceva parte della fascia d'età compresa tra i 18 e i 29 anni. Seguiva con il 24 per cento la fascia di età compresa tra i 30 e i 39 anni. Nel periodo esaminato sono stati incarcerati complessivamente 20 minorenni. Secondo il DZF, si riscontra talvolta in seguito ad accertamenti medici che una persona registrata come minorenni sia in realtà meno giovane di quanto pretende. Statisticamente, queste persone vengono registrate con la data di nascita indicata inizialmente. L'esperienza del DZF è stata confermata anche da altre autorità tra quelle interrogate. Le persone incarcerate nel Cantone del Vallese provenivano principalmente dai Balcani (33 %). Il 27 per cento proveniva dall'Africa, il 13 per cento dall'Europa dell'est, il 10 per cento dall'Asia e il 7 per cento dal Medio Oriente. Delle 342 persone incarcerate in vista di sfratto provenienti dalle regioni Europa-Balcani ed Europa dell'est, un po' più della metà erano assoggettate al regime dell'asilo. Tra gli incarcerati provenienti dalle rimanenti regioni predominano i casi retti dalla LDDS. Nel Cantone del Vallese, la carcerazione è sempre stata fondata, con una sola eccezione, sull'articolo 13b capoverso 1 lettera c LDDS, vale a dire sul rischio di passaggio alla clandestinità.

Nel *Cantone di Zurigo* l'esecuzione delle misure coercitive è di spettanza dell'ufficio della migrazione (*Migrationsamt*). La carcerazione in vista di sfratto viene applicata in modo mirato e sistematico ed è intesa anzitutto come strumento di lotta alla criminalità urbana. In primo piano troviamo furti, spaccio di droga e prostituzione. Quando uno straniero viene fermato dalla polizia, l'ufficio della migrazione controlla se il soggiorno dell'interessato non è gradito. Se questi frequenta determinati ambienti, è sprovvisto di mezzi o non vi è garanzia che lasci la Svizzera entro il termine assegnato, il suo soggiorno non è gradito e può esserne disposto l'allontanamento. In vista dell'esecuzione, l'interessato viene incarcerato. Se sussiste un'ipotesi di reato, verrà coinvolta l'autorità inquirente. Nel settore dell'asilo, si ricorre di principio alla carcerazione in vista di sfratto quando esiste una decisione di allontanamento passata in giudicato o quando le autorità hanno adottato dei provvedimenti e gli interessati non sono disposti a collaborare. La misura viene ordinata anche quando l'interessato, pur essendo in possesso dei documenti che gli consentono di lasciare la Svizzera, si rifiuta di partire spontaneamente anche se il termine di partenza è scaduto. Tra il 2001 e il 2003 sono state incarcerate 5767 persone. La consistenza di questa cifra dipende, secondo quanto indicato dalle autorità, dal fatto che Zurigo è un polo d'attrazione per gli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese e che nutrono intenzioni criminali. L'ambito della LDDS predomina nettamente, con una quota pari al 74 per cento. Le donne rappresentano il 25 per cento delle persone incarcerate nel Cantone di Zurigo dal 2001 al 2003. Le autorità spiegano la percentuale di donne insolitamente elevata con il fatto che Zurigo possiede un ambiente della prostituzione piuttosto grande. All'incirca i tre quinti delle persone arrestate aveva un'età compresa tra i 18 e i 29 anni, il 26 per cento aveva tra i 30 e i 39 anni. Le persone di 40 anni e oltre costituivano il 12 per cento. La maggior parte delle persone incarcerate proveniva dalla regione Europa-Balcani (31 %) e da quella dell'Europa dell'est (20 %). Nel Cantone

di Zurigo si registra il 22 per cento di persone con provenienze atipiche, una percentuale elevata rispetto ad altri cantoni; si tratta quasi esclusivamente di persone in situazione irregolare. Circa un terzo di esse proviene dal Brasile, un altro terzo dal resto dell'America del sud e l'ultimo terzo da Paesi europei (esclusi i Balcani e l'Europa dell'est). Infine, il 15 per cento degli incarcerati proviene dall'Africa, nella metà dei casi dall'Africa occidentale. Segue l'Asia, con una quota del 6 per cento, e il Medio Oriente, con il 5 per cento dei casi. Mentre i richiedenti l'asilo provengono in primo luogo dall'Africa, gli stranieri in situazione irregolare provengono prevalentemente dai Balcani e dall'Europa dell'est. In 5425 casi è stato invocato il motivo d'arresto previsto all'articolo 13b capoverso 1 lettera c LDDS, ossia il rischio di passaggio alla clandestinità. Di questi casi, quasi 4000 non sono stati sottoposti al controllo del giudice dell'arresto, perché essendo stato rispettato il termine di 96 ore, gli incarcerati non hanno dovuto essere condotti dinanzi all'autorità giudiziaria. In questi casi, il motivo d'arresto è stato stabilito dall'ufficio della migrazione. Gli interessati sono stati incarcerati specialmente poco prima del rinvio, a causa del rischio che passassero alla clandestinità. Al secondo posto, ma con un notevole distacco, troviamo il motivo di cui all'articolo 13b capoverso 1 lettera b LDDS, invocato in 333 casi soprattutto per violazione di una misura di confinamento o di esclusione o per comportamento criminale. Un altro motivo d'arresto, invocato in nove casi, è quello fondato sull'articolo 13b capoverso 1 lettera a LDDS, in virtù del quale lo straniero che è stato posto in carcerazione preliminare sulla base dell'articolo 13a vi è mantenuto in vista dello sfratto.

Tra i cinque Cantoni esaminati si riscontrano soprattutto numerose differenze, ma anche qualche similitudine. Tanto per cominciare, in tutti i Cantoni la carcerazione in vista di sfratto è applicata prevalentemente alle persone di età compresa tra i 18 e i 39 anni, la maggior parte delle quali di sesso maschile; l'unico Cantone con una percentuale consistente di donne è quello di Zurigo, con una quota del 25 per cento. Struttura delle età, distribuzione dei sessi e in parte anche la regione di provenienza corrispondono ampiamente alle quote che emergono dalle statistiche federali sull'asilo. Per quanto riguarda i principali Stati di provenienza, tra i Cantoni si riscontrano alcuni punti in comune, come ad esempio la percentuale costantemente elevata di persone originarie dei Balcani. Nel Cantone di Ginevra questa quota è nettamente inferiore a quella delle persone provenienti dall'Africa, mentre nel Cantone di Sciaffusa la quota di africani incarcerati è assolutamente esigua. Nel Cantone di Zurigo le persone provenienti dall'America latina rappresentano una quota consistente, superiore alla media. Se consideriamo i dati relativi al numero di casi, ci accorgiamo che si passa da un estremo all'altro: da un lato troviamo il minuscolo Cantone di Sciaffusa con i suoi 48 casi, dall'altro i 5767 casi del Cantone di Zurigo. Si tratta, come del resto anche nel caso dei Cantoni di Basilea Campagna e del Vallese, di un risultato prevedibile, in particolare sulla base delle quote assegnate ai Cantoni dall'UFM nel settore dell'asilo. Sorprende invece lo scarso numero di carcerazioni ordinate nel Cantone di Ginevra. Questa discrepanza si spiega con il fatto che i Cantoni applicano prassi diverse. Nel Cantone di Ginevra si punta soprattutto, nel settore dell'asilo, sulla consulenza finalizzata al ritorno e sulle partenze volontarie; la carcerazione in vista di sfratto è considerata come estremo rimedio. Per giunta, l'autorità giudiziaria incaricata di esaminare l'arresto fissa dei limiti all'applicazione, in quanto al momento di tale esame la possibilità di rinvio deve già essere molto concreta. I Cantoni di Basilea Campagna, Vallese e Zurigo, che ordinano di frequente la carcerazione in vista di sfratto, considerano anch'essi il criterio della possibilità di rinvio quando si tratta di stranieri da allontanare, ma ne fanno

un'interpretazione molto più estensiva e incarcerano anche le persone il cui rinvio si presenta difficile ma comunque possibile. Nel Cantone di Sciaffusa la carcerazione in vista di sfratto è applicata principalmente quando vi è un'elevata probabilità che lo sfratto possa effettivamente avvenire.

In tutti i Cantoni il rischio di passaggio alla clandestinità (art. 13b cpv. 1 lett. c LDDS) rappresenta il motivo d'arresto principale o esclusivo, ma anche sotto questo aspetto affiorano delle discrepanze tra le varie prassi cantonali. A Basilea Campagna e a Zurigo viene applicata con relativa frequenza anche la lettera b dell'articolo 13b LDDS, che prevede come motivo d'arresto la violazione del confinamento o dell'esclusione oppure l'esposizione a pericolo della vita e della salute altrui. La violazione del confinamento o dell'esclusione giustifica la carcerazione in vista di sfratto anche nel Cantone di Basilea Campagna, se viene commessa due volte, mentre nel Cantone di Ginevra alle fattispecie di questo tipo si applica l'articolo 23a LDDS, che prevede l'arresto o la detenzione. Infine, si riscontrano differenze anche nei principali gruppi di destinatari della misura: nei Cantoni di Ginevra, Basilea Campagna e Sciaffusa la misura è applicata soprattutto ai richiedenti l'asilo nella fase di esecuzione dell'allontanamento, mentre a Zurigo e nel Vallese riguarda nella maggior parte dei casi stranieri in situazione irregolare.

La questione della diversa applicazione delle misure coercitive a livello cantonale è stata evocata nel corso dei colloqui organizzati dal CPA. Secondo le autorità cantonali interrogate, questa situazione non pone problemi particolari ed è semplicemente una manifestazione del federalismo d'esecuzione. Le differenze dipenderebbero dalle diverse dimensioni dei Cantoni, dai rapporti della politica, dai mezzi finanziari e dal personale a disposizione e dalle proprietà fissate dalla politica migratoria. Le discrepanze creerebbero invece dei problemi di efficienza nell'ambito di attività dell'UFM. La politica del federalismo d'esecuzione sarebbe causa di problemi di coordinamento a livello di messa in atto nell'organizzazione delle partenze e si risolverebbe in una perdita di controllo. Gli specialisti delle organizzazioni non governative criticano le differenze di intensità nell'applicazione delle misure coercitive, perché gli interessati non se le spiegano, hanno l'impressione che l'applicazione di tali misure nasconda ingiustizie o inimicizie personali e perciò il consenso per le decisioni adottate si riduce.

2.2 Durata e risultati della carcerazione in vista di sfratto

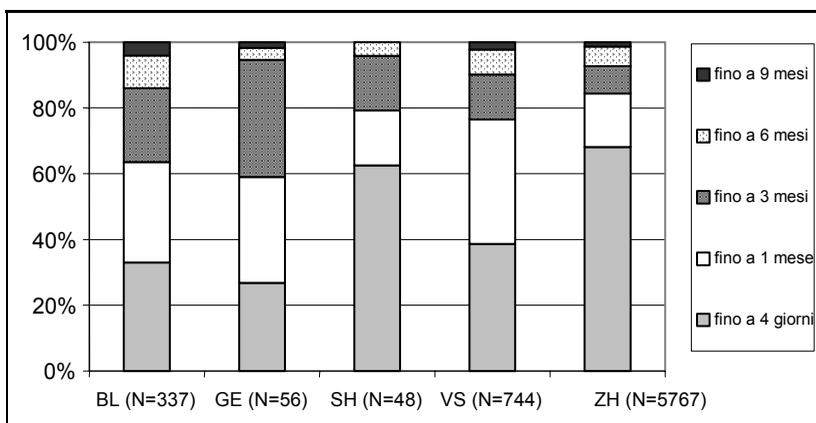
Aspetti quali i motivi d'arresto o la regione di provenienza delle persone incarcerate in vista di sfratto possono senz'altro caratterizzare la prassi seguita da un Cantone a livello di applicazione; tuttavia, ciò che conta è sapere in quali Cantoni e con quali gruppi di persone l'obiettivo centrale della carcerazione in vista di sfratto – ovvero il rinvio delle persone incarcerate – è stato raggiunto con la maggior frequenza, e quanto è durata la carcerazione in questi casi. Nei Cantoni che presentano un numero elevato di casi, e anche nell'ambito dell'apprezzamento globale, si sono potute individuare correlazioni significative a questo proposito.

2.2.1 Durata della carcerazione

Un parametro semplice applicabile alla durata della carcerazione è quello del suo valore medio. Nel Cantone di Basilea Campagna, durante il periodo considerato la carcerazione è durata mediamente 47 giorni, nel Cantone di Ginevra 38, nel Vallese 30, nel Cantone di Zurigo 22 e 20 nel Cantone di Sciaffusa. Se si considerano separatamente i due regimi giuridici, si constata che nel settore dell'asilo la durata media è talvolta visibilmente più elevata che non nell'ambito della LDDS¹⁴. Esiste evidentemente un solido legame tra una media poco elevata e la frequenza delle carcerazioni di breve durata, come emerge dal grafico che segue, nel quale la durata della carcerazione è ripartita in cinque categorie¹⁵:

Figura 3

Carcerazione in vista di sfratto: durata della carcerazione per Cantone (nel regime della LDDS e dell'asilo)



Fonte: IPZ/CPA

Nei Cantoni esaminati, da uno scarso 60 per cento a un buon 80 per cento delle persone incarcerate è rimasto in carcere per meno di un mese. I casi di carcerazione per un periodo di oltre sei mesi sono rari: totalizzano tra lo zero (Cantone di Sciaffusa) e il 4 per cento (Cantone di Basilea Campagna). In quattro Cantoni la carcerazione di breve durata, da uno a quattro giorni, fa la parte del leone, soprattutto nei Cantoni di Sciaffusa e Zurigo. Nel Cantone di Ginevra, le carcerazioni fino a un mese e quelle fino a tre mesi sono leggermente più frequenti delle carcerazioni di breve durata. I Cantoni di Ginevra e Sciaffusa si distinguono per l'esiguo numero di

¹⁴ Durata media della carcerazione nel regime della LDDS e dell'asilo secondo i Cantoni: BL 15 giorni nel regime della LDDS/55 nel settore dell'asilo; GE 53/31; SH 5/31; VS 21/40 e ZH 10/54.

¹⁵ La struttura delle categorie corrisponde a quanto previsto dalle disposizioni legali sulla durata della carcerazione. La prima categoria è costituita dalle carcerazioni da uno a quattro giorni, dato che dopo 96 ore la legalità e l'adeguatezza della misura devono essere esaminate da un'autorità giudiziaria. La categoria che comprende le carcerazioni fino a tre mesi è strutturata in base all'articolo 13b capoverso 2 LDDS, il quale prevede che la carcerazione può durare al massimo tre mesi, e che può essere prolungata di altri sei mesi con il consenso dell'autorità giudiziaria.

carcerazioni di durata superiore ai tre mesi; i Cantoni di Basilea Campagna e del Vallese presentano invece quote proporzionalmente elevate di carcerazioni da oltre tre a nove mesi. Per dare un'idea degli ordini di grandezza in cifre assolute, a Basilea Campagna sono state incarcerate 14 persone per un periodo da oltre sei mesi alla durata massima prevista, a Ginevra una, nel Vallese 17 e nel Cantone di Zurigo 81, 62 dei quali richiedenti l'asilo. Se consideriamo più da vicino la carcerazione di durata massima, constatiamo che nel Cantone di Basilea Campagna l'hanno subita cinque persone; a Zurigo 29 persone sono rimaste incarcerate per un periodo da otto a nove mesi, nel Cantone del Vallese sei, di cui una per nove mesi completi. Nel Cantone di Ginevra, la persona rimasta incarcerata più a lungo lo è stata per sette mesi. Mentre nei Cantoni di Basilea Campagna e Ginevra, a causa della esigua quota di stranieri in situazione irregolare in tutte o quasi tutte le categorie di durata, i casi che riguardano richiedenti l'asilo sono più numerosi, negli altri Cantoni questa situazione si ritrova soltanto nelle categorie di durata superiore a un mese. Nel Cantone di Zurigo, l'85 per cento delle 3926 persone incarcerate era costituito da stranieri in situazione irregolare¹⁶, mentre i richiedenti l'asilo totalizzano appena il 15 per cento. Sono stati incarcerati per un periodo non superiore a un mese 640 stranieri in situazione irregolare e 300 richiedenti l'asilo. Nei casi di carcerazione per un periodo di oltre un mese, la parte di richiedenti l'asilo è da due a quattro volte superiore (fino a 3 mesi: 313 richiedenti l'asilo contro 166 stranieri in situazione irregolare; fino a 6 mesi: 273 contro 68; fino a 9 mesi: 62 contro 19).

Come si intuisce già di primo acchito alla lettura delle cifre relative ai giorni di carcerazione, le disparità che si riscontrano tra un Cantone e l'altro nell'applicazione della carcerazione in vista di sfratto si riflettono anche sulla durata dei periodi d'incarcerazione. Le disparità che emergono vanno ricercate tanto nelle prassi diverse adottate a livello di applicazione dalle autorità migratorie cantonali, quanto nel successo del rinvio dopo un periodo di tre mesi, ma anche nelle diverse prassi seguite dalle autorità giudiziarie cantonali in materia di esame della carcerazione e di valutazione delle istanze di proroga della stessa. Le numerose carcerazioni di breve durata, che non eccedono le 96 ore di tempo, pongono un problema: non essendo mai state esaminate da un giudice, ci si domanda se fossero effettivamente giustificate da un valido motivo d'arresto.

2.2.2 Esito della carcerazione rispetto alla sua durata

Per illustrare l'esito della carcerazione, il CPA ha stabilito di ordinare le cifre nelle seguenti categorie: rimpatrio, rinvio in un Paese terzo, scarcerazione disposta dall'autorità migratoria, scarcerazione disposta dal giudice dell'arresto, passaggio alla detenzione preventiva o all'espiazione della pena. La documentazione di base contiene informazioni più dettagliate e una descrizione di fattispecie citate ad esempio. In questa sede sia detto soltanto, a titolo riassuntivo, che il risultato più frequente della misura (facendo astrazione per una volta dalla questione del rinvio) consiste nella scarcerazione degli stranieri in situazione irregolare e dei richiedenti l'asilo da parte dell'autorità migratoria. Risultato che può sfociare nel passaggio alla clandestinità o nella partenza non controllata dell'interessato. Gli altri tipi di esito raggiungono valori che non superano pochi punti percentuali, o addirittura inferiori all'1 per

¹⁶ Cfr. in proposito anche la tabella riportata nell'allegato 3, che riporta il numero di carcerazioni in base alla durata, al regime giuridico e all'esito della misura.

cento. Nella tabella che segue, le categorie di esito si riducono a due: rinvio e non rinvio. Essa riporta le quote complessive e quelle specifiche dei due settori LDDS e asilo, ripartite secondo i Cantoni.

Tabella 1

Rinvii al termine della carcerazione in vista di sfratto, ripartiti per Cantone

	Quota complessiva		LDDS		Asilo	
	Rinvio	Non rinvio	Rinvio	Non rinvio	Rinvio	Non rinvio
BL	59% (n=199)	41% (n=138)	75% (n=51)	25% (n=17)	55% (n=148)	45% (n=121)
GE	50% (n=28)	50% (n=28)	50% (n=9)	50% (n=9)	50% (n=19)	50% (n=19)
SH	92% (n=44)	8% (n=4)	100% (n=19)	0%	86% (n=25)	14% (n=4)
VS	77% (n=570)	23% (n=174)	87% (n=356)	13% (n=52)	64% (n=214)	36% (n=122)
ZH	86% (n=4978)	14% (n=789)	95% (n=4025)	5% (n=208)	62% (n=953)	38% (n=581)
Media delle quote cantonali	73%	27%	81%	19%	63%	37%

Fonte: IPZ/CPA

All'esame delle *quote complessive* relative ai rinvii si constata che le cifre variano da Cantone a Cantone, passando dal 50 per cento del Cantone di Ginevra al 92 per cento del Cantone di Sciaffusa. In tutti i Cantoni a parte Ginevra, la carcerazione in vista di sfratto si dimostra *più efficace nell'ambito della LDDS che non nel settore dell'asilo*. La media delle quote cantonali raggiunge l'81 per cento nella categoria degli stranieri in situazione irregolare¹⁷. L'alta percentuale trova le sue ragioni nel fatto che gli stranieri in situazione irregolare sono perlopiù in possesso dei documenti di viaggio e sono cittadini di Paesi che riammettono senza difficoltà i propri cittadini; generalmente, inoltre, per gli stranieri in situazione irregolare un soggiorno in carcere non avrebbe nessuna convenienza, in quanto mirano a ritornare al più presto alle loro fonti di profitto. *Nel settore dell'asilo*, la percentuale dei rinvii è un po' meno elevata e in media tocca il 63 per cento. Soltanto Sciaffusa si trova molto nettamente al di sopra della media: in questo Cantone i richiedenti l'asilo sfrattati al termine della carcerazione rappresentano l'86 per cento. Uno dei motivi potrebbe risiedere nel fatto che in genere nel Cantone la carcerazione viene ordinata soltanto quando il rinvio è altamente probabile. Negli altri Cantoni, i richiedenti l'asilo vengono incarcerati con maggior frequenza anche se sono sprovvisti di documenti, se è difficile accertare la loro identità o procurar loro i necessari documenti di viaggio e se provengono da Paesi (perlopiù africani) con i quali la Svizzera non ha

¹⁷ La quota dei rinvii è ancora più elevata, e nell'ambito della LDDS tocca addirittura il 94 per cento (n=4460), se la si calcola in base al numero totale dei casi sottoposti alla LDDS di tutti i Cantoni esaminati. Nel settore dell'asilo, invece, se si considera il totale dei casi in tutti e cinque i Cantoni, la quota dei rinvii si ferma al 62 per cento (n=1359). La quota complessiva dei due settori è pari all'84 per cento (n=5819).

concluso alcun accordo di riammissione. La quota esigua riscontrata nel Cantone di Ginevra è fortemente tributaria dell'alto numero di carcerati algerini che, pur disponendo di un lasciappassare rilasciato dal Consolato, si erano opposti allo sfratto con la forza e pertanto erano stati rifiutati da tutte le compagnie aeree.

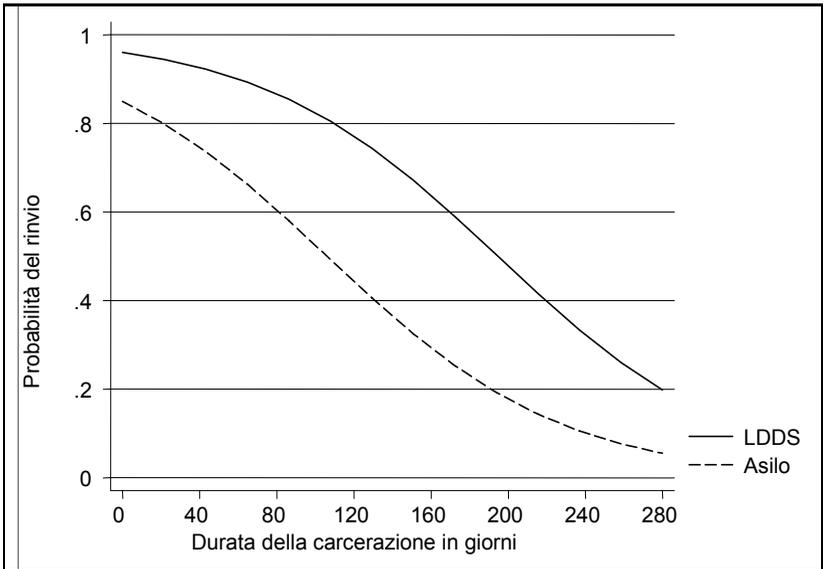
Se analizziamo la *quota di rinvii nelle singole categorie di durata*, riscontriamo parimenti considerevoli differenze. Dopo un mese di carcerazione, la quota tende a decrescere, e questa tendenza si ritrova allo stesso modo in tutti i Cantoni e in entrambi i settori. A titolo rappresentativo, esaminiamo l'andamento delle quote di rinvio in due Cantoni che seguono una prassi differente (per i valori degli altri Cantoni si veda la tabella figurante nell'allegato 3). Nel Cantone di Sciaffusa, la quota di rinvio sfiora il 100 per cento, sia *tra gli stranieri in situazione irregolare* sia tra i 17 casi di incarcerazione fino a quattro giorni, sia per i due casi di incarcerazione fino a un mese. Nel Cantone del Vallese, il 93 per cento degli stranieri in situazione irregolare (168 persone) ha potuto essere rinviato entro i primi quattro giorni di carcerazione; tra i casi di incarcerazione fino a un mese la quota è ancora pari al 92 per cento (144 persone), per poi scendere al 67 per cento (31 persone) nella categoria dei casi di incarcerazione fino a tre mesi, al 55 per cento nella categoria di incarcerazione fino a sei mesi (12 persone) e al 33 per cento (1 persona) nella categoria dell'incarcerazione fino a nove mesi. Quanto ai *richiedenti l'asilo allontanati*, la tendenza che emerge è la seguente: nel Cantone di Sciaffusa la quota dei rinvii raggiunge il 100 per cento (13 persone) tra i casi di incarcerazione fino a quattro giorni, l'83 per cento (5 persone) tra i casi di incarcerazione fino a un mese, il 75 per cento (6 persone) tra i casi di incarcerazioni fino a tre mesi e il 50 per cento (1 persona) tra i casi di incarcerazione fino a sei mesi; nel Cantone del Vallese, ha potuto essere espulso il 55 per cento (59 casi) delle persone incarcerate fino a quattro giorni, ma la quota di rinvii sale all'89 per cento (111 casi) tra le persone incarcerate fino a un mese, per poi scendere al 63 per cento (35 casi) tra le persone incarcerate fino a tre mesi, al 23 per cento (8 casi) tra chi è stato incarcerato fino a sei mesi e al 7 per cento (1 caso) tra le persone incarcerate fino a nove mesi. La quota di rinvii in questa ultima categoria è leggermente più elevata nel Cantone di Basilea Campagna, dove si fissa al 14 per cento (2 casi) e quadruplica addirittura nel Cantone di Zurigo, dove raggiunge il 29 per cento (18 persone). A differenza di quanto si riscontra negli altri quattro Cantoni considerati, nel Cantone di Zurigo la quota meno elevata di rinvii si registra nella categoria delle incarcerazioni fino a sei mesi (17 % o 47 persone) invece che in quella delle persone incarcerate più a lungo, fino a nove mesi. Nella categoria delle persone incarcerate fino a sei mesi sono stati rilasciati 226 richiedenti l'asilo, in parte per riservare un margine di tempo e tenere aperta la possibilità di incarcerarli di nuovo in un secondo tempo e in parte perché il motivo d'arresto non sussisteva più. La carcerazione è stata prorogata nei casi in cui le probabilità di rinvio erano relativamente intatte. In seguito a questa ferma la quota di rinvii nell'ultima fase della carcerazione è risalita. Ciò nonostante, non ha potuto essere espulso più di un terzo delle persone ancora incarcerate.

Complessivamente, si constata che la marca dell'80 per cento di rinvii viene superata soltanto nelle categorie delle carcerazioni di breve durata e di quelle fino a un mese; nella categoria delle incarcerazioni fino a tre mesi la quota cala nettamente. Come si evince alla lettura della figura 4, la carcerazione in vista di sfratto è efficace soprattutto quando è di breve durata nonché – distinguendo tra i due settori – se applicata agli stranieri in situazione irregolare. Il grafico illustra la curva della pro-

babilità del rinvio (asse y) calcolata in funzione della *durata della carcerazione* (asse x) sulla base dei dati dei cinque Cantoni esaminati.

Figura 4

Carcerazione in vista di sfratto: esito in funzione della durata



Fonte: IPZ

L'illustrazione mostra gli effetti del *regime giuridico* e della *durata della carcerazione* sulla probabilità di successo del rinvio. La probabilità dello sfratto scema rapidamente con il protrarsi della carcerazione, ma nella categoria degli stranieri in situazione irregolare è generalmente più elevata di quanto non lo sia in quella dei richiedenti l'asilo. Se si considerano le regioni da cui provengono le persone incarcerate in vista di sfratto, si riscontra che la probabilità di un rinvio in funzione della durata della carcerazione è sempre di molto maggiore tra le persone che provengono dai Balcani che non tra gli espulsi di origine africana¹⁸.

Dalle quote di rinvio cantonali in funzione della durata emerge, in particolar modo nel settore dell'asilo, che la carcerazione in vista di sfratto sfocia in un rinvio soprattutto in caso di carcerazione breve. Se la carcerazione si protrae, tale quota decresce rapidamente. Taluni Cantoni, come Sciaffusa o Ginevra, non ricorrono quasi mai a carcerazioni troppo prolungate; questo dato induce a presumere che l'articolo 13c capoverso 5 lettera a LDDS, in base al quale la carcerazione ha termine se il motivo d'arresto viene a mancare o se risulta che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi, viene interpretato in modo diverso. Se analizziamo i casi di carcerazione prolungata e il loro esito, notiamo che in definitiva viene sfrattato appena un terzo dei richiedenti l'asilo incarcerati, e la quota scende fino a un decimo; perciò non si può fare a meno di sospettare che

¹⁸ Il relativo grafico figura nell'appendice 3 della documentazione di base, pag. 10.

in certi casi la carcerazione venga utilizzata anche come mezzo di pressione, nel senso di una carcerazione coattiva. Durante i colloqui con il CPA, diversi esponenti di organizzazioni non governative hanno sostenuto tale opinione. In altri casi può invece darsi che alla fine non sia stato possibile ottenere i documenti.

La questione di sapere quali effetti potrebbe avere un'eventuale *estensione della durata massima* della carcerazione in vista di sfratto sulla quota dei rinvii non può essere indagata in questa sede: la presente analisi statistica esamina la situazione de lege lata. Tra le autorità migratorie interrogate dal CPA, qualcuno si aspetta però che un'estensione della durata della carcerazione possa avere un effetto psicologico (deterrente) e indurre un'accresciuta disponibilità, da parte degli incarcerati, a collaborare all'accertamento dell'identità e all'ottenimento dei documenti. Alcuni degli interrogati hanno tuttavia osservato che già sotto il regime della carcerazione così com'è concepita oggi, si sa già dopo un tempo relativamente breve chi coopera e chi no. Ciò è confermato anche dalla presente indagine, dalla quale risulta che nella categoria delle carcerazioni di breve durata la quota dei rinvii è elevata sia nel regime dell'asilo sia in quello della LDDS, e che con il sistema attuale che limita la durata della carcerazione a un massimo di nove mesi non si riesce a convincere taluni individui né a cooperare né a partire. Perciò, si può legittimamente dubitare che in casi di questo genere un'estensione della carcerazione possa mutare la situazione in modo significativo.

2.2.3 Il ruolo della carcerazione in vista di sfratto nella procedura di esecuzione in materia d'asilo

Dal confronto dei risultati concernenti la carcerazione in vista di sfratto con i dati dell'UFM relativi alle partenze e agli avvisi di esecuzione si può dedurre la loro contestuale importanza. La carcerazione in vista di sfratto viene considerata unicamente nel settore dell'asilo. Non è possibile effettuare un analogo confronto nel settore della LDDS, a causa della discordanza tra i dati nonché della loro lacunosità o della mancanza di termini di raffronto. Le cifre relative ai singoli Cantoni indicate nella tabella 2 sono tratte dalle statistiche annuali dell'UFM e riguardano soltanto le partenze effettive; le esecuzioni in sospeso non sono considerate.

Partenze e avvisi di esecuzione nel settore dell'asilo in confronto agli ordini di carcerazione in vista di sfratto 2001–2003 (Basilea Campagna: 2002–2003)¹⁹

	Partenze e avvisi di esecuzione					Totale ordini di carcerazione in vista di sfratto	Carcerazione in vista di sfratto sfociate in un rinvio (in cifre assolute e in percentuale)	Quota di rinvii (rimpatritio nel Paese d'origine / rinvio in un Paese terzo) preceduti da carcerazione in vista di sfratto
	Partenze autonome controllate (in cifre assolute e in percentuale)	Rimpatritio / rinvio in un Paese terzo (in cifre assolute e in percentuale)	Partenze non controllate (in cifre assolute e in percentuale)	Trasferimento di competenza ad un altro Cantone e altre partenze (in cifre assolute e in percentuale)	Totale partenze			
BL	236	116	724	137	1213	204	112	97 %
	19 %	10 %	60 %	11 %	100 %		55 %	
GE	567	277	1439	208	2491	38	19	7 %
	23 %	11 %	58 %	8 %	100 %		50 %	
SH	93	60	314	69	536	29	25	42 %
	17 %	11 %	59 %	13 %	100 %		86 %	
VS	397	278	1191	114	1980	336	214	77 %
	20 %	14 %	60 %	6 %	100 %		64 %	
ZH	1565	1006	4357	737	7665	1534	953	95 %
	20 %	13 %	57 %	10 %	100 %		62 %	

Fonte: UFM/CPA

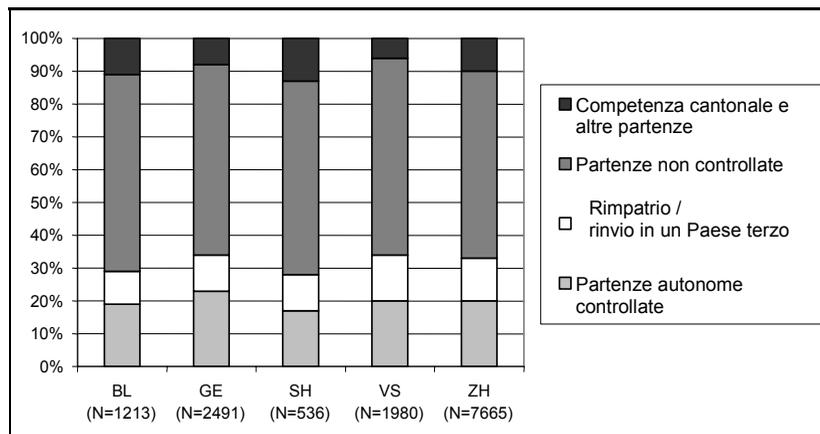
A prima vista, la tabella mostra che le percentuali dei vari tipi di partenza variano appena da un Cantone all'altro. Il Cantone di Ginevra presenta la quota più elevata – il 23 per cento – di partenze autonome controllate, mentre la meno elevata, il 17 per cento, si registra nel Cantone di Sciaffusa (seconda colonna). Sono ugualmente elevati nei vari Cantoni anche i rinvii (tra il 10 e il 14 %, terza colonna), nel cui novero sono comprese sia le persone rinviate al termine di una carcerazione in vista di sfratto, sia quelle che sono state accompagnate direttamente all'aeroplano dalla polizia senza subire una carcerazione. Se si analizzano i dati espressi in cifre assolute, si nota che il Cantone di Ginevra non si classifica al secondo posto nella catego-

¹⁹ Ecco qualche spiegazione a proposito delle rubriche della tabella. Nella colonna delle partenze autonome controllate rientrano le persone che hanno comprovatamente lasciato la Svizzera di propria spontanea volontà, mentre in quella dei rinvii figurano le persone che sono state rinviate in modo coatto, chi in patria, chi in un Paese terzo; la colonna delle partenze non controllate comprende invece le persone di cui, secondo le informazioni fornite dalla polizia degli stranieri, non si conosce il luogo di soggiorno; nella colonna relativa al trasferimento di competenze ad altri Cantoni troviamo le persone la cui situazione è stata regolata in base alla LDDS (ad es. in seguito a matrimonio); nella stessa colonna figurano, come «altre partenze» in particolare le persone che sono decedute durante la procedura di esecuzione o il cui soggiorno è stato radiato in seguito al deposito di più di una domanda. Le cifre di Basilea Campagna non comprendono il 2001, in quanto per quell'anno non erano disponibili dati per tutto l'arco dell'anno.

ria dei rinvii, come corrisponderebbe invece alla posizione del Cantone nella tabella qui appresso basata sulla chiave di ripartizione dell'UFM²⁰ e come risulta anche dalle sue altre partenze e dai suoi altri avvisi di esecuzione. Evidentemente, il Cantone di Ginevra ricorre più raramente a questa misura, ma in confronto al Vallese presenta un numero decisamente alto di partenze autonome. La figura 5 rappresenta graficamente, a scopo illustrativo, i dati relativi a partenze ed avvisi di esecuzione di cui alla tabella 2 (colonna 2-5).

Figura 5

**Partenze e avvisi di esecuzione nel settore dell'asilo 2001-2003
(Basilea Campagna: 2002-2003)**

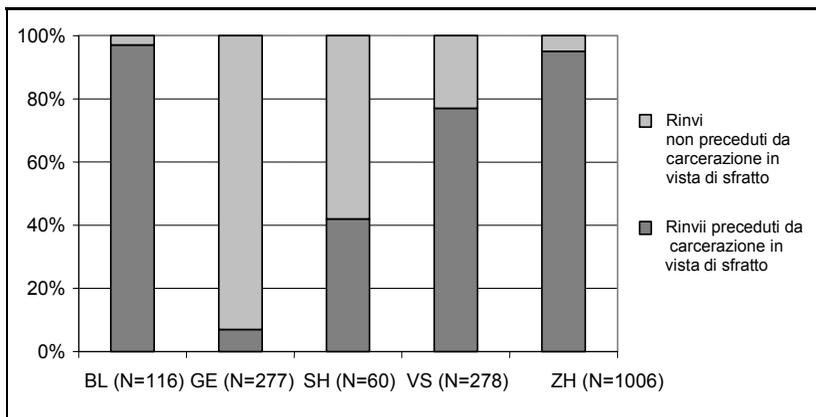


Fonte: UFM

Le considerazioni che seguono si riferiscono alla categoria rimpatri/rinvii in un Paese terzo, che nei Cantoni considerati, come abbiamo già avuto modo di vedere, rappresenta quote comprese tra il 10 e il 14 per cento. Ora, se mettiamo a confronto le cifre sui rinvii con il numero di persone che prima del rinvio erano state incarcerate in vista di sfratto, riscontriamo profonde differenze. Nei Cantoni di Basilea Campagna e Zurigo è stato incarcerato in vista di sfratto rispettivamente il 97 e il 95 per cento delle persone in attesa di rinvio, mentre a Ginevra, ad esempio, soltanto il 7 per cento delle persone rinviate era stato posto in carcerazione (cfr. figura 6 nonché l'ultima colonna della tabella 2).

²⁰ In base alla chiave di ripartizione, ai cinque Cantoni esaminati sono assegnate le quote seguenti: Basilea Campagna 3,7 %, Ginevra 5,6 %, Sciaffusa 1,1 %, Vallese 3,9 %, Zurigo 17 %.

**Rinvii preceduti e non da una carcerazione in vista di sfratto 2001–2003
(Basilea Campagna: 2002–2003)**



Fonte: CPA

Nel Cantone del Vallese era stato previamente incarcerato il 77 per cento delle persone rinviate, nel Cantone di Sciaffusa il 42 per cento. Nel Cantone di Zurigo la maggior parte delle persone tenute a lasciare la Svizzera è stata previamente incarcerata per un periodo breve, per evitare il passaggio alla clandestinità e non vanificare tutti gli sforzi compiuti dalle autorità nella preparazione del rinvio. Soltanto un 5 per cento delle persone sfrattate è stato accompagnato all'aeroporto dalle forze dell'ordine senza essere previamente incarcerato. Questo 5 per cento era costituito specialmente da famiglie. Un quadro analogo si presenta nel Cantone di Basilea Campagna e del Vallese. Il Cantone di Sciaffusa, invece, presenta una quota proporzionalmente esigua di carcerazioni in vista di sfratto tra le persone poi rinviate (42 %); di conseguenza, il numero di stranieri accompagnati all'aeroporto dalla polizia senza dapprima venir incarcerati è relativamente elevato – e sotto questo aspetto la situazione è analoga a quella che si presenta nel Cantone di Ginevra. Questi dati dimostrano che nel settore dell'asilo la frequenza delle carcerazioni non va necessariamente di pari passo con una quota elevata di rinvii, e che pertanto la carcerazione in vista di sfratto è soltanto *una* delle possibilità, non l'unico strumento che consente di realizzare lo sfratto.

Considerate le differenze che intercorrono tra un Cantone e l'altro, è d'obbligo chiedersi in che misura la carcerazione in vista di sfratto sia davvero indispensabile per garantire l'allontanamento. Ginevra e Zurigo presentano quote di rinvii molto simili (risp. 11 % e 13 %). Ma a Ginevra è stato incarcerato soltanto il 7 per cento delle persone poi rinviate, mentre a Zurigo tale quota raggiunge il 95 per cento. Nell'ambito dei colloqui svolti dal PCA, gli esponenti delle organizzazioni non governative hanno esternato dei dubbi quanto alla generale necessità di ordinare la carcerazione prima del rinvio e all'effettivo sussistere in tutti i casi di un motivo d'arresto. Si è sentito dire che nel Cantone di Zurigo vengono incarcerate anche le persone che possono essere sfrattate facilmente, nonostante non sussistesse alcun motivo d'arresto e senza che vi fosse alcuna ragione di credere che gli interessati

intendessero sottrarsi allo sfratto. Poiché in questi casi lo sfratto è eseguito entro quattro giorni, l'ordine di carcerazione non viene sottoposto alla censura del giudice.

La tabella 2 illustra inoltre (cfr. penultima colonna) anche le differenze che sussistono tra le quote di rinvio relative ai richiedenti l'asilo incarcerati: nel Cantone di Zurigo è stato rinviato complessivamente il 62 per cento dei 1534 richiedenti incarcerati, mentre 581 di loro non hanno potuto essere sfrattati. Nel Cantone di Ginevra questa quota non supera il 50 per cento, ma si tratta in cifre assolute di sole 19 persone. Si tratta di differenze di peso soprattutto dal profilo finanziario, come vedremo nel prossimo capitolo, nel quale esamineremo la questione del costo dei rinvii.

Nella figura 5 e nella tabella 2 sono indicate anche le quote di partenze non controllate. Sotto questo aspetto, le differenze tra i Cantoni sono minime. Dai dati che figurano nella tabella non è possibile dedurre se facendo frequente ricorso alla carcerazione si possa ridurre il numero di richiedenti in attesa di allontanamento che passano alla clandestinità, o se invece non se ne provochi l'aumento. Visti i risultati di cui disponiamo, non è possibile spiegare le quote diverse di rinvii tra le persone precedentemente incarcerate col fatto che negli agglomerati urbani il rischio di passaggio alla clandestinità è più elevato e che pertanto il rinvio deve essere garantito con la carcerazione. I Cantoni di Ginevra e Zurigo presentano entrambi un importante centro urbano e quote ugualmente elevate di avvisi di esecuzione, ma praticano una politica diversa per quanto riguarda la frequenza degli ordini di carcerazione.

Esamineremo ora se la prassi applicata in materia di sfratto ha delle ripercussioni sulla procedura d'allontanamento. Per farlo, paragoneremo le cifre relative al numero di persone in procedura di esecuzione alla fine del 2000 con quelle relative alla situazione che si presentava a fine 2003 (ammissioni provvisorie non comprese). Per persone in procedura di esecuzione s'intendono gli individui la cui domanda d'asilo è stata respinta con una decisione passata in giudicato e che si trovano in fase di partenza²¹. La tabella 3 si basa sul presupposto che il numero di persone in procedura di esecuzione corrisponde alle quote di richiedenti l'asilo previste dalla chiave di ripartizione. Le cifre effettive sono confrontate con un valore «ideale» dedotto dal numero totale di persone che si trovava in procedura di esecuzione in tutta la Svizzera in quello stesso periodo. Questo totale è ripartito tra i Cantoni in base al numero di domande d'asilo assegnato ai singoli Cantoni esaminati in base alla chiave di ripartizione.

²¹ La statistica dell'UFM distingue tra le seguenti categorie di persone: quelle per le quali è prevista/interrotta l'esecuzione, quelle che si trovano nella fase di ottenimento dei documenti (casi in cui è pendente una richiesta di aiuto all'esecuzione all'UFM), quelle che si trovano in procedura di partenza e i casi speciali.

Numero di persone in procedura di esecuzione (al 31.12.2000 e al 31.12.2003)

	Persone in procedura di esecuzione	Valore ideale (in confronto all'insieme dei Cantoni)	Differenza tra i dati effettivi e il valore ideale, in cifre assolute (percentuali tra parentesi)	Persone in procedura di esecuzione	Valore ideale (in confronto all'insieme dei Cantoni)	Differenza tra dati effettivi e valore ideale
	31.12.2000		31.12.2000	31.12.2003		31.12.2003
BL	448	512	- 64 (- 13 %)	638	641	- 3 (- 0,5 %)
GE	1183	774	+ 409 (+ 53 %)	1525	970	+ 555 (+57 %)
SH	72	152	- 80 (- 53 %)	142	191	- 49 (- 26 %)
VS	419	539	- 120 (- 22 %)	554	676	- 122 (- 18 %)
ZH	2303	2350	- 47 (- 2 %)	3489	2945	+ 544 (+ 18 %)

Fonte: UFM/CPA

Dal confronto tra la seconda e la quinta colonna risulta che il numero di persone in procedura di esecuzione è aumentato in tutti i Cantoni. Il Cantone di Ginevra si distingue per un numero particolarmente elevato di casi. Questo incremento in termini assoluti si relativizza se consideriamo i valori ideali dei singoli Cantoni, dedotti dal numero totale di casi in procedura di esecuzione. Questi valori sono indicati nella terza e nella sesta colonna. Se la differenza (quarta colonna) è negativa, il numero di persone in procedura di esecuzione nel Cantone è inferiore al numero previsto in base alla chiave di ripartizione. Nel 2000, una simile situazione si verificava nei Cantoni di Basilea Campagna, Sciaffusa, Vallese e Zurigo. Secondo l'UFM, detti Cantoni adempivano dunque il loro compito esecutivo, perlomeno sotto questo aspetto. Il Cantone di Ginevra presenta un'eccedenza di 409 persone, vale a dire un grosso accumulo di pendenze. Se analizziamo i dati che figurano nella settima colonna, ci accorgiamo che nel 2003 l'accumulo di pendenze è ulteriormente aumentato, passando dal 53 al 57 per cento rispetto al valore ideale. Nell'intervallo, il numero di persone in procedura di esecuzione è aumentato anche nel Cantone di Zurigo in misura maggiore di quanto si potesse presumere sulla base della chiave di ripartizione (da - 2 % a + 18 %). Nei Cantoni di Basilea Campagna e Sciaffusa, che si trovano ancora al di sotto del valore ideale, il numero di persone in procedura di esecuzione ha comunque subito un leggero aumento tra la fine del 2000 e la fine del 2003. La situazione è rimasta costante soltanto nel Cantone del Vallese. Data l'eterogeneità dei dati emersi, non è possibile affermare che la frequenza della carcerazione in vista di sfratto influisca sul numero di casi in procedura di esecuzione. Nel Cantone di Zurigo, ad esempio, il numero di casi è aumentato in misura significativa rispetto al valore ideale, nonostante il sistematico ricorso alla carcerazione, mentre a Ginevra, a dispetto delle svantaggiose condizioni di partenza (grosso

accumulo di pendenze), si è registrato soltanto un tasso di crescita del 4 per cento anche se la carcerazione veniva ordinata di rado.

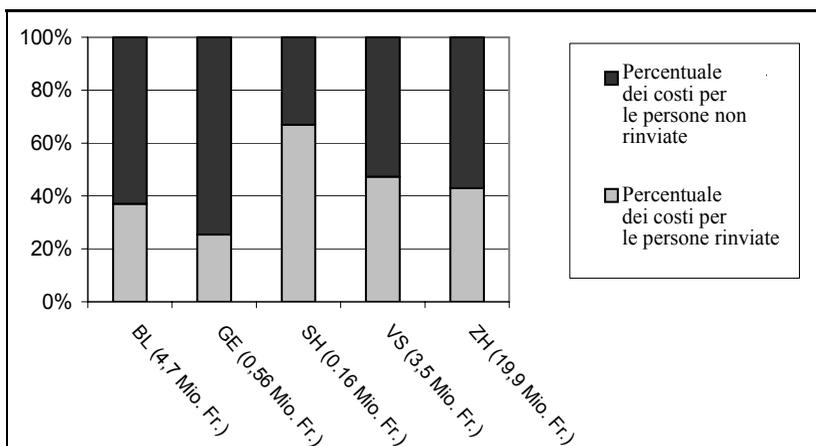
2.3 Costo della carcerazione in vista di sfratto

Nel capitolo precedente abbiamo descritto la prassi eterogenea seguita dai Cantoni per quel che riguarda la durata della carcerazione e le differenze che si riscontrano da un Cantone all'altro per quanto concerne l'entità delle quote di rinvio. Ora procederemo a un confronto tra i costi della carcerazione nel settore dell'asilo e in quello della LDDS. A tale riguardo occorre innanzitutto rilevare che secondo tutti i Cantoni il fattore dei costi non svolge alcun ruolo quando si tratta di ordinare una carcerazione in vista di sfratto. Con l'eccezione del Cantone di Zurigo, che si servirebbe maggiormente della carcerazione in vista di sfratto se disponesse di un maggior numero di posti, tutti i Cantoni hanno indicato che i posti di cui dispongono sono sufficienti. In caso di bisogno essi affittano posti in altri Cantoni. I Cantoni sopportano i costi della carcerazione che insorgono nel settore della LDDS, mentre nel settore dell'asilo l'UFM versa un'indennità di 130 franchi per persona e giorno di carcerazione.²² I costi per giorno di carcerazione variano da un Cantone all'altro: il Cantone di Basilea Campagna spende 300 franchi al giorno, seguito dal Cantone di Ginevra che spende 260 franchi. I Cantoni di Sciaffusa, del Vallese e di Zurigo contano invece 160 franchi al giorno per caso di carcerazione. Non sembra giustificato procedere a un mero confronto delle spese complessive sostenute per la carcerazione in vista di sfratto dai cinque Cantoni che sono oggetto della presente valutazione, visto che i costi giornalieri della carcerazione sono diversi e che non in tutti i Cantoni è tenuto conto dell'insieme dei costi. In questa sede va pertanto confrontato soltanto il rapporto tra le quote dei costi sostenuti nei rispettivi Cantoni per le persone rinviate e per le persone non rinviate.

Lo scopo della carcerazione in vista di sfratto è il rinvio nello Stato d'origine o in uno Stato terzo. Si può pertanto partire dal presupposto che le somme spese per la carcerazione sono state impiegate con efficienza quando la carcerazione medesima termina con uno sfratto.

²² Nel 2003 i costi della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di sfratto a carico dell'ex UFR sono ammontati a 8,45 milioni di franchi (compresi i costi della salute); nel 2002 sono stati di 7,59 milioni e nel 2001 di 6,99 milioni di franchi.

La ripartizione dei costi di carcerazione cantonali tra i casi «con» e «senza» rinvio nei settori della LDDS e dell'asilo (2001–2003)



Fonte: IPZ/OPCA

Nel confronto dei costi il Cantone di Sciaffusa ottiene i risultati migliori: il 67 per cento dei costi totali sono sopportati per persone che sono sfrattate al termine della carcerazione. Ciò può essere spiegato prima di tutto dai numerosi casi di carcerazioni brevi e perciò convenienti che presenta questo Cantone, come pure da una quota particolarmente elevata di rinvii. Negli altri Cantoni prevalgono i costi di carcerazione per gli stranieri che non sono sfrattati al termine della carcerazione. La quota più elevata di costi di questo tipo è sopportata dal Cantone di Ginevra dove il 75 per cento dell'insieme dei costi della carcerazione in vista di sfratto sono stati sostenuti per persone che non hanno potuto essere sfrattate al termine della carcerazione. Nel Cantone di Basilea Campagna ciò vale per il 63 per cento dei costi complessivi, nel Cantone di Zurigo per il 57 per cento e nel Cantone del Vallese per il 53 per cento.

L'analisi dei costi per le diverse durate di carcerazione dà i risultati seguenti: fino a tre mesi di carcerazione, in tutti i Cantoni – con l'eccezione del Cantone di Ginevra – le spese dovute alle persone rinviate alla termine della misura sono più elevate delle spese per le persone rilasciate. Per le incarcerazioni fino a sei mesi o di più lunga durata prevalgono i costi per le persone non rinviate. Ai periodi di carcerazione più lunghi corrispondono naturalmente anche le quote di costi più elevate. Nel Cantone di Zurigo, per fare un esempio, le 341 persone incarcerate fino a sei mesi hanno causato costi per un importo di 8,3 milioni di franchi, 6,6 milioni dei quali sono stati spesi per 226 richiedenti l'asilo e per 33 stranieri in situazione irregolare che non hanno potuto essere rinvii al termine della carcerazione. I 3926 casi di carcerazione fino a quattro giorni hanno provocato spese per 1,7 milioni di franchi, di cui 57'000 franchi per persone che non sono state rinviate. Non sono qui considerati i costi sostenuti per il personale competente degli uffici delle migrazioni, la polizia e i giudici della carcerazione che, nell'ambito della presente indagine, hanno potuto essere determinati con precisione soltanto in casi eccezionali. Per quanto

concerne il Cantone di Zurigo, è stato calcolato che 800 casi costano in totale circa 500 000 franchi annui di spese di giustizia.

Il capitolo 2.2.3 ha mostrato che tra i Cantoni sussiste una grande diversità per quanto concerne i tassi dei rinvii dopo la carcerazione in vista di sfratto e quelli dei rinvii con accompagnamento di polizia. Partendo da questa constatazione è possibile effettuare una comparazione dei costi per collocare le spese di carcerazione sostenute nel settore dell'asilo nel quadro più vasto dell'insieme degli sfratti. In seguito è tenuto conto soltanto delle spese di carcerazione, sono invece escluse le spese dell'accompagnamento da parte della polizia dal domicilio o dall'istituto carcerario all'aeroporto perché queste spese ricorrono nelle due varianti. I Cantoni di Ginevra e di Zurigo hanno pratiche diverse e perciò fungono da esempi. Anche se non sono stati uniformati i costi giornalieri che sopportano per la carcerazione (GE: 260 franchi; ZH: 160 franchi), si suppone che si tratti di costi complessivi e che la loro differenza sia dovuta alla grandezza delle rispettive prigioni. Durante il periodo dell'indagine nel Cantone di Ginevra 38 richiedenti l'asilo sono stati incarcerati per 1188 giorni; soltanto 19 di loro hanno potuto essere sfrattati. In totale sono però stati rinviiati 277 richiedenti l'asilo, compresi questi 19. Ora, mettendo in relazione i costi per richiedente l'asilo rinviiato – con o senza carcerazione in vista di sfratto – con i costi totali di tutti i casi di rinvio nel settore dell'asilo, si ottiene una differenza di costi più importante. Con un costo giornaliero della carcerazione di 260 franchi, ogni richiedente l'asilo rinviiato costava al Cantone di Ginevra in media *1115 franchi*.²³ Durante il periodo dell'indagine, al Cantone di Zurigo un richiedente l'asilo rinviiato costava *13 629 franchi* (costo giornaliero della carcerazione di 160 franchi).²⁴ Nel Cantone di Basilea Campagna è ancora più elevato il costo per richiedente l'asilo rinviiato, *31 000 franchi*, tra l'altro perché la carcerazione costa 300 franchi al giorno.²⁵ Invece nel Cantone di Sciaffusa questi costi ammontano a soli *2500 franchi*. Queste notevoli differenze mostrano che, in confronto al totale delle persone rinviate, frequenza e durata della carcerazione in vista di sfratto ordinata nell'ambito dei rinvii sono cause di costi elevati. Per quanto concerne il Cantone di Ginevra il rischio che la persona obbligata a lasciare la Svizzera si renda irreperibile nel giorno previsto per la partenza è elevato e, visto che un biglietto aereo non può essere annullato a così breve termine, possono così insorgere costi supplementari. Secondo le stime delle autorità ginevrine i casi di questo tipo sono una trentina all'anno.

La maggior parte dei rappresentanti delle autorità cantonali competenti riteneva che l'utilità delle misure coercitive giustifica l'impegno spesso gravoso che queste implicano come pure i costi che suscitano ma che una loro applicazione costante sia per i Cantoni un affare in perdita. Gran parte dei costi della carcerazione in vista di

²³ Cantone di Ginevra: 1188 giorni di carcerazione * 260 franchi / 277 persone allontanate = costi per persona allontanata nel settore dell'asilo.

²⁴ Cantone di Zurigo: 85 696 giorni di carcerazione (compresi 2433 giorni di carcerazione preliminare) * 160 franchi / 1006 persone allontanate = costi per persona allontanata nel settore dell'asilo.

²⁵ Anche in altri Cantoni si ottengono differenze notevoli: nel Cantone di Basilea Campagna i costi ammontano a *31 549 franchi* per persona allontanata (12 199 giorni di carcerazione * 300 franchi / 116 persone allontanate), nel Cantone di Sciaffusa i costi ammontano invece a *2467 franchi* (925*160/60) e nel Cantone del Vallese a *7715 franchi* (13 404*160/278), sempre compresi sono i costi della carcerazione preliminare visto che alcune persone allontanate sono sfrattate subito dopo la carcerazione preliminare o sono trasferite alla carcerazione in vista di sfratto. Per il Cantone di Basilea Campagna, il calcolo si riferisce agli anni 2002 e 2003.

sfratto è dovuta a carcerati che infine non possono essere rinvii. Se un Cantone applica costantemente la carcerazione in vista di sfratto a tutte le persone il cui rinvio pare tecnicamente possibile, i costi aumentano con la durata della carcerazione senza che sia garantito il rinvio. Secondo il rappresentante di un ufficio cantonale della migrazione, i costi non sono l'unico criterio per valutare l'azione dello Stato; occorre ugualmente tenere conto della credibilità delle autorità che risulta dall'applicazione conseguente del diritto degli stranieri. A tal fine si rende necessario un impegno non sempre efficiente dal profilo dei costi. Altri Cantoni fanno notare che l'efficacia della carcerazione in vista di sfratto potrebbe essere migliorata adeguando questo strumento alle nuove mentalità e nazionalità dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare, ad esempio con un'estensione dei motivi o della durata della carcerazione. Un rappresentante cantonale ha indicato che l'efficacia della carcerazione in vista di sfratto non ne giustifica i costi. La scelta delle persone da incarcerare dovrebbe inoltre essere più mirata. È pure stato rilevato che, anche nei casi in cui non ha direttamente indotto la partenza dell'interessato, la carcerazione in vista di sfratto potrebbe avere un effetto utile, inducendo la persona a porre fine al suo soggiorno in Svizzera. Il rappresentante di un'autorità cantonale ha constatato che la maggior parte delle persone già carcerate lascia la Svizzera. Le cerchie non governative ritengono la misura costosa, anche perché essa è spesso applicata a persone che avrebbero lasciato la Svizzera anche senza carcerazione. In altri casi sarebbe più efficace dal profilo dei costi ordinare misure di confinamento, vale a dire divieti di lasciare un dato territorio. Inoltre, alcuni rappresentanti hanno rilevato che il denaro speso per la carcerazione potrebbe essere investito con maggiore efficacia in altri settori, ad esempio per le consulenze e per i programmi di ritorno.

2.4 Applicazione della carcerazione preliminare

Durante la preparazione della decisione riguardante il diritto di soggiorno può essere ordinata, conformemente all'articolo 13a LDDS, la carcerazione preliminare di uno straniero privo di permesso di dimora o di domicilio allo scopo di garantire l'attuazione della procedura di rinvio. Sono tra l'altro considerati motivi di carcerazione il rifiuto dello straniero di dichiarare la sua identità nella procedura di asilo o di rinvio, la violazione di perimetri di esclusione o di confinamento, oppure la trasgressione di un divieto d'entrata. La carcerazione preliminare può durare al massimo tre mesi.

I Cantoni non utilizzano la carcerazione preliminare o lo fanno soltanto di rado. Durante il periodo sottoposto a indagine ci sono state in totale 58 incarcerazioni in base all'articolo 13a LDDS. In sette casi si è trattato di stranieri in situazione irregolare, negli altri di richiedenti l'asilo. Questo genere di carcerazione è stato più frequente nei Cantoni di Zurigo (29 casi) e di Basilea Campagna (24 casi); essa non è mai stata utilizzata nel Cantone di Ginevra, lo è stata in un solo caso nel Cantone di Sciaffusa e quattro volte nel Cantone del Vallese²⁶. Nel Cantone di Basilea Campagna sono state incarcerate esclusivamente, e quasi esclusivamente nel Cantone di Zurigo, persone di sesso maschile e per la maggior parte di età compresa tra i 18 e i

²⁶ In tre dei quattro casi del Cantone del Vallese l'incarcerazione è durata meno di quattro giorni; tenuto conto della scarsa importanza di questo tipo di carcerazione in questi tre Cantoni (VS, GE e SH), l'analisi si limita ai casi basilesi e zurighesi.

29 anni. In questi due Cantoni sono state più spesso incarcerate persone di origine africana, seguite da persone originarie del Medio Oriente, dell'Europa orientale e dei Balcani. Nel Cantone di Zurigo, nei quattro quinti dei casi è stato invocato come motivo dell'incarcerazione la minaccia grave della vita o della salute altrui di cui all'articolo 13a lettera e LDDS. Nel Cantone di Basilea Campagna questa disposizione ha invece giustificato un quarto delle incarcerazioni, mentre è stata più frequentemente applicata (50 % dei casi) la lettera b che prevede l'incarcerazione dello straniero che abbandona il territorio che gli è stato attribuito o che accede a un territorio che gli è stato vietato (trasgressione di una misura di confinamento o di esclusione). Nel Cantone di Basilea Campagna la durata media dell'incarcerazione è stata di 49 giorni, nel Cantone di Zurigo di 85 giorni. Nei casi in cui è stata ordinata la carcerazione preliminare, il Cantone di Zurigo ha perciò quasi esaurito la durata massima della carcerazione, 90 giorni. La carcerazione ha portato a 16 scarcerazioni, 10 rinvii verso lo Stato d'origine, due trasferimenti per l'espiazione di pene e a un esito di altro tipo. I risultati delle carcerazioni nel Cantone di Basilea Campagna si distinguono da quelli del Cantone di Zurigo: 15 persone incarcerate preliminarmente (la maggior parte) sono poi state incarcerate in vista di sfratto, cinque persone hanno potuto essere direttamente rimpatriate nel loro Stato d'origine e soltanto quattro persone sono state rilasciate dall'Ufficio della migrazione, tre di loro dopo quasi tre mesi di carcere. A causa del modesto numero di casi di carcerazione preliminare non è possibile fare affermazioni né accertare relazioni rilevanti dal profilo statistico.

Un'autorità cantonale ha spiegato la scarsa o la non applicazione della carcerazione preliminare indicando che in quella fase della procedura le autorità conoscono il luogo di soggiorno del richiedente l'asilo interessato. In generale i rappresentanti delle autorità cantonali competenti sottolineano che la rarità della carcerazione preliminare è pure dovuta alla scarsità dei casi in cui può essere ordinata. Questo genere di carcerazione è innanzitutto ordinato per persone che seppure perseguite penalmente non possono essere imprigionate. La lettera a dell'articolo 13a LDDS concerne il rifiuto di dichiarare la propria identità; si tratta di un motivo di carcerazione molto raro²⁷ perché la maggior parte degli stranieri indica un'identità, che è spesso falsa ma ciò non può essere provato. Per motivi relativi alla protezione dei dati, le autorità possono verificare l'identità nei probabili Paesi d'origine soltanto in presenza di una decisione d'allontanamento passata in giudicato. Infine, ci sono casi in cui può essere immediatamente ordinata la carcerazione in vista di sfratto (quando presenta domanda d'asilo nel corso di una carcerazione in vista di sfratto, uno straniero in situazione irregolare rimane incarcerato al medesimo titolo).

3 Miglioramenti nell'esecuzione dell'allontanamento e effetti collaterali della carcerazione in vista di sfratto

I risultati esposti nel presente capitolo si fondano su un'analisi contenutistica dei verbali delle interviste e si riferiscono alla terza domanda alla base dell'indagine:

Le misure coercitive, e in particolare la carcerazione in vista di sfratto, sono servite davvero a migliorare l'esecuzione dell'allontanamento? Ne sono eventualmente derivati effetti collaterali indesiderati?

²⁷ Una volta nel Cantone di Basilea Campagna e due volte nel Cantone del Vallese come pure nel Cantone di Zurigo.

I miglioramenti auspicati nell'esecuzione dell'allontanamento sono trattati nel capitolo 3.1. Il capitolo 3.2 esamina altri fattori importanti ai fini dell'esecuzione. La collaborazione tra le autorità cantonali e le autorità federali, altro fattore di rilievo, costituisce la materia del capitolo 3.3. Il capitolo 3.4 espone sia gli effetti collaterali positivi sia quelli indesiderati. Il presente capitolo va letto nel contesto dei risultati delle analisi statistiche esposti nel capitolo 2.

3.1 Miglioramenti nell'esecuzione dell'allontanamento

Le misure coercitive si prefiggono di migliorare l'esecuzione dell'allontanamento. Esse tentano in particolare di garantire l'allontanamento, di accelerare la procedura e di prevenire gli abusi nell'ambito del diritto d'asilo. Nelle interviste con l'OPCA è stato chiesto ai periti se lo strumento della carcerazione in vista di sfratto ha permesso di realizzare questi e altri miglioramenti ancora.

I rappresentanti delle autorità di due Cantoni hanno risposto affermativamente e senza riserve alla domanda se la carcerazione in vista di sfratto abbia permesso di *garantire l'allontanamento* degli stranieri in situazione irregolare e dei richiedenti l'asilo. La carcerazione evita che le persone che devono essere rinviate si diano alla clandestinità durante il processo di ottenimento dei documenti di viaggio e permette di sfrattarle non appena questi documenti sono disponibili. Per i rappresentanti di altre autorità cantonali, la garanzia dell'allontanamento sussiste soltanto in condizioni determinate. Infatti, l'allontanamento non dipende soltanto dall'incarcerazione, ma anche dalla nazionalità e dal comportamento della persona da allontanare. Se la rappresentanza nazionale del Paese d'origine non collabora, l'allontanamento non può più essere garantito. I rappresentanti delle autorità federali sentiti reputano parzialmente realizzato l'obiettivo di garantire l'allontanamento. Rispetto alla situazione che ha preceduto l'introduzione delle misure coercitive c'è stato un miglioramento. Il problema risiede nelle maggiori difficoltà che pongono gli attuali casi di rinvio. Anche i rappresentanti degli organismi non governativi ritengono che almeno in una certa misura l'obiettivo di garantire l'allontanamento ha potuto essere realizzato. L'insieme delle opinioni espresse mostra che il successo del rinvio delle persone incarcerate in vista di sfratto dipende ampiamente da fattori terzi. Questi fattori sono esaminati nel prossimo capitolo.

Un altro miglioramento perseguito dalla carcerazione in vista di sfratto è la *celerità della procedura d'allontanamento*. L'articolo 13b capoverso 3 LDDS (principio di celerità) ordina alle autorità cantonali di fare subito il necessario per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Secondo i rappresentanti di due uffici cantonali della migrazione, nei casi in cui può essere ordinata la carcerazione in vista di sfratto accelera realmente la procedura d'allontanamento: le persone incarcerate sono infatti sempre disponibili per fornire informazioni e ricevere comunicazioni. I rappresentanti degli uffici della migrazione degli altri Cantoni e i rappresentanti delle autorità federali ritengono che la carcerazione in vista di sfratto ha parzialmente contribuito ad accelerare la procedura ma che a tale riguardo le misure coercitive non sono gli unici fattori decisivi e che svolgono un ruolo importante anche elementi esterni come la nazionalità della persona obbligata a lasciare la Svizzera. Oggi le persone che devono essere rinviate provengono da Paesi verso i quali risulta estremamente difficile eseguire l'allontanamento. Un rappresentante di un organismo non governativo ha rilevato che l'accelerazione della procedura d'allontanamento è un

obiettivo che è stato realizzato solo parzialmente e ha fatto notare che, a tal fine, misure come il sostegno dell'esecuzione da parte della Confederazione sarebbero più efficaci della carcerazione in vista di sfratto.

Un altro obiettivo delle misure coercitive è di evitare gli abusi nell'ambito del diritto d'asilo e in particolare di limitare la *delinquenza* degli stranieri. Questo punto è trattato nel capitolo 4; in questa sede indichiamo semplicemente che secondo i rappresentanti di alcune autorità la carcerazione in vista di sfratto ha un certo successo nella lotta contro la delinquenza. In ogni caso permette di privare della libertà i piccoli delinquenti per un certo periodo. Secondo il rappresentante di un altro Cantone, la minaccia di un ordine di carcerazione non ha per effetto di prevenire la delinquenza. I rappresentanti delle autorità federali fanno notare che il ruolo principale di prevenzione della delinquenza è svolto dalle misure di confinamento e di esclusione. Secondo un rappresentante di un organismo non governativo queste misure possono essere efficaci contro la delinquenza soprattutto se permettono di eliminare le scene della droga. La delinquenza può comunque essere ostacolata, ma non impedita.

Sebbene abbia sostenuto che le misure coercitive hanno contribuito a migliorare l'esecuzione degli allontanamenti, la maggior parte dei rappresentanti delle autorità cantonali ha nel contempo constatato che questo strumento presenta anche punti deboli. Infatti in molti casi le misure non possono essere ordinate a causa di condizioni legali e esterne. E allora non è possibile né garantire l'allontanamento né accelerare la procedura.

3.2 Contesto dell'esecuzione dell'allontanamento

Gli effetti auspicati della carcerazione in vista di sfratto dipendono ugualmente dal contesto. Affinché la misura sia efficace devono essere adempite una serie di condizioni esterne. In loro assenza le misure coercitive non possono essere applicate o non producono quasi alcun effetto. Nel corso delle interviste gli interlocutori dell'OPCA hanno più volte menzionato queste condizioni quadro.

Le persone sentite sono state concordi nel ribadire la necessità di concludere *accordi di riammissione* sia con i Paesi d'origine delle persone che devono essere rinviate sia con Stati terzi affinché le misure coercitive consentano di realizzare i miglioramenti auspicati. Tra le altre disposizioni questo genere di accordo obbliga lo Stato d'origine a riammettere i suoi cittadini su domanda della Svizzera. Tuttavia, secondo dichiarazioni di rappresentanti delle autorità federali, nemmeno tali accordi permettono di garantire il funzionamento ineccepibile dei rinvii. Inoltre, numerosi Stati accettano di riammettere i loro cittadini anche in assenza di accordi di riammissione che non sono perciò indispensabili. È invece importante che le autorità svizzere mantengano contatti con gli Stati d'origine per poter trovare soluzioni. I rappresentanti dei Cantoni considerano che la Confederazione deve impegnarsi maggiormente a questo riguardo, segnatamente per cercare soluzioni con altri Stati di destinazione dei richiedenti l'asilo.

È stato ripetuto sia dalle autorità federali sia da fonti esterne all'amministrazione che un *sistema di incentivi* può contribuire a indurre gli stranieri in situazione irregolare a tornare nel loro Paese d'origine. In questo contesto le misure coercitive fungono sostanzialmente da mezzo di pressione sulle persone che preferiscono risiedere

illegalmente in Svizzera piuttosto che ricorrere all'aiuto al ritorno. L'aiuto al ritorno appare però adeguato soltanto per i rimpatri nei Paesi d'origine che permettono d'ufficio il ritorno dei loro cittadini. Inoltre, esso può anche avere effetti indesiderati, nella misura in cui può diventare un incentivo all'emigrazione.

Un terzo fattore – frequentemente menzionato nell'inchiesta soprattutto dai rappresentanti delle autorità – concerne la quasi impossibilità del rinvio se non può essere accertata l'*identità* delle persone obbligate a lasciare la Svizzera o se non possono essere ottenuti i *documenti di viaggio*. Spesso la carcerazione in vista di sfratto non permette di indurre i carcerati a collaborare all'accertamento della loro identità. Le persone originarie di determinati Paesi, segnatamente gli africani, spesso preferiscono la carcerazione al ritorno nel loro Paese d'origine visto che per raggiungere la Svizzera hanno pagato un prezzo elevato e che nei loro Paesi non hanno alcuna prospettiva. Inoltre i rappresentanti delle autorità cantonali sostengono che il regime della carcerazione è pure un fattore decisivo per indurre una persona a collaborare: quanto più esso è indulgente tanto minore è la disponibilità a cooperare. A rendere sopportabile il soggiorno carcerario sono le attività proposte, la possibilità di guadagnare qualche soldo e di ricevere visite o guardare la televisione. Alcuni Cantoni hanno tuttavia fatto buone esperienze con la disponibilità a cooperare dei carcerati. Nella gran parte dei casi la disponibilità di una persona a collaborare appare poco dopo l'entrata in carcere. Infine, un'ulteriore misura auspicata potrebbe consistere nel *ridurre l'attrattiva della Svizzera* come meta di richiedenti l'asilo e nell'ambito del Programma di sgravio 03 si sono mossi i primi passi in tal senso.

Le citate condizioni quadro sono decisive per il successo del rinvio di una persona ma vanificano le misure coercitive che conservano una posizione importante nel ventaglio degli strumenti d'esecuzione. Le persone sentite insistono tuttavia sull'insufficienza delle sole misure coercitive per garantire l'esecuzione degli allontanamenti. Gli accordi di riammissione e l'aiuto al ritorno sono due elementi importanti che insieme alla carcerazione in vista di sfratto possono permettere di raggiungere un tasso più elevato di rinvii.

3.3 Collaborazione tra autorità cantonali e federali

I rappresentanti dei Cantoni sentiti hanno rilevato che di regola coordinazione e collaborazione tra autorità cantonali e federali funzionano bene. Molti di loro hanno espresso il desiderio che sia potenziata la divisione rimpatrio dell'UFM, così da accelerare determinate procedure federali. I problemi che impediscono di mandare avanti la procedura d'esecuzione, sottolinea il rappresentante di un'autorità cantonale, non sono dovuti soltanto al lavoro dell'UFM ma prima di tutto al disinteresse manifestato da alcuni Stati d'origine per quanto concerne la riammissione dei loro cittadini.

Ai rappresentanti delle autorità federali competenti è pure stato chiesto come giudicano la collaborazione con i Cantoni. Essi hanno sollevato numerosi problemi. Lo scambio di informazioni sulle persone carcerate tra i Cantoni e l'UFM è uno dei punti deboli: le autorità federali non sanno chi sia incarcerato e chi sia scarcerato nei Cantoni. Succede perciò che l'UFM riesca a ottenere i documenti d'identità di una persona carcerata, magari dopo un'attesa di tre mesi, e che nel frattempo la persona sia stata rilasciata dall'autorità cantonale competente senza che le autorità federali ne siano state informate. Questa problematica è ulteriormente complicata dalla durata di

validità dei lasciapassare che è limitata nel tempo. Lo stesso problema si pone a volte anche per le prenotazioni dei posti sugli aerei. La divisione rimpatrio dell'UFM organizza voli speciali a destinazione di determinati Stati, ma a volte il Cantone ha già scarcerato il cittadino di quel dato Paese che deve lasciare la Svizzera, ad esempio perché l'autorità giudiziaria non aveva riscontrato un motivo di carcerazione valido. Per quanto concerne i voli specialmente organizzati è indispensabile che i Cantoni mantengano in carcere le persone interessate.

3.4 Effetti collaterali della carcerazione in vista di sfratto

Nelle interviste condotte dall'OPCA non sono stati esaminati soltanto gli effetti collaterali indesiderati ma anche eventuali effetti positivi. Le persone sentite hanno innanzitutto rilevato che il principale effetto indiretto della carcerazione in vista di sfratto è quello di *deterrente*, che induce a partire le persone obbligate a lasciare la Svizzera. Mentre i rappresentanti delle cerchie non governative lo ritengono sopravvalutato, la maggior parte dei rappresentanti delle autorità cantonali e federali hanno dato rilievo all'effetto deterrente della carcerazione, soprattutto sulle persone che non sono mai state in prigione. Tale effetto sarebbe però ridotto dal fatto che la carcerazione non sempre è seguita dal rinvio. Ciò nonostante alcuni Cantoni utilizzano la carcerazione in vista di sfratto come deterrente: ad esempio incarcerando persone di una determinata nazionalità, per indurre a lasciare il Paese i loro connazionali non (ancora) carcerati contro i quali è stata pronunciata una decisione di allontanamento. Inoltre i rappresentanti delle cerchie governative rilevano che non è soltanto la carcerazione ad avere un effetto deterrente sugli interessati ma anche le circostanze in cui si svolge un rinvio coatto. Altro effetto deterrente, secondo le autorità, può essere la durata massima della carcerazione. Una carcerazione prolungata o di durata indeterminata ha maggiore effetto deterrente di una carcerazione breve. Secondo i rappresentanti di alcune autorità la legislazione vigente ha un effetto deterrente troppo limitato perché la carcerazione in vista di sfratto può in un primo momento essere ordinata per soli tre mesi e non subito per nove mesi. L'effetto deterrente manca anche nei casi in cui le persone che devono lasciare la Svizzera preferiscono la prigione alla situazione miserabile del loro Paese d'origine, oppure se sono sottoposte a una forte pressione affinché abbiano «successo» in Svizzera.

Il fatto che la politica federale in materia di migrazione sia accettata dalla popolazione costituisce un effetto collaterale positivo. Secondo i rappresentanti delle autorità sentite, la carcerazione in vista di sfratto, in quanto strumento coercitivo per l'esecuzione degli allontanamenti, fa sì che la popolazione consideri positivamente la politica della Confederazione in materia di asilo e di stranieri. Da un lato perché le persone indesiderate sono rinviate, dall'altro perché lo strumento della carcerazione in vista di sfratto permette alla Confederazione di ribadire il suo impegno nella lotta contro i problemi che si pongono nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento.

Per quanto concerne gli *effetti collaterali negativi* della carcerazione in vista di sfratto, sono ugualmente stati menzionati diversi fattori. Occorre distinguere gli effetti collaterali che riguardano i carcerati da quelli che invece concernono le autorità. L'insieme delle persone sentite, rappresentanti delle autorità e delle cerchie non governative, hanno rilevato che la carcerazione può avere conseguenze negative sulle *condizioni psichiche* dei carcerati. Attualmente vi sono molti carcerati che

soprattutto esasperata dal fatto che le infrazioni commesse da richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare rimanevano in molti casi impunte, dato che il diritto penale quasi non contemplava misure privative di libertà. L'inasprimento del diritto degli stranieri voleva distogliere questi gruppi di persone dalla delinquenza ed in tal senso sono stati adottati strumenti come i perimetri di confinamento e di esclusione, la carcerazione preliminare e quella in vista di sfratto. Questa tematica è stata esaminata in base alle seguenti domande:

Le misure hanno sortito gli effetti sperati per quel che riguarda la diminuzione della delinquenza dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare? Ne sono derivati effetti collaterali indesiderati?

Per rispondere a questa domanda era di fondamentale importanza determinare per quali delitti e per quali gruppi di persone sono ordinate misure coercitive, e in particolare se esse fungono da deterrente. Anche per questa parte della valutazione non è stato possibile estendere l'analisi a tutta la Svizzera; perciò sono stati scelti due Cantoni urbani, Ginevra e Zurigo. Gli esperti dell'ICDP hanno condotto la loro indagine in entrambi i Cantoni, analizzando statisticamente i dati contenuti nelle banche dati degli uffici della migrazione e della polizia, intervistando richiedenti l'asilo e svolgendo colloqui con esperti. Lo studio ha preso in considerazione soltanto richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare di sesso maschile.²⁸ Inoltre, il campione analizzato è stato limitato ai richiedenti l'asilo e agli stranieri in situazione irregolare che hanno compiuto il sedicesimo anno d'età.

Siccome le analisi quantitative di dati ottenuti da registri non consentono mai di comprendere la realtà in tutta la sua complessità, in ciascun Cantone l'ICDP ha intervistato 50 richiedenti l'asilo e 50 stranieri in situazione irregolare. L'obiettivo di tali interviste era di integrare la parte quantitativa dello studio con informazioni sostanzialmente qualitative che permettessero di situare nel loro contesto i fenomeni delinquenziali, l'applicazione delle misure coercitive e di altre sanzioni, ma anche di valutare quale fosse l'opinione dei richiedenti l'asilo interrogati su tali aspetti. Inoltre, in entrambi i Cantoni l'ICDP ha sentito, rispettandone l'anonimato, cinque persone impiegate nei centri di transito. È stato in tal modo possibile raccogliere informazioni sull'impatto e gli effetti collaterali indesiderati delle misure coercitive presso un gruppo di osservatori privilegiati dei richiedenti l'asilo.

Il capitolo 4 riferisce sui principali risultati della perizia. È suddiviso in tre parti: il capitolo 4.1 espone i risultati relativi all'accertamento della delinquenza di richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare e alla loro incarcerazione; sono pure riportati i risultati delle interviste con i richiedenti l'asilo che hanno un interesse per gli aspetti della perizia che vi sono trattati. Nella prima parte del capitolo 4.2 sono esposte le valutazioni sul campione dei carcerati destinati a essere sfrattati, nella seconda le valutazioni sull'efficacia dei perimetri di confinamento ed esclusione; nella terza parte sono presentati i risultati delle interviste con le persone che si occupano dei richiedenti l'asilo. Nel capitolo 4.3 sono commentati i risultati ottenuti.

²⁸ La decisione di limitare la perizia alle persone di sesso maschile è stata consapevole. Infatti, i tassi di delinquenza delle donne sono notevolmente inferiori a quelli degli uomini e per tenerne conto sarebbero state necessarie campionature ben più estese di quelle consentite dai mezzi disponibili per lo studio.

4.1 Delinquenza e incarcerazioni di richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare

4.1.1 Diffusione della delinquenza

In base a una lista di richiedenti l'asilo scelti a caso, l'ICDP ha dapprima stabilito il numero delle persone che figurano come prevenuti o querelati nei registri di polizia dei Cantoni di Ginevra e di Zurigo. I campioni casuali comprendevano per ciascun Cantone 200 richiedenti l'asilo che erano entrati in Svizzera nel 2001 o nel 2002 o che in quegli anni avevano presentato domanda d'asilo. Durante quel periodo l'UFM ha assegnato in totale 2498 persone al Cantone di Ginevra e 7565 al Cantone di Zurigo. È stato inoltre predisposto un campione casuale di 100 stranieri in situazione irregolare limitato al Cantone di Zurigo, dato che esso soltanto dispone di una tale lista. Le analisi effettuate a partire dalle banche dati della polizia hanno consentito un apprezzamento generale della delinquenza in seno a queste popolazioni e di valutare in che modo le misure coercitive sono applicate ai richiedenti l'asilo, siano essi delinquenti o no, e agli stranieri in situazione irregolare.

Al momento della loro entrata in Svizzera i richiedenti l'asilo del Cantone di Zurigo avevano un'età media di 25 anni, quelli del Cantone di Ginevra di 26 anni. L'età media degli stranieri in situazione irregolare era di 28 anni. In entrambi i Cantoni i richiedenti l'asilo erano prevalentemente originari dei Balcani o dell'Europa orientale, oppure dell'Africa occidentale. La maggior parte degli stranieri in situazione irregolare proveniva dai Balcani e dall'Europa orientale.

Al momento della perizia (estate 2004) era entrato in clandestinità, secondo le banche dati, il 42 per cento dei *richiedenti l'asilo* compresi nel campione del Cantone di Zurigo e il 32 per cento di quello del Cantone di Ginevra. La maggioranza dei richiedenti l'asilo del Cantone di Ginevra restava registrata presso le autorità, nel Cantone di Zurigo invece lo era meno del 30 per cento. Nei due Cantoni le partenze controllate sono relativamente rare. Per quanto concerne il campione degli stranieri in situazione irregolare, due terzi sono stati espulsi e un terzo è entrato in clandestinità.

Tra i due Cantoni si constata una parziale concordanza dei risultati relativi alla delinquenza registrati dalle forze di polizia per le persone che hanno presentato domanda d'asilo nel 2001 o nel 2002 o per le persone che figurano sulla lista degli stranieri in situazione irregolare. Se si fa astrazione dei casi di circolazione sui mezzi pubblici senza biglietto e delle infrazioni al diritto degli stranieri, relativamente rare tra i richiedenti l'asilo, è registrato presso la polizia il 35 per cento dei richiedenti l'asilo del Cantone di Zurigo e il 28 per cento di quelli del Cantone di Ginevra. Pure registrato presso le forze dell'ordine è il 31 per cento degli stranieri in situazione irregolare nel Cantone di Zurigo. Nella media dei due Cantoni il 32 per cento dei richiedenti l'asilo è registrato presso la polizia in qualità di prevenuto. Per il campione di 400 persone, nei due Cantoni l'intervallo di confidenza è del +/- 4,6 per cento; in altri termini si può affermare con una certezza percentuale del 95 per cento che il tasso di delinquenza nella popolazione dei richiedenti l'asilo per gli anni 2001/2002 è compreso tra il 27 e il 37 per cento.

In entrambi i Cantoni la percentuale di delinquenza dei richiedenti l'asilo provenienti dall'Africa (comprese le persone originarie degli Stati del Maghreb) si situa attorno al 40 per cento, incluse le infrazioni alla LDDS e la circolazione sui mezzi pubblici senza biglietto. Questa percentuale è praticamente identica a quella relativa ai

richiedenti l'asilo originari dei Balcani e dell'Europa orientale ed equivale del resto alla percentuale di delinquenza dei richiedenti l'asilo provenienti da ogni altra regione del mondo. In entrambi i Cantoni circa il 16 per cento dei richiedenti l'asilo e l'11 per cento degli stranieri in situazione irregolare sono registrati per almeno un delitto concernente gli stupefacenti; in tutti i casi registrati nel Cantone di Ginevra si tratta di traffico (soprattutto di cocaina), mentre soltanto la metà delle registrazioni del Cantone di Zurigo riguardano il traffico. In quest'ultimo Cantone il 6 per cento dei richiedenti l'asilo è registrato per traffico di cocaina o di eroina, nel Cantone di Ginevra la percentuale è del 14 per cento. I delitti contro la proprietà sono più frequenti nel Cantone di Zurigo (20 % dei richiedenti l'asilo e 14 % degli stranieri in situazione irregolare) che nel Cantone di Ginevra (1 %). Occorre rilevare che nel Cantone di Zurigo si tratta in buona parte di furti nei negozi. La percentuale di richiedenti l'asilo provenienti dall'Europa orientale (16 %) che commettono infrazioni contro il patrimonio è più alta di quella delle persone provenienti dall'Africa (11 %) e da tutte le altre regioni del mondo (14 %). Per quanto riguarda il campione esaminato, dai registri di polizia praticamente non risultano delitti di altra natura, in particolare delitti violenti.²⁹ Inoltre nel sistema di ricerca informatizzata di polizia (RIPOL) il 19 per cento dei richiedenti l'asilo del Cantone di Zurigo è iscritto per l'accertamento del luogo di residenza, il 12 per cento per l'arresto e il 26 per cento a fini di sfratto. In totale nel Cantone di Zurigo è iscritta per uno di questi motivi una percentuale (57 %) nettamente più elevata di richiedenti l'asilo che nel Cantone di Ginevra (13 %), dove il 4 per cento dei richiedenti l'asilo era iscritto per l'accertamento del luogo di residenza, il 2 per cento per l'arresto e il 7 per cento per lo sfratto. I motivi di questa diversa prassi di iscrizione nel RIPOL non sono conosciuti con precisione. Per gli stranieri in situazione irregolare la percentuale totale degli iscritti (12 %) era ugualmente inferiore nel Cantone di Ginevra, forse perché connessa con l'alta percentuale delle persone già espulse (66 %).

Tutti i valori riferiti in questa sede si riferiscono alla durata complessiva del soggiorno in Svizzera delle persone registrate a partire dal momento della loro entrata nel nostro territorio. Una conversione in percentuali annue è possibile sulla base della data d'entrata e delle date delle iscrizioni di polizia. I risultati mostrano che i richiedenti l'asilo sono più frequentemente registrati dalla polizia nel corso del primo anno. In entrambi i Cantoni si constata in seguito una netta diminuzione dei delitti commessi. La diminuzione della delinquenza può essere spiegata dai seguenti fatti: i richiedenti l'asilo registrati dalla polizia nel corso del primo anno sono sfrattati nel corso del secondo, lasciano volontariamente la Svizzera, entrano in clandestinità oppure cessano di commettere delitti. La diminuzione dei valori può anche essere dovuta all'impatto sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo delle misure di polizia e di diritto penale.

²⁹ A causa della ridotta campionatura, dovuta ai mezzi finanziari e ai tempi previsti per lo studio, è stata esclusa fin dall'inizio la possibilità di fornire dati affidabili sui delitti gravi (e più rari).

4.1.2 Incarcerazioni e perimetri di confinamento e di esclusione

Per quanto concerne i fermi di polizia, l'espiazione di pene o la carcerazione di diritto degli stranieri di cui sono stati oggetto richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare, lo studio ha rivelato che nel Cantone di Zurigo il numero di incarcerazioni è più elevato che nel Cantone di Ginevra, benché di durata inferiore. I casi di incarcerazione si distinguono a seconda delle persone che ne sono oggetto: per quanto riguarda il campione zurighese, il numero di richiedenti l'asilo che sono stati incarcerati è inferiore a quello del campione ginevrino, anche se lo sono stati più frequentemente. Così, il numero massimo delle incarcerazioni subite da un richiedente l'asilo è di 23 nel Cantone di Zurigo e di quattro nel Cantone di Ginevra. Il numero medio dei soggiorni carcerari degli stranieri in situazione irregolare (unicamente calcolato per il Cantone di Zurigo) è di gran lunga superiore a quello dei richiedenti l'asilo³⁰; il numero massimo delle incarcerazioni subite da una persona appartenente a questo gruppo è 4. Nel Cantone di Ginevra la *durata media dell'incarcerazione* è stata di 14 giorni (minimo 0 e massimo 900 giorni), nel Cantone di Zurigo di appena 9 giorni (0/361 giorni), mentre le incarcerazioni degli stranieri in situazione irregolare sono durate in media quasi 36 giorni (0/412 giorni). Nella tabella seguente sono rappresentati i diversi *generi di incarcerazione*:

Tabella 4

Genere di incarcerazione delle persone imprigionate almeno una volta (fermo di polizia, espiazione di una pena, carcere preventivo o carcerazione secondo la LDDS)

	Fermo di polizia (meno di 48 ore)	Espiazione di una pena	Carcere preventivo	Carcerazione preliminare o in vista di sfratto
GE richiedenti l'asilo (n=200)	5 % (n=10)	16 % (n=31)	3 % (n=5)	3 % (n=6)
ZH richiedenti l'asilo (n=200)	20 % (n=39)	1 % (n=2)	14 % (n=27)	6 % (n=12)
ZH stranieri in situazione irregolare (n=100)	71 % (n=71)	1 % (n=1)	14 % (n=14)	28 % (n=28)

Fonte: ICDP

La carcerazione secondo la LDDS è raramente applicata ai richiedenti l'asilo. Nel Cantone di Zurigo è stato oggetto di questo tipo di carcerazione un numero di richiedenti l'asilo (12) doppio rispetto a quello del Cantone di Ginevra (6). Il fermo di polizia è stato molto più frequente nel Cantone di Zurigo (20 %) che non nel Cantone di Ginevra (5 %). Questa differenza può in parte essere spiegata dal fatto che l'ufficio zurighese degli stranieri dispone della facoltà di ordinare una carcerazione di meno di 48 ore. Quasi il 16 per cento dei richiedenti l'asilo del Cantone di Ginevra ha già espiaato una pena detentiva, mentre nel Cantone di Zurigo vi sono stati soltanto due casi analoghi. Questo dato coincide con quelli relativi all'applicazione della carcerazione in vista di sfratto forniti dalle autorità ginevrine

³⁰ 1,3 soggiorni carcerari per persona, in materia d'asilo sono 0,4 nel Cantone di Ginevra e 0,6 nel Cantone di Zurigo.

nel quadro delle interviste con l'OCPA. Il 71 per cento degli *stranieri in situazione irregolare* era già stato oggetto di un fermo di polizia, il 28 per cento era stato carcerato secondo la LDDS.

Riguardo ai perimetri di confinamento e di esclusione³¹, occorre rilevare che ai richiedenti l'asilo considerati nel campione sono stati imposti soltanto perimetri di esclusione. L'8 per cento dei richiedenti l'asilo del Cantone di Zurigo è stato oggetto di almeno una e al massimo di due esclusioni. La maggior parte riguardavano le città di Zurigo e di Winterthur. Nel Cantone di Ginevra, il 12 per cento dei richiedenti l'asilo sono stati oggetto di una o al massimo di due esclusioni, soprattutto dalla Place Cornavin e dalla Place des Volontaires. A nessuno straniero in situazione irregolare è stato imposto un perimetro di confinamento o di esclusione.

Nell'ambito del presente campione non sono stati esaminati in dettaglio i delitti per i quali le persone sono state incarcerate o per i quali è stata imposta un'esclusione. Per queste analisi sono stati scelti in un secondo momento altri campioni di richiedenti l'asilo e di stranieri in situazione irregolare contro i quali è stata ordinata una misura coercitiva. I relativi risultati sono commentati nel capitolo 4.2. In questa sede occorre infine rilevare che la carcerazione in vista di sfratto è innanzitutto decisa nei confronti degli stranieri in situazione irregolare; il carcere preventivo e il fermo di polizia nel Cantone di Zurigo, e l'espiazione di pene nel Cantone di Ginevra sono più frequenti della carcerazione secondo la LDDS. La carcerazione del diritto degli stranieri non ha pertanto assunto – o lo ha fatto soltanto di rado – il carattere di una sanzione penale sostitutiva.

4.1.3 Dichiarazioni dei richiedenti l'asilo sulla delinquenza e sugli effetti delle sanzioni

Inizialmente si prevedeva di integrare le informazioni delle fonti di polizia con le indicazioni fornite dai richiedenti l'asilo nel corso di interviste. Tuttavia, alle domande sulla loro delinquenza gli intervistati non hanno praticamente risposto, vuoi per ragioni di natura culturale vuoi per un sentimento di diffidenza. I 100 richiedenti l'asilo sentiti hanno invece fatto ampio riferimento ai numerosi comportamenti delittuosi di altri richiedenti, fornendo così indicazioni indirette. Infatti, il 76 per cento dei richiedenti l'asilo sentiti nel Cantone di Ginevra e il 56 per cento di quelli sentiti nel Cantone di Zurigo hanno affermato che una persona della loro cerchia di conoscenza o incontrata nei centri di transito è già stato oggetto di una condanna penale e che la maggior parte di loro conosce più di cinque persone in tale situazione. Il 46 per cento dei richiedenti l'asilo del Cantone di Ginevra e il 38 per cento di quelli del Cantone di Zurigo hanno poi rilevato che «molti» di loro sono delinquenti, mentre almeno il 20 per cento ha aggiunto che numerose persone sono giunte in Svizzera con questa intenzione precisa. Cinque dei 50 richiedenti l'asilo sentiti nel centro di transito ginevrino erano già stati detenuti in una prigione svizzera in stato di carcerazione preventiva o per l'espiazione di una pena. Invece 17 delle 50 persone sentite nel Cantone di Zurigo hanno fatto l'esperienza della prigione: 12 del carcere

³¹ Confinamento ed esclusione secondo l'articolo 13e LDDS: questo articolo prevede che la competente autorità cantonale può imporre allo straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che disturba o mette in pericolo la sicurezza o l'ordine pubblico di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio. Secondo il messaggio questa misura serve in particolare per lottare contro il traffico illecito di stupefacenti.

preventivo, 4 della carcerazione in vista di sfratto, mentre una è stata detenuta per l'espiazione di una pena. L'11 per cento delle persone sentite nel Cantone di Ginevra era già stato in prigione nel rispettivo Paese d'origine, come peraltro l'8 per cento delle persone sentite nel Cantone di Zurigo; due di loro sono state in prigione anche in Svizzera. La durata dell'incarcerazione in Svizzera è molto variabile. In gran parte si tratta di soggiorni brevi, anche se c'è stata un'incarcerazione di nove mesi e un'altra di un anno. Come motivo principale dell'incarcerazione è più frequentemente citato il sospetto di traffico di droga. Dieci delle 17 persone che sono state incarcerate nel Cantone di Zurigo hanno indicato che la vita in prigione non era «troppo male». Soltanto tre persone hanno vissuto il carcere come un'esperienza molto spiacevole e la maggior parte delle persone sentite ha invece dichiarato di preferire vivere in una prigione in Svizzera piuttosto che in libertà in patria.

4.2 Effetti delle misure coercitive sulla delinquenza

Per indagare gli eventuali effetti della carcerazione in vista di sfratto e dei perimetri di confinamento ed esclusione sono state scelte a caso persone alle quali è stata imposta una misura coercitiva di diritto degli stranieri nel 2001 o nel 2002 (carcerazione o confinamento/esclusione)³². Si è così proceduto al confronto della delinquenza delle persone sentite nei periodi di durata standard che hanno preceduto e seguito l'imposizione delle misure coercitive. Anche in questo caso ci si è basati sulle registrazioni di polizia di prevenuti e querelati. Queste campionature sono indipendenti da quelle usate nel capitolo 4.1.

4.2.1 Effetti della carcerazione in vista di sfratto

Per analizzare quali effetti ha sulla delinquenza la carcerazione secondo la LDDS, l'ICDP ha stabilito tre liste, due delle quali nel Cantone di Zurigo. Entrambe sono basate su un campione scelto a caso: una comprende 100 richiedenti l'asilo, l'altra 100 stranieri in situazione irregolare. Nel Cantone di Ginevra una selezione casuale non era possibile dal momento che la carcerazione in vista di sfratto è stata ordinata solo poche volte e che la carcerazione preliminare non lo è stata mai. Per questo motivo la lista ginevrina comprende soltanto 18 persone, quelle rimaste dopo aver scartato minorenni, donne e persone direttamente carcerate in vista di sfratto al loro arrivo in Svizzera, le quali non hanno quindi avuto alcuna possibilità di delinquere. I risultati della lista ginevrina hanno carattere prevalentemente illustrativo; tenuto conto dell'esiguo numero di casi non è stato possibile effettuare calcoli statistici sull'evoluzione della delinquenza nel Cantone di Ginevra. L'esame si concentrerà quindi sui risultati zurighesi.

Per tutte tre le liste l'età media delle persone carcerate è di 25 anni. Nel Cantone di Zurigo i richiedenti l'asilo provenivano prevalentemente dall'Africa occidentale, centrale e meridionale, nel Cantone di Ginevra la maggior parte di essi erano di origine nordafricana. Gli stranieri in situazione irregolare erano per lo più originari dell'Europa orientale. Un terzo dei richiedenti l'asilo del Cantone di Zurigo era

³² Il periodo considerato è limitato a questi due anni perché in periodi più recenti è possibile seguire gli effetti delle misure solo per meno di un anno.

registrato in Svizzera nell'estate del 2004, un terzo era «sparito» e l'ultimo terzo era stato sfrattato. Per quanto concerne gli stranieri in situazione irregolare, il 66 per cento era stato sfrattato, il 18 per cento era registrato e un decimo era sparito. Nel Cantone di Ginevra erano state sfrattate 16 persone, una era registrata in Svizzera e un'altra era considerata passata alla clandestinità.

Nel Cantone di Zurigo il 9 per cento dei richiedenti l'asilo e l'1 per cento degli stranieri in situazione irregolare erano in carcerazione preliminare. Alcune delle persone sottoposte alla presente indagine sono state più volte carcerate conformemente alla LDDS. La prima carcerazione funge da criterio per distinguere tra delitti commessi prima e dopo la carcerazione. A Zurigo, per i richiedenti l'asilo la prima carcerazione durava in media 103 giorni, mentre per gli stranieri in situazione irregolare tale durata scendeva a 51 giorni; nel Cantone di Ginevra essa è durata in media 28 giorni.

Le carcerazioni secondo l'articolo 13b lettere b LDDS (esposizione a pericolo della salute e della vita) e c (rischio di sparizione) sono state le più frequenti nel Cantone di Zurigo sia per i richiedenti l'asilo sia per gli stranieri in situazione irregolare. Nel Cantone di Ginevra si è invece sempre applicato l'articolo 13b lettera c. Quattro dei richiedenti l'asilo zurighesi sono anche stati incarcerati per l'espiazione di una pena, nel Cantone di Ginevra lo sono stati in 12.

Per calcolare lo sviluppo della delinquenza dopo la carcerazione si è tenuto conto del fatto che 14 richiedenti l'asilo e 40 stranieri in situazione irregolare del Cantone di Zurigo sono stati sfrattati dopo la carcerazione. Nel Cantone di Ginevra sono stati sfrattati 16 carcerati, 14 dei quali immediatamente dopo la carcerazione.

L'inchiesta ha mostrato che, con una sola eccezione, nel Cantone di Ginevra sono state carcerate in vista di sfratto soltanto persone registrate presso la polizia in qualità di indiziati. Ciò vale per il 94 per cento delle persone carcerate, 12 delle quali (su un totale di 18) erano sospettate di un reato di droga. Invece, nel Cantone di Zurigo solo il 44 per cento di tutti i richiedenti l'asilo carcerati in applicazione della LDDS figuravano nelle registrazioni di polizia. Per quanto concerne le persone in situazione irregolare, il 52 per cento era stato registrato presso la polizia per almeno un reato prima di essere carcerato. Degli 86 richiedenti l'asilo che non sono stati direttamente sfrattati dopo la carcerazione, 35 sono stati nuovamente registrati presso la polizia (41 %); dei 60 stranieri in situazione irregolare non direttamente rinviiati dopo la carcerazione 36 (60 %) sono poi nuovamente apparsi sui registri. I quattro stranieri non direttamente sfrattati dopo la carcerazione sono tutti stati oggetto di nuove registrazioni di polizia per almeno un reato. Questi risultati indicano che la carcerazione in vista di sfratto – prescindendo dai periodi di incarcerazione e dai rinvii – non permette una riduzione significativa del numero di delinquenti. Gli stranieri in situazione irregolare non soltanto sono più numerosi a commettere reati dopo la carcerazione ma commettono pure un numero maggiore di reati (da 1,9 reati nel periodo precedente alla carcerazione in vista di sfratto a 2,3 nel periodo successivo). Nel Cantone di Zurigo è stata tuttavia constatata una significativa riduzione del numero medio annuo di reati per richiedente l'asilo (da 4,6 reati per persona prima della carcerazione a 1,8 dopo la carcerazione; non sono comprese la circolazione sui mezzi pubblici senza biglietto e le infrazioni alla LDDS). Soltanto la carcerazione può spiegare questa riduzione. Nel Cantone di Zurigo i reati commessi più frequentemente dai richiedenti l'asilo e dagli stranieri in situazione irregolare sono quelli legati alla droga, seguiti da quelli contro il patrimonio.

In sintesi il quadro della delinquenza delle persone rimaste in Svizzera al termine della carcerazione in vista di sfratto manca di uniformità: in generale questo genere di carcerazione non consente di ridurre il tasso degli stranieri in situazione irregolare registrati per aver commesso un reato dopo la carcerazione. La riduzione della quota dei richiedenti l'asilo noti alla polizia a causa di un reato è poco significativa; lo è tuttavia la riduzione del numero di reati commessi per persona dopo la carcerazione. Per questo gruppo la carcerazione in vista di sfratto ha un impatto positivo sul numero dei reati; non lo ha però per gli stranieri in situazione irregolare dal momento che il numero di reati da loro commessi aumenta dopo la misura. L'effetto della carcerazione in vista di sfratto sulla delinquenza non può essere comprovato dal momento che i risultati ottenuti mancano di uniformità. Un terzo dei richiedenti l'asilo e due terzi degli stranieri in situazione irregolare nel Cantone di Zurigo, nonché la stragrande maggioranza delle persone carcerate nel Cantone di Ginevra erano nel frattempo state sfrattate e non potevano pertanto continuare a delinquere in Svizzera.

4.2.2 Effetto delle misure di confinamento ed esclusione

Per le liste casuali di 100 persone alle quali è stato imposto un perimetro di confinamento o di esclusione nei Cantoni di Ginevra e di Zurigo è stato possibile prendere in considerazione *soltanto richiedenti l'asilo*, visto che nel periodo desiderato non ci sono praticamente stati casi di stranieri in situazione irregolare ai quali sia stata imposta una tale misura. Le liste sono state allestite in maniera aleatoria, partendo dagli elenchi di tutte le misure di confinamento o di esclusione ordinate nel 2001 e 2002.

Nel Cantone di Ginevra l'età media dei richiedenti l'asilo contro cui è stata ordinata una misura di esclusione è di 31 anni, nel Cantone di Zurigo di 25 anni. In entrambi i Cantoni quasi l'80 per cento delle persone cui è stata imposta una misura di esclusione o di confinamento proviene dall'Africa (escluso il Nordafrica). Occorre pure rilevare che nell'estate del 2004 era entrato in clandestinità il 49 per cento dei richiedenti l'asilo del Cantone di Zurigo e il 46 per cento di quelli del Cantone di Ginevra. I richiedenti l'asilo annunciati presso le autorità erano più numerosi nel Cantone di Ginevra (41 %) che nel Cantone di Zurigo (24 %). Quasi il 20 per cento dei richiedenti l'asilo zurighesi era stato sfrattato; nel Cantone di Ginevra tale percentuale era del 10 per cento.

I richiedenti l'asilo ai quali è stato imposto un perimetro di confinamento o di esclusione non provenivano però soltanto dai Cantoni interessati dalla perizia. Su questo punto appaiono altre differenze tra i due Cantoni esaminati: nel Cantone di Ginevra vive circa il 30 per cento dei richiedenti l'asilo ai quali questo Cantone ha imposto un perimetro di confinamento o di esclusione, l'11 per cento vive nel Cantone di Friburgo, l'11 per cento nel Cantone di Vaud, il 9 per cento nel Cantone del Vallese, mentre il resto proviene dal Cantone di Neuchâtel o da altri Cantoni (39 %). Diversa è la situazione nel Cantone di Zurigo, dove il 65 per cento di questi richiedenti l'asilo vive nel Cantone medesimo, mentre il resto proviene dai Cantoni di Argovia (9 %), Turgovia (8 %) e San Gallo (7 %) o da altri Cantoni della Svizzera tedesca.

Tranne due confinamenti nel Cantone di Zurigo, sono state pronunciate soltanto esclusioni dalle città di Zurigo e Winterthur e dal Cantone di Zurigo. Nel Cantone di Ginevra più della metà delle esclusioni concernevano la città intera e un quinto le piazze Cornavin e des Volontaires. Nel Cantone di Zurigo i richiedenti l'asilo ai

quali è stato imposto un solo perimetro di esclusione sono il 78 per cento del campione considerato; nel Cantone di Ginevra essi sono il 58 per cento del campione. Il numero massimo di perimetri di esclusione imposti a una persona ammonta a tre nel Cantone di Zurigo e a cinque nel Cantone di Ginevra. Occorre pure rilevare che il 12 per cento delle persone è stato condannato a una pena detentiva per non aver ottemperato alla misura (art. 23a LDDS) e il 5 per cento è stato condannato due volte. Nel Cantone di Zurigo non è stata pronunciata alcuna condanna di questo genere ma è più elevata la percentuale di richiedenti l'asilo carcerati in vista di sfratto (11 % in applicazione dell'art. 13b cpv. 1 lett. b e 9 % in applicazione dell'art. 13b cpv. 1 lett. c; nel Cantone di Ginevra il 2 % secondo l'art. 13b cpv. 1 lett. c). Infine, nel Cantone di Ginevra il carcere preventivo è stato ordinato nell'11 per cento dei casi in cui è stata imposta un'esclusione, nel Cantone di Zurigo nell'1 per cento dei casi di questo genere.

Nel Cantone di Zurigo tre quarti dei richiedenti l'asilo hanno commesso un reato prima dell'adozione della misura di esclusione o di confinamento; il 51 per cento ha commesso un reato dopo la misura. Nel Cantone di Ginevra il 99 per cento ha commesso reati prima della misura e il 50 per cento ne ha commessi anche dopo. In questo Cantone l'esclusione è *più frequentemente imposta ai delinquenti* che nel Cantone di Zurigo. La riduzione del numero dei richiedenti l'asilo delinquenti è significativa in entrambi i Cantoni. I perimetri di esclusione influiscono pertanto sul numero totale di reati.

Tra i due Cantoni sussistono differenze fra le medie annuali dei reati commessi dai richiedenti l'asilo prima e dopo l'imposizione del perimetro di esclusione. Nel Cantone di Ginevra la media annuale dei reati registrati per richiedente l'asilo aumenta da 5,9 a 6,8 nel periodo massimo di due anni che precede e segue l'imposizione della misura. Questo aumento non è tuttavia significativo dal profilo statistico. Nel Cantone di Zurigo la media diminuisce nel medesimo periodo da 5,2 a 1,9; la diminuzione è rilevante dal profilo statistico e può essere attribuita ai perimetri di esclusione.

Nel Cantone di Ginevra, l'esclusione è imposta principalmente a trafficanti di droga: il 93 per cento dei richiedenti l'asilo ai quali è stata imposta l'esclusione ha infatti commesso una infrazione di tale natura. Nel Cantone di Zurigo questa percentuale è del 64 per cento. Paragonando la delinquenza prima e dopo l'imposizione del perimetro di esclusione, è possibile constatare in entrambi i Cantoni una significativa riduzione sia del numero di richiedenti l'asilo registrati per reati di droga sia del numero stesso di questi reati.

Per quanto concerne i reati contro il patrimonio la medesima analisi dà un risultato diverso. Contro reati di questa natura la misura si rivela inefficace. Per le infrazioni contro il patrimonio (prevalentemente furti nei negozi), in entrambi i Cantoni si constata un aumento, comunque non significativo, del numero dei reati per richiedente l'asilo delinquente. Nel Cantone di Zurigo aumenta perfino il numero dei richiedenti l'asilo registrati per reati di questo genere, mentre diminuisce nel Cantone di Ginevra. Nemmeno queste variazioni sono rilevanti dal profilo statistico. Da un lato queste oscillazioni possono essere spiegate dal numero di richiedenti l'asilo che prima dell'imposizione del perimetro di esclusione avevano commesso reati contro il patrimonio (18 % nel Cantone di Ginevra e 11 % nel Cantone di Zurigo), che è inferiore al numero di coloro che avevano commesso un reato legato alla droga. D'altro lato i perimetri di confinamento ed esclusione non sono particolarmente adeguati per i richiedenti l'asilo che commettono reati contro il patrimonio.

Sia nel Cantone di Zurigo sia nel Cantone di Ginevra l'imposizione di perimetri di confinamento e di esclusione si è rivelata efficace al fine di ridurre il numero di richiedenti l'asilo che commettono reati. Tuttavia, dopo l'imposizione della misura il numero di reati per richiedente l'asilo delinquente diminuisce soltanto nel Cantone di Zurigo; nel Cantone di Ginevra diminuiscono soltanto i reati di droga. Per questi reati i perimetri di confinamento e di esclusione si sono rivelati efficaci in entrambe i Cantoni da due diversi punti di vista: dopo la misura diminuisce il numero di richiedenti l'asilo delinquenti e diminuisce in misura significativa anche il numero di reati. Per i reati contro il patrimonio la misura è invece inefficace.

4.2.3 Valutazione degli effetti delle misure coercitive

Nelle interviste con l'ICDP i responsabili dei centri di transito hanno tracciato un quadro degli effetti delle misure coercitive sulla delinquenza che coincide solo parzialmente con i risultati dei rilevamenti statistici; essi sono stati quasi unanimi nel ritenere inefficace la *carcerazione in vista di sfratto*. Hanno rilevato che la punizione non è sufficientemente severa per indurre gli interessati a lasciare la Svizzera, che dover trascorrere un mese in carcere non pone grandi problemi a chi guadagna 10 000 franchi al mese con il traffico di cocaina e che la carcerazione non ha alcuna influenza sul comportamento dei delinquenti. I responsabili dei centri zurighesi sono ugualmente convinti che la carcerazione in vista di sfratto non è un mezzo adeguato per lottare contro la delinquenza. Hanno constatato che all'uscita dal carcere i richiedenti l'asilo si rendono conto di non poter essere sfrattati dalla Svizzera e acquisiscono allora la certezza che nulla può realmente essere intrapreso contro di loro. In pratica questo darebbe loro carta bianca per commettere ulteriori reati: essendo unicamente passibili di incarcerazione, possono rubare senza rischiare il rinvio.

I collaboratori dei centri di transito sentiti hanno una diversa opinione sugli effetti dei perimetri di esclusione e confinamento, come permettevano del resto di presumere i risultati dell'indagine. Secondo loro le esclusioni non hanno praticamente alcun effetto, sono in parte ordinate in maniera arbitraria e spesso violate dagli interessati, che non esitano a rischiare i 6 mesi di detenzione comminati per le trasgressioni dei perimetri. Inoltre gli interessati sanno che il rispetto di queste misure è raramente controllato dalla polizia. I collaboratori sentiti non ritengono che gli interessati commettano meno reati ma pensano che si limitino a cercare nuovi luoghi dove commetterli: i venditori di «bolas» proseguirebbero le loro attività illecite in un'altra città, Berna o magari Losanna. L'esclusione sarebbe efficace soltanto nei rari casi delle persone che sono state coinvolte nel traffico di stupefacenti loro malgrado. In questi casi, i perimetri di esclusione possono avere una qualche utilità ma ciò vale soltanto per una percentuale infima di delinquenti. Ben più efficace si rivelerebbe un perimetro di confinamento, qualora la sua violazione fosse realmente punita.

4.3 Portata dei risultati

Nel loro rapporto gli esperti dell'ICDP valutano in tal modo l'efficacia delle misure coercitive: in base ai colloqui con i richiedenti l'asilo e con i responsabili dei centri di transito è lecito chiedersi se le misure coercitive permettano realmente di lottare

con maggiore efficacia contro la delinquenza. L'inchiesta quantitativa ha tuttavia rivelato che il numero di delinquenti nel campione esaminato (il cosiddetto tasso di prevalenza) diminuisce dopo una carcerazione, così come diminuisce il più delle volte dopo l'imposizione di un perimetro di esclusione. Questa riduzione è significativa soprattutto dal profilo del numero di reati commessi da ogni delinquente (il cosiddetto tasso di incidenza). La riduzione per i reati di droga è più importante di quanto lo non sia per i furti e per gli altri reati contro il patrimonio; soprattutto nel Cantone di Zurigo per quanto concerne questi ultimi reati si sono in parte constatati anche effetti negativi (aumento tra gli stranieri in situazione irregolare). Occorre tuttavia rilevare che in questo Cantone l'applicazione delle misure coercitive non si è particolarmente concentrata sui delinquenti; ciò lascia fin dall'inizio presagire un effetto positivo limitato.

Per quanto concerne i campioni analizzati, i perimetri di esclusione sono risultati efficaci in entrambi i Cantoni. Dopo l'adozione di una misura coercitiva, per esempio la carcerazione in vista di sfratto, la delinquenza diminuisce in maniera meno rilevante che dopo l'imposizione di un perimetro di esclusione. Occorre infine constatare che la meno incisiva delle misure coercitive, quella che limita la mobilità geografica delle persone, si è rivelata nettamente più efficace della carcerazione.

5 Conclusioni

Un'inchiesta svolta dall'UFM in tutti i Cantoni sull'applicazione delle misure coercitive negli anni 1995–2000 ha rilevato che la carcerazione in vista di sfratto ha permesso di rinviare l'80 per cento circa dei richiedenti l'asilo e degli stranieri in situazione irregolare che erano stati carcerati. La durata media della carcerazione era inferiore a 23 giorni.³³ Dall'inchiesta sono inoltre emerse differenze tra i Cantoni per quanto concerne l'applicazione delle misure coercitive. La presente analisi non soltanto precisa le conclusioni dell'inchiesta dell'UFM ma presenta anche nuovi elementi e interazioni.

L'OPCA ha esaminato l'applicazione delle misure coercitive in cinque Cantoni negli anni dal 2001 al 2003. L'attenzione si è concentrata sullo strumento della carcerazione in vista di sfratto, la più importante delle misure coercitive. L'analisi dei dati e le interviste con i responsabili hanno confermato che ciascun Cantone applica questo strumento in maniera diversa. Queste differenze sono dovute prevalentemente alla formulazione potestativa della legge federale che permette ai Cantoni di applicare le misure coercitive o no.

La prassi applicata dal Cantone di Ginevra riguardo alla carcerazione in vista di sfratto può essere considerata restrittiva; è invece moderata quella del Cantone di Sciaffusa. Nei Cantoni di Basilea Campagna, del Vallese e di Zurigo questo strumento è applicato regolarmente e con fermezza. Queste differenze si riflettono nelle statistiche cantonali. Tra i Cantoni sussistono sostanziali differenze non soltanto per quanto concerne la frequenza con cui è ordinata la carcerazione, la provenienza degli stranieri interessati e la durata della carcerazione, ma anche per quanto riguarda i risultati della carcerazione medesima. In generale è possibile constatare che la struttura d'età dei carcerati è analoga in tutti i Cantoni e che anche per quanto concerne le nazionalità sussistono analogie, p. es. l'elevata quota di persone provenienti

³³ Cfr. Messaggio concernente la LStr FF 2002 3382 segg.

dai Balcani e dall'Europa orientale. Emergono invece differenze riguardo al numero degli africani incarcerati, molti dei quali sono richiedenti l'asilo. Nel Cantone di Sciaffusa poche di queste persone sono incarcerate, mentre sono relativamente numerose nei Cantoni di Ginevra, Basilea Campagna e Zurigo. Un'altra constatazione generale riguarda la quota degli stranieri in situazione irregolare nei confronti dei quali è ordinata la carcerazione in vista di sfratto: nei Cantoni del Vallesse e di Zurigo essa è più elevata di quella dei richiedenti l'asilo; ciò è in parte dovuto a fattori geografici (tappe di transito di assi ferroviari internazionali, concentrazione nelle località urbane). Analizzando i motivi di carcerazione risulta che nei Cantoni è molto spesso, o è unicamente, determinante il rischio dell'entrata in clandestinità. Solo nei Cantoni di Basilea Campagna e di Zurigo la trasgressione di un perimetro di confinamento o di esclusione causa la carcerazione in vista di sfratto. Per quanto concerne i motivi di carcerazione sul piano cantonale non si è sviluppata una pratica uniforme per la verifica giudiziaria della carcerazione.

Per l'UFM la diversa applicazione nei Cantoni delle misure coercitive rende problematica la coordinazione e ne pregiudica l'efficienza, mentre per i rappresentanti delle autorità cantonali sentiti ciò non rappresenta alcun problema. I rappresentanti delle cerchie non governative rilevano un terzo punto critico: tenuto conto delle differenze nell'applicazione delle misure coercitive, gli interessati hanno l'impressione che le decisioni siano prese in modo arbitrario.

Nei Cantoni esaminati, una percentuale tra il 60 e l'80 per cento delle persone incarcerate trascorre meno di un mese in carcere. La percentuale delle persone incarcerate per più di sei mesi è bassa e in nessun Cantone supera il 4 per cento. Inoltre, la percentuale delle persone incarcerate per più di tre mesi nei Cantoni di Ginevra e di Sciaffusa è inferiore a quella degli altri Cantoni. Nel Cantone di Ginevra ciò dipende principalmente dalle esigenze giudiziarie per la proroga della carcerazione. Nel Cantone di Sciaffusa ciò dipende invece dalla pratica di incarcerare innanzitutto persone le cui possibilità di rinvio sono relativamente intatte e che solo raramente richiedono una carcerazione più lunga. Negli altri Cantoni è incarcerato un maggior numero di persone il cui rinvio è tecnicamente possibile ma di difficile esecuzione e ciò comporta carcerazioni di più lunga durata. Queste differenze emergono dai diversi tassi cantonali di rinvii.

La media dei tassi cantonali di rinvii nei cinque Cantoni sottoposti all'indagine è del 73 per cento. Essa è lievemente inferiore al tasso raggiunto da questi Cantoni negli anni 1995–2000 (76 %).³⁴ Questa diminuzione può essere dovuta al cambiamento intervenuto nelle nazionalità delle persone obbligate a lasciare la Svizzera e ai problemi derivanti dall'assenza di documenti d'identità, che da allora si sono aggravati. Conviene ora considerare la ripartizione dei tassi di rinvii nei due settori giuridici. Per quanto concerne gli stranieri in situazione irregolare, il tasso ammonta in media cantonale all'81 per cento e nei singoli Cantoni varia dal 75 al 100 per cento (fa eccezione il Cantone di Ginevra che raggiunge soltanto il 50 %). Questa percentuale di rinvii è alta perché gli stranieri in situazione irregolare per lo più posseggono documenti d'identità validi, in molti casi provengono da Paesi con i quali sono stati conclusi accordi di riammissione e non sono interessati a lunghi periodi d'incarcerazione visto che durante quei periodi sono loro negate le possibilità di guadagno che perseguono. Invece, nel settore dell'asilo il tasso dei rinvii ammonta

³⁴ Stima secondaria dell'OPCA sulla base dei dati del sondaggio dell'UFM (2001) sull'applicazione delle misure coercitive nei Cantoni.

in media al 63 per cento. Soltanto il Cantone di Sciaffusa ha una percentuale di persone rinviate nettamente superiore (86 %); negli altri Cantoni le percentuali variano tra il 50 e il 64 per cento. Dal profilo del successo immediato del rinvio, la carcerazione in vista di sfratto è pertanto meno efficace nel settore dell'asilo che nel settore della LDDS.

Questo dato è pure confermato dalla relazione tra la durata e il risultato della carcerazione. Occorre infatti rilevare che in entrambi i settori del diritto le percentuali più alte di rinvii sono state ottenute con carcerazioni di brevissima durata (fino a quattro giorni) o di breve durata (da cinque giorni a un mese). In generale, il tasso dei rinvii diminuisce nettamente con l'aumentare della durata della carcerazione, come avviene nei Cantoni con la più alta percentuale di carcerazioni di lunga durata: Basilea Campagna, Vallese e Zurigo. Per le carcerazioni di lunga durata (dai 6 ai 9 mesi) i tassi dei rinvii nel settore dell'asilo diminuiscono fino a percentuali comprese tra il 7 e il 29 per cento. Questi bassi tassi mostrano che lo scopo della carcerazione – la garanzia dell'esecuzione dell'allontanamento – non è stato ottenuto, segnatamente a causa dell'impossibilità di reperire i documenti di viaggio. Occorre ugualmente rilevare che sono spesso mantenute in carcerazione persone con possibilità di rinvio che, per motivi giuridici o effettivi, sono minime. Le forti oscillazioni della durata della carcerazione fanno pure emergere le differenze dell'interpretazione dell'articolo 13c capoverso 5 lettera a LDDS nei Cantoni; questa disposizione prevede tra l'altro che la carcerazione abbia termine se risulta che l'esecuzione dell'allontanamento è inattuabile per motivi giuridici o effettivi. Tenuto conto dello scarso numero di rinvii che seguono le incarcerazioni di lunga durata occorre chiedersi se e in quale misura la carcerazione in vista di sfratto non abbia ugualmente assunto il carattere di una carcerazione cautelativa o coattiva per esercitare sugli interessati una pressione che li induca a lasciare la Svizzera.

Tenuto conto dei risultati delle interviste e dell'analisi dei dati si può mettere in dubbio che l'estensione della durata massima della carcerazione in vista di sfratto eserciti un effetto psicologico sulle persone che devono lasciare la Svizzera e sui carcerati, così come ipotizzato da alcune autorità cantonali. L'attuale concezione della carcerazione in vista di sfratto già esplica un effetto su determinate persone. Per altre essa si rivela inefficace, come mostrano le basse percentuali di rinvii nei casi di incarcerazione di lunga durata. I rappresentanti delle autorità cantonali hanno inoltre rilevato che l'eventuale disponibilità di una persona obbligata a lasciare la Svizzera a collaborare con le autorità, per esempio per ottenere i documenti di viaggio, appare solitamente fin dall'inizio dell'incarcerazione. Con l'aumento della durata della carcerazione diminuisce la disponibilità a collaborare. Da questo profilo si può supporre che una più lunga durata della carcerazione praticamente non porterà ad alcun aumento del tasso dei rinvii. I risultati hanno infatti chiaramente mostrato che un rinvio non dipende soltanto dall'applicazione o dall'inasprimento delle misure coercitive ma anche da fattori esterni sui quali è spesso impossibile influire.

Nel settore dell'asilo la frequenza con cui è ordinata la carcerazione in vista di sfratto non è necessariamente connessa con un più alto tasso di rinvii. Durante il periodo esaminato la quota delle persone sfrattate rispetto al totale delle partenze nei Cantoni (partenza volontaria, partenza non controllata, altre partenze) oscilla tra il 10 e il 14 per cento. Le percentuali di persone rinviate dopo una carcerazione in vista di sfratto e il totale delle persone rinviate variano notevolmente da un Cantone all'altro. Così, nel 93 per cento dei casi ginevrini di rinvio, il giorno della partenza la polizia ha accompagnato gli interessati dal loro luogo di soggiorno all'aeroporto; il

rimanente 7 per cento è giunto all'aeroporto direttamente dal carcere. Nel Cantone di Zurigo gli interessati sono stati accompagnati all'aeroporto dalla polizia la mattina della partenza soltanto nel 5 per cento dei casi (si è trattato soprattutto di famiglie). Il rimanente 95 per cento era precedentemente stato posto – per lo più per un periodo breve – in carcerazione in vista di sfratto per impedire che fossero vanificati i costosi lavori preparatori delle autorità. Una tale politica ha però un prezzo elevato che diviene manifesto dividendo i costi della carcerazione sopportati nel settore dell'asilo per il numero di richiedenti l'asilo rinviati (con o senza carcerazione): al Cantone di Zurigo ogni richiedente l'asilo rinvio costa in media 13 500 franchi, un importo dodici volte superiore a quello speso dal Cantone di Ginevra. Per i costi di carcerazione il Cantone di Basilea Campagna spende addirittura più di 31 000 franchi.

Le differenze nell'applicazione della carcerazione in vista di sfratto nel settore dell'asilo non permettono di spiegare le differenze quantitative che emergono tra i Cantoni per quanto concerne l'esecuzione degli rinvii. Per le persone in situazione irregolare non è stato possibile determinare valori di riferimento che permettessero di situare in un quadro più ampio la carcerazione in vista di sfratto.

Dal profilo dei costi occorre rilevare che, per carcerazioni inferiori ai tre mesi, i costi della carcerazione imputabili alle persone rinviate sono di regola più elevati di quelli sopportati per le persone rilasciate al termine della carcerazione. Considerando la carcerazione in vista di sfratto dal profilo puramente economico, il rapporto costi-benefici può essere considerato conveniente soltanto per le carcerazioni brevi. Le incarcerazioni di più lunga durata, soprattutto nel settore dell'asilo, generano costi più elevati che vanno di pari passo con modesti tassi di rinvio. In tutti i Cantoni sottoposti alla valutazione (tranne il Cantone di Sciaffusa) predomina la parte dei costi dovuta alle persone che non possono essere rinviate dopo la carcerazione. Da parte loro le autorità considerano relativamente costosa la carcerazione in vista di sfratto; la maggioranza di esse ritiene tuttavia che i costi che ne derivano sono giustificati dai suoi benefici. A tale riguardo occorre rilevare che l'attuazione delle misure statali è sempre fonte di costi. Dal canto loro i rappresentanti delle cerchie non governative considerano la misura costosa e fanno notare che essa è in parte applicata a persone che sarebbero partite anche senza carcerazione. Secondo loro, in molti casi i perimetri di confinamento sarebbero più economici e il denaro speso per la carcerazione potrebbe essere più efficacemente investito in altri settori, per esempio nell'ambito della consulenza al ritorno e in programmi di rimpatrio.

La maggior parte dei Cantoni ritiene che la carcerazione in vista di sfratto sia un mezzo che contribuisce a garantire l'esecuzione dei rinvii. Tenuto conto delle differenze constatate tra diritto dell'asilo e diritto degli stranieri, ciò vale soprattutto per quest'ultimo settore del diritto. Nel settore dell'asilo questo strumento è meno efficace nei casi in cui praticamente non ci sono prospettive di eseguire il rinvio, segnatamente perché l'accertamento dell'identità si protrae per troppo tempo o perché i carcerati non sono disposti a collaborare. La carcerazione in vista di sfratto è pure scarsamente efficace quando i Paesi d'origine rifiutano di accettare i rimpatri coatti dei loro cittadini. Inoltre, una parte dei richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta non possono essere incarcerati perché non sono adempite le condizioni per ordinare la carcerazione in vista di sfratto (esecuzione dell'allontanamento impossibile per motivi giuridici o effettivi).

Secondo le autorità cantonali, nei casi in cui è ordinata, la carcerazione in vista di sfratto può accelerare la procedura. Infatti, la persona incarcerata è sempre disponi-

bile per esempio per l'accertamento dell'identità. Altri importanti fattori esercitano tuttavia un'influenza decisiva sulla riuscita di un rinvio: l'esistenza di accordi di riammissione funzionanti o di un sistema di incentivi come gli aiuti al ritorno. Le misure coercitive sono un elemento dell'esecuzione dell'allontanamento e fungono da mezzo di pressione, anche se questo effetto è indebolito dal fatto che non sempre il rinvio dell'interessato riesce, come ben sanno le persone obbligate a lasciare la Svizzera. L'effetto intimidatorio dello strumento non è peraltro stato ammesso da tutte le persone sentite nell'ambito della presente valutazione. Tra gli effetti negativi della carcerazione vanno anche menzionati quelli sullo stato di salute dei carcerati, segnatamente le turbe psichiche e le depressioni. Per altre persone le possibilità di lavoro e guadagno fanno sì che l'incarcerazione non sia fonte di problemi, né faccia paura.

Nel suo studio empirico l'ICDP ha analizzato nei Cantoni di Ginevra e Zurigo l'effetto della carcerazione in vista di sfratto e dei perimetri di confinamento e di esclusione su richiedenti l'asilo e stranieri in situazione irregolare e ha in parte accertato relazioni significative dal profilo statistico. Mentre nel Cantone di Ginevra la carcerazione secondo la LDDS è ordinata soltanto raramente e i perimetri di confinamento e di esclusione occupano una posizione di primo piano, nel Cantone di Zurigo la carcerazione in vista di sfratto è assai più frequente. È inoltre emerso che nel Cantone di Ginevra questa misura è applicata quasi esclusivamente nei confronti di delinquenti, mentre il Cantone di Zurigo la utilizza per agevolare l'esecuzione delle decisioni delle autorità in materia di diritto degli stranieri.

In generale l'effetto di queste misure sulla delinquenza dei richiedenti l'asilo è stato positivo in entrambi i Cantoni. L'analisi del periodo di due anni che precede e segue l'applicazione di una misura coercitiva ha permesso di constatare nel settore dell'asilo – diversamente da quanto avviene per gli stranieri in situazione irregolare – un calo significativo sia del numero di richiedenti l'asilo che commettono reati sia del numero stesso dei reati, soprattutto quelli legati alla droga. Invece per i reati contro il patrimonio l'effetto non è significativo. La valutazione ha inoltre mostrato che l'efficacia dei perimetri di confinamento e di esclusione nella lotta alla delinquenza è apparentemente superiore a quella della carcerazione in vista di sfratto. Dal momento che costano molto meno e sono anche molto meno radicali delle misure privative della libertà, i perimetri di confinamento e di esclusione sembrano costituire un'interessante alternativa alla carcerazione (segnatamente all'inizio della procedura d'asilo).

Legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

del 18 marzo 1994

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto l'articolo 69^{ter} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 22 dicembre 1993¹,

decreta:

I

La legge federale del 26 marzo 1931² concernente la dimora e il domicilio degli stranieri è modificata come segue:

Art. 13a

Allo scopo di garantire l'attuazione della procedura d'allontanamento, la competente autorità cantonale può far incarcerare per tre mesi al massimo, durante la preparazione della decisione in merito al diritto di soggiorno, lo straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che:

- a. nella procedura d'asilo o d'allontanamento rifiuta di dichiarare la propria identità, presenta più domande d'asilo sotto diverse identità o ripetutamente non dà seguito a una citazione senza sufficiente motivo;
- b. abbandona il territorio che gli è attribuito giusta l'articolo 13e o accede a un territorio che gli è vietato;
- c. non rispetta il divieto d'entrata e non può essere allontanato immediatamente;
- d. presenta domanda d'asilo dopo un'espulsione amministrativa cresciuta in giudicato secondo l'articolo 10 capoverso 1 lettera a o b o dopo un'espulsione giudiziaria senza condizionale;
- e. minaccia in modo grave o espone a serio pericolo la vita o la salute altrui e per questa ragione è perseguito penalmente o è stato condannato.

Art. 13b

¹ Se è stata notificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o espulsione, l'autorità cantonale competente, allo scopo di garantire l'esecuzione può:

¹ FF 1994 I 273

² RS 142.20

- a. mantenere in carcere lo straniero che già vi si trova sulla base dell'articolo 13a;
- b. incarcerare lo straniero, se sono dati motivi giusta l'articolo 13a lettere b, c o e;
- c. incarcerare lo straniero, se indizi concreti fanno temere che lo stesso intende sottrarsi all'espulsione, in particolare perché il suo comportamento precedente indica ch'egli non si attiene alle disposizioni delle autorità.

² La carcerazione può durare tre mesi al massimo; se particolari ostacoli si oppongono all'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione, con il consenso dell'autorità giudiziaria cantonale la carcerazione può essere prorogata di sei mesi al massimo.

³ Va fatto subito il necessario per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione.

Art. 13c

¹ La carcerazione è ordinata dall'autorità del Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione.

² La legalità e l'adeguatezza della carcerazione sono esaminate da un'autorità giudiziaria il più tardi entro 96 ore, dopo audizione in procedura orale.

³ Nel decidere la carcerazione o il mantenimento o la revoca di quest'ultima, l'autorità giudiziaria³ tiene conto, oltre che dei motivi di carcerazione, segnatamente della situazione familiare dell'interessato e delle circostanze in cui la carcerazione dev'essere eseguita. È esclusa la carcerazione preliminare o in vista di sfratto di fanciulli e adolescenti che non hanno ancora compiuto i 15 anni.

⁴ Lo straniero incarcerato può, dopo un mese, presentare istanza di scarcerazione. L'autorità giudiziaria decide in merito all'istanza entro otto giorni feriali, sulla base di un'udienza. Una nuova istanza di scarcerazione può essere presentata dopo un mese se si tratta di carcerazione secondo l'articolo 13a e dopo due mesi se si tratta di carcerazione secondo l'articolo 13b.

⁵ La carcerazione ha termine se:

- a. il motivo della carcerazione è venuto a mancare o se risulta che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi;
- b. è stata accolta un'istanza di scarcerazione;
- c. la persona incarcerata comincia a scontare una pena o misura privativa della libertà.

⁶ L'autorità competente decide immediatamente in merito al diritto di soggiorno dello straniero incarcerato.

³ Testo rettificato dalla Commissione di redazione dell'AF (art. 33 LRC).

Art. 13d

¹ I Cantoni provvedono affinché in Svizzera sia informata una persona designata dall'incarcerato. Questi può comunicare verbalmente e per scritto con il rappresentante legale.

² La carcerazione è eseguita in locali adeguati. Va evitato di collocare le persone incarcerate in base alla presente legge con persone in carcerazione preventiva o detenute in esecuzione della pena. Per quanto possibile, all'incarcerato è offerta un'occupazione adeguata.

Art. 13e

¹ Allo straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che disturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico l'autorità cantonale competente può imporre di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio, segnatamente al fine di lottare contro il traffico di stupefacenti.

² Queste misure sono ordinate dall'autorità del Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Il divieto di accedere a un dato territorio può essere ordinato anche dall'autorità del Cantone in cui si trova questo territorio.

³ Contro le misure ordinate è dato il ricorso a un'autorità giudiziaria cantonale. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

Art. 14

¹ L'autorità cantonale competente può sfrattare uno straniero dal Paese verso uno Stato da essa designato, se:

- a. lo straniero lascia trascorrere il termine che gli è fissato per la partenza;
- b. l'allontanamento o l'espulsione può essere eseguito immediatamente;
- c. lo straniero è in carcere in base all'articolo 13b ed è data una decisione d'allontanamento o espulsione cresciuta in giudicato.

² Lo straniero che ha la possibilità di recarsi legalmente in più di uno Stato è sfrattato nel Paese di sua scelta.

³ Durante la procedura di allontanamento o di espulsione, l'autorità competente secondo il diritto cantonale può ordinare la perquisizione dello straniero e degli oggetti ch'egli porta con sé, allo scopo di mettere al sicuro i documenti di viaggio e di legittimazione. La perquisizione può essere attuata soltanto da persona dello stesso sesso.

⁴ Se è stata pronunciata una decisione di prima istanza, l'autorità giudiziaria può ordinare la perquisizione di un'abitazione o di altri locali se è dato il sospetto che vi si tiene nascosto uno straniero che dev'essere allontanato o espulso.

Art. 14a cpv. 1

¹ Se l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è possibile, non ammissibile o non ragionevolmente esigibile, l'Ufficio federale dei rifugiati dispone l'ammissione provvisoria.

Art. 14b cpv. 1 e 2

¹ L'ammissione provvisoria può essere proposta dall'Ufficio federale degli stranieri, dal Ministero pubblico della Confederazione e dall'autorità cantonale di polizia degli stranieri.

² L'ammissione provvisoria deve essere revocata se l'esecuzione è lecita e se lo straniero ha la possibilità di recarsi legalmente in uno Stato terzo o di ritornare nel Paese d'origine o di ultima residenza e lo si possa ragionevolmente pretendere da lui. Tali misure decadono se lo straniero lascia liberamente la Svizzera o vi ottiene un permesso di dimora.

Art. 14d

Abrogato

Art. 14e

¹ La Confederazione può finanziare in tutto od in parte la costruzione e la sistemazione di stabilimenti cantonali destinati esclusivamente all'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di sfratto. Alla procedura si applicano per analogia le pertinenti disposizioni delle sezioni 2 e 5–8 della legge federale del 5 ottobre 1984⁴ sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure.

² La Confederazione partecipa con una somma forfettaria giornaliera alle spese d'esercizio dei Cantoni per l'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di sfratto. Questa somma è versata per:

- a. richiedenti l'asilo;
- b. rifugiati e stranieri la cui incarcerazione è in relazione con la revoca di un'ammissione provvisoria;
- c. persone la cui incarcerazione è stata ordinata in relazione con una decisione d'espulsione dell'Ufficio federale dei rifugiati;
- d. rifugiati espulsi secondo l'articolo 44 della legge sull'asilo del 5 ottobre 1979⁵.

Art. 15 cpv. 4 primo periodo

⁴ L'Ufficio federale dei rifugiati è competente per ordinare ed eseguire l'ammissione provvisoria, salvo che la presente legge ne incarichi i Cantoni. ...

⁴ RS 341

⁵ RS 142.31

Art. 20 cpv. 1^{bis}

Abrogato

Art. 23a

Chi non ottempera alle misure giusta l'articolo 13^e è punito con l'arresto o con la detenzione fino a un anno ove risulti che l'allontanamento o l'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi.

Art. 24 cpv. 1 primo periodo

¹ Le infrazioni di cui agli articoli 23 e 23a sono perseguite e giudicate dai Cantoni.
...

II

La legge sull'asilo del 5 ottobre 1979⁶ è modificata come segue:

Art. 12b rubrica, cpv. 1 lett. b e cpv. 5

Obbligo di collaborare e perquisizione

¹ Chi chiede asilo è tenuto a collaborare all'accertamento dei fatti. Il richiedente deve in particolare:

- b. consegnare i documenti di viaggio e di legittimazione già nel centro di registrazione;

⁵ Se il richiedente è collocato in un centro di registrazione o in un alloggio collettivo, l'autorità competente può perquisirlo insieme agli oggetti ch'egli porta con sé, allo scopo di mettere al sicuro i documenti di viaggio e di legittimazione nonché gli oggetti pericolosi. La perquisizione personale può essere attuata soltanto da persona dello stesso sesso.

Art. 17a cpv. 1 lett. b e d nonché cpv. 2

¹ La decisione d'allontanamento indica:

- b. il momento entro il quale il richiedente deve avere abbandonato il territorio svizzero. In caso di decisione che preveda l'ammissione provvisoria, il termine è fissato al momento della revoca di tale misura;
- d. se del caso, gli Stati verso i quali il richiedente non può essere allontanato.

² In caso di decisioni secondo l'articolo 16 capoversi 1 e 2, può essere ordinata l'esecuzione immediata.

Art. 18 cpv. 1 e 3

¹ Se l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile, non è ammissibile o non è ragionevolmente esigibile, l'Ufficio federale regola le condizioni di residenza secondo le disposizioni legali concernenti l'ammissione provvisoria degli stranieri.

³ Se l'allontanamento non può essere eseguito nonostante l'impiego di mezzi di coercizione, il Cantone chiede all'Ufficio federale di ordinare l'ammissione provvisoria.

Art. 47 rubrica, cpv. 1, 2 e 2^{bis}

Effetto sospensivo ed esecuzione immediata

¹ Se l'allontanamento è immediatamente eseguibile, lo straniero può, entro 24 ore, presentare istanza di ripristino dell'effetto sospensivo. Gli devono essere indicati i suoi diritti.

² L'autorità competente decide entro 48 ore in merito all'istanza di ripristino dell'effetto sospensivo.

^{2^{bis}} Fino alla decisione sull'istanza il ricorrente può, per 72 ore al massimo, essere tenuto in stato di fermo dall'autorità competente.

III

Disposizioni finali

Art. 1 Esecuzione

¹ I Cantoni emanano le disposizioni d'attuazione necessarie all'esecuzione della presente legge.

² Fino all'emanazione delle stesse, ma per due anni al massimo, le disposizioni necessarie sono prese dai governi cantonali.

Art. 2 Disposizione transitoria

Le procedure pendenti alla data d'entrata in vigore della presente legge sono rette dal nuovo diritto. Sono tuttavia escluse la carcerazione preliminare o in vista di sfratto o una perquisizione in base ai fatti verificatisi prima dell'entrata in vigore della presente legge.

Art. 3 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Consiglio nazionale, 18 marzo 1994

La presidente: Gret Haller

Il segretario: Anliker

Consiglio degli Stati, 18 marzo 1994

Il presidente: Jagmetti

Il segretario: Lanz

Esito della votazione popolare ed entrata in vigore

¹ La presente legge è stata accettata dal popolo il 4 dicembre 1994⁷.

² Essa entra in vigore il 1° febbraio 1995.

20 gennaio 1995

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Villiger

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

⁷ FF 1995 I 224

Elenco delle persone sentite

Arn Urs	Ufficio federale della migrazione, Ambito direzionale Entrata, dimora & ritorno, Berna
Arnold Stephan	Capo della Divisione Affari giuridici e internazionali, Ufficio federale dei rifugiati, Berna
Bétrisey André	Chef de la section «Etrangers et passeports», SEE, Sion
Biland Sabine	Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Kanton Zürich, Transitbereich Flughafen Zürich
Caduff Pius	Capo della Divisione Rimpatrio, Ufficio federale della migrazione, Berna
Crisinel Pierre	Chef de la section Police judiciaire, Genève
Dalla Valle Remo	Abteilungsleiter, Abteilung Ausschaffungshaft, Flughafengefängnis Zürich, Zürich
Ducrest Bernard	Vice-directeur, chef du Service de l'asile, Service cantonal de la population, Genève
Fournier Jean-Bernard	Juge, Tribunal cantonal, Sion
Gianadda Françoise	Directrice du Service de l'état civil et des étrangers (SEE), Sion
Göttl Johan	Mitarbeiter Anlaufstelle für Asylsuchende, Pratteln
Guidon Daniel	Inspecteur chef de la Brigade des enquêtes administratives de la Police judiciaire, Genève
Hauri Max, Dr.	Stellvertretender Gerichtspräsident, Bezirksgericht Kanton Zürich, Zürich
Iselin Hanspeter	Dienststellenleiter, Amt für Migration, Baselland
Jacobsen Bertrand	Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK) Kanton Zürich, Transitbereich Flughafen Zürich
Meier Peter	Präsident, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Kantonsgericht, Baselland
Müller Thomas, Dr.	Bezirksrichter, Bezirksgericht Kanton Zürich, Zürich
Nideröst Peter	Rechtsanwalt, Zürich
Olschewski Dirk	Bundesamt für Migration, SB Recht, Bern
Pavlovic Sinisa	Sachbearbeiter, Kantonales Ausländeramt, Bereich Vollzug, Schaffhausen
Plüss Martin	Leiter des Durchgangszentrum Leutschenbach, Zürich
Rendl Renata	Amtsvorsteherin, Kantonales Ausländeramt, Schaffhausen
Richard Cédric	Chef de section «Bureau de l'asile», SEE, Sion

Robert David M.	Président de la Commission cantonale de recours en matière de police des étrangers, Genève
Rohner Ernst	Leiter Flughafengefängnis Zürich, Zürich
Schäppi Peter, Dr.	Bezirksrichter, Bezirksgericht Kanton Zürich, Zürich
Schertenleib Jürg	Leiter Recht, Verfahren, Länder, Schweizerische Flüchtlingshilfe, Bern
Schwarz Urs	Abteilungschef Asyl und Massnahmen, Migrationsamt des Kantons Zürich, Zürich
Sulzberger Ernst	Vizepräsident, Kantonsgericht, Schaffhausen
Vogt Walter	Abteilung Untersuchungshaft und Strafvollzug, Flughafengefängnis Zürich, Zürich
Weber Emanuel	Gefängnisseelsorger Kanton Basel-Landschaft, Emmen

Esito della detenzione per Cantone, secondo la durata della detenzione e il settore del diritto

Settore	Esito	Fino a 4 giorni	Fino a 1 mese	Fino a 3 mesi	Fino a 6 mesi	Fino a 9 mesi
BL LDDS Asilo	Rimpatrio	56 % (n=18)	89 % (n=25)	100 % (n=8)	(n=0)	(n=0)
	Non rimpatrio	44 % (n=14)	11 % (n=3)	(n=0)	(n=0)	(n=0)
	Rimpatrio	43 % (n=34)	92 % (n=69)	49 % (n=33)	30 % (n=10)	14 % (n=2)
	Non rimpatrio	57 % (n=45)	8 % (n=6)	51 % (n=35)	70 % (n=23)	86 % (n=12)
GE LDDS Asilo	Rimpatrio	75 % (n=3)	75 % (n=3)	37,5 % (n=3)	(n=0)	(n=0)
	Non rimpatrio	25 % (n=1)	25 % (n=1)	62,5 % (n=5)	100 % (n=1)	100 % (n=1)
	Rimpatrio	55 % (n=6)	71 % (n=10)	25 % (n=3)	(n=0)	(n=0)
	Non rimpatrio	45 % (n=5)	29 % (n=4)	75 % (n=9)	100 % (n=1)	(n=0)
SH LDDS Asilo	Rimpatrio	100 % (n=17)	100 % (n=2)	(n=0)	(n=0)	(n=0)
	Non rimpatrio	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)
	Rimpatrio	100 % (n=13)	83 % (n=5)	75 % (n=6)	50 % (n=1)	(n=0)
	Non rimpatrio	(n=0)	17 % (n=1)	25 % (n=2)	50 % (n=1)	(n=0)
VS LDDS Asilo	Rimpatrio	93 % (n=168)	92 % (n=144)	67 % (n=31)	55 % (n=12)	33 % (n=1)
	Non rimpatrio	7 % (n=12)	8 % (n=13)	33 % (n=15)	45 % (n=10)	67 % (n=2)
	Rimpatrio	55 % (n=59)	89 % (n=111)	62,5 % (n=35)	24 % (n=8)	7 % (n=1)
	Non rimpatrio	45 % (n=48)	11 % (n=14)	37,5 % (n=21)	76 % (n=26)	93 % (n=13)

Settore	Esito	Fino a 4 giorni	Fino a 1 mese	Fino a 3 mesi	Fino a 6 mesi	Fino a 9 mesi
ZH LDDS	Rimpatrio	97 % (n=3247)	94 % (n=604)	78 % (n=130)	51 % (n=35)	47 % (n=9)
	Non rimpatrio	3 % (n=93)	6 % (n=36)	22 % (n=36)	49 % (n=33)	53 % (n=10)
Asilo	Rimpatrio	87 % (n=510)	81 % (n=243)	43 % (n=135)	17 % (n=47)	29 % (n=18)
	Non rimpatrio	13 % (n=76)	19 % (n=57)	57 % (n=178)	83 % (n=226)	71 % (n=44)

Fonte: OPCA/IPZ

Realizzazione:

Andreas Tobler (direzione del progetto)

con la partecipazione di:

Myriam Thalmann (progetto)

Christoph Bättig (bozza del progetto)

Hedwig Heinis (segretariato)

Rapporto degli esperti esterni:

Prof. Martin Killias, ICDP, Losanna

Sylvia Schenker ICDP, Losanna

Leslie Herrmann, ICDP, Losanna

Raccolta e analisi dei dati:

Thomas Widmer, IPZ, Zurigo

Swen Hutter, IPZ, Zurigo

L'OPCA ringrazia le autorità dei Cantoni interpellati per la disponibilità e per la mole di lavoro supplementare sobbarcatasi nell'ambito della presente inchiesta. Ringraziamenti vanno anche all'UFM per la proficua collaborazione e a tutte le persone consultate, per le interviste concesse e le informazioni. L'OPCA ringrazia inoltre il gruppo di esperti dell'ICDP e gli esperti dell'IPZ per le ricerche effettuate.

Lingua originale del rapporto: tedesco