



Carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo

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

del 1° novembre 2017

L'essenziale in breve

La carcerazione amministrativa adempie l'obiettivo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti. Benché sia globalmente applicata in modo adeguato, a livello cantonale presenta differenze considerevoli, che in alcuni casi sollevano anche interrogativi sulla legalità. La Confederazione ha sinora dato prova di un certo riserbo, ma sembra ora voler assumere un ruolo sempre più attivo sul fronte della vigilanza.

Il previsto finanziamento della costruzione di stabilimenti carcerari determinerà probabilmente un sensibile aumento dei costi a carico della Confederazione per la carcerazione amministrativa dei richiedenti l'asilo respinti, che attualmente si situano attorno ai 20 milioni di franchi annui. Non è tuttavia chiaro in che modo la carcerazione verrà applicata. Per questo motivo nel gennaio 2016 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo.

Nella seduta del 23 giugno 2016 la competente Sottocommissione DFGP/CaF della CdG del Consiglio nazionale ha deciso che la valutazione doveva approfondire in particolare l'efficacia della carcerazione amministrativa e l'adeguatezza della sua applicazione, nonché il ruolo della Confederazione. Doveva inoltre, per quanto possibile, tenere debitamente conto di aspetti legati alla legalità e alla situazione dei minori in carcerazione amministrativa. La Sottocommissione aveva altresì auspicato un raffronto a livello europeo.

Il CPA ha successivamente conferito all'istituto BASS un mandato peritale per un'analisi statistica dell'andamento della permanenza in Svizzera dei richiedenti l'asilo respinti prima del 2014, ossia prima che entrassero in vigore le modifiche apportate dal regolamento Dublino III dell'UE. Il CPA ha inoltre condotto colloqui con una cinquantina di persone, prevalentemente autorità cantonali della migrazione e della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), ed effettuato un'ampia analisi di documenti. Per il raffronto europeo si è fondata sui dati statistici e sulle valutazioni esistenti.

La carcerazione amministrativa è efficace, ma presuppone la cooperazione internazionale

Fra le 61 677 decisioni negative in materia di asilo emanate fra il 2011 e il 2014, in 12 227 casi le persone interessate sono state poste in carcerazione amministrativa. Lo scopo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo respinti è praticamente sempre stato raggiunto nei casi Dublino e in due terzi dei casi di allontanamento verso lo Stato d'origine. La carcerazione amministrativa è quindi efficace. Può tuttavia essere ordinata solo se l'allontanamento è presumibilmente attuabile, ma questo dipende anzitutto dallo Stato di destinazione, che deve essere disposto a rilasciare i documenti alle persone interessate e ad accoglierle. È quindi indispensabile una buona cooperazione internazionale in materia di migrazione. Le

autorità cantonali della migrazione lamentano tuttavia che la politica estera della Svizzera non conferisce sufficiente importanza a questo aspetto.

Differenze fra i Cantoni sollevano interrogativi sulla legalità

La valutazione ha fatto emergere considerevoli differenze fra i Cantoni per quanto concerne sia la frequenza e il momento in cui la carcerazione viene ordinata sia la durata, l'applicazione a minorenni e il raggiungimento dell'obiettivo. La diversa composizione dei richiedenti l'asilo respinti in relazione a sesso, età, situazione familiare o Stato di provenienza spiega queste differenze nella misura di un terzo al massimo. Le differenze fra i Cantoni sono soprattutto espressione di una diversa concezione di proporzionalità della carcerazione, che a sua volta dipende dalle politiche e dalle giurisdizioni cantonali. Occorre quindi chiedersi in che misura le differenze constatate siano giustificate dal profilo dell'uguaglianza giuridica, da un lato, e del federalismo dell'esecuzione, dall'altro.

Una maggiore vigilanza della Confederazione comporta opportunità e rischi

Sino ad oggi la SEM ha impostato la sua funzione di vigilanza nell'esecuzione degli allontanamenti sul dialogo con i Cantoni, che peraltro apprezzano questo approccio. Le differenze cantonali constatate evidenziano tuttavia che l'armonizzazione conseguita è limitata. Sussidiando gli stabilimenti carcerari la Confederazione ha ora introdotto degli incentivi finanziari per migliorare le condizioni di carcerazione. Dall'autunno 2016 la SEM ha inoltre per legge il compito di sorvegliare l'esecuzione degli allontanamenti. Può anche decidere di sopprimere gli indennizzi finanziari ai Cantoni che non adempiono correttamente l'obbligo di eseguire gli allontanamenti. Ciò presenta da un lato un'opportunità per armonizzare maggiormente le prassi in materia di esecuzione. Dall'altro, vi è però anche il rischio che, di fronte alle sanzioni possibili, la carcerazione amministrativa venga ordinata più spesso, anche nei casi in cui i requisiti legali non sono chiaramente adempiti.

La gestione dei dati della SEM è inefficiente e presenta un elevato rischio di errore

Fra i sistemi di gestione di dati esistenti nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento vi sono numerosi doppioni, che generano maggiori costi. I sistemi elettronici non sono sufficientemente collegati fra di loro e gli stessi dati devono quindi essere inseriti più volte, con il conseguente rischio di errore. La registrazione corretta dei dati relativi alla carcerazione amministrativa non rappresenta attualmente una priorità né per molti Cantoni né per la SEM. I dati relativi ad alcuni Cantoni si sono inoltre rivelati insufficienti per l'analisi statistica nell'ambito della presente valutazione. L'utilità dei dati sinora gestiti dalla SEM sull'esecuzione degli allontanamenti è limitata.

Indice

1	Introduzione	6363
1.1	Motivo della valutazione e aspetti esaminati	6363
1.2	Procedura	6364
1.2.1	Modello analitico	6364
1.2.2	Rilevamenti e valutazioni di dati	6366
1.2.3	Limiti della valutazione	6367
1.3	Struttura del rapporto	6368
2	Basi giuridiche della carcerazione amministrativa	6368
2.1	Generi di risposte negative	6369
2.2	Forme e durata della carcerazione	6370
2.2.1	Carcerazione preliminare, carcerazione in vista di rinvio coatto e carcerazione cautelativa	6370
2.2.2	Carcerazione del quadro della procedura Dublino	6371
2.3	Esame della carcerazione e condizioni di carcerazione	6371
2.4	Carcerazione amministrativa di minori	6372
2.5	Partecipazione della Confederazione ai costi	6372
3	Efficacia della carcerazione amministrativa	6373
3.1	Risultati dell'esecuzione dell'allontanamento	6373
3.1.1	Poco meno della metà dei richiedenti l'asilo respinti lascia il Paese in modo controllato	6374
3.1.2	Nel confronto europeo l'esecuzione dell'allontanamento dà buoni risultati	6376
3.2	Contributo della carcerazione amministrativa all'esecuzione dell'allontanamento	6379
3.2.1	La quota di carcerazioni dipende dal genere di decisione	6380
3.2.2	Casi Dublino: carcerazione estremamente efficace	6381
3.2.3	Allontanamenti verso lo Stato d'origine: carcerazione più lunga e un po' meno efficace	6382
4	Adeguatezza dell'applicazione da parte dei Cantoni	6384
4.1	Ripercussioni della carcerazione sul numero e sul genere di partenze	6385
4.1.1	Casi Dublino: un numero maggiore di carcerazioni amministrative comporta un numero maggiore di partenze in presenza talvolta di maggiore coercizione	6386
4.1.2	Allontanamenti verso lo Stato d'origine: più carcerazione amministrativa significa più ritorni e più partenze autonome	6387
4.2	Differenze cantonali spiegabili solo in parte da motivi strutturali	6388
5	Riscontri sulla legalità	6392

5.1	Durata di carcerazione rispettata; diversa importanza attribuita all'imperativo della celerità	6393
5.2	La proporzionalità è interpretata diversamente da Cantone a Cantone	6393
5.3	Carcerazione amministrativa per minori, anche per quelli di meno di 15 anni	6395
5.4	Il regime e le condizioni di carcerazione sono tuttora oggetto di critiche	6398
6	Adeguatezza del ruolo della Confederazione	6399
6.1	Basi legali	6400
6.1.1	Istruzioni in parte non aggiornate	6400
6.1.2	Piccole incongruenze nel disciplinamento dei costi	6401
6.1.3	Applicazione della carcerazione amministrativa di competenza quasi esclusivamente cantonale	6402
6.1.4	La vigilanza del Consiglio federale è soltanto complementare, ma ha acquisito maggiore importanza	6403
6.2	Grado d'informazione della SEM	6404
6.2.1	Dati sulla carcerazione amministrativa lacunosi; assenza di stimoli per una registrazione corretta	6404
6.2.2	Molti doppioni e interruzioni dei media nella gestione dei dati	6406
6.2.3	La SEM può utilizzare i propri dati solo limitatamente	6407
6.3	Collaborazione con i Cantoni	6408
6.3.1	Dialogo apprezzato, ma effetto armonizzante limitato	6408
6.3.2	Nuovo monitoraggio poco adatto quale strumento di vigilanza	6409
6.3.3	Rimborsi delle spese nel complesso adeguati e ormai utilizzati come strumento strategico	6410
7	Conclusioni	6412
7.1	La carcerazione amministrativa è efficace, ma il suo impiego presuppone una buona cooperazione internazionale	6413
7.2	Le differenze cantonali sollevano questioni in materia di legalità	6413
7.3	Il rafforzamento della funzione di vigilanza della Confederazione offre possibilità e cela rischi	6415
7.4	La gestione dei dati della SEM è inefficiente, soggetta a errori e di utilità ridotta	6416
	Elenco delle abbreviazioni	6417
	Bibliografia e indice dei documenti	6419
	Elenco delle persone intervistate	6420

Allegati:

1	Procedura adottata per la valutazione	6424
2	Sinossi sulle forme di carcerazione	6425
3	Sinossi degli ulteriori regimi di carcerazione nella procedura Dublino	6427

Impressum		6428
------------------	--	-------------

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Motivo della valutazione e aspetti esaminati

I richiedenti l'asilo respinti che non sono accolti provvisoriamente devono lasciare la Svizzera. Se vi sono indizi che una persona intenda sottrarsi all'allontanamento le autorità possono ordinare una carcerazione amministrativa; nel linguaggio corrente si parla spesso di «carcerazione in vista di rinvio coatto». Di norma spetta ai Cantoni ordinare la carcerazione. La Confederazione fornisce un contributo ai costi per le persone che rientrano nel settore dell'asilo, ma non per quelle del settore degli stranieri.

Nel 2014 il Consiglio federale ha aumentato il forfait giornaliero per la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. In futuro la Confederazione parteciperà inoltre al finanziamento della costruzione e della gestione degli stabilimenti carcerari cantonali. Si prevede quindi un aumento dei costi per la carcerazione amministrativa a carico della Confederazione. Non è tuttavia ancora chiaro quali saranno le modalità di impiego di questo strumento. Una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) nel 2005¹ e una verifica eseguita sei anni dopo² hanno rivelato differenze fra i Cantoni, sollevando dubbi soprattutto sull'efficacia della carcerazione nel settore dell'asilo. Le norme che disciplinano la carcerazione amministrativa sono nel frattempo state modificate in seguito all'adesione della Svizzera a Schengen/Dublino.

Sulla scorta di quanto precede le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno deciso nella riunione del 28 gennaio 2016 di incaricare il CPA di eseguire una valutazione sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo. Il 23 giugno 2016 la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG del Consiglio nazionale (CdG-N) incaricata della valutazione ha deciso, sulla base di una bozza di progetto del CPA, che questa valutazione doveva rispondere alle seguenti domande:

1. In che misura la carcerazione amministrativa rappresenta uno strumento *efficace*, ossia garantisce l'esecuzione dell'allontanamento?
2. In che misura i Cantoni utilizzano *adeguatamente* la carcerazione amministrativa?
3. Vi sono riscontri *sulla legalità* dell'applicazione della carcerazione amministrativa?
4. In che misura la *Confederazione provvede in maniera idonea* affinché la carcerazione amministrativa sia impiegata adeguatamente?

¹ Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del CPA all'attenzione della CdG-N del 15 marzo 2005 (FF **2006** 2439).

² Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto della CdG-N del 24 agosto 2005 sulla base di una valutazione effettuata dal CPA. Risposta del Consiglio federale del 29 giugno 2011 alla lettera della CdG-N del 16 febbraio 2010.

La competente Sottocommissione ha inoltre deciso che il CPA avrebbe dovuto eseguire un *raffronto europeo*, invitandolo a prestare particolare attenzione alla situazione dei *richiedenti l'asilo minorenni* in carcerazione amministrativa.

1.2 Procedura

Per rispondere alle domande formulate, la valutazione si è fondata sul modello analitico di cui al numero 1.2.1 che è servito da filo conduttore per i rilevamenti e le analisi dei dati (cfr. n. 1.2.2 e all. 1). Il valore indicativo dei risultati è tuttavia soggetto a diversi limiti (cfr. n. 1.2.3).

1.2.1 Modello analitico

Lo scopo della carcerazione amministrativa è garantire che i richiedenti l'asilo respinti lascino effettivamente la Svizzera, ossia che partano in modo controllato (cfr. parti annerite nella Figura 1). L'applicazione e l'efficacia della carcerazione amministrativa dipendono tuttavia anche da altri provvedimenti nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento (cfr. Figura 1, colonna centrale) nonché da contingenze strutturali (cfr. Figura 1, colonna a sinistra). Alcuni di questi fattori hanno potuto essere considerati debitamente nella valutazione, altri tutt'al più marginalmente (cfr. colorazioni diverse nella Figura 1).

Figura 1

Carcerazione amministrativa quale componente dell'esecuzione dell'allontanamento



■: aspetto centrale della valutazione; ■: considerato nella valutazione; ■: considerato solo marginalmente nella valutazione.

Oltre alla carcerazione amministrativa, nei confronti dei richiedenti l'asilo respinti possono essere adottati altri provvedimenti nell'ambito dell'esecuzione dell'allontanamento. Vi è infatti la possibilità di adottare altre misure coercitive di diritto degli stranieri, segnatamente il fermo, l'assegnazione di un luogo di soggiorno o il divieto di accedere a un dato territorio, oppure l'impiego della coercizione di polizia al momento della partenza. Per indurre i richiedenti l'asilo a rientrare volontariamente nel loro Paese sono previsti consulenza e aiuto al ritorno. Anche il fatto che dopo una decisione negativa i richiedenti l'asilo hanno soltanto diritto al soccorso d'emergenza dovrebbe costituire un incentivo al ritorno.

Per favorire l'esecuzione dell'allontanamento, la Confederazione adotta inoltre provvedimenti volti a migliorare la collaborazione con i Paesi di destinazione. Conclude accordi di riammissione che disciplinano il trasferimento dei cittadini allontanati provenienti dai diversi Stati. Anche gli accordi e i partenariati in materia di migrazione vanno in una direzione simile, ma sono più generici. Da ultimo i programmi specifici comprendono aiuti al ritorno e misure di reinserimento temporanei in determinati Stati di provenienza.

Il genere di misure applicate e i relativi effetti dipendono da contingenze strutturali a vari livelli, sulle quali la Confederazione può influire solo in misura minima. In primo luogo occorre tenere conto delle caratteristiche socio-demografiche del richiedente l'asilo respinto, fra cui l'età, il sesso o la costellazione familiare, ma anche il decorso della procedura d'asilo (p. es. genere di decisione negativa). In secondo luogo l'esecuzione dell'allontanamento dipende dal Paese di destinazione: il trasferimento negli Stati Dublino si svolge in modo diverso rispetto al ritorno nello Stato d'origine, nel quale gli aspetti legati alla sicurezza e alla situazione economica potrebbero rivestire una certa importanza. In terzo luogo la scelta delle misure e la loro efficacia dipendono da fattori cantonali, quali le dimensioni e l'organizzazione dell'amministrazione o, nel caso della carcerazione amministrativa, dall'esistenza della relativa infrastruttura.

Lo scopo dell'esecuzione dell'allontanamento è la partenza controllata (Figura 1, colonna a destra). La partenza può avvenire in modo autonomo oppure come rinvio sotto scorta di polizia (almeno sino all'aereo). Può tuttavia anche accadere che il soggiorno di un richiedente l'asilo respinto venga legalizzato a titolo provvisorio nel corso di un nuovo procedimento oppure a titolo permanente per il tramite di una decisione in materia di casi di rigore. Infine vi sono richiedenti l'asilo respinti il cui status in relazione alla partenza non è chiaro. Per alcuni le autorità hanno constatato che si tratta di casi di cosiddette «partenze non controllate» perché le persone in questione non si sono più manifestate per diverso tempo e sono quindi passate, almeno provvisoriamente, alla clandestinità. Per gli altri non vi è alcuna indicazione in relazione alla partenza e il loro status è quindi sconosciuto. Si presume che una parte soggiorni ancora in Svizzera, segnatamente nelle strutture di soccorso d'emergenza dei Cantoni.

L'importanza dei singoli fattori nel modello analitico è stata esaminata mediante una serie di rilevamenti e valutazioni di dati.

1.2.2 Rilevamenti e valutazioni di dati

Per rispondere alle domande formulate, nella Tabella 1 sono stati condotti quattro rilevamenti e valutazioni di dati, qui di seguito brevemente descritti.

Tabella 1

Contributo delle analisi eseguite per rispondere alle domande formulate

N.	Domanda	Analisi statistiche (mandato esterno)	Analisi del diritto e dei documenti	Interviste	Raffronto europeo
1	Efficacia della carcerazione amministrativa	●	○	○	○
2	Adeguatezza della carcerazione amministrativa	●	○	○	
3	Riscontri sulla legalità della carcerazione amministrativa	○	○	○	○
4	Adeguatezza del ruolo della Confederazione		●	●	

Legenda: ●: analisi principale per rispondere alle domande formulate; ○: analisi complementare per rispondere alle domande formulate.

Per l'*analisi statistica* il CPA ha conferito un mandato all'istituto BASS (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017). Lo scopo di questa analisi era anzitutto di valutare l'efficacia e l'adeguatezza della carcerazione amministrativa. L'istituto BASS ha eseguito un'analisi longitudinale avvalendosi soprattutto dei dati del sistema centrale d'informazione sulle migrazioni (SIMIC). Ha quindi illustrato la situazione dei richiedenti l'asilo respinti nei 18 mesi che seguono la decisione negativa. L'analisi ha interessato tutte le persone che, tra il 2011 e il 2014, sono state respinte in via definitiva oppure la cui domanda è stata stralciata e che non hanno ottenuto un'ammissione provvisoria³.

Gli altri rilevamenti e valutazioni di dati sono stati eseguiti dal CPA stesso. L'*analisi della situazione giuridica* costituisce la base di tutte le domande e comprende le pertinenti leggi, ordinanze, direttive e disposizioni dell'Unione europea (UE) vincolanti per la Svizzera sulla base dell'accordo Schengen/Dubliino. L'analisi sistematica di circa 70 *documenti*, prevalentemente della SEM, è servita soprattutto a valutare il ruolo della Confederazione.

Complessivamente il CPA ha *intervistato* oltre 50 persone. Ha conferito particolare importanza alle interviste di gruppo con le autorità della migrazione in otto Cantoni diversi per dimensione, lingua e posizione geografica (AR, BL, FR, NE, TG, UR,

³ Per l'analisi erano disponibili dati sino al 2016. Sono stati esclusi i richiedenti l'asilo che hanno ricevuto una decisione negativa dopo il 2014 poiché non era possibile effettuare un'osservazione dopo 18 mesi. Per maggiori informazioni sulla procedura relativa all'analisi statistica, cfr. Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: n. 1.4.

VD, ZH). Il numero di partecipanti a questi colloqui variava da due a sei persone. All'inizio della valutazione il CPA ha inoltre condotto una decina di colloqui esplorativi e, durante un sopralluogo effettuato con l'istituto BASS, ha chiesto ragguagli alla SEM sul rilevamento dei dati nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti. Ha poi approfondito una serie di questioni puntuali contattando telefonicamente numerosi collaboratori della SEM. I risultati della valutazione sono successivamente stati discussi in due occasioni sia con la SEM sia con la Segreteria generale della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP).

Il *raffronto europeo* si suddivide in due parti: un'analisi statistica e una sintesi della valutazione. Dal momento che non esistono dati attendibili per un'analisi statistica della carcerazione amministrativa nei diversi Stati, il CPA si è limitato a confrontare l'efficacia dell'esecuzione dell'allontanamento nei diversi Stati. Sulla base di dati di Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione europea, sono stati messi a confronto da un lato le partenze controllate verso gli Stati di origine e gli Stati terzi e dall'altro i trasferimenti a Dublino. Le statistiche a Dublino sono complete per la Svizzera, mentre per altri Stati presentano lacune e dati poco credibili che hanno reso necessaria una selezione. Per quanto concerne le partenze controllate verso gli Stati di origine e gli Stati terzi la Svizzera non fornisce alcun dato all'UE, motivo per cui è stato necessario ricorrere alle statistiche svizzere sull'asilo, che sono tuttavia paragonabili solo in misura limitata.

Per la sintesi della valutazione, il CPA si è fondato su due valutazioni della Commissione europea (Matrix 2013; Jurado/Beirens/Maas et al. 2016), nelle quali è stato esaminato in che modo le direttive dell'UE relative alla carcerazione amministrativa sono attuate nei diversi Stati Schengen/Dublino, fra cui la Svizzera. Dal momento che su alcuni punti le valutazioni si contraddicevano e presentavano numerose lacune in relazione alla Svizzera, per ottenere dati sulla Svizzera e sui suoi Stati limitrofi si è fatto ricorso all'«Asylum Information Database» (AIDA)⁴, gestita dall'organizzazione non governativa European Council on Refugees and Exiles (ECRE). Da ultimo sono state utilizzate soltanto le informazioni che trovavano concordanza nelle diverse fonti.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha preso posizione su una bozza del presente rapporto nell'ambito di una consultazione amministrativa nell'agosto 2017⁵.

1.2.3 Limiti della valutazione

Dal modello analitico presentato nella Figura 1 emergono importanti limiti della valutazione. Nell'analisi statistica non si è potuto infatti tenere direttamente conto dell'influenza di altre misure dell'esecuzione dell'allontanamento, oltre alla carcerazione

⁴ ECRE: Asylum Information Database (AIDA), consultabile all'indirizzo: www.asylumineurope.org > Countries > Austria/France/Germany/Italy/Switzerland > Detention of Asylum Seekers (Stato: 21 dic. 2016).

⁵ Valutazione riguardante la detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo: Consultazione amministrativa dal 14 luglio al 1° settembre 2017, parere del DFGP (SEM-UFG) all'attenzione del CPA del 28 agosto 2017.

zione amministrativa, né dell'influenza dei fattori strutturali a livello cantonale. I motivi sono da ricercare nel fatto che i dati erano insufficienti oppure i fattori non si sono rivelati significativi e sono quindi stati esclusi dall'analisi (cfr. anche Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 6–9). Non è inoltre possibile elaborare statistiche sulle persone passate alla clandestinità perché i dati non sono rilevati in modo attendibile (cfr. n. 3.1.1 e 6.2.3).

Dal profilo temporale un importante limite è dato dal fatto che l'analisi statistica non fornisce più informazioni sugli effetti del regolamento Dublino III⁶, il quale ha ristretto la possibilità di ordinare la carcerazione amministrativa per i casi Dublino. Le nuove disposizioni di legge⁷ entrate in vigore il 1° luglio 2015 non hanno potuto essere applicate alle persone prese in esame che hanno ricevuto la risposta negativa prima della fine del 2014.

Da ultimo, per problemi legati alla disponibilità e qualità dei dati e delle informazioni i risultati del raffronto europeo possono essere utilizzati solo in modo puntuale.

1.3 Struttura del rapporto

Nel prossimo capitolo vengono presentate le basi giuridiche che reggono la carcerazione amministrativa. Seguono quattro capitoli che rispondono alle domande formulate: il terzo valuta l'efficacia della carcerazione amministrativa, il quarto esamina l'adeguatezza dell'applicazione, il quinto riassume i riscontri sulla legalità e il sesto illustra il ruolo della Confederazione. Il settimo capitolo è dedicato alle conclusioni.

2 Basi giuridiche della carcerazione amministrativa

La carcerazione amministrativa – disciplinata negli articoli 75–82 della legge sugli stranieri (LStr)⁸ – fa parte delle misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri, che comprendono anche il fermo e l'assegnazione di un luogo di soggiorno o il divieto di accedere a un dato territorio⁹. Successivamente vengono passate in rassegna le disposizioni applicabili alla carcerazione amministrativa dal 2011 (inizio

⁶ Regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide.

⁷ Modifica della legge sugli stranieri giusta il n. I 1 dell'all. al decreto federale del 26 settembre 2014 (Recepimento del regolamento Dublino III), in vigore dal 1° luglio 2015 (RU 2015 1841; FF 2014 2411).

⁸ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20).

⁹ Queste misure vanno distinte dalla coercizione di polizia in caso di espulsione (p. es. immobilizzazione), che è disciplinata dalla legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione, LCoe; RS 364).

del periodo oggetto della valutazione).¹⁰ Anzitutto viene preso in esame il genere di risposte negative che determinano quali, fra le forme di carcerazione descritte in seguito, sono applicabili. Successivamente vengono analizzati l'esame della carcerazione da parte dell'autorità giudiziaria e le condizioni di carcerazione. Da ultimo vengono illustrate le basi giuridiche relative alla carcerazione amministrativa di minori e alla partecipazione della Confederazione ai costi.

2.1 Generi di risposte negative

Nel presente rapporto vengono considerati tre generi di risposte negative che comportano necessariamente la partenza del richiedente l'asilo dalla Svizzera¹¹:

1. *Decisione di non entrata nel merito nell'ambito della procedura Dublino (NEM Dublino)*: La persona interessata viene allontanata verso un altro Stato Dublino che è competente della trattazione della sua domanda d'asilo.
2. *Rigetto della domanda d'asilo dopo l'esame materiale o decisione di non entrata nel merito al di fuori della procedura Dublino (Rigetto/NEM)*: la persona interessata viene allontanata verso il suo Paese d'origine, di provenienza o verso uno Stato terzo sicuro; per semplificazione si parlerà in seguito nei casi di rigetti/NEM di allontanamento verso il Paese d'origine o di provenienza.
3. *Stralcio della domanda d'asilo*: la domanda d'asilo è stralciata principalmente nei casi in cui la persona interessata si dice disposta a ritirare la sua domanda d'asilo e a rientrare volontariamente nello Stato di provenienza o in uno Stato terzo sicuro, perdendo in tal modo il diritto di soggiorno in Svizzera in quanto persona richiedente l'asilo.¹²

Il genere di decisione influisce sulle forme di carcerazione che possono essere applicate.

¹⁰ Questo esposto si fonda sulle istruzioni relative alla LStr valide nel periodo in esame (SEM, Misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. In: Istruzioni e commenti Settore degli stranieri [Istruzioni LStr] del 1° luglio 2009, 30 settembre 2011, 25 ottobre 2013, 4 luglio 2014, 13 febbraio 2015, 1° luglio 2015, 24 ottobre 2016, 3 luglio 2017, cap. 9) e sul manuale della SEM Asilo e ritorno (2015).

¹¹ Vi sono inoltre la revoca dell'asilo e la revoca dell'ammissione provvisoria, che tuttavia si verificano assai raramente e non sono quindi state esaminate in dettaglio.

¹² Dal punto di vista strettamente giuridico lo stralcio non costituisce una decisione, ma l'atto formale con cui un'autorità amministrativa chiude un procedimento amministrativo (SEM, manuale Asilo e ritorno, Art. E5).

2.2 Forme e durata della carcerazione

La LStr prevede diverse forme di carcerazione amministrativa, che in parte si rifanno alle disposizioni dell'UE¹³ vincolanti per la Svizzera sulla base dell'associazione a Schengen/Dublino. Qui di seguito vengono illustrate le principali forme di carcerazione amministrativa prima di esaminare separatamente la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino, la cui normativa è stata modificata durante il periodo in rassegna.

2.2.1 Carcerazione preliminare, carcerazione in vista di rinvio coatto e carcerazione cautelativa

Una carcerazione amministrativa può in linea di massima essere ordinata quando vi sono indizi che una persona vuole sottrarsi all'allontanamento e l'esecuzione può avvenire in tempi prevedibili. Questo vale di norma per tutte le forme di carcerazione. A dipendenza della forma di carcerazione devono poi essere adempite ulteriori condizioni. Le diverse forme vengono applicate in momenti diversi della procedura e perseguono scopi diversi (cfr. particolari nell'Allegato 2):

- *Carcerazione preliminare (art. 75 LStr)*: viene ordinata prima della notifica della decisione di allontanamento allo scopo di garantire la preparazione della decisione di allontanamento.
- *Carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStr)*: viene ordinata dopo la notifica della decisione di allontanamento allo scopo di garantirne l'esecuzione.
- *Carcerazione cautelativa (art. 78 LStr)*: viene ordinata dopo che è scaduto il termine di partenza allo scopo di indurre le persone la cui espulsione non è possibile senza la loro collaborazione a cambiare comportamento.

L'articolo 79 LStr stabilisce che la durata complessiva massima di tutte le forme di carcerazione, compresa quella nell'ambito di una procedura Dublino, non può superare i sei mesi. Con il consenso delle autorità giudiziarie cantonali, questa durata può essere prorogata di al massimo dodici mesi. Compresa la proroga la carcerazione amministrativa non può quindi superare i 18 mesi.

Oltre alle tre forme citate vi sono due forme brevi di carcerazione in vista di rinvio coatto: la carcerazione di una persona che si trova in un centro di registrazione e di procedura della Confederazione (CRP) e la carcerazione breve in vista di rinvio coatto per carente collaborazione nel procurare i documenti di viaggio. In questi due casi le condizioni di carcerazione sono facilmente adempiute: è sufficiente che la decisione di allontanamento sia stata notificata in un CRP e l'esecuzione della decisione sia presumibilmente attuabile, oppure l'autorità abbia dovuto provvedere

¹³ La direttiva dell'UE sul rimpatrio (Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare) è stata trasposta nella normativa interna il 1° gennaio 2011, il regolamento Dublino III menzionato nel n. 1.2.3 il 1° luglio 2015.

a procurare i documenti di viaggio, indipendentemente dal comportamento dell'interessato.

2.2.2 Carcerazione del quadro della procedura Dublino

Sino alla metà del 2015 le persone nella procedura Dublino potevano essere poste in carcerazione preliminare, in carcerazione in vista di rinvio coatto e in carcerazione cautelativa come tutte le altre, purché le condizioni fossero soddisfatte. Era inoltre possibile ordinare una carcerazione preventiva o una carcerazione in vista di rinvio coatto se la persona negava di aver presentato una domanda d'asilo in un altro Stato Dublino e le sue impronte digitali erano però già state registrate in un altro Stato Dublino (cfr. particolari nell'all. 3). Potevano essere detenute sino a 30 giorni anche le persone che ammettevano di aver già chiesto l'asilo in un altro Stato. Era sufficiente che la decisione di allontanamento nell'ambito della procedura Dublino fosse attuabile in tempi prevedibili. Le condizioni per ordinare una carcerazione amministrativa per le persone oggetto di una decisione NEM Dublino erano quindi meno restrittive.

Con l'attuazione del regolamento Dublino III le condizioni per la carcerazione sono state tuttavia nettamente inasprite a partire dal 1° luglio 2015. Il nuovo articolo 76a LStr e le disposizioni UE sovraordinate prevedono infatti che debbano sussistere nel singolo caso indizi concreti di un forte rischio che la persona passi alla clandestinità. La carcerazione prima della notifica della decisione può durare al massimo sette settimane mentre quella ai fini dell'esecuzione al massimo sei settimane. È inoltre prevista una carcerazione massima di cinque settimane per le procedure nell'ambito delle quali un altro Stato Dublino viene di nuovo interpellato dopo una prima risposta negativa (procedura di riesame). La carcerazione nell'ambito della procedura Dublino viene inoltre computata sulla durata massima della carcerazione di cui all'articolo 79 LStr (cfr. sopra).

2.3 Esame della carcerazione e condizioni di carcerazione

La decisione di carcerazione sottostà all'esame di un'autorità giudiziaria. Le relative modalità sono disciplinate negli articoli 80 e 80a LStr e dipendono dalla forma della carcerazione (cfr. Allegato 2 e all. 3, ultime righe). Per le forme di carcerazione brevi la procedura d'esame si svolge di norma per iscritto e solo su domanda della persona incarcerata, mentre per le carcerazioni potenzialmente di lunga durata è prevista un'udienza orale entro 96 ore. Vengono esaminate la legalità e l'adeguatezza della carcerazione. Le autorità giudiziarie devono altresì tenere conto della situazione familiare dell'interessato e delle circostanze in cui la carcerazione è eseguita.

Le condizioni di carcerazione sono definite nell'articolo 81 LStr. Ad esempio è previsto esplicitamente che la persona incarcerata possa avere contatti con il rappresentante legale e con i suoi familiari. Per quanto concerne i locali la legge è stata

modificata: inizialmente le persone in carcerazione amministrativa dovevano essere separate da quelle che sono in carcerazione preventiva o stanno scontando una pena e, per quanto possibile, doveva essere offerta loro un'occupazione adeguata. Dal 1° febbraio 2014 l'obbligo di separare i vari detenuti a seconda del tipo di carcerazione è stato allentato; ora la legge prevede che «[il] raggruppamento con persone in carcerazione preventiva o che scontano una pena va per quanto possibile evitato e può tutt'al più essere ordinato provvisoriamente e per superare difficoltà nell'ambito delle carcerazioni amministrative». Quanto alle possibilità di occupazione, il Parlamento ha deciso di stralciarle.

Da ultimo la legge prevede che, nell'organizzare la carcerazione, si tenga conto delle esigenze delle persone bisognose di protezione, dei minori non accompagnati e delle famiglie con minori. Per la carcerazione amministrativa di minori si applicano inoltre le disposizioni riassunte nel prossimo capoverso.

2.4 Carcerazione amministrativa di minori

Per quanto concerne i minori, l'articolo 80 capoverso 4 LStr esclude la carcerazione di «fanciulli e adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni.». Viceversa gli adolescenti che hanno compiuto i 15 anni possono essere incarcerati. L'articolo 80a capoverso 5 LStr prevede lo stesso disciplinamento per la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. La carcerazione cautelativa per i minori di 15 anni è stata esclusa dalla legge soltanto a partire dal 1° marzo 2015.

La durata massima della carcerazione per i minori è limitata a 12 mesi conformemente all'articolo 79 LStr, contro i 18 mesi per gli adulti.

2.5 Partecipazione della Confederazione ai costi

Conformemente all'articolo 82 LStr la Confederazione contribuisce su due fronti ai costi della carcerazione amministrativa. Anzitutto il capoverso 2 prevede una partecipazione giornaliera forfettaria alle spese d'esercizio dei Cantoni «per l'esecuzione della carcerazione preliminare, della carcerazione in vista di rinvio coatto e della carcerazione cautelativa». La carcerazione nell'ambito della procedura Dublino non è menzionata nell'articolo 82 LStr. L'articolo dell'ordinanza¹⁴ che disciplina l'importo forfettario giornaliero prevede che esso sia versato per la carcerazione secondo gli articoli 75–78 LStr, che comprendono la carcerazione Dublino. L'importo è stato aumentato da 140 a 200 franchi per giorno di carcerazione a partire dal 1° febbraio 2014.

L'articolo di legge elenca i gruppi di persone per le quali è versato il forfait giornaliero: oltre alle persone del settore dell'asilo figurano gli stranieri la cui incarcerazione è stata ordinata in relazione a una decisione di allontanamento della SEM.

¹⁴ Art. 15 cpv. 1 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS **142.281**).

Dal 1° febbraio 2014 l'articolo 82 capoverso 1 LStr conferisce inoltre alla Confederazione la possibilità di finanziarie integralmente o parzialmente la costruzione e l'equipaggiamento di stabilimenti carcerari cantonali di una certa dimensione che servono all'esecuzione della carcerazione amministrativa¹⁵. Le pertinenti disposizioni esecutive a livello di ordinanza¹⁶ prevedono che la partecipazione della Confederazione dipenda da quanto lo stabilimento serva all'esecuzione dell'allontanamento di richiedenti l'asilo direttamente dagli alloggi della Confederazione.

3 Efficacia della carcerazione amministrativa

Sintesi: la carcerazione amministrativa è efficace. Benché soltanto poco meno della metà dei richiedenti l'asilo respinti lasci il Paese in modo controllato, nel confronto europeo – comunque limitato per mancanza di dati – questa percentuale rappresenta un buon risultato. L'applicazione e l'efficacia della carcerazione amministrativa variano in funzione del genere di risposta negativa. Delle persone oggetto di una decisione NEM Dublino, prima del 2015 il 39 per cento veniva incarcerato entro 18 mesi dalla decisione e praticamente sempre trasferito in uno Stato Dublino al termine della carcerazione. La carcerazione amministrativa è quindi molto efficace nei casi Dublino. Per quanto concerne invece le decisioni di allontanamento verso il Paese d'origine, soltanto il 7 per cento delle persone interessate è stato incarcerato e di questi soltanto due terzi sono stati effettivamente allontanati verso lo Stato d'origine. Questa percentuale è comunque maggiore della quota di persone che lascia la Svizzera senza essere stata incarcerata.

Il presente capitolo illustra anzitutto i risultati dell'esecuzione dell'allontanamento in Svizzera e successivamente esamina in che misura la carcerazione amministrativa contribuisca a far sì che l'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo vada a buon fine.

3.1 Risultati dell'esecuzione dell'allontanamento

Non tutti i richiedenti l'asilo confrontati con una decisione di allontanamento lasciano effettivamente la Svizzera. È quanto viene illustrato nella prima parte del presente capitolo. In seguito verrà presentata la percentuale di partenze effettive fra i richiedenti l'asilo respinti dalla Svizzera rispetto ad altri Stati europei.

¹⁵ Una disposizione simile era stata stralciata nel 2008. Il motivo della reintroduzione è da ricondurre al riassetto del settore dell'asilo, nell'ambito del quale in determinati Cantoni sono stati istituiti centri di partenza che potrebbero far aumentare il fabbisogno di posti di carcerazione.

¹⁶ Art. 15j–15o OEAE

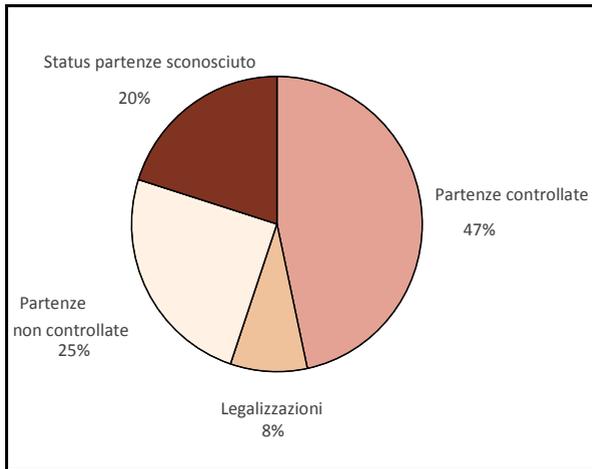
3.1.1 Poco meno della metà dei richiedenti l'asilo respinti lascia il Paese in modo controllato

Su mandato del CPA, l'istituto BASS (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 31–44) ha esaminato quale fosse lo status dei richiedenti l'asilo respinti in via definitiva 18 mesi dopo la notifica della decisione negativa¹⁷. Sono state escluse le ammissioni provvisorie, ossia sono stati considerati unicamente i casi nei quali l'esecuzione dell'allontanamento era ritenuta ammissibile, possibile e ragionevolmente esigibile. L'insieme di persone che hanno ricevuto una decisione negativa nel corso dello stesso anno è designato con il termine di «coorte». Nella valutazione sono stati esaminati tutti i richiedenti l'asilo confrontanti con una decisione negativa definitiva fra il 2011 e il 2014; vi sono pertanto quattro coorti.

Delle 61 677 decisioni negative in materia di asilo emesse nel periodo in esame, il 47 per cento delle persone interessate ha lasciato la Svizzera in modo controllato (cfr. Figura 2). Per un buon 8 per cento (5269 decisioni) il soggiorno in Svizzera è stato legalizzato. Nove legalizzazioni su dieci erano comunque temporanee poiché è stato aperto un nuovo procedimento; complessivamente sono state prese soltanto 560 decisioni in materia di casi di rigore. Per un quarto di tutte le decisioni negative, in SIMIC figura la menzione «partenza non controllata» perché per un determinato periodo le autorità non hanno più avuto contatto con le persone interessate. Queste persone sono quindi passate alla clandestinità e non si sa se si trovino ancora in Svizzera o se siano effettivamente partite. Per un quinto delle decisioni negative lo status è sconosciuto, vale a dire 18 mesi dopo la decisione negativa in SIMIC non figura alcuna informazione sulla partenza. Per un terzo di queste persone, dopo la decisione negativa le autorità cantonali hanno chiesto aiuto alla Confederazione nell'esecuzione dell'allontanamento (acquisizione dei documenti, organizzazione del viaggio), ma nei 18 mesi considerati non si è giunti ad alcuna partenza controllata.

¹⁷ Il periodo di 18 mesi è stato scelto perché in questo lasso di tempo l'esecuzione dell'allontanamento si stabilizza e sono quindi pochi i casi in cui la situazione delle persone cambia oltre questo termine.

Figura 2

Status relativo alle partenze nei 18 mesi dopo la decisione negativa

N=61 677 decisioni d'asilo negative, coorti dal 2011 al 2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: Allegato tab. 4 e fig. 13. Calcoli CPA

Per raccogliere maggiori informazioni sulle persone con status sconosciuto in relazione alla partenza e sulle partenze non controllate, per una parte di esse l'istituto BASS ha esaminato se vi siano tracce della loro presenza nel soccorso d'emergenza nei 18 mesi dopo la decisione negativa (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 42–44). Per il 41 per cento delle persone esaminate con uno status sconosciuto in relazione alla partenza la risposta è stata affermativa, ossia la loro permanenza in Svizzera si è protratta almeno per un certo periodo dopo la decisione negativa. Il restante 59 per cento non ha invece fatto ricorso al soccorso d'emergenza nei 18 mesi successivi alla decisione negativa. È lecito supporre che gran parte di queste persone sia passata alla clandestinità senza essere registrata in SIMIC con la menzione «partenza non controllata». BASS ha inoltre esaminato se, dopo essere state registrate in SIMIC come partenze non controllate, queste persone abbiano comunque sollecitato il soccorso d'emergenza. La risposta è affermativa nel 9 per cento dei casi: dopo essere passati alla clandestinità queste persone si sono di nuovo manifestate senza tuttavia essere registrate in SIMIC.

Sulla base di questo esame possiamo precisare i dati forniti dalla Figura 2: la quota di richiedenti l'asilo respinti che passa alla clandestinità nei 18 mesi dopo la decisione negativa è di un terzo piuttosto che di un quarto, mentre un buon 10 per cento continua a soggiornare in Svizzera nelle strutture del soccorso d'emergenza.

3.1.2 **Nel confronto europeo l'esecuzione dell'allontanamento dà buoni risultati**

Per valutare i risultati dell'esecuzione dell'allontanamento in Svizzera, il CPA ha fatto un raffronto con altri Stati UE che presentano un numero annuo simile di richiedenti l'asilo pro capite. I dati disponibili nell'UE relativi alle partenze controllate verso gli Stati di provenienza comprendono tuttavia anche il settore degli stranieri oltre a quello dell'asilo. La Svizzera non fornisce questi dati all'UE, motivo per cui il CPA ha dovuto ricorrere alle cifre della SEM sugli allontanamenti verso lo Stato d'origine e verso Stati terzi al di fuori dello spazio UE/Schengen. Queste cifre non comprendono tuttavia le partenze autonome dopo una decisione di allontanamento¹⁸. Per la Svizzera il numero di partenze controllate dovrebbe essere quindi tendenzialmente stimato al ribasso¹⁹.

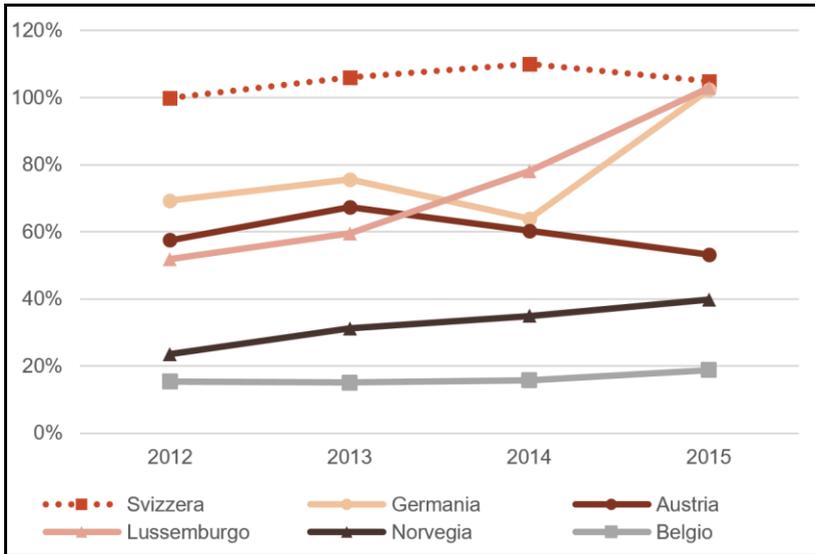
Sorprende quindi che la Svizzera presenti comunque un elevato numero di partenze rispetto al numero di persone respinte, come risulta dalla Figura 3. Negli anni 2013–2015 la quota svizzera si situa addirittura al di sopra del 100 per cento, un dato analogo a quello di Germania e Lussemburgo. Il motivo è da ricercare nel fatto che una parte delle persone che ha lasciato il Paese in modo controllato in questi anni ha ricevuto la decisione di allontanamento già in precedenza. Le percentuali degli altri Stati sono ben inferiori a quelle della Svizzera per tutti gli anni presi in esame.

¹⁸ Le cifre sulle partenze autonome nella statistica dell'asilo della SEM non sono paragonabili perché, contrariamente ai dati dell'UE, comprendono anche tutte le partenze volontarie senza previa decisione di allontanamento.

¹⁹ Il CPA ha rinunciato ad effettuare il raffronto previsto degli allontanamenti verso i singoli Stati, poiché vi è il rischio che le partenze autonome non considerate falsino i risultati.

Figura 3

Percentuale di partenze controllate* rispetto alle decisioni di allontanamento verso gli Stati d'origine e Stati terzi per Paesi con quote simili di richiedenti l'asilo pro capite



*: I dati relativi alle partenze controllate dalla Svizzera sono confrontabili solo in misura limitata

Fonte: Eurostat 2016, Statistica dell'asilo SEM 2016. Calcoli CPA

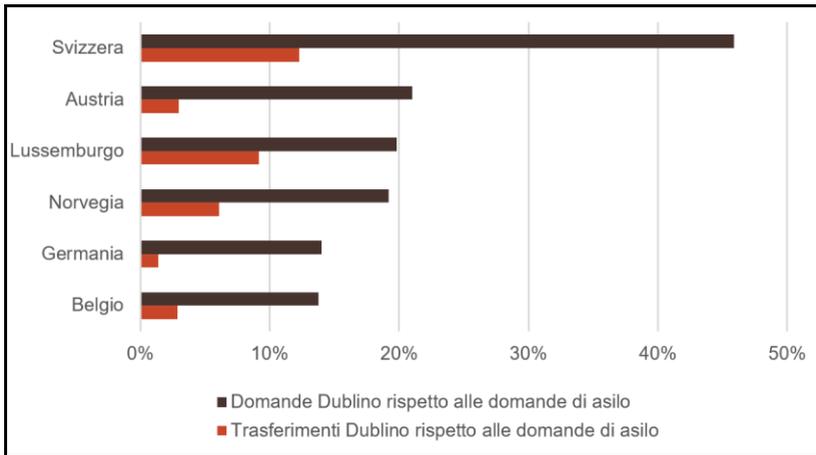
L'elevata percentuale di partenze della Svizzera si spiega innanzitutto con i numerosi rinvii in tre Stati: Albania (quota annua media nel 2012–2015: 212 %), Serbia (125 %) e Nigeria (111 %). Nel periodo preso in esame (2012–2015) l'Albania non rientrava tuttavia nei principali Stati di provenienza dei richiedenti l'asilo, motivo per cui i dati della Svizzera per il settore dell'asilo sono poco indicativi. Con la Serbia la Svizzera ha concluso nel 2010 un accordo di riammissione e con la Nigeria ha avviato nel 2011 un partenariato in materia di migrazione. Questo ha consentito di aumentare gli allontanamenti nei due ultimi Stati citati a partire dal 2012. Con l'Albania, la Svizzera dispone inoltre già dal 2000 di un accordo di riammissione. L'elevata percentuale di partenze dovrebbe anche rispecchiare la buona collaborazione internazionale con determinati Stati.

Rispetto al raffronto di cui sopra che comprende anche il settore degli stranieri, per avere un quadro più chiaro della situazione nel settore dell'asilo si rivela più significativo il raffronto concernente l'esecuzione dell'Accordo di Dublino. La Figura 4 mostra che, rispetto al numero annuo di nuove domande d'asilo, la Svizzera presenta un numero relativamente elevato di domande Dublino (colonne scure). Per il 46 per cento di domande d'asilo presentate in Svizzera, fra il 2012 e il 2015 la SEM ha

presentato una domanda di trasferimento in un altro Stato Dublino. La percentuale degli Stati con un numero simile di domande d'asilo annue pro capite, fra cui Germania e Austria, non raggiunge neanche la metà di quella svizzera. Anche per quanto concerne i trasferimenti Dublino rapportati al numero di domande d'asilo (colonne chiare) la Svizzera si situa fra i primi posti: i trasferimenti Dublino rappresentano il 12 per cento delle domande d'asilo.

Figura 4

Domande Dublino e trasferimenti Dublino rispetto alle domande d'asilo per Stati con un numero paragonabile di domande d'asilo pro capite



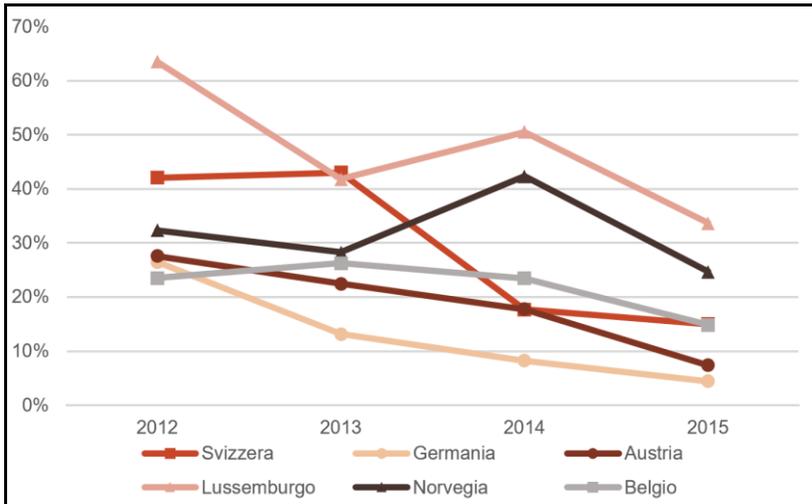
Media 2012–2015

Fonte: Eurostat 2016. Calcoli CPA

Per la Svizzera, la Germania e l'Austria, la percentuale di trasferimenti Dublino è diminuita fra il 2012 e il 2015 (cfr. Figura 5). Il motivo è da ricondurre essenzialmente al forte calo di trasferimenti Dublino verso l'Italia che, in seguito all'impennata degli arrivi, non è più stata in grado di registrare tutte le persone. I Paesi partner hanno quindi potuto presentare all'Italia un numero inferiore di domande di riammissione nell'ambito dell'Accordo di Dublino. Dal momento che, con quasi due terzi delle domande Dublino, l'Italia è di gran lunga il più importante partner della Svizzera, questo calo ha avuto effetti particolarmente marcati sul nostro Paese. Per la Germania, l'Austria e altri Stati la percentuale di domande Dublino presentate all'Italia è minore e la quota di trasferimenti si è quindi ridotta in misura inferiore.

Figura 5

Quota di trasferimenti Dublino per Stati con cifre paragonabili in materia di asilo, pro capite



Fonte: Eurostat 2016. Calcoli CPA

Complessivamente sia le cifre relative all'esecuzione degli allontanamenti verso gli Stati d'origine e gli Stati terzi sia i trasferimenti nell'ambito dell'esecuzione Dublino indicano che, rispetto ad altri Stati, una grossa parte delle persone respinte lascia la Svizzera. Occorre ora interrogarsi in che misura la carcerazione amministrativa contribuisca a tal fine.

3.2 Contributo della carcerazione amministrativa all'esecuzione dell'allontanamento

La frequenza dell'applicazione e l'efficacia della carcerazione amministrativa dipendono dal genere di decisione negativa. Anzitutto vengono presentate le percentuali per i diversi tipi di carcerazione, per poi passare a una valutazione dell'efficacia della carcerazione nei casi Dublino e successivamente negli allontanamenti verso lo Stato d'origine.

3.2.1 La quota di carcerazioni dipende dal genere di decisione

Per 12 227 delle 61 677 decisioni d'asilo negative emesse fra il 2011 e il 2014, le persone interessate sono state poste in carcerazione amministrativa almeno una volta nei 18 mesi successivi alla notifica della decisione. Nel 9 per cento dei casi le persone sono state incarcerate più di una volta (Guggisberg/Abrassart/ Bischof 2017: 20–21).

Come esposto in relazione alle basi legali (cfr. n. 2.2), fino alla metà del 2015 nella procedura Dublino erano previste forme di carcerazione amministrativa che, per essere ordinate, richiedevano condizioni meno severe di oggi. Questi tipi di carcerazione non sono tuttavia stati registrati separatamente ma rientrano nelle carcerazioni in vista di rinvio coatto oppure nelle carcerazioni preliminari. Con una quota del 95,2 per cento, la carcerazione in vista di rinvio coatto nelle sue diverse varianti rappresenta la maggior parte delle carcerazioni. Il 3,9 per cento dei casi è costituito dalle carcerazioni preliminari e solo lo 0,3 per cento (41 casi) dalle carcerazioni cautelative. I 78 casi di carcerazione Dublino ordinati dopo il 1° luglio 2015 corrispondono allo 0,6 per cento del totale.

Più che la forma stessa della carcerazione è interessante esaminare le differenze in base al genere di decisione negativa (cfr. anche n. 2.1). La Tabella 2 mostra anzitutto la frequenza delle singole decisioni nel periodo in esame: il 44 per cento delle decisioni negative è costituito da NEM Dublino; il 38 per cento da rigetti e altri NEM che prevedono l'allontanamento nello Stato di provenienza e il 18 per cento da stralci della domanda d'asilo. Il numero di decisioni per le quali è avvenuta almeno una carcerazione rispetto al numero totale di decisioni per il relativo genere di decisione rappresenta la quota di carcerazione, ossia la percentuale di persone che hanno ricevuto una decisione di un determinato genere e che sono state incarcerate almeno una volta. Questa quota varia in modo molto marcato: dei casi Dublino il 39 per cento è stato incarcerato, ossia quasi due persone su cinque. Per le persone oggetto di una decisione di allontanamento nel loro Stato di provenienza sulla base di un rigetto o una decisione NEM la quota è del 7 per cento e per i casi di stralcio della domanda soltanto del 2 per cento.

Tabella 2

Frequenza dei diversi generi di decisioni negative totale e con carcerazione

Genere di decisione	Numero di decisioni	Quota per genere di decisione	Numero di decisioni con carcerazione	Quota di carcerazioni
NEM Dublino	26 973	44 %	10 429	39 %
Rigetto/NEM	23 699	38 %	1 601	7 %
Stralcio	11 005	18 %	197	2 %
<i>Totale</i>	61 677	100 %	12 227	20 %

Coorti 2011–2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: tab. 3, tab. 10 e all. tab. 4

Nelle interviste le autorità cantonali della migrazione hanno praticamente sempre affermato che in passato i casi Dublino erano «sistematicamente» oggetto di carcerazione. Il regolamento Dublino III non consente più questa prassi, con il conseguente netto calo della quota di carcerazioni. Tale evoluzione non è visibile dai dati statistici perché le nuove disposizioni si applicavano soltanto alle persone che hanno ricevuto una decisione negativa dopo il 2014.

Perlomeno fino al 2014 la carcerazione amministrativa è stata quindi applicata prevalentemente ai casi Dublino, che rappresentano l'85 per cento di tutti i casi di carcerazione. Il 13 per cento dei casi di carcerazione amministrativa riguardava persone che avevano ricevuto una decisione di rigetto o NEM. Le persone la cui domanda era stata stralciata rappresentavano soltanto l'1,6 per cento delle carcerazioni, motivo per cui l'efficacia della carcerazione non è stata esaminata da vicino per quest'ultimo gruppo.

3.2.2 Casi Dublino: carcerazione estremamente efficace

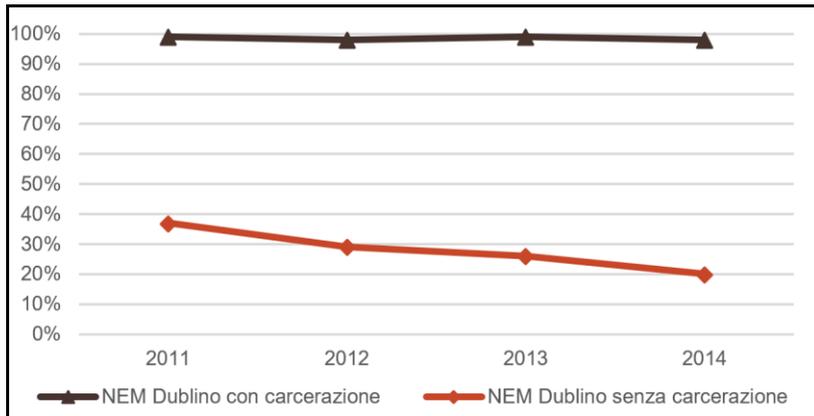
Come menzionato nella sezione precedente, il 39 per cento delle persone con una decisione NEM Dublino è stato posto in carcerazione amministrativa almeno una volta nei 18 mesi successivi alla decisione negativa. Il periodo medio di carcerazione nei casi Dublino è di 14 giorni. Per il 90 per cento la durata è stata inferiore ai 30 giorni (Guggisberg/Abrassart/ Bischof 2017: 25).

La quota di partenze controllate dopo una carcerazione amministrativa è molto elevata nei casi Dublino in tutti e quattro gli anni presi in esame (cfr. Figura 6). Con una quota media di partenze pari al 99 per cento, l'efficacia della carcerazione amministrativa è quindi estremamente elevata. Soltanto l'1 per cento delle persone incarcerate con una decisione NEM Dublino ha lasciato il Paese in modo non controllato dopo la carcerazione.

È invece diminuita nel tempo la quota di partenze controllate senza carcerazione nei casi Dublino: dal 37 per cento per le persone che avevano ricevuto la decisione negativa nel 2011 al 20 per cento per quelle che sono state respinte dalla Svizzera nel 2014. Mediamente ha lasciato la Svizzera in modo controllato il 28 per cento dei casi Dublino senza carcerazione.

Figura 6

Casi Dublino: quota di partenze controllate con e senza carcerazione Coorti



N=25 974 NEM Dublino con obbligo di partenza (10 347 con e 15 627 senza carcerazione)

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: Fig. 27

È stato possibile verificare solo parzialmente dal profilo statistico in che misura l'efficacia della carcerazione amministrativa nei casi Dublino dipenda da fattori strutturali. Sono infatti pochissime le persone che non hanno lasciato il Paese dopo la carcerazione e queste eccezioni influenzano fortemente i risultati statistici. È stato invece possibile individuare una serie di fattori che favoriscono le partenze controllate senza previa carcerazione. Ad esempio le donne, le persone al di sopra dei 40 anni e le persone in un nucleo familiare (ossia minori accompagnati e adulti accompagnati da minori) nonché l'esiguo gruppo di minori non accompagnati sono trasferiti più spesso senza essere prima incarcerati rispetto agli uomini, ai giovani o agli adulti giunti in Svizzera senza minori. Per le persone vulnerabili la carcerazione sembra quindi essere meno necessaria per garantire il trasferimento Dublino.

3.2.3 Allontanamenti verso lo Stato d'origine: carcerazione più lunga e un po' meno efficace

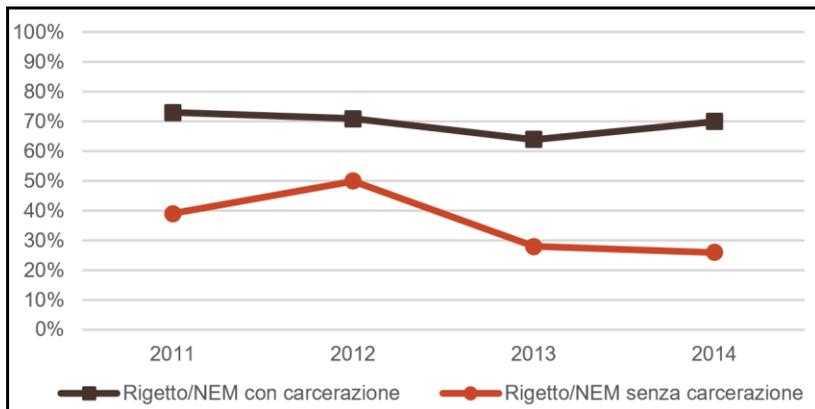
Come menzionato nel numero 3.2.1, delle persone allontanate verso il loro Paese d'origine dopo il rigetto di una domanda d'asilo o una decisione NEM il 7 per cento ha subito una carcerazione amministrativa almeno una volta nell'ultimo anno e mezzo dopo la decisione negativa. Con 24 giorni la durata della carcerazione risulta in media di 10 giorni più lunga rispetto ai casi Dublino. Inoltre le carcerazioni più lunghe si verificano più spesso: circa il 10 per cento delle persone oggetto di un rifiuto o una decisione NEM è rimasta incarcerata per più di sei mesi (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 25).

Dei richiedenti l'asilo che fra il 2011 e il 2014 erano stati respinti verso il loro Paese di origine ed erano stati oggetto di carcerazione amministrativa, il 69 per cento (ovvero due terzi delle persone incarcerate) è partito in modo controllato dopo la carcerazione. Per circa un terzo delle persone incarcerate lo scopo di una partenza controllata non è stato per contro raggiunto. Sull'arco di questo periodo la quota di partenze è oscillata fra il 73 per cento e il 64 per cento (cfr. Figura 7).

Con il 69 per cento in media di allontanamenti la quota di partenze di persone incarcerate risulta inferiore rispetto ai casi Dublino attestatisi al 99 per cento, ma comunque pressoché doppia dei casi di persone non incarcerate oggetto di un rigetto o di una decisione NEM (media 37%). La quota di partenze delle persone a cui non è stata applicata la carcerazione oscilla fortemente. Delle persone che nel 2012 sono state rimpatriate senza essere state poste in carcerazione amministrativa, la metà è partita entro l'anno e mezzo in modo controllato, mentre scende a soltanto un quarto la quota di quelle che nel 2014 hanno ricevuto una decisione negativa.

Figura 7

Rigetti/NEM: quota di partenze controllate con e senza carcerazione, secondo coorti



N=20 508 rigetti/NEM con obbligo di partenza (1541 con 18 967 senza carcerazione)

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: fig. 19

Si riscontra una serie di influenze strutturali che aumentano la probabilità di una partenza controllata verso lo Stato d'origine, più precisamente sia per le persone oggetto di carcerazione sia per i casi senza carcerazione: le persone oltre i 40 anni, i minori e gli adulti in un contesto familiare sono accompagnati molto più frequentemente fuori dal Paese rispetto ai giovani e agli adulti senza minori al seguito. Come illustrato nel paragrafo precedente, ciò riguarda anche i casi Dublino (senza carcerazione). Le donne sono rimpatriate dopo una carcerazione più spesso in modo controllato rispetto agli uomini. Per le partenze controllate senza carcerazione il sesso

non riveste invece alcuna importanza, se nello stesso tempo sono considerati la situazione familiare e altri fattori.

Il tasso di partenza di minori non accompagnati che non sono stati incarcerati è uguale per lo più a quello degli adulti senza minori al seguito e, dopo una carcerazione amministrativa, persino inferiore. Di riflesso, in presenza di minori non accompagnati la carcerazione amministrativa risulta meno efficace. Infatti questo gruppo con il 2 per cento di tutti i rigetti e di tutte le decisioni NEM risulta molto piccolo.

Inoltre riguardo agli allontanamenti nello Stato d'origine è emerso in generale che le persone partono dal nostro Paese in modo controllato, se devono tornare in uno Stato ritenuto sicuro (p. es. Stati UE, Serbia, Macedonia, Senegal, Ghana o India). Infine le *chance* di una partenza controllata sono influenzate positivamente dalla cooperazione internazionale della Confederazione: un programma nazionale specifico di aiuto attivo al ritorno o un partenariato in materia di migrazione aumentano di conseguenza la probabilità che una persona parta in modo controllato. Gli accordi di riammissione con i Paesi d'origine aumentano invece il numero di partenze controllate senza carcerazione, mentre sulle partenze con carcerazione non si è potuto constatare alcun effetto. Ciò è sorprendente poiché questi accordi disciplinano in particolare i rinvii coatti e nella maggior parte dei colloqui è attribuita loro una grande importanza. D'altro canto è stato anche più volte fatto notare che alcuni accordi di riammissione, come quello con l'Algeria, non sono attuati nella realtà, ciò che potrebbe spiegare perché hanno poca rilevanza statistica.

4 Adeguatezza dell'applicazione da parte dei Cantoni

Sintesi: la carcerazione amministrativa è applicata in generale in modo adeguato. In presenza di un numero maggiore di carcerazioni, effettivamente più persone partono in modo controllato. Riguardo ai casi Dublino ciò si spiega soltanto col fatto che più persone possono essere trasferite direttamente dal luogo di carcerazione. I trasferimenti ulteriori dal luogo di carcerazione avvengono in parte a scapito dei rinvii senza carcerazione e delle partenze autonome. Per i casi Dublino la quota di partenze dal luogo di carcerazione è molto elevata in tutti i Cantoni, ma vi sono notevoli differenze cantonali nella frequenza di applicazione della carcerazione amministrativa le quali sono difficilmente spiegabili con le caratteristiche strutturali dei richiedenti l'asilo respinti (sesso, età ecc.). Per gli allontanamenti verso lo Stato d'origine, in presenza di un numero maggiore di carcerazioni non soltanto i rinvii dal luogo di carcerazione aumentano (in parte anche a scapito di rimpatri senza carcerazione), ma si verifica anche un incremento di partenze autonome, fermo restando che non è chiaro come si instauri una simile correlazione. Non tutti i Cantoni applicano la misura della carcerazione in modo ugualmente adeguato. Vi sono Cantoni che, grazie alla carcerazione amministrativa, possono eseguire un numero notevolmente maggiore di allontanamenti negli Stati d'origine rispetto ad altri. Le caratteristiche strutturali dei richiedenti l'asilo respinti spiegano questo fatto solo in parte.

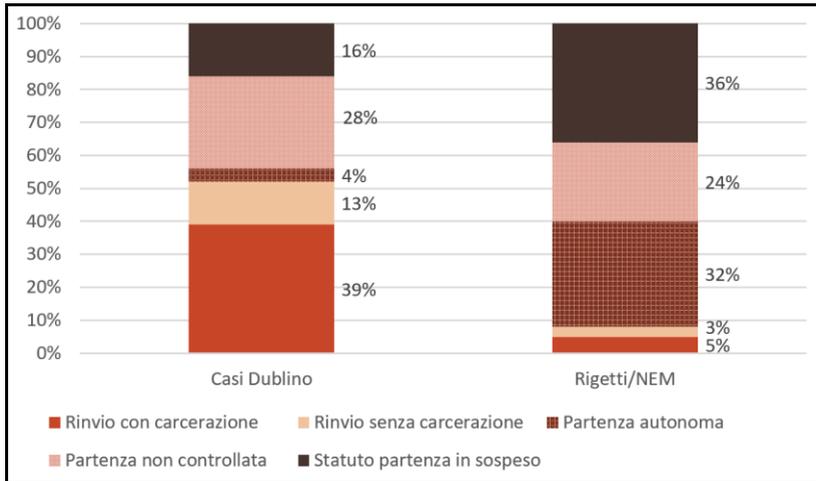
Come illustrato nel capitolo precedente la carcerazione amministrativa si rivela in generale efficace, poiché le persone incarcerate possono sovente essere rinviate. In questo capitolo si cerca di capire innanzitutto in che misura la carcerazione sia effettivamente necessaria ai fini di una partenza controllata e in che misura influisca sul tipo di partenza. È così possibile valutare in generale il grado di adeguatezza della carcerazione amministrativa. Infine sono illustrate le differenze fra i Cantoni sia riguardo alla carcerazione amministrativa sia riguardo ai risultati dell'esecuzione dell'allontanamento, ciò che permetterà poi di fare considerazioni sull'adeguatezza dell'applicazione della carcerazione amministrativa a livello cantonale.

4.1 Ripercussioni della carcerazione sul numero e sul genere di partenze

La valutazione ha approfondito non solo in che misura la carcerazione amministrativa favorisca le partenze controllate, ma anche in che modo si ripercuota sul genere di partenza. Nella Figura 8 sono riportate le quote dei diversi tipi di partenza suddivisi secondo il genere di decisione. Da un lato, vi sono rinvii, vale a dire partenze controllate con accompagnamento della polizia sino al mezzo di trasporto (aereo) o sino al Paese di destinazione. Dall'altro, vi sono partenze autonome nelle quali le persone si recano da sole al mezzo di trasporto. Le persone che partono autonomamente ricevono, a seconda delle circostanze, un aiuto finanziario per il ritorno. Fra i casi Dublino e le persone la cui domanda d'asilo è stata respinta e oggetto di una decisione NEM vi sono notevoli differenze, che approfondiremo in seguito.

Figura 8

Status relativo alle partenze secondo il genere di partenza e di decisione



N=25 972 NEM Dublino risp. 17 060 rigetti/NEM con obbligo di partire, coorti dal 2011 al 2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: all. tab. 8 e 9

4.1.1 Casi Dublino: un numero maggiore di carcerazioni amministrative comporta un numero maggiore di partenze in presenza talvolta di maggiore coercizione

Come si evince dalla Figura 8, i casi Dublino rinviati sono per il 39 per cento con carcerazione e per il 13 per cento senza carcerazione. Soltanto il 4 per cento parte autonomamente. In totale, di tutti i casi Dublino il 56 per cento lascia il nostro Paese in modo controllato, mentre per il 28 per cento è stata registrata una partenza non controllata. Per i rimanenti casi lo status relativo alla partenza non è noto. Nei colloqui con i responsabili dell'esecuzione nei Cantoni è emerso che sia gli Stati partner Dublino sia la SEM e le compagnie aeree decidono congiuntamente il genere di trasferimento. I Cantoni hanno quindi soltanto un influsso limitato sul genere di partenza controllata.

Secondo l'analisi statistica (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: n. 5.2), per i casi Dublino il numero di partenze controllate aumenta di pari passo con la maggior frequenza della carcerazione amministrativa. Alla luce dell'elevata efficacia della carcerazione sono da prevedere in particolare più rientri dopo una carcerazione. In pari tempo scende tuttavia la quota dei richiedenti tenuti a partire che sono stati trasferiti negli Stati partner Dublino senza essere stati incarcerati. Un'elevata quota di car-

cerazioni significa quindi che la carcerazione è applicata anche a quei rienti che avrebbero potuto essere eseguiti anche senza ricorrevi.

Allo stesso modo, ricorrendo più frequentemente alla carcerazione diminuisce il numero delle persone che partono autonomamente, sebbene meno nettamente. Ciò significa che sono incarcerate anche persone che partirebbero autonomamente. La flessione delle partenze volontarie e dei rienti senza carcerazione è tuttavia più che compensata dai ritorni supplementari con carcerazione cosicché, con una quota maggiore di carcerazioni, potrebbero essere eseguiti in generale più trasferimenti Dublino. Infine l'analisi rivela che, con una quota crescente di carcerazioni, il numero dei casi Dublino con partenze non controllate diminuisce o, viceversa, con una quota decrescente di carcerazioni il numero di coloro che passano alla clandestinità aumenta.

In generale vale quanto segue: più carcerazioni amministrative significano più trasferimenti Dublino, ma in proporzione più partenze coatte. La carcerazione amministrativa rappresenta pertanto uno strumento adeguato, ma si pone la questione della proporzionalità (cfr. n. 5.2).

4.1.2 Allontanamenti verso lo Stato d'origine: più carcerazione amministrativa significa più ritorni e più partenze autonome

Dalla Figura 8 si evince chiaramente che dopo un rigetto della domanda d'asilo o una decisione NEM il 32 per cento delle persone parte autonomamente. È rimpatriato il 5 per cento con carcerazione e il 3 per cento senza carcerazione. In generale una partenza controllata ha quindi luogo nel 40 per cento dei casi dopo un rigetto o una decisione NEM. Nel 24 per cento dei casi è indicata una partenza non controllata, per i casi rimanenti lo status relativo alla partenza non è dato.

Secondo i calcoli statistici (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: n. 5.1) le partenze controllate verso lo Stato d'origine aumenterebbero in caso di aumento della quota di carcerazioni. Come per i casi Dublino, potrebbero essere rimpatriate più persone dal luogo di carcerazione, fermo restando che in questo contesto a causa dell'efficacia ridotta delle carcerazioni l'aumento risulterebbe più esiguo. In pari tempo, in presenza di una quota maggiore di carcerazioni, i rinvii senza carcerazione diminuirebbero. Alcuni detenuti potrebbero quindi essere rinvii anche senza carcerazione. Tuttavia anche le partenze autonome aumenterebbero in presenza di una quota più elevata di carcerazioni. Secondo i calcoli la quota supplementare di persone partite autonomamente è pressoché equivalente alla quota supplementare di persone rinviate dopo una carcerazione. Ciò rappresenta una differenza rispetto ai casi Dublino.

Secondo il BASS (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 54) l'aumento delle partenze autonome si spiega in diversi modi. In primo luogo, un motivo potrebbe risiedere nell'effetto deterrente della carcerazione amministrativa a cui è stato accennato praticamente in tutti i colloqui. I richiedenti l'asilo respinti in Cantoni che applicano spesso la carcerazione amministrativa sono per lo più disposti a lasciare la Svizzera volontariamente. Secondo il rapporto peritale, tuttavia, l'esigua quota di persone incarcerate oggetto di un rigetto o di una decisione NEM (eccettuati due Cantoni,

soltanto una quota variabile fra il 4 % e il 14 %) non conferma questa ipotesi. Sarebbe infatti improbabile che un esiguo numero di casi di carcerazione possa spiegare un effetto deterrente. Nelle interviste si è obiettato che ciò dipende dalle quote di carcerazione per singole nazionalità, poiché fra i richiedenti l'asilo respinti di un determinato Stato si sparge la voce circa la prassi in materia di allontanamento adottata dalle autorità. La quota globale di un Cantone sarebbe quindi meno significativa.

Una seconda spiegazione per l'aumento delle partenze volontarie in presenza di un aumento della quota di carcerazioni risiede, secondo il BASS, nel fatto che alcuni Cantoni, che applicano spesso la carcerazione amministrativa, attribuiscono in generale una priorità maggiore all'esecuzione dell'allontanamento e impiegano a tal fine risorse corrispondenti. A favore di questa tesi depone il fatto che una quota elevata di carcerazioni va di pari passo con una quota elevata di persone che, grazie all'aiuto al ritorno, rientrano autonomamente nel loro Paese. Le partenze volontarie senza aiuto al ritorno non sono per contro in relazione con la quota di carcerazioni. Ciò potrebbe far supporre che i Cantoni con una quota elevata di carcerazioni favoriscano più nettamente l'aiuto al ritorno.

Più elevato è il numero di persone incarcerate tenute a partire, più importante sarà la quota di coloro che partono in modo controllato. Questo si spiega, da un lato, con il fatto che la quota di persone trasferite dal luogo della carcerazione è maggiore e si constata un certo travaso dai rientri senza carcerazione ai rientri con carcerazione. Dall'altro lato, una quota maggiore di persone parte anche autonomamente verso il loro Stato d'origine. Come illustrato di seguito, i Cantoni applicano tuttavia la carcerazione amministrativa dopo un rigetto o una decisione NEM in modo diverso.

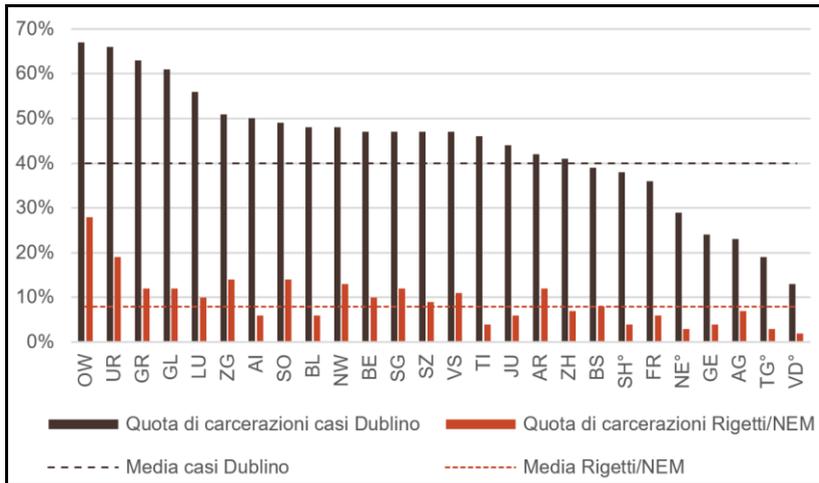
4.2 Differenze cantonali spiegabili solo in parte da motivi strutturali

L'analisi statistica ha palesato sia nell'applicazione della carcerazione amministrativa sia nel risultato dell'esecuzione degli allontanamenti differenze cantonali, che saranno illustrate alla fine. È stato inoltre analizzato in che misura sono spiegabili tali differenze e come vanno valutate quanto alla loro adeguatezza.

Le quote di carcerazioni, vale a dire le quote dei richiedenti l'asilo respinti che almeno una volta nell'ultimo anno e mezzo dopo la decisione negativa sono stati oggetto di carcerazione amministrativa, varia fortemente da Cantone a Cantone (cfr. Figura 9): per i casi Dublino tale quota oscilla fra il 67 e il 23 per cento. Per le persone respinte o oggetto di una decisione NEM, che sono state allontanate verso il loro Paese di origine, la quota si attesta fra il 28 e il 4 per cento. In quattro Cantoni i dati relativi alla carcerazione amministrativa si rivelano lacunosi, ragione per cui le quote di carcerazione non possono essere indicate con affidabilità (cfr. n. 6.2.1).

Figura 9

Quote delle carcerazioni secondo i Cantoni e genere di decisione



^o: Cantoni con qualità insufficiente dei dati. N=25 972 NEM Dublino risp. 17 060 rigetti/NEM con obbligo di partenza, coorti dal 2011 al 2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: all. tab. 7

In seguito si è analizzato se le differenti quote di carcerazione possono essere spiegate dalla composizione strutturale dei richiedenti l'asilo respinti, ad esempio relativa all'età, alla situazione familiare o al Paese di destinazione, nei diversi Cantoni. Effettivamente esistono a questo proposito notevoli differenze cantonali (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 14–15): a seconda del Cantone la quota dei minori e delle famiglie varia, ad esempio, fra il 3 e il 25 per cento. La quota delle donne oscilla fra l'8 per cento e il 25 per cento, la quota di persone provenienti da Stati sicuri persino fra il 4 e il 41 per cento. Tuttavia queste differenze strutturali per i casi Dublino spiegano soltanto il 10 per cento delle differenze cantonali nelle quote di carcerazione; per le persone oggetto di un rigetto o di una decisione NEM un terzo delle differenze nelle quote di carcerazione cantonali è comunque riconducibile a motivi strutturali (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: all. tab. 7). La parte preponderante delle differenze cantonali nella frequenza con cui è applicata la carcerazione amministrativa potrebbe per contro rispecchiare una prassi di applicazione differenziata.

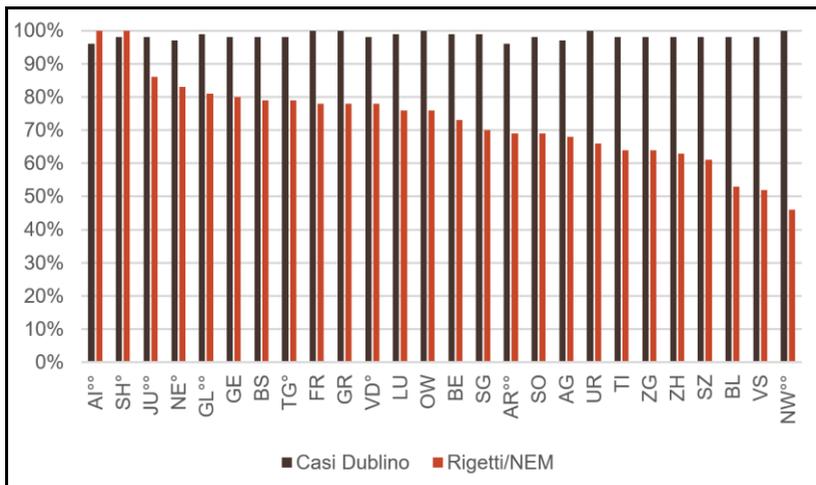
Per valutare la loro adeguatezza si è inoltre analizzato in che misura vi sia un nesso fra la frequenza con cui è applicata la carcerazione e la quota dei suoi esiti positivi (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 52–55; 68–70). La quota di partenze dal luogo di carcerazione non è né più alta sistematicamente nei Cantoni caratterizzati da una quota elevata di carcerazioni, né più bassa nei Cantoni con una quota più bassa di carcerazioni. Sinora i Cantoni che ricorrono più spesso alla carcerazione non deten-

gono quindi in proporzione più persone di quelle che non possono poi essere allontanare.

Figura 10 mostra tuttavia che la quota di esiti positivi della carcerazione amministrativa per persone respinte o oggetto di una decisione NEM, che sono state allontanate nel Paese di provenienza, varia da Cantone a Cantone. Se si considerano nuovamente le differenze strutturali, la quota di persone incarcerate che dopo la carcerazione tornano nel loro Paese d'origine oscilla nei Cantoni che presentano dati affidabili fra l'80 e il 52 per cento. In altre parole: vi sono Cantoni in cui solo circa una buona metà delle persone incarcerate può essere espulsa, mentre negli altri Cantoni questa quota è di quattro persone su cinque. Ciò significa che alcuni Cantoni applicano la carcerazione amministrativa in modo più adeguato rispetto ad altri. Nei casi Dublino le quote delle partenze dal luogo di carcerazione, dopo rettifica dei fattori strutturali, sono per contro elevate per tutti i Cantoni con quote che raggiungono valori fra il 97 e il 100 per cento.

Figura 10

Quote delle partenze di persone oggetto di carcerazione, epurate dei fattori strutturali, secondo i Cantoni e il genere di decisione



°: Cantoni con qualità insufficiente dei dati; °°: Cantoni con numero esiguo di casi. N=25 972 NEM Dublino risp. 20 505 rigetti/NEM con obbligo di partenza, coorti dal 2011 al 2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: all. tab. 12 e tab. 13

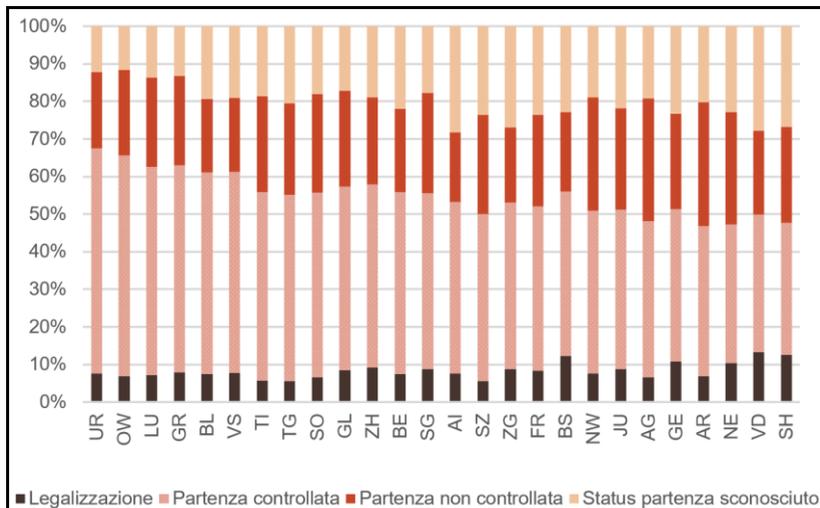
Riguardo all'aspetto dell'adeguatezza è inoltre importante valutare in che misura la carcerazione amministrativa aumenti effettivamente la probabilità di una partenza. Un confronto fra i casi con e senza carcerazione permette di accertare questo fatto (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 51–55; 67–70). In tutti i Cantoni una quota maggiore di persone detenute parte in modo controllato rispetto a quelle che non erano oggetto di una carcerazione amministrativa. Per i casi Dublino la carcerazione

amministrativa aumenta notevolmente la probabilità di una partenza controllata rispetto agli allontanamenti verso il Paese di origine. A seconda del Cantone le differenze fra le quote delle partenze dei due gruppi non si situano inoltre tutte allo stesso livello, ciò che indica una diversa adeguatezza dell'impiego della carcerazione.

Le partenze controllate rappresentano valori compresi fra il 35 per cento (SH) e il 60 per cento (UR) delle decisioni negative di un Cantone (cfr. Figura 11). Tuttavia, anche gli altri esiti dell'esecuzione degli allontanamenti si differenziano da Cantone a Cantone. Di conseguenza le legalizzazioni oscillano fra un minimo del 6 per cento (TG, SZ) e un massimo del 13 per cento (VD) delle decisioni negative, le partenze non controllate fra il 18 per cento (AI) e il 33 per cento (AG, AR) e le persone con status relativo alla partenza sconosciuto oscillano fra il 12 per cento (OW) e il 28 per cento (VD).

Figura 11

Status relativo alle partenze di persone con decisione negativa secondo i Cantoni



N=61 677 decisioni negative, coorti dal 2011 al 2014

Fonte: e-mail da BASS al CPA del 15.06.2017

La composizione strutturale dei richiedenti l'asilo respinti relativa a età, situazione familiare, Stato di provenienza ecc., diversa da Cantone a Cantone, non spiega affatto le differenze cantonali nelle quote delle partenze controllate nei casi Dublino, mentre spiega gli allontanamenti nello Stato di origine nella misura del 14 per cento. Per contro le stime statistiche mostrano che la diversa frequenza nell'applicazione della carcerazione amministrativa nell'ambito degli allontanamenti verso lo Stato di origine spiega circa la metà delle differenze cantonali nella quota di partenze controllate, mentre nei casi Dublino le spiega nella misura del 38 per cento. Di conse-

guenza la quota delle carcerazioni rappresenta un importante motivo per le differenze cantonali nelle partenze controllate.

L'analisi mostra quindi che le differenze cantonali non sono riconducibili a fattori strutturali bensì rispecchiano piuttosto le differenze nell'applicazione pratica della carcerazione amministrativa. Il fatto che alcuni Cantoni applichino la carcerazione amministrativa in modo più consono di altri si palesa nelle diverse quote di esiti positivi della carcerazione nel caso degli allontanamenti verso il Paese di origine, ma anche nelle differenze più o meno marcate fra la probabilità di partenza dei detenuti rispetto ai non detenuti dello stesso Cantone. Per i casi Dublino si rivelano adeguate anche quote elevate di carcerazione, sebbene a questo proposito ci si chieda come interpretare la proporzionalità e di riflesso la legalità della misura.

5 Riscontri sulla legalità

Sintesi: i Cantoni rispettano le prescrizioni legali riguardanti la durata massima della carcerazione. Per quanto riguarda la lunghezza media della carcerazione, la frequenza e il momento in cui si fa ricorso alla carcerazione vi sono notevoli differenze fra i Cantoni. Queste differenze evidenziano che l'imperativo della celerità come pure il principio della proporzionalità sono interpretati diversamente dalle autorità e dai tribunali cantonali. Questa situazione è rimasta pressoché tale anche con il nuovo regolamento Dublino III. Nei casi Dublino, che rappresentano la gran parte, in Svizzera la carcerazione viene esaminata in sede giudiziaria soltanto su richiesta, ragione per cui i diritti procedurali, se raffrontati al contesto europeo, risultano deboli. Sebbene in Svizzera la carcerazione di famiglie sia meno frequente, fra le persone incarcerate si trovano anche bambini al di sotto dei 15 anni di età, anche se la legge lo esclude. Ciò solleva interrogativi in merito alla legalità, ma i dati disponibili non sono affidabili e denotano nette differenze a livello cantonale. Infine la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura ha ripetutamente criticato le condizioni della carcerazione amministrativa per le persone colpite da questo provvedimento nei Cantoni.

Sebbene la legalità non fosse al centro della presente valutazione, il CPA è stato pregato dalla sottocommissione competente della CdG-N di illustrare le conclusioni scaturite dall'analisi in merito a questo aspetto. Innanzitutto vengono descritti i risultati relativi alla durata della carcerazione; in seguito viene approfondita la diversa interpretazione cantonale della proporzionalità, prima di tematizzare la carcerazione amministrativa per i minori e riassumere in conclusione le critiche rivolte al regime di carcerazione e alle condizioni di carcerazione nei Cantoni. Non è comunque formulata una decisione definitiva in merito alla legalità della prassi in materia di carcerazione.

5.1 **Durata di carcerazione rispettata; diversa importanza attribuita all'imperativo della celerità**

L'analisi statistica rivela che le prescrizioni legali sulla durata della carcerazione sono rispettate (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 25–30, 79). Le durate massime delle carcerazioni di 18 mesi o 12 mesi per minori non sono mai state superate. La carcerazione più lunga in assoluto iscritta in SIMIC era di 533 giorni, ciò che si situa di poco al di sotto del limite di 18 mesi fissato per legge²⁰. Durate di carcerazione superiori ai 15 mesi sono comunque molto rare. La durata di carcerazione varia tuttavia da Cantone a Cantone. Nel Cantone del Giura, nella metà dei casi la carcerazione dura al massimo 3 giorni, ciò che fra i Cantoni con qualità dei dati affidabile corrisponde di gran lunga alla durata di carcerazione media più breve. Per gli altri Cantoni la durata di carcerazione media è compresa fra 8 e 18 giorni. La media svizzera è di 15 giorni.

Secondo l'articolo 75 capoverso 2 LStr l'autorità competente per ordinare la carcerazione amministrativa deve avviare senza indugio i passi necessari ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento. Le differenze nella durata di carcerazione sono un indizio che lascia intendere che l'imperativo della celerità è compreso in maniera diversa da Cantone a Cantone. Un ulteriore indicatore a questo proposito è rappresentato dai diversi periodi di attesa finché, per le persone oggetto di carcerazione, i Cantoni facciano domanda di sostegno presso la SEM per l'acquisizione dei documenti di legittimazione o per l'organizzazione del ritorno (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 79). Idealmente, al momento della carcerazione i preparativi per la partenza dovrebbero essere già molto avanzati. Su scala svizzera le domande di sostegno all'esecuzione per persone in carcerazione amministrativa sono inoltrate in un caso su quattro soltanto dopo l'inizio della carcerazione. Il Cantone del Vallese ha presentato tuttavia il 47 per cento delle domande soltanto dopo l'inizio della carcerazione, mentre ad esempio il Cantone di Ginevra lo ha fatto solo nel 4 per cento dei casi. Ciò dimostra che i Cantoni attribuiscono una diversa importanza all'imperativo della celerità.

5.2 **La proporzionalità è interpretata diversamente da Cantone a Cantone**

Il fatto di ordinare la carcerazione amministrativa sottostà al principio della proporzionalità, vale a dire la carcerazione dev'essere adeguata, necessaria e ragionevolmente esigibile. Dal momento che non è possibile stabilire sulla base della valutazione se questi criteri sono dati nel singolo caso, si possono però confrontare le constatazioni fatte in relazione alla prassi generale di applicazione con le condizioni relative alla proporzionalità.

²⁰ Alcune registrazioni, per le quali la durata massima risultava nettamente superata, non indicavano la data della fine del periodo di carcerazione. Probabilmente si trattava di registrazioni errate.

L'applicazione della carcerazione amministrativa va ritenuta adeguata se raggiunge lo scopo di garantire l'esecuzione dell'allontanamento. Come illustrato nel capitolo 3.2, la carcerazione amministrativa nei casi Dublino è estremamente efficace e l'obiettivo di una partenza controllata è raggiunto praticamente in tutti i casi. Il rinvio nello Stato d'origine ha esito positivo dopo una carcerazione amministrativa in due casi su tre, quota notevolmente superiore rispetto ai casi senza carcerazione. Il capitolo 4.1 ha inoltre mostrato che la carcerazione amministrativa si rivela globalmente adeguata: un'applicazione più frequente della carcerazione comporta una quota maggiore di partenze controllate. Tuttavia, nelle quote elevate di carcerazioni sono incluse anche persone che avrebbero potuto essere rimpatriate senza carcerazione o che, nei trasferimenti Dublino, avrebbero potuto partire autonomamente. In alcuni casi quindi la carcerazione non sarebbe stata necessaria. A questo proposito si palesa un conflitto fra l'obiettivo dell'efficacia della carcerazione amministrativa e quello della sua proporzionalità.

I Cantoni gestiscono il conflitto fra questi due obiettivi in modo differenziato. Come illustrato nel capitolo 4.2 esistono notevoli differenze cantonali nelle quote delle carcerazioni che, nei casi Dublino, sono particolarmente evidenti e non sono riconducibili a fattori strutturali. Si aggiunge inoltre il fatto che i Cantoni fanno ricorso allo strumento della carcerazione secondo tempistiche diverse (Guggisberg/Abrasart/Bischof 2017: 28–30). Per i casi di carcerazione Dublino, in un quarto dei casi la carcerazione amministrativa è stata ordinata a livello svizzero già prima del passaggio in giudicato della decisione. Nel Cantone del Giura, negli anni dal 2011 al 2014 non è stato tuttavia registrato alcun caso di carcerazione prima del passaggio in giudicato della decisione, e anche a Ginevra, Soletta, Berna, Zurigo e Friburgo le quote si attestano al di sotto del 10 per cento delle incarcerazioni. Appenzello Interno, Obvaldo, Ticino e Uri hanno ordinato per contro la carcerazione in oltre l'80 per cento dei casi già prima del passaggio in giudicato della decisione. Anche la durata del periodo fra il passaggio in giudicato della decisione e l'ordine di carcerazione varia da Cantone a Cantone: per le persone interessate da un allontanamento verso lo Stato d'origine in seguito al respingimento della domanda d'asilo o di una decisione NEM il periodo prima dell'esecuzione dell'ordine di carcerazione varia da 67 giorni (GR) a 367 giorni (NE) nella media cantonale (mediana) dopo il passaggio in giudicato della decisione.

Tutte queste differenze sono indizi di una comprensione molto diversificata del principio di proporzionalità nei Cantoni. Questo fatto emerge anche dai colloqui che il CPA ha condotto con le autorità cantonali della migrazione. Mentre alcune autorità affermavano di applicare sistematicamente la carcerazione amministrativa nei casi in cui le condizioni erano adempite, altre sottolineavano che la proporzionalità della carcerazione doveva essere verificata accuratamente nel singolo caso. Dalle interviste era emerso chiaramente che, da un lato, vi sono diverse sensibilità e priorità e, dall'altro, le autorità preposte alle questioni migratorie fanno notare che le loro prassi in materia di carcerazione amministrativa si orientano in maniera determinante alla prassi giudiziaria cantonale. Secondo numerosi pareri i requisiti posti a una carcerazione amministrativa sono fissati in modo diverso a seconda del tribunale o persino a seconda del giudice interessato.

Anche il regolamento Dublino III, in base al quale i requisiti per ordinare una carcerazione nei casi Dublino sono stati notevolmente inaspriti da metà 2015, viene probabilmente applicato in modo diverso nei vari Cantoni (cfr. anche Hruschka/Nufer 2017). Ad esempio, la maggioranza delle autorità cantonali competenti per le migrazioni intervistate hanno affermato che, nei casi Dublino, le loro prassi in materia di carcerazione sono state modificate in modo marcato non da ultimo in seguito a decisioni giudiziarie cantonali. Alcune persone hanno invece rilevato che nel loro Cantone non ci sono stati cambiamenti degni di nota e pressoché nessun caso è stato giudicato dinanzi a un tribunale.

A differenza di tutti gli Stati confinanti (Germania, Francia, Italia e Austria) e una serie di altri Stati europei l'esame della carcerazione da parte di un tribunale nei casi Dublino ha luogo in Svizzera soltanto su domanda della persona interessata – e questo a differenza dei rimanenti casi, la cui carcerazione viene esaminata automaticamente dopo 96 ore (cfr. n. 2.3). Allo stesso tempo, per i casi di carcerazione Dublino, non è garantito il patrocinio gratuito, a differenza degli Stati confinanti eccettuata la Germania. In Svizzera i diritti procedurali dei casi di carcerazione Dublino sono quindi piuttosto deboli rispetto al resto del mondo.

In generale il principio della proporzionalità è quindi interpretato in modo diverso a livello cantonale, ciò che rivela prassi eterogenee applicate dalle autorità e dai tribunali. Nei casi Dublino i diritti procedurali, che legittimano a far esaminare in sede giudiziaria la proporzionalità in un singolo caso, sono più deboli in Svizzera rispetto agli altri Paesi.

5.3 Carcerazione amministrativa per minori, anche per quelli di meno di 15 anni

Nel caso dei minori, ma anche degli adulti che, in un contesto familiare con minori, sono allontanati dalla Svizzera, si pone in modo particolare la questione della proporzionalità di una carcerazione. Di seguito sarà esaminata la frequenza della carcerazione amministrativa e l'efficacia della stessa per questi gruppi.

Nei colloqui con le autorità cantonali preposte alle questioni migratorie si è più volte sottolineato che è difficile stimare l'età dei richiedenti l'asilo. I dati registrati concernenti l'età, su cui si basano le seguenti considerazioni, non sono pertanto sicuri. In linea di massima le cifre confermano tuttavia le affermazioni fatte in occasione dei colloqui secondo le quali le carcerazioni di minori rappresentano una rarità. Nel quadriennio dal 2011 al 2014 solo 200 casi concernevano incarcerazioni di persone che erano ancora minori nei 18 mesi dopo una decisione d'asilo negativa. Sul totale dei casi interessati da una carcerazione i minori detenuti rappresentano infatti solo l'1,6 per cento.

Secondo le disposizioni legali i minori a partire dai 15 anni di età possono essere oggetto di carcerazione amministrativa (cfr. n. 2.4). Le analisi statistiche hanno palesato che la maggioranza dei minori incarcerati aveva meno di 15 anni (cfr. Tabella 3). Circa un terzo dei casi di carcerazione amministrativa di minori riguarda bambini di al massimo 4 anni di età in famiglia, un secondo terzo bambini di età compresa fra 5 e 14 anni in famiglia, mentre per il rimanente terzo di minori incarce-

rati di più di 15 anni di età, in due casi su tre si tratta di minori non accompagnati. Questi dati confermano le affermazioni fatte in diversi colloqui svolti dal CPA secondo cui succede talvolta che siano incarcerati bambini al di sotto dei 15 anni, soprattutto bambini piccoli, insieme ai loro genitori. Questa prassi è motivata dal benessere del bambino, fermo restando che alcuni interlocutori ne hanno definito discutibile la legalità²¹.

Tabella 3

Numero di minori in carcerazione amministrativa secondo età e situazione familiare

Età	Minorenni, accompagnati	Minorenni, non accompagnati	Totale
0–4 anni	63	0	63
5–14 anni	64	1	65
15–17 anni	22	50	72
<i>Totale</i>	149	51	200

Numero di casi di minori all'inizio della carcerazione, coorti dal 2011 al 2014, N=61 677 decisioni negative

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017, all. tab. 14 e n. 3.1.1 (spiegazione in merito alla tab. 12)

Nella maggioranza dei Cantoni non vi erano però minori al di sotto dei 15 anni in carcerazione amministrativa (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017, all. tab. 15). I casi di carcerazione di 15 anni provengono per l'89 per cento dal Cantone di Berna, mentre i rimanenti casi sono suddivisi fra altri sei Cantoni. Anche la carcerazione prevista legalmente per i minori di oltre 15 anni di età è applicata più frequentemente in assoluto dal Cantone di Berna (35 % dei casi). Dieci Cantoni non hanno incarcerato nei coorti esaminati nessun minore; nei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Vaud la carcerazione amministrativa di minori è vietata per legge o per decreto governativo.

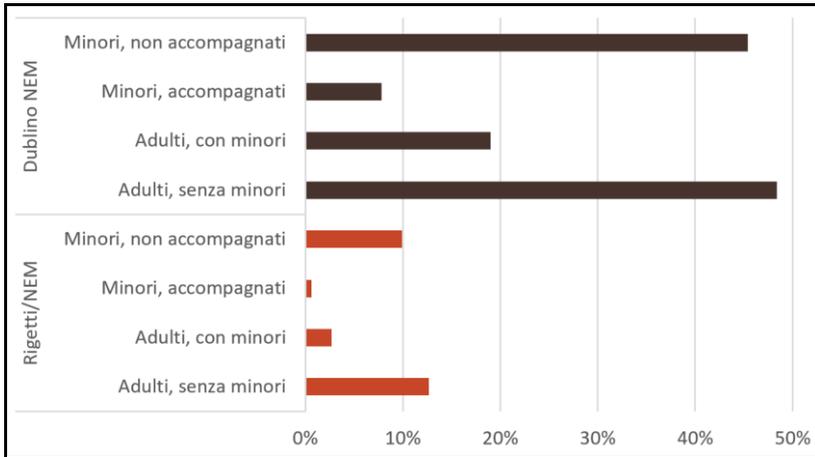
Allo scopo di poter meglio classificare i minori incarcerati sono prese in considerazione le quote delle carcerazioni. Per le diverse situazioni familiari i casi con carcerazione sono contrapposti ai casi senza carcerazione (cfr. Figura 12). A tale scopo, per stabilire se una persona è minore è determinante la sua età al momento della decisione negativa. La figura mostra che, in tutte le costellazioni familiari, le carcerazioni dopo un rinvio verso un altro Stato Dublino sono più frequenti rispetto a quelle dopo un rinvio verso lo Stato d'origine. Le persone in un contesto familiare, vale a dire minori e adulti accompagnati da minori, sono incarcerati relativamente meno spesso degli adulti senza minori. Tuttavia questi gruppi di persone partono

²¹ In seguito alla valutazione, nel suo parere del 12 aprile 2018 in merito alla bozza di rapporto della sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N, la SEM ha stabilito che, riguardo alle registrazioni di quindicenni incarcerati, si tratta prevalentemente di errori sistematici in SIMIC. In occasione di un'audizione della SEM da parte della sottocommissione avvenuta l'8 maggio 2018 è emerso che le carcerazioni in un contesto familiare sono state registrate secondo criteri diversi nei Cantoni. Non è stato possibile chiarire definitivamente come siano stati registrati i bambini incarcerati insieme alle rispettive famiglie.

sovente e in numero superiore alla media in modo controllato e questo indipendentemente da una carcerazione amministrativa (cfr. n. 3.2.2 e 3.2.3). In caso di allontanamenti verso lo Stato d'origine i minori accompagnati e i loro accompagnatori adulti partono nella maggior parte dei casi autonomamente, mentre la maggior parte dei trasferimenti Dublino sono effettuati quali ritorni senza carcerazione.

Figura 12

Quota di carcerazioni secondo la situazione familiare al momento della decisione negativa e il genere di decisione



N=22 500 NEM Dublino risp. 17 064 rigetti/NEM con obbligo di partenza (senza i Cantoni VD, TG, SH, NE a causa di un'insufficiente qualità dei dati), coorti dal 2011 al 2014

Fonte: Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: tab. 21 e 22, calcoli CPA

Per contro, come mostra la Figura 12, i minori non accompagnati sono incarcerati un po' meno frequentemente degli adulti senza minori e questo sia per i casi Dublino sia per i rigetti/NEM. A questo riguardo occorre osservare che per la seconda categoria quasi due terzi dei minori non accompagnati al momento della decisione erano già divenuti maggiorenni all'inizio della carcerazione. Questo fatto potrebbe spiegare la limitata efficacia della carcerazione per questo gruppo (cfr. n. 3.2.3). Per i casi Dublino i minori non accompagnati al momento della decisione sono per contro, in cinque casi su sei, ancora minori all'inizio della carcerazione. Come illustrato nel numero 3.2.2, i minori non accompagnati possono essere trasferiti più spesso anche senza carcerazione in un altro Stato Dublino rispetto agli adulti. Vi sono pertanto alcuni indizi secondo i quali la carcerazione amministrativa sarebbe meno necessaria per i minori non accompagnati rispetto agli adulti per garantire l'esecuzione dell'allontanamento. Secondo la risposta del DFGP fornita nell'ambito della consultazione dell'amministrazione ciò potrebbe risiedere nel fatto che, per i minori non accompagnati, una procedura Dublino può entrare in considerazione soltanto se il trasferimento è effettuato per il bene del bambino.

Anche le quote di carcerazione sono relativamente elevate nel Cantone di Berna con circa il 14 per cento dei minori non accompagnati e circa il 12 per cento dei minori accompagnati, mentre ad esempio nel Cantone di Zurigo tali quote si attestano rispettivamente al 3 per cento e allo 0,4 per cento circa.

Considerati l'incertezza dei dati relativi all'età e i valori bassi, i risultati statistici vanno interpretati con prudenza. Secondo quanto emerso dai colloqui con le autorità cantonali, la carcerazione di minori è applicata come ultima ratio, già solo per il fatto che non vi sono strutture adeguate a tale scopo.

5.4 Il regime e le condizioni di carcerazione sono tuttora oggetto di critiche

La carcerazione amministrativa serve a garantire l'esecuzione dell'allontanamento. Le persone interessate non sono incarcerate a causa di un reato, ragione per cui si applicano condizioni di carcerazione meno rigorose (cfr. n. 2.3). Nell'ambito della valutazione le autorità cantonali preposte alle questioni migratorie sono state interpellate riguardo agli spazi messi a disposizione per eseguire la carcerazione amministrativa. Nella maggior parte dei Cantoni visitati, per la carcerazione amministrativa vi sono locali del carcere separati dalle altre forme di carcerazione; tuttavia i posti destinati alla carcerazione amministrativa sono utilizzati in parte anche per altre forme di carcerazione e, viceversa, per la carcerazione amministrativa sono utilizzati in parte anche altri locali. Stabilimenti specializzati per la carcerazione amministrativa rappresentano l'eccezione.

Queste constatazioni coincidono con quelle della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), che dal 2010 verifica la situazione delle persone private della libertà – fra cui anche quelle in carcerazione amministrativa – nell'ambito di sopralluoghi e sottopone le sue constatazioni e raccomandazioni alle autorità competenti²². Da una valutazione sistematica dei rapporti di attività della CNPT degli anni dal 2010 al 2016 è emerso che la Commissione ha riscontrato problemi nell'esecuzione della carcerazione amministrativa in 20 stabilimenti in totale situati in 13 Cantoni.

La CNPT ha criticato segnatamente la mancanza di separazioni: in nove stabilimenti le persone in carcerazione amministrativa non erano separate, o lo erano soltanto da una cella, da quelle che stavano scontando una pena o erano in carcerazione preventiva. Inoltre, in dieci stabilimenti la CNPT ha deplorato la limitazione della libertà di movimento, soprattutto i tempi troppo lunghi di permanenza nelle celle (sovente sino a 23 ore). Molto spesso al centro delle critiche vi era il regime detentivo riguardante le donne. In sette stabilimenti l'infrastruttura detentiva era carente e in cinque le possibilità di svolgere attività erano insufficienti. In tre stabilimenti la regolamentazione dei contatti esterni era stata giudicata troppo restrittiva. Alcuni stabilimenti sono stati visitati più volte dalla CNPT, che ha potuto constatare in parte anche miglioramenti. Tuttavia, in generale le critiche espresse dalla CNPT non sono né

²² Legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura, RS 150.1.

aumentate né diminuite in modo significativo nel corso degli anni. Anche in diverse interviste condotte dal CPA nell'ambito della valutazione, sono state criticate le condizioni di carcerazione.

Gli Stati confinanti Austria, Francia e Italia nonché altri dieci Stati europei eseguono la carcerazione amministrativa prevalentemente in stabilimenti separati (Matrix 2013; Jurado/Beirens/Maas 2016; ECRE: AIDA). Nel confronto europeo la situazione della Svizzera rappresenta pertanto un'eccezione. Nella valutazione Schengen del 2014 erano pure state criticate le disposizioni svizzere inerenti all'imperativo della separazione. In un disegno di atto normativo posto in consultazione, il Consiglio federale propone di sancire in futuro nell'articolo 81 LStr che la carcerazione amministrativa sia eseguita in stabilimenti che servono esclusivamente all'esecuzione di questa forma di carcerazione o, se ciò non è possibile, le persone oggetto di tale misura vadano separate da quelle che scontano una pena o sono in carcerazione preventiva²³. Inoltre, sussidiando la costruzione e la sistemazione di stabilimenti carcerari la Confederazione tenta di ottenere migliori condizioni di carcerazione (cfr. n. 6.3.3)

6 Adeguatezza del ruolo della Confederazione

Sintesi: globalmente il ruolo della Confederazione nell'ambito della carcerazione amministrativa è adeguato, in alcuni punti però non completamente soddisfacente. Le basi legali per la carcerazione amministrativa emanate dalla Confederazione presentano puntualmente incongruenze. Dato che l'applicazione della carcerazione amministrativa rientra ampiamente nella sfera di competenza cantonale ed è sottoposta alla vigilanza dei tribunali e della CNPT, la funzione di vigilanza del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale è limitata. Essa ha tuttavia acquisito importanza nel tempo e non da ultimo con il nuovo obbligo legale della SEM di sorvegliare l'esecuzione degli allontanamenti. La SEM non dispone tuttavia di adeguati sistemi di gestione dei dati e può utilizzare i dati disponibili solo in maniera limitata. Nella prassi di vigilanza la SEM tiene molto al dialogo con i Cantoni, che lo apprezzano. La SEM non è però riuscita a ottenere un'armonizzazione dell'applicazione della carcerazione amministrativa. Il nuovo monitoraggio dell'esecuzione degli allontanamenti della SEM è adatto quale strumento di vigilanza soltanto a determinate condizioni. Non è ancora chiaro come gli incentivi finanziari della Confederazione (sussidi per stabilimenti carcerari, abolizione dei forfait in caso di mancata esecuzione degli allontanamenti) si ripercuoteranno sull'applicazione della carcerazione amministrativa.

In questo capitolo è illustrato il ruolo della Confederazione in relazione alla carcerazione amministrativa. Innanzitutto si valuta in che misura le basi legali siano adeguate. In secondo luogo si spiega in che misura la SEM sia informata in merito all'applicazione della carcerazione amministrativa e ai relativi effetti nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti. In terzo luogo è approfondita la collaborazione fra l'Amministrazione federale e i Cantoni.

²³ Adeguamenti della LStr, «Norme procedurali e sistemi d'informazione», avamprogetto e rapporto esplicativo della SEM del giugno 2016.

6.1 Basi legali

L'applicazione della carcerazione amministrativa è disciplinata dal diritto federale. La SEM ha emanato istruzioni che valuteremo qui di seguito prima di evidenziare alcune piccole incongruenze nel disciplinamento legale. Successivamente saranno approfondite, in primo luogo, l'ordine di carcerazione amministrativa e la vigilanza da parte del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale e, in un secondo tempo, le competenze giuridiche e la relativa valutazione da parte dei Cantoni e della SEM.

6.1.1 Istruzioni in parte non aggiornate

Le istruzioni e i commenti concernenti il settore degli stranieri della SEM (SEM, Istruzioni LStr) trattano nel capitolo 9 le misure coercitive previste dalla legislazione in materia di stranieri, fra cui vi è la carcerazione amministrativa. La SEM non gode però nel settore delle misure coercitive di una facoltà giuridicamente fondata di impartire istruzioni. Di conseguenza tali istruzioni rappresentano un riassunto commentato delle disposizioni legali esistenti, ma non una concretizzazione delle stesse. Sono menzionate, a titolo d'esempio, le diverse forme di carcerazione e le condizioni che devono essere adempiute per ordinarle. Il vantaggio di tali istruzioni consiste in un elenco tematico delle sentenze del Tribunale federale che consente di avere una visione d'insieme della giurisprudenza. L'elenco non è tuttavia sempre aggiornato. Le istruzioni sono sì adeguate dopo ogni modifica della LStr come auspicato dal DFGP nel suo parere espresso nell'ambito della consultazione dell'Amministrazione, tuttavia anche nella versione del 3 luglio 2017 mancava ancora la sentenza di principio del Tribunale federale del maggio 2016 concernente la carcerazione nella procedura Dublino prevista dal regolamento Dublino III²⁴. Dalle interviste è emerso chiaramente che in questi casi si pone molto spesso la questione della legalità della carcerazione. Il DFGP replica affermando che le istruzioni rappresentano una prestazione di servizio senza garanzia di completezza. Inoltre nelle sue decisioni NEM Dublino esso segnala ai Cantoni la sentenza del Tribunale federale. Le istruzioni non dovrebbero fungere da riferimento soltanto per i Cantoni ma anche per una cerchia più ampia di attori. Pertanto simili lacune riguardanti le decisioni centrali mettono in dubbio l'utilità delle istruzioni stesse.

Oltre alle istruzioni LStr sulla pagina web della SEM è disponibile il manuale Asilo e ritorno, che contiene pure un capitolo sulle misure coercitive. Il manuale è destinato per uso interno alla SEM e fornisce in un breve riassunto una visione d'insieme comprensibile delle disposizioni vigenti. Esso contiene anche indicazioni su informazioni più estese, mentre mancano rinvii ai corrispondenti capitoli delle istruzioni LStr.

²⁴ Decisione del Tribunale federale 2C_207/2016 del 2 maggio 2016.

6.1.2 Piccole incongruenze nel disciplinamento dei costi

Come già illustrato nel capitolo 2.5, nell'articolo 82 capoverso 2 LStr relativo alle somme forfettarie per la carcerazione versate dalla Confederazione sono menzionate la carcerazione preliminare, la carcerazione in vista di rinvio coatto e la carcerazione cautelativa ma non la carcerazione Dublino, la quale figura invece nel corrispondente articolo di ordinanza. Nella prassi la SEM ha sempre rimborsato la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. Il CPA suppone che al momento dell'introduzione dell'articolo 76a LStr in merito alla carcerazione Dublino è stato dimenticato di adeguare l'articolo 82 capoverso 2 LStr. Nella consultazione amministrativa il DFGP riteneva per contro che la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino, quale forma speciale di carcerazione preliminare o carcerazione in vista di rinvio coatto, fosse considerata dalla disposizione. Nella legge non vi sono tuttavia indizi che lascino supporre che la carcerazione Dublino sia una forma speciale delle altre forme di carcerazione. Essa appare piuttosto come una forma di carcerazione distinta, disciplinata in disposizioni separate (art. 76a e 80a LStr), ragione per cui il CPA non condivide l'interpretazione del DFGP.

Un'altra incongruenza nelle basi legali ha per contro una conseguenza in termini di costi per la Confederazione: se una persona, per la quale secondo l'Accordo di Dublino è competente un altro Stato, arriva in Svizzera senza tuttavia presentare domanda di asilo, la SEM emana secondo l'articolo 64a capoverso 1 LStr una decisione di allontanamento. Questa persona è conteggiata nel settore stranieri e non in quello dell'asilo. Di conseguenza i Cantoni devono sopportare essi stessi i costi dell'esecuzione dell'allontanamento. Vi è tuttavia un'eccezione: la Confederazione partecipa con somme forfettarie giornaliere alle spese di carcerazione. Il motivo risiede nella formulazione dell'articolo 82 capoverso 2 lettera c LStr: secondo il tenore di questa lettera la Confederazione versa le somme forfettarie per gli stranieri la cui carcerazione è stata ordinata in relazione a una decisione di allontanamento della SEM. Nella ripartizione delle spese fra la Confederazione e i Cantoni ciò rappresenta un'incoerenza²⁵. Nei colloqui del CPA le autorità cantonali hanno fatto notare che la Confederazione dovrebbe assumersi non solo i costi della carcerazione per i casi Dublino che rientrano nel settore degli stranieri, ma tutti i costi, poiché i Cantoni non hanno alcuna influenza sulle modalità dei trasferimenti Dublino e di riflesso sui relativi costi. Secondo il DFGP una simile assunzione di costi non era stata sinora discussa.

Oltre alle incongruenze menzionate è stato criticato in parte il fatto che le disposizioni legali sulla carcerazione Dublino non sarebbero conformi in alcuni punti al regolamento Dublino III (Hruschka 2017; Hruschka/Nufer 2017). Nella valutazione Schengen 2014 era stato deplorato il fatto che l'articolo 81 LStr, inteso a separare le persone in carcerazione amministrativa da quelle che stanno scontando una pena o in carcerazione preventiva (cfr. anche n. 2.3 e critica della CNPT nel n. 5.4), non

²⁵ Nel suo parere nell'ambito della consultazione amministrativa, il DFGP non ritiene questa eccezione un'incongruenza.

soddisfa sufficientemente la direttiva dell'UE sul rimpatrio, ragione per cui il Consiglio federale ha proposto una modifica di legge²⁶.

6.1.3 **Applicazione della carcerazione amministrativa di competenza quasi esclusivamente cantonale**

La procedura d'asilo è di competenza della Confederazione (art. 119 della legge sull'asilo [LAsi]²⁷); i Cantoni non hanno nessuna influenza né sulla procedura né sul suo esito. Le decisioni negative in materia di asilo, che portano a un allontanamento nello Stato d'origine o in uno Stato Dublino, sono prese dalla SEM.

Per contro, secondo l'articolo 46 capoversi 1 e 1^{bis} LAsi, l'esecuzione degli allontanamenti incombe ai Cantoni. Inoltre è fissata la competenza cantonale per i rinvii coatti nell'articolo 69 capoverso 1 LStr e quella per l'esecuzione delle disposizioni Dublino nell'articolo 64a capoverso 3 LStr. L'esecuzione degli allontanamenti è dunque chiaramente di competenza dei Cantoni.

Le basi legali attribuiscono ai Cantoni diverse competenze affinché possano eseguire gli allontanamenti. In questa incombenza rientra segnatamente l'eventuale ordine di carcerazione amministrativa da parte del Cantone al quale la persona è stata assegnata o nel quale essa risiede (art. 80 cpv. 1 e art. 80a cpv. 1 LStr). Quando le persone si trovano in un CRP e l'esecuzione dell'allontanamento è prevedibile, anche la SEM può ordinare una carcerazione. Secondo i colloqui svolti nei Cantoni di ubicazione dei CRP, la SEM ha fatto uso in diverse occasioni di questa possibilità. Le autorità interessate preposte ai flussi migratori hanno valutato questo fatto in modo critico poiché, da un lato, la Confederazione ha utilizzato per sé infrastrutture detentive cantonali e, dall'altro, nell'ordinare le carcerazioni essa ha seguito talvolta prassi diverse rispetto ai Cantoni di ubicazione. Secondo i collaboratori, nel frattempo la SEM non ordina più carcerazioni. Con la ristrutturazione del settore dell'asilo anche la carcerazione in centri della Confederazione potrà senz'altro essere ordinata dai Cantoni.

Il fatto che i Cantoni siano competenti per l'esecuzione degli allontanamenti in generale e per la carcerazione amministrativa in particolare, è stato ribadito con veemenza in tutti i colloqui condotti dal CPA a livello cantonale come pure dalla SEM. Soltanto in un Cantone è stata considerata la possibilità di creare una competenza della Confederazione per l'esecuzione degli allontanamenti. In generale si può affermare che sia secondo le basi legali sia secondo l'interpretazione degli attori coinvolti l'applicazione della carcerazione amministrativa è ritenuta di competenza dei Cantoni.

²⁶ Adeguamenti della LStr, «Norme procedurali e sistemi d'informazione», avamprogetto e rapporto esplicativo della SEM del giugno 2016.

²⁷ Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31).

6.1.4 La vigilanza del Consiglio federale è soltanto complementare, ma ha acquisito maggiore importanza

Dai colloqui del CPA con le autorità preposte alle migrazioni è emerso che l'attuale vigilanza della SEM sull'applicazione della carcerazione amministrativa non è percepita come tale dai Cantoni. Una vigilanza più intensa non è necessaria né auspicata dal punto di vista cantonale data la competenza cantonale in materia di esecuzione degli allontanamenti. Dal canto suo, la SEM ha fatto riferimento alla vigilanza giudiziaria esistente e alla CNPT e non ha riscontrato alcuna necessità di adeguamento.

La carcerazione amministrativa è denominata in questo modo perché, a differenza della carcerazione prevista dalla procedura penale, è ordinata da un'autorità amministrativa e non da un'autorità giudiziaria. Tuttavia, dall'introduzione della carcerazione amministrativa nel 1995, la decisione di carcerazione sottostà nel singolo caso alla giurisdizione. La decisione di carcerazione del tribunale cantonale può essere impugnata mediante ricorso al Tribunale federale. Si constata che le garanzie procedurali nel caso di carcerazioni Dublino sono piuttosto deboli se raffrontate all'Europa, poiché l'esame da parte di un giudice ha luogo soltanto su domanda (cfr. n. 5.4), per il resto l'esame previsto dalla legge è comunque completo: devono infatti essere considerate sia la legalità sia l'adeguatezza della carcerazione, la situazione familiare delle persone detenute e le condizioni dell'esecuzione della carcerazione (cfr. n. 2.3). Secondo i colloqui con le autorità cantonali preposte alle migrazioni, nella carcerazione di minori e donne occorre tener conto in parte di condizioni relative all'esecuzione. Per l'esame della carcerazione nel singolo caso vi sono quindi pertinenti disposizioni giuridiche. Le condizioni di carcerazione sono inoltre verificate anche dalla CNPT, fermo restando che le sue critiche hanno soltanto carattere di raccomandazioni (cfr. n. 5.4).

In considerazione delle istanze di vigilanza esistenti e della competenza ampiamente cantonale per la carcerazione amministrativa ci si chiede effettivamente fin dove si spinge la vigilanza del Consiglio federale. Secondo l'articolo 124 capoverso 1 LStr il Consiglio federale vigila sull'applicazione della legge federale sugli stranieri, che disciplina pure la carcerazione amministrativa. Nell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri²⁸, che concretizza la legge, la SEM è obbligata a intrattenere con le autorità cantonali competenti uno scambio d'informazioni permanente su questioni legate all'esecuzione degli allontanamenti e delle espulsioni. Ciò che manca ai tribunali, focalizzati sui singoli casi, è la visione d'insieme della prassi nei diversi Cantoni. Promuovere lo scambio d'informazioni appare pertanto in linea di massima opportuno.

Il periodo considerato nella presente valutazione si distingue per il fatto che, riguardo all'applicazione della carcerazione amministrativa, l'UE riveste un ruolo più importante rispetto a prima. Il 1° gennaio 2011 sono entrate in vigore modifiche di legge per il recepimento della direttiva dell'UE sul rimpatrio. Quest'ultima contiene disposizioni su numerosi aspetti della carcerazione amministrativa (p. es. condizioni

²⁸ Art. 7 cpv. 2 OEAE

di carcerazione, durata, requisiti per la carcerazione, carcerazione di minori e altri gruppi vulnerabili). Il 1° luglio 2015 sono entrate in vigore modifiche di legge concernenti l'attuazione del regolamento Dublino III del 2013. Questo regolamento contiene norme dettagliate in materia di carcerazione nella procedura Dublino. L'attuazione delle disposizioni UE è valutata periodicamente dalla Commissione europea. Sebbene l'applicazione della carcerazione amministrativa rientri nella competenza cantonale, nelle relazioni internazionali spetta al Consiglio federale informare su come la Svizzera adempia le direttive UE e prendere atto di eventuali critiche. Rafforzando la componente internazionale, la vigilanza ha quindi acquisito maggiore importanza e consente almeno alla Confederazione di mantenere uno stato necessario d'informazione che di seguito sarà approfondito.

Il 1° ottobre 2016 è infine entrato in vigore l'articolo 46 capoverso 3 LAsi, che obbliga la SEM a vigilare sull'esecuzione degli allontanamenti nel settore dell'asilo e ad allestire congiuntamente con i Cantoni un monitoraggio dell'esecuzione degli allontanamenti. Inoltre l'articolo 89b LAsi conferisce alla Confederazione la competenza di chiedere il rimborso di indennizzi forfettari o di rinunciare a pagare gli stessi, «se un Cantone non adempie gli obblighi in materia d'esecuzione [...] o li adempie solo parzialmente e niente giustifica tale inadempienza». Questa componente nella vigilanza della Confederazione sull'esecuzione degli allontanamenti correlata a possibilità di sanzioni è nuova. Nel numero 6.3 sono illustrate in modo più preciso le ripercussioni di questa novità sulla collaborazione fra Confederazione e Cantoni.

6.2 Grado d'informazione della SEM

Come esposto sopra, le informazioni fornite alla SEM sull'applicazione della carcerazione amministrativa rappresentano un aspetto importante nell'esercizio della funzione di vigilanza della Confederazione. La sezione seguente si occupa in primo luogo dei dati in possesso della SEM sulla carcerazione amministrativa, quindi dei sistemi in uso alla SEM per la gestione dei dati sull'esecuzione degli allontanamenti e, per concludere, dell'utilizzazione dei dati stessi.

6.2.1 Dati sulla carcerazione amministrativa lacunosi; assenza di stimoli per una registrazione corretta

Dopo la valutazione effettuata dal CPA nel 2005 (CPA 2005) il Consiglio federale, dando seguito a una raccomandazione della CdG²⁹, ha imposto ai Cantoni con il nuovo articolo 15a OEAE l'obbligo di comunicare alla SEM i dati sulle carcerazioni amministrative a partire dal 2008. Nell'ambito di una verifica successiva sulla valutazione svolta a suo tempo dal CPA, il Consiglio federale ha fatto valutare per la

²⁹ Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto della CdG-N del 24 agosto 2005 sulla base di una valutazione effettuata dal CPA (FF 2006 2415, in particolare 2427).

prima volta i dati raccolti³⁰. Per la presente valutazione, l'istituto BASS (Guggisberg/Abrassart/Bischof 2017: 5) ha esaminato in qual misura la registrazione delle carcerazioni nel sistema SIMIC corrisponde agli importi forfettari giornalieri rimborsati dalla Confederazione. Si è così potuto constatare che i dati sulle carcerazioni amministrative analizzati erano molto lacunosi fino alla fine del 2010.

Per effettuare le presenti analisi statistiche sono dunque stati considerati solo i dati a partire dal 2011, anno in cui i Cantoni hanno iniziato a registrare le carcerazioni direttamente in SIMIC. Tuttavia i controlli di qualità hanno evidenziato che, anche dopo il 2011, in quattro Cantoni (TG, NE, SH, VD) sussistevano notevoli incongruenze tra il numero di carcerazioni registrate in SIMIC e gli importi fatturati. Di conseguenza tali Cantoni sono stati esclusi dalle analisi.³¹ In base a un colloquio intrattenuto con le autorità competenti in materia di migrazione nel Cantone di Turgovia è risultato che la differenza potrebbe essere ascritta al fatto che un numero considerevole di carcerazioni non sono state ordinate dal Cantone, bensì dalla SEM una volta concluso il soggiorno nel CRP. Il Cantone non ha dunque registrato queste carcerazioni nel sistema SIMIC fatturandole però alla Confederazione. Per gli altri Cantoni non sussiste invece una spiegazione plausibile delle divergenze.

L'analisi dei documenti e i colloqui intrattenuti con le autorità cantonali e con la SEM hanno evidenziato che, nel complesso, tutte le parti coinvolte sanno che cosa occorre registrare nel sistema SIMIC. Ciò che invece non risulta disciplinato con sufficiente chiarezza è quando i dati devono essere registrati. Una sola volta, a metà 2015, la SEM ha invitato i Cantoni, mediante un messaggio di posta elettronica, a registrare i dati in maniera completa già all'inizio della carcerazione e a rettificarli in caso di carcerazioni che si protraggono oltre i 18 mesi. Non ha tuttavia ancora fissato un termine chiaro per la rilevazione delle carcerazioni. La SEM sembra dunque mostrare poca determinazione nei confronti dei Cantoni per quanto attiene all'obbligo di trasmettere i dati. I colloqui del CPA con le autorità competenti in materia di migrazione hanno rivelato che le carcerazioni continuano a essere registrate nel sistema SIMIC soltanto alla loro conclusione e che molti Cantoni non vi attribuiscono grande importanza. Lo stesso si può dire della SEM che, secondo gli accertamenti del CPA, non provvede a registrare in SIMIC le incarcerazioni ordinate dopo il soggiorno in un CRP.

SIMIC presenta peraltro alcuni difetti. Per esempio non è possibile registrare dopo una carcerazione preliminare una carcerazione in vista di un rinvio coatto se quest'ultima inizia il giorno in cui termina la carcerazione preliminare, sebbene tale caso costituisca la regola. SIMIC non prevede inoltre un avviso automatico di errore quando, per esempio, la durata massima di un regime di detenzione è stata superata.

Al momento di rimborsare ai Cantoni le spese di carcerazione, la SEM verifica che la registrazione in SIMIC corrisponda alle indicazioni fornite sul formulario per la domanda di rimborso. Qualora constati un'incongruenza o una lacuna nella registra-

³⁰ Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto della CdG-N del 24 agosto 2005 sulla base di una valutazione effettuata dal CPA. Parere del Consiglio federale del 29 giugno 2011 concernente la lettera della CdG-N del 16 febbraio 2010.

³¹ Non è stato possibile verificare la qualità dei dati del Canton Zurigo, poiché quest'ultimo elabora conteggi collettivi.

zione in SIMIC relativa alla carcerazione amministrativa, non provvede tuttavia né a correggere l'errore, né a notificarlo al Cantone interessato. Il rimborso delle spese non dipende dunque da una corretta registrazione della carcerazione in SIMIC.

In caso di carcerazione di minori, inoltre, l'articolo 15a capoverso 2 OEAE prevede che le autorità cantonali comunichino se è stata istituita una rappresentanza legale e se sono state adottate misure a protezione del minore. Secondo gli accertamenti effettuati dal CPA questa disposizione non viene praticamente mai osservata e la SEM non è stata in grado di indicare in quale forma queste notifiche sono avvenute finora. Fornendo il suo parere nell'ambito della consultazione amministrativa, il DFGP ha nel frattempo predisposto che le comunicazioni pertinenti andranno inserite nel sistema SIMIC e ha proceduto ad avviare la necessaria modifica dell'ordinanza. Come indicato al numero 5.3, capita raramente che dei minorenni siano posti in carcerazione amministrativa. Tuttavia, trattandosi prevalentemente di giovanissimi sotto il limite legale dei 15 anni le misure di protezione assumono un'importanza ancora maggiore.

6.2.2 Molti doppioni e interruzioni dei media nella gestione dei dati

Se, da un lato, in SIMIC sono registrate le carcerazioni amministrative, dall'altro mancano dati importanti (p. es. Paese di destinazione in caso di partenza o tentativi di rimpatrio non andati a buon fine) o sono fornite indicazioni lacunose (p. es. in merito all'aiuto all'esecuzione). Nello svolgimento della sua valutazione il CPA ha dunque cercato di reperire in altri sistemi le indicazioni relative all'esecuzione degli allontanamenti mancanti in SIMIC. Ha quindi constatato l'esistenza di numerosi doppioni tra i diversi sistemi di dati della SEM per quanto concerne l'esecuzione degli allontanamenti. Parecchi dati sono registrati più di una volta. Per esempio la data della partenza è registrata sia in SIMIC sia nei sistemi «Aurora» e «indiRück». Anche negli elenchi dei servizi di consulenza al ritorno figura se una persona è partita. I dati personali e il Paese di destinazione devono essere inseriti sia in Aurora sia nel sistema di riservazione dei voli. L'aiuto finanziario al ritorno è registrato sia in SIMIC sia nella banca dati indiRück. I dati concernenti la carcerazione devono essere registrati dai Cantoni sia in SIMIC sia sul formulario per la domanda di rimborso degli importi forfettari giornalieri ecc.

Tra i diversi sistemi esistono in parte connessioni automatiche, che però non sempre funzionano. Questo è dovuto in particolare ai diversi parametri di identificazione (numero SIMIC, numero AUPER, numero N), che spesso impediscono il collegamento con SIMIC oppure stabiliscono collegamenti tra le persone sbagliate. Numerose registrazioni devono dunque essere verificate manualmente e, all'occorrenza, essere rettifiche.

Sul piano del rimborso delle spese da parte della Confederazione, il CPA ha peraltro constatato numerose interruzioni dei media, ossia i dati registrati su un supporto elettronico vengono trasmessi su carta e poi nuovamente registrati su un sistema informatico. Per esempio, ai fini del rimborso dell'importo forfettario per coprire le spese di carcerazione i Cantoni registrano in SIMIC il periodo corrispondente. In

seguito riportano le stesse indicazioni, oltre a dati personali che reperiscono in SIMIC, in una tabella Excel fornita loro dalla SEM. Il formulario Excel viene stampato su carta, firmato e inviato alla SEM. Quest'ultima verifica i dati personali basandosi su SIMIC e, come indicato in precedenza, quelli concernenti la carcerazione. I dati personali reperiti in SIMIC vengono quindi riportati nel sistema contabile «SAP» con indicazione dell'importo forfettario rimborsato.

Analoghe interruzioni si possono osservare nell'indennizzo per i servizi di consulenza al ritorno. Tutti questi doppioni e sovrapposizioni non comportano soltanto maggiori oneri, ma sono pure fonte di errori, sia al momento della registrazione sia in occasione delle successive rettifiche.

Al fine di migliorare la gestione dei dati nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti, la SEM ha avviato un progetto informatico, il quale però è stato nel frattempo sospeso.

6.2.3 La SEM può utilizzare i propri dati solo limitatamente

La SEM valuta i dati relativi alla carcerazione amministrativa all'inizio di ogni anno. Tuttavia si possono constatare lacune metodologiche (distorsioni dovute all'esclusione di episodi di detenzione prolungati che interessano diversi periodi, nella valutazione annuale; mancata indicazione dell'evoluzione temporale nella valutazione pluriennale). L'attendibilità di tali dati, a cui si aggiungono le registrazioni lacunose (comprese le indicazioni inaffidabili sul numero di persone incarcerate al momento), risulta dunque limitata. Alcuni dei dati così ottenuti – quali la frequenza dei provvedimenti di carcerazione amministrativa – vengono utilizzati dalla SEM per elaborare informazioni destinate al pubblico. Nell'insieme dei documenti analizzati (presentazioni, verbali di sedute, schede informative) il CPA non ha tuttavia trovato alcun riscontro che indichi che la SEM avrebbe sottoposto tali cifre ai Cantoni al fine di avviare un confronto sulle incongruenze a livello di esecuzione, sebbene le stesse si presterebbero perfettamente a tale scopo.

In alcuni settori, quali il soccorso d'emergenza, la SEM svolge analisi statistiche assai complesse. Tuttavia, non utilizza i suoi dati nella maggior parte dei settori attinenti all'esecuzione degli allontanamenti. Questo è dovuto anche alla mancata interazione tra i diversi sistemi di cui sopra. La SEM può inoltre utilizzare i propri dati solo limitatamente per valutazioni statistiche. Gli estratti da «ind Rück» messi a disposizione di BASS si sono per esempio rivelati incompleti. Ma non avendo ideato essa stessa la banca dati, la SEM non è stata in grado né di spiegare le lacune né di consultare correttamente i dati. Il Servizio delle statistiche della SEM ha accesso soltanto a SIMIC e non alle altre banche dati concernenti l'esecuzione degli allontanamenti. Nell'ambito della valutazione ha fornito con rapidità i dati SIMIC necessari, anche se non è stato in grado di spiegare nei dettagli il loro significato. A tale scopo manca una documentazione sistematica dei dati e delle modifiche effettuate. Il Servizio delle statistiche non dispone inoltre di risorse sufficienti per svolgere valutazioni proprie.

Oltre ai dati sulla carcerazione amministrativa, si sono rivelate incomplete anche altre indicazioni in SIMIC, per esempio quelle riguardanti il passaggio alla clandestinità di richiedenti l'asilo. Come illustrato al numero 3.1.1, le autorità inseriscono l'osservazione «partenza non controllata» quando non hanno più avuto contatti con una determinata persona per un certo periodo. Conformemente ai colloqui avuti con la SEM, tuttavia, sembra che tale annotazione venga inserita solo al fine di chiudere un oggetto ancora aperto nella banca dati (ossia prima che una decisione sia passata in giudicato o in caso di aiuto all'esecuzione ancora in corso), altrimenti non figura alcuna indicazione. Secondo il parere del DFGP fornito in risposta alla consultazione amministrativa, la ragione è da ricercare nel fatto che i Cantoni hanno un motivo per annunciare il passaggio alla clandestinità soltanto se è ancora in sospenso un aiuto all'esecuzione presso la SEM. Diverse autorità cantonali competenti in materia di migrazione hanno per contro dichiarato al CPA di annunciare comunque il passaggio alla clandestinità alla SEM, poiché tali informazioni risultano utili quando le persone in questione vengono ritrovate altrove, anche se la SEM non registra le loro segnalazioni in SIMIC. La logica prettamente amministrativa della registrazione dei dati comporta comunque che non esistono cifre affidabili sui passaggi alla clandestinità.

6.3 Collaborazione con i Cantoni

Questa sezione affronta tre aspetti della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni nel settore della carcerazione amministrativa: lo scambio d'informazioni, il nuovo monitoraggio dell'esecuzione degli allontanamenti e la partecipazione della Confederazione alle spese corrispondenti.

6.3.1 Dialogo apprezzato, ma effetto armonizzante limitato

Come osservato al numero 6.1.1, per l'applicazione della carcerazione amministrativa la SEM non impone ai Cantoni obblighi che vadano oltre le prescrizioni legali e la giurisprudenza vigenti. Nell'esercizio dei suoi compiti di vigilanza sull'esecuzione a livello cantonale, punta in primo luogo sul dialogo conformemente all'obbligo di scambiare informazioni sancito dalla legge (cfr. n. 6.1.4). Secondo i rappresentanti della SEM l'intento è quello di armonizzare le differenti prassi dei Cantoni.

La SEM promuove lo scambio d'informazioni con i Cantoni in seno ai diversi organi, tra cui spiccano il Comitato di esperti ritorno e esecuzione dell'allontanamento e alcuni suoi gruppi di lavoro (in part. Sottogruppo di lavoro Attuazione Dublino) come pure la riunione annuale dei coordinatori cantonali dell'esecuzione organizzata dalla SEM. Negli anni esaminati sistematicamente (2015 e 2016) sulla base della documentazione in possesso della SEM (verbali di sedute, opuscoli informativi, presentazioni ecc.) il principale argomento degli scambi era costituito dalla carcerazione Dublino. La SEM ha esposto le disposizioni del regolamento Dublino III, entrato in vigore nel luglio 2015, ma non ha espresso alcuna raccomandazione diretta in merito all'applicazione della carcerazione amministrativa. Allorché nelle discussioni affioravano divergenze tra i Cantoni, la SEM li invitava al dialogo, senza

tuttavia procedere a una valutazione delle diverse prassi. In occasione dei colloqui con il CPA, le autorità cantonali competenti in materia di migrazione hanno espresso apprezzamento per gli scambi avuti con la SEM nell'ambito dei consessi citati.

In occasione delle riunioni di cui sopra, la SEM si è più volte dichiarata disposta a presentare un ricorso al Tribunale federale. Essa ha infatti la facoltà di interporre ricorso in materia di diritto pubblico se «l'atto impugnato può violare la legislazione federale nella sfera dei loro compiti»³². Secondo i collaboratori interrogati, la SEM ha finora fatto uso di tale facoltà soltanto su domanda delle autorità cantonali che contestavano una decisione del proprio tribunale. A suo parere, per svolgere l'esame giuridico di una fattispecie deve sussistere un interesse che vada oltre il singolo caso. Da parte loro le autorità cantonali valutano buona la collaborazione con la SEM in questo settore.

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni si svolge su diversi livelli. Al livello politico superiore, per esempio, nell'organo di contatto DFGP-CDDGP-CDOS è stata discussa la partecipazione finanziaria della Confederazione alla costruzione e alla sistemazione di stabilimenti carcerari. Per converso, esistono contatti puntuali tra singoli collaboratori delle autorità cantonali competenti in materia di migrazione e della SEM in relazione a casi concreti. Gli interlocutori cantonali del CPA hanno giudicato in gran parte positivamente le risposte fornite alle proprie domande, anche se hanno riscontrato differenze in funzione delle persone interpellate. In buona sostanza ritengono che la collaborazione sia migliorata nel corso di questi ultimi anni, constatando una riduzione dei tempi di reazione da parte della SEM e maggiori conoscenze. Particolarmente apprezzate sono state le informazioni sui Paesi d'origine messe a punto dalla SEM.

Il dialogo con la SEM è dunque inequivocabilmente apprezzato dai Cantoni. Tuttavia, come evidenziano le notevoli differenze a livello cantonale (cfr. n. 4.2 e 5), l'effetto armonizzante rimane limitato. Nella misura in cui queste disparità sono l'espressione di sensibilità politiche diverse, sarà difficile ridurle mediante un dialogo a livello di Amministrazione. In considerazione del fatto che le prassi discordanti delle autorità risultano in parte da prassi giudiziarie eterogenee, ci si chiede in che misura gli attori rilevanti siano stati coinvolti nel dialogo con la Confederazione. Nella documentazione della SEM il CPA ha reperito una presentazione dinanzi ai tribunali. Sembra però trattarsi di uno scambio isolato.

6.3.2 Nuovo monitoraggio poco adatto quale strumento di vigilanza

Basandosi su una nuova disposizione di legge (cfr. n. 6.1.4), dal luglio 2016 la SEM pubblica annualmente un monitoraggio dell'esecuzione degli allontanamenti nel set-

³² Art. 89 cpv. 2 lett. a della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) in combinato disposto con l'articolo 14 capoverso 2 dell'ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS 172.213.1).

tore dell'asilo³³ finalizzato a controllare che i Cantoni allontanino in modo coerente i richiedenti l'asilo respinti³⁴. La SEM ha tuttavia dichiarato al CPA di non percepire il monitoraggio come uno strumento di vigilanza, ma piuttosto come un mezzo per individuare i problemi, per esempio nell'ottenimento di documenti di viaggio. Poiché i casi con aiuto all'esecuzione in sospeso sono stati repertoriati secondo lo stadio o il Paese d'origine, il monitoraggio consente di trarre conclusioni sui settori problematici. Dal punto di vista della valutazione occorre tuttavia puntualizzare che il monitoraggio non include tutte le decisioni negative bensì soltanto quelle con aiuto all'esecuzione. Le cifre scaturite sono peraltro poco rappresentative: per stabilire se 3097 persone con aiuto all'esecuzione dopo una procedura d'asilo al 30 aprile 2017 sono molte o poche occorrerebbe infatti sapere quanti casi sono riportati dall'anno precedente, per quante tra le persone respinte è necessario procurarsi i documenti in vista della partenza, quante persone si danno alla clandestinità direttamente dopo una decisione negativa ecc.

Dal profilo dell'analisi statistica è peraltro opportuno considerare che il monitoraggio non tiene conto delle notevoli differenze nella composizione strutturale dei richiedenti l'asilo respinti nei singoli Cantoni (cfr. n. 4.2). Se, da un lato, questi fattori strutturali non spiegano le differenze tra i Cantoni nelle quote di partenza – in particolare riguardo ai casi Dublino –, dall'altro non si può escludere che acquisiscano importanza col passare del tempo giacché la carcerazione amministrativa viene applicata meno spesso in ragione del regolamento Dublino III. Un raffronto tra i Cantoni risulterebbe dunque ancora meno attendibile.

Le autorità cantonali competenti in materia di migrazione interrogate considerano il monitoraggio uno strumento di vigilanza a tutti gli effetti ed esprimono pareri discordanti sullo stesso. Particolarmente critici sono i Cantoni che presentano un numero importante di allontanamenti in sospeso. Dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni legali la Confederazione ha rifiutato a più riprese – prevalentemente o esclusivamente nei casi Dublino – di versare l'indennizzo a titolo forfettario ad alcuni Cantoni in quanto non avevano eseguito determinati allontanamenti. Essendo la carcerazione amministrativa uno strumento molto efficace per garantire l'esecuzione dell'allontanamento proprio nei casi Dublino, le sanzioni finanziarie potrebbero indurre alcuni Cantoni a ricorrervi più spesso. Potrebbe risultarne un'armonizzazione delle prassi cantonali in materia.

6.3.3 Rimborsi delle spese nel complesso adeguati e ormai utilizzati come strumento strategico

La Confederazione rimborsa ai Cantoni un importo forfettario giornaliero per la carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo e, dal 2014, può partecipare ai costi di costruzione e sistemazione di stabilimenti carcerari (cfr. n. 2.5). Il CPA ha esaminato la conformità dei rimborsi delle spese da parte della Confederazione ai

³³ SEM, Statistica sull'asilo secondo trimestre 2016, del 12 luglio 2016; SEM, Statistica sull'asilo secondo trimestre 2017, del 19 luglio 2017.

³⁴ Velocizzazione delle procedure d'asilo: le prime disposizioni entrano in vigore il 1° ottobre 2016; comunicato stampa del Consiglio federale del 31 agosto 2016.

Cantoni con le disposizioni della legge sui sussidi (LSu)³⁵, procedendo poi a valutarli fondandosi su documenti e colloqui intrattenuti con la SEM. Ne è scaturito che, in linea di massima, la partecipazione ai costi nel caso della carcerazione amministrativa adempie le condizioni stabilite dalla legislazione sui sussidi per quanto concerne le indennità versate dalla Confederazione ai Cantoni³⁶. In effetti la normativa federale sulla carcerazione amministrativa è più di un semplice quadro legislativo e non concerne unicamente l'esecuzione di compiti puramente amministrativi.

L'impostazione dei forfait giornalieri soddisfa per contro solo in parte le prescrizioni della legge sui sussidi³⁷. In primo luogo, non è chiaro come avviene il calcolo. Se è vero che l'articolo 15 capoverso 3 OEAE incarica la SEM di seguire l'evoluzione dei costi d'esercizio, è difficile dedurre come si giunga a fissare i relativi importi. Nella pratica la SEM, non ha seguito regolarmente l'evoluzione dei costi d'esercizio, ma qualche anno fa ha svolto un sondaggio presso i Cantoni. Sebbene i Cantoni non fossero in grado di indicare con esattezza i propri costi d'esercizio, i forfait giornalieri sono aumentati da 140 a 200 franchi in seguito al sondaggio. Le autorità cantonali competenti in materia di migrazione consultate hanno dichiarato che, di regola, tale importo non basta assolutamente a coprire i costi effettivi. Tuttavia, spesso i Cantoni non contabilizzano i costi complessivi internamente.

In secondo luogo, gli importi forfettari giornalieri non soddisfano le disposizioni della legge sui sussidi nella misura in cui il raggiungimento dell'obiettivo della carcerazione amministrativa (l'esecuzione dell'allontanamento) non influisce sul versamento o sull'entità dei rimborsi. Come illustrato al numero 3.2, mentre la carcerazione nella procedura Dublino raggiunge quasi sempre il suo obiettivo, negli allontanamenti verso il Paese d'origine si osservano differenze rilevanti nel raggiungimento degli obiettivi a livello cantonale (cfr. n. 4.2), anche tenendo conto dei fattori strutturali. Le modalità dei Cantoni nell'applicare la carcerazione amministrativa non sono sempre adeguate, ossia orientate agli obiettivi. In considerazione della molteplicità dei fattori determinanti, l'esecuzione dell'allontanamento verso il Paese d'origine non è tuttavia mai pienamente pianificabile.

Contrariamente a quanto prevede la legge sui sussidi³⁸ la vigilanza sui rimborsi degli importi forfettari giornalieri non è disciplinata né a livello di legge né a livello di ordinanza. Nella prassi i Cantoni devono allegare l'ordine di carcerazione e, all'occorrenza, la corrispondente decisione del giudice alla loro domanda di rimborso delle spese. La SEM esamina la documentazione e rispedisce le domande inesatte o incomplete ai Cantoni. Come indicato al numero 6.2.1, in caso di mancata registrazione o di registrazione lacunosa in SIMIC non vi è alcuna conseguenza.

Secondo la statistica finanziaria annuale della SEM, dal loro aumento a 200 franchi (dal 2014 al 2016) i costi relativi ai forfait giornalieri ammontavano a 18–20,5 milioni di franchi all'anno. Non figurano invece né costi medi per ogni caso né il

³⁵ Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi, LSu; RS 616.1).

³⁶ Art. 9 cpv. 2 LSu

³⁷ Art. 10 LSu

³⁸ Art. 11 e 25 LSu

numero di giorni rimborsati, motivo per cui non è possibile effettuare una valutazione più precisa dei costi³⁹.

L'erogazione di sussidi per la costruzione e la sistemazione di stabilimenti carcerari è prevalentemente di competenza dell'Ufficio federale di giustizia. Da quanto può giudicare il CPA, essi sono impostati in modo senz'altro corretto dal profilo della legislazione sui sussidi. L'entità del rimborso è stabilita in funzione dell'interesse e della situazione finanziaria della Confederazione e le conseguenze di un adempimento parziale e di un cambiamento dello scopo sono disciplinate. Per il resto, fatta eccezione per l'obbligo dell'ufficio competente di verificare l'adempimento dei compiti conforme alla legge, tutti i requisiti in materia di vigilanza stabiliti dalla legislazione sui sussidi sono osservati.

Dall'analisi della documentazione e dai colloqui avuti con la SEM emerge che le condizioni per l'ottenimento di tali sussidi di costruzione e sistemazione sono definite volutamente in modo tale che le disposizioni legali e del diritto internazionale, nonché la giurisprudenza del Tribunale federale relativa alle condizioni di carcerazione, vengano rispettate. Prevedendo che, per principio, gli stabilimenti carcerari siano a disposizione di diversi Cantoni e dell'autorità federale, la Confederazione intende inoltre promuovere la collaborazione tra i Cantoni. L'incentivo finanziario è dunque stato istituito consapevolmente per favorire un'applicazione della carcerazione amministrativa adeguata e conforme alla legge. Nella prassi, tuttavia, sono state presentate finora soltanto pochissime domande di sussidio e non ne è ancora stata approvata alcuna.

7 Conclusioni

Nel complesso la valutazione giunge alla conclusione che nell'esecuzione degli allontanamenti la carcerazione amministrativa rappresenta uno strumento efficace, generalmente applicato in modo adeguato. Le notevoli differenze a livello cantonale indicano tuttavia che il grado di adeguatezza non è lo stesso per tutti i Cantoni, così come vi sono diverse interpretazioni sulla proporzionalità. In ossequio al principio del federalismo dell'esecuzione, Consiglio federale e Amministrazione federale hanno finora esercitato una vigilanza moderata. Hanno puntato soprattutto sul dialogo, riuscendo però solo in parte ad ottenere un'armonizzazione delle prassi nell'applicazione della carcerazione amministrativa. Si delinea tuttavia una tendenza a una maggiore vigilanza della Confederazione sull'esecuzione degli allontanamenti.

Qui di seguito, basandosi sulla valutazione effettuata, vengono dapprima illustrate le conclusioni in merito alle condizioni che determinano un impiego efficace della carcerazione e alle differenze a livello cantonale. In seguito si passa ad analizzare il ruolo della Confederazione per poi terminare con le lacune operative riscontrate nella gestione dell'esecuzione degli allontanamenti.

³⁹ Una stima molto approssimativa del CPA colloca i costi approssimativi tra 6000 e 7000 franchi per caso d'incarcerazione (compresi i fermi di breve durata).

7.1 La carcerazione amministrativa è efficace, ma il suo impiego presuppone una buona cooperazione internazionale

Considerate le 61 677 decisioni sull'asilo negative prese tra il 2011 e il 2014, in 12 227 casi gli interessati sono stati posti in carcerazione amministrativa almeno una volta nei 18 mesi successivi alla decisione. Nel periodo esaminato, nei casi Dublino la quota d'incarcerazione era pari al 39 per cento e la carcerazione si è conclusa quasi sempre con il trasferimento della persona interessata. Tra le persone allontanate nel loro Stato di provenienza, le autorità hanno posto in carcerazione amministrativa il 7 per cento, di cui due terzi sono poi partiti. Tale quota di ritorno corrisponde quasi al doppio rispetto ai casi di allontanamento verso lo Stato di provenienza senza carcerazione. La carcerazione amministrativa rappresenta dunque uno strumento efficace. Nel complesso, inoltre, la carcerazione viene impiegata in modo adeguato: più persone vengono incarcerate, più elevato è il numero delle partenze controllate. I Cantoni che ricorrono più spesso alla carcerazione amministrativa non si ritrovano con più persone che non possono essere allontanate.

Tuttavia la carcerazione amministrativa può essere impiegata soltanto a determinate condizioni legali. Per esempio deve risultare sufficientemente plausibile che l'allontanamento possa essere eseguito in tempi brevi. L'analisi statistica degli allontanamenti verso il Paese d'origine evidenzia chiaramente l'importanza di una cooperazione internazionale ben funzionante: indipendentemente dal fatto che sia stata disposta una carcerazione amministrativa o meno, le possibilità di una partenza controllata sono molto più elevate se con lo Stato di provenienza è attivo un partenariato in materia di migrazione o un programma specifico. Nelle valutazioni statistiche gli accordi di riammissione si sono dimostrati in parte rilevanti, anche se in modo discontinuo; ciò potrebbe essere dovuto al fatto che alcuni accordi sono rimasti lettera morta.

Nei colloqui intrattenuti dal CPA è stato sottolineato ripetutamente quanto la cooperazione internazionale sia determinante ai fini della riuscita dell'esecuzione dell'allontanamento. Le autorità cantonali competenti in materia di migrazione hanno lodato gli sforzi della SEM nell'ottenimento dei documenti di viaggio, obiettando però che quest'ultima risente dei suoi limiti. Esse ritengono che la politica estera della Confederazione non conferisca sufficiente importanza alla cooperazione in materia di migrazione.

7.2 Le differenze cantonali sollevano questioni in materia di legalità

La valutazione ha evidenziato notevoli differenze tra i Cantoni per quanto concerne l'esecuzione degli allontanamenti. Le caratteristiche strutturali dei richiedenti l'asilo respinti (sesso, età, situazione familiare, Stato di provenienza) possono spiegare le differenze in materia di carcerazione amministrativa e a livello di numero e genere delle partenze controllate al massimo nella misura di un terzo. Le differenze cantonali rispecchiano dunque prevalentemente un'applicazione eterogenea delle misure nell'ambito dell'esecuzione degli allontanamenti. La diversa frequenza nell'applica-

zione della carcerazione amministrativa da sola spiega il 40–50 per cento delle differenze cantonali sul piano delle quote di partenza, motivo per cui la carcerazione può essere considerata uno strumento efficace nell'esecuzione degli allontanamenti.

Tuttavia, poiché la carcerazione amministrativa rappresenta un'importante ingerenza nei diritti fondamentali degli interessati, si pone la questione della sua proporzionalità. In qual misura lo scopo della partenza giustifica il mezzo della carcerazione? Risulta ancora più difficile rispondere a questa domanda se si considera che il raffronto tra i Cantoni evidenzia che le partenze controllate aumentano sì in funzione del numero di persone poste in carcerazione amministrativa, ma che alcune delle persone incarcerate avrebbero potuto essere rinviate o – nei casi Dublino – partire autonomamente senza essere incarcerate. In caso di quote d'incarcerazione inferiori è verosimile che aumenti il numero delle persone che passano alla clandestinità: se il numero di persone che partono è inferiore, aumenta in proporzione la quota di coloro che partono autonomamente. In particolare nei casi Dublino sussiste un conflitto d'interessi tra un'applicazione moderata della carcerazione amministrativa e il numero di partenze controllate. Nel caso degli allontanamenti verso il Paese d'origine, per contro, le partenze autonome aumentano parallelamente alle incarcerazioni. Non è chiaro se questo meccanismo sia da ricondurre all'effetto dissuasivo della carcerazione o se ciò derivi dal fatto che i Cantoni più inclini ad applicare la carcerazione amministrativa promuovano maggiormente le partenze autonome.

Dai colloqui con le autorità cantonali e dalle valutazioni statistiche è emerso che sussistono differenze nel giudicare se una carcerazione amministrativa è proporzionata o meno. Esistono per esempio Cantoni che, adducendo il benessere del bambino, incarcerano persino bambini sotto i 15 anni aggregati alla famiglia. In altri Cantoni, per contro, la politica esclude in modo assoluto l'incarcerazione di minori. Oltre alla politica, svolgono un ruolo importante i tribunali cantonali: i colloqui hanno infatti evidenziato che i requisiti per un ordine di carcerazione possono variare.

Al fine di valutare le differenze cantonali e la legalità della prassi nell'applicazione della carcerazione amministrativa esistono due possibili criteri: l'uguaglianza giuridica e il federalismo dell'esecuzione. Dal punto di vista dell'uguaglianza giuridica è problematico che i richiedenti l'asilo respinti siano trattati diversamente a seconda del Cantone competente: i richiedenti l'asilo non possono scegliere il Cantone. D'altro canto, l'esecuzione degli allontanamenti è chiaramente di competenza cantonale. Dal profilo del federalismo dell'esecuzione è importante che nell'attuazione della politica federale i Cantoni dispongano di margini di manovra da poter utilizzare in base alle proprie sensibilità politiche. Nelle audizioni effettuate dal CPA, infatti, le autorità cantonali competenti in materia di migrazione hanno ribadito l'importanza delle loro competenze. La vigilanza della Confederazione cerca dunque di tenere conto dell'equilibrio tra autonomia cantonale e legalità, nonché tra scopo e mezzi.

7.3

Il rafforzamento della funzione di vigilanza della Confederazione offre possibilità e cela rischi

Negli ultimi anni è stato necessario adeguare a più riprese le basi legali che disciplinano la carcerazione amministrativa in ragione degli sviluppi del sistema Schengen. Per tal motivo, come ha evidenziato la valutazione, si sono verificate incongruenze nel disciplinamento delle spese. Inoltre, le istruzioni della SEM, che forniscono alle autorità d'esecuzione una panoramica dei disciplinamenti vigenti e della giurisprudenza, non sono sempre aggiornate. Nella sua attività di vigilanza la SEM punta sul dialogo con i Cantoni, che cura nell'ambito di diverse piattaforme. Essa rimborsa inoltre ai Cantoni un importo forfettario giornaliero per le carcerazioni e all'occorrenza, su richiesta delle autorità cantonali competenti in materia di migrazione, presenta ricorsi al Tribunale federale. Tali attività sono molto apprezzate dalle autorità cantonali. La collaborazione con la SEM è definita buona/molto buona da una grande maggioranza. Tuttavia, come dimostrano le differenze cantonali, l'effetto armonizzante auspicato dalla SEM è rimasto limitato.

Negli ultimi anni, tuttavia, il ruolo della SEM, e quindi della Confederazione, è cambiato. In primo luogo, la Confederazione ha dovuto rendere conto a più riprese all'UE sull'applicazione cantonale della carcerazione amministrativa. In secondo luogo, la partecipazione al finanziamento della costruzione e della sistemazione di stabilimenti carcerari, istituita successivamente, rappresenta un impegno finanziario potenzialmente rilevante per la Confederazione. L'intento del Consiglio federale è di contribuire a migliorare le condizioni di carcerazione. In terzo luogo, dal 1° ottobre 2016 la SEM è tenuta per legge a sorvegliare l'esecuzione degli allontanamenti e a monitorarla in collaborazione con i Cantoni. Se risulta che un Cantone non svolge in modo soddisfacente i propri compiti, la SEM può stralciare gli indennizzi finanziari. Questo significa che nell'attività di vigilanza della SEM è integrata una nuova componente di controllo che potrebbe ripercuotersi anche sulla carcerazione amministrativa, dal momento che offre una possibilità di armonizzare la prassi in materia. Diverse autorità cantonali hanno però espresso dissenso in merito al monitoraggio, e questo comporta il rischio che la collaborazione con la SEM, finora apprezzata, si deteriori.

Alcuni Cantoni che non hanno provveduto a trasferire casi Dublino in tempo utile si sono visti negare gli indennizzi finanziari. Gli incentivi creati in questo modo sono problematici. Come già menzionato, infatti, proprio nei casi Dublino la carcerazione è determinante per assicurare l'esecuzione dell'allontanamento. Per le autorità consultate la minaccia di sanzioni finanziarie da parte della Confederazione costituisce un forte stimolo a utilizzare il proprio margine di manovra giuridico e a incarcerare possibilmente molti casi Dublino. Allo stesso tempo, il margine di manovra giuridico delle autorità si è ridotto a causa del regolamento Dublino III dell'UE, che impone requisiti più severi per la carcerazione di casi Dublino. Il fermo amministrativo può ormai essere disposto soltanto laddove sussista un rischio notevole di fuga. Nell'interazione tra il maggior incentivo a incarcerare le persone per poter procedere all'esecuzione dell'allontanamento e l'inasprimento del quadro giuridico che ne consente l'applicazione aumenta il rischio che vengano disposte carcerazioni amministrative al limite della legalità. Oltre a ciò, come è emerso dal raffronto internazionale, l'impostazione dei diritti procedurali in Svizzera è lacunosa, soprattutto nei

casi di carcerazione nella procedura Dublino. Non risulta dunque chiaro se le misure esistenti a protezione dei richiedenti l'asilo respinti siano atte a garantire anche in futuro un'applicazione legittima della carcerazione amministrativa.

7.4 La gestione dei dati della SEM è inefficiente, soggetta a errori e di utilità ridotta

I diversi sistemi di gestione dei dati della SEM nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti presentano numerosi doppioni. Una parte dei dati dev'essere registrata più volte, il che implica non solo un doppio onere bensì anche una fonte di errore. I sistemi sono in parte collegati tramite interfacce, le quali però non funzionano in modo ineccepibile e richiedono quindi rielaborazioni manuali successive. In fase di conteggio delle spese tra la Confederazione e i Cantoni, inoltre, numerosi dati vengono immessi più volte. Per esempio, i Cantoni registrano elettronicamente i dati per il rimborso degli importi forfettari su un formulario che trasmettono su carta alla SEM, la quale verifica la loro esattezza fondandosi sulle registrazioni in SIMIC per poi riportarli nel sistema elettronico di pagamento. Risulta evidente che la gestione dell'esecuzione degli allontanamenti è inefficiente e soggetta a errori.

I dati relativi alla carcerazione amministrativa che i Cantoni devono registrare in SIMIC si sono peraltro rivelati incompleti. In quattro Cantoni le lacune sono risultate talmente grandi che sono stati esclusi dall'analisi statistica. La registrazione di questi dati non costituisce una priorità né per i Cantoni né per la SEM. La SEM verifica la registrazione in SIMIC per il rimborso degli importi forfettari giornalieri, ma non intraprende alcunché in caso di errore. Il rimborso delle spese non presuppone una corretta registrazione dei dati sulle carcerazioni. I Cantoni non sono dunque stimolati ad aggiornare i dati. Da parte sua la SEM non ha fissato alcun termine preciso a questo proposito. Molti Cantoni effettuano la registrazione soltanto dopo la conclusione della carcerazione.

In SIMIC mancano inoltre quegli automatismi atti a favorire l'aggiornamento dei dati (p. es. notifica in caso di superamento della durata massima di carcerazione). Il sistema è pensato per i processi lavorativi nel settore dell'asilo e degli stranieri, non per le valutazioni statistiche. Il passaggio alla clandestinità di una persona, per esempio, è registrato solo al fine di chiudere le pendenze relative a quella persona nella banca dati: se non ve ne sono, non si registra alcunché. Il servizio delle statistiche della SEM ha inoltre accesso soltanto a SIMIC e non agli altri dati concernenti l'esecuzione degli allontanamenti. Mancano altresì documentazioni sistematiche sul tipo di dati e sulle modalità di raccolta, una lacuna che ostacola l'interpretazione dei dati.

Nel complesso la gestione dei dati concernenti l'esecuzione degli allontanamenti da parte della SEM non è più appropriata poiché particolarmente onerosa e di scarsa utilità.

Elenco delle abbreviazioni

AG	Cantone di Argovia
AI	Cantone di Appenzello interno
AIDA	Asylum Information Database (<i>banca dati sulle procedure d'asilo</i>)
AR	Cantone di Appenzello esterno
Art.	articolo
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (<i>Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale</i>)
BE	Cantone di Berna
BL	Cantone di Basilea città
BS	Cantone di Basilea campagna
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
cfr.	confronta
CNPT	Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
CPA	Controllo parlamentare dell'Amministrazione
cpv.	capoverso
CRP	Centro di registrazione e procedura
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
Direttiva CE sul rimpatrio	Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
FF	Foglio federale
fig.	figura
FR	Cantone di Friburgo
GE	Cantone di Ginevra
GL	Cantone di Glarona
GR	Cantone dei Grigioni
JU	Cantone del Giura
LAsi	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LCoe	Legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione; RS 364)
lett.	lettera
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (RS 142.20)

LSu	Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (Legge sui sussidi; RS 616.1)
LTF	Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (RS 173.110)
LU	Cantone di Lucerna
NE	Cantone di Neuchâtel
NEM	(Decisione di) non entrata nel merito
NEM Dublino	Decisione di non entrata nel merito nella procedura Dublino
NW	Cantone di Nidvaldo
OEAE	Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
Org-DFGP	Ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (RS 172.213.1)
OW	Cantone di Obvaldo
Regolamento Dublino III	Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide
RS	Raccolta sistematica
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SG	Cantone di San Gallo
SH	Cantone di Sciaffusa
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SO	Cantone di Soletta
SZ	Cantone di Svitto
tab.	tabella
TG	Cantone di Turgovia
TI	Cantone Ticino
UE	Unione europea
UR	Cantone di Uri
VD	Cantone di Vaud
VS	Cantone del Vallese
ZG	Cantone di Zugo
ZH	Cantone di Zurigo

Bibliografia e indice dei documenti

- CdG-N (2005): Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto della CdG-N del 24 agosto 2005 sulla base di una valutazione effettuata dal CPA, FF 2006 2415–2427.
- CPA (2005): Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale all'attenzione della CdG-N, 15 marzo 2005, FF 2006 2439–2504.
- ECRE: Asylum Information Database (AIDA), consultato su: www.asylumineurope.org > Countries > Austria/France/Germany/Italy/Switzerland > Detention of Asylum Seekers (stato il: 21 dic. 2016).
- Guggisberg, Jürg / Abrassart, Aurélien / Bischof, Severin (2017): Administrativhaft im Asylbereich: Mandat «Quantitative Datenanalysen». Rapporto finale all'attenzione del Controllo parlamentare dell'amministrazione. Berna: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).
- Hruschka, Constantin (2017): Dublin-Remonstrationsverfahren: Ein Instrument zur Umgehung der Dublin-Fristen? In: Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und -Praxis, pag. 10–16.
- Hruschka, Constantin / Nufer, Seraina (2017): Erste Erfahrungen mit der neuen Dublin-Haft. In: Jusletter del 22 maggio 2017.
- Jurado, Elena / Beirens, Hanne / Maas, Sheila et al. (2016): Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation, Final report, 18 marzo 2016. Bruxelles: Commissione europea, Direzione generale della Migrazione e degli affari interni.
- Matrix (2013): Evaluation on the application of the Return Directive (2008/115/EC), Final Report, 22 ottobre 2013. Lussemburgo: Commissione europea, Direzione generale degli affari interni.
- SEM (2015): Articolo G5 – Les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. In: Manuale asilo e ritorno (*disponibile solo in francese e tedesco*), 1° maggio 2015.
- SEM (2016): Asilo: statistiche del secondo trimestre 2016, 12 luglio 2016.
- SEM (2017): Asilo: statistica del secondo trimestre 2017, 19 luglio 2017.
- SEM (div.): Misure coercitive nel diritto in materia di stranieri. In: Istruzioni e commenti settore degli stranieri (Istruzioni LStr) del 1° gennaio 2008, 1° luglio 2009, 30 settembre 2011, 25 ottobre 2013, 4 luglio 2014, 13 febbraio 2015, 1° luglio 2015, 24 ottobre 2016, 3 luglio 2017, capitolo 9.

Elenco delle persone intervistate

Colloqui a gruppi con le autorità cantonali competenti in materia di migrazione

Brodbeck, James	Specialista in esecuzione di allontanamenti, Divisione asilo e ritorno, Ufficio della migrazione, Cantone di Basilea Campagna
Bruderer, Rolf	Capo della Divisione asilo ed esecuzione, Ufficio della migrazione, Cantone di Turgovia
Bugnon, Pascal	Sostituto capo della Divisione dimora e domicilio / responsabile della sezione allontanamenti, Ufficio della migrazione, Cantone di Neuchâtel
Cavalheiro, Emanuele	Specialista in materia di asilo della Divisione migrazione, Ufficio dell'interno, Cantone di Appenzello Esterno
Chappuis, Mélanie	Capo della Divisione asilo e allontanamenti, Ufficio della popolazione e della migrazione, Cantone di Friburgo
Corradini, Marija	Responsabile esecuzione allontanamenti, Divisione asilo, Ufficio della popolazione, Cantone di Vaud
Descloux, Nicolas	Specialista in esecuzione di allontanamenti, Ufficio della popolazione e della migrazione, Cantone di Friburgo
Diem, Roland	Capo Ufficio dell'interno e Divisione migrazione, Cantone di Appenzello Esterno
Eugster, Max	Coordinatore in materia di asilo, Divisione assistenza sociale e asilo, Ufficio della socialità, Cantone di Appenzello Esterno
Gamma, Serge	Capufficio, Ufficio della migrazione, Cantone di Neuchâtel
Guderzo, Ramiro	Sostituto capo divisione / Capo Sezione esecuzione, Divisione asilo ed esecuzione, Ufficio della migrazione, Cantone di Zurigo
Guhl, Camillus	Capufficio, Ufficio della migrazione, Cantone di Turgovia
Hofstetter, Carine	Sostituto capo Divisione giuridica, Ufficio della migrazione, Cantone di Neuchâtel
Horvath, Stephan	Specialista in esecuzione di allontanamenti, Divisione asilo e ritorno, Ufficio della migrazione, Cantone di Basilea Campagna
Leitz, Jan	Capo Divisione asilo ed esecuzione, Ufficio della migrazione, Cantone di Zurigo

Macor, Roberto	Specialista in esecuzione di allontanamenti, Divi-sione asilo e ritorno, Ufficio della migrazione, Cantone di Basilea Campagna
Maucci, Steve	Capufficio, Ufficio della popolazione, Cantone di Vaud
Meyer, Beat	Capo Divisione asilo e ritorno, Ufficio della migrazione, Cantone di Basilea Campagna
Mosimann, Albin	Sostituto capufficio, Direzione finanze e amministrazione, Ufficio della migrazione, Cantone di Neuchâtel
Rieder, Jean-Vincent	Capo Divisione asilo e ritorno, Ufficio della popolazione, Cantone di Vaud
Rouyard, Frédéric	Responsabile comunicazione, Ufficio della popolazione, Cantone di Vaud
Schlatter, Vincent	Capo Divisione asilo e socialità, Ufficio della migrazione, Cantone di Neuchâtel
Weisskopf, Peter	Collaboratore in esecuzione di allontanamenti, Divi-sione asilo e ritorno, Ufficio della migrazione, Cantone di Basilea Campagna
Wiedmer, Thierry	Capo Divisione dimora e domicilio, Ufficio della migrazione, Cantone di Neuchâtel
Zanitti, Urs	Capufficio, Ufficio del lavoro e della migrazione, Cantone di Uri
Zwysig, Patrik	Capo Divisione migrazione, Ufficio del lavoro e della migrazione, Cantone di Uri

Colloqui esplorativi, visite e conversazioni telefoniche

Achermann, Alberto	Professore associato di diritto della migrazione, Istituto di diritto pubblico, Università di Berna / presidente CNPT
Achermann, Christin	Professoressa in migrazione, diritto e società, Centro del diritto delle migrazioni, Università di Neuchâtel
André, Steve	Specialista spese di partenza, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, SEM
Astier, Sylvain	Capo Divisione ritorno, ambito direzionale Cooperazione internazionale, SEM
Bachofner, Christian	Capo Sezione swissREPAT, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, SEM

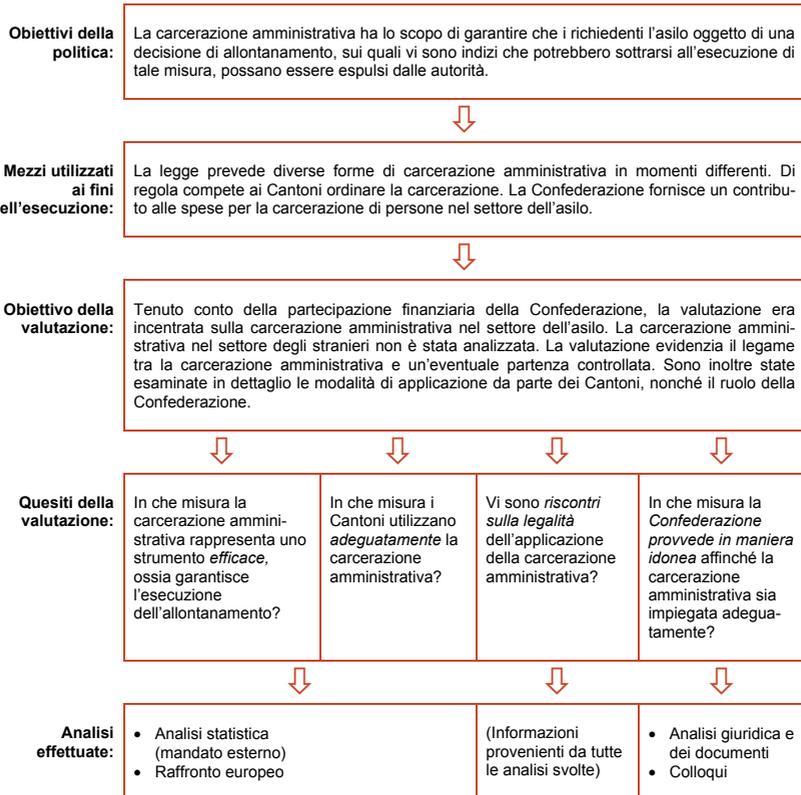
Baumgartner, Délia	Specialista, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, SEM
Blatter, Gabriela	Specialista spese di partenza, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, SEM
Boxler, Roger	Capo Centro di registrazione e procedura Kreuzlingen, ambito direzionale Asilo, Divisione CRP, SEM
Caminada, Ignaz	Sostituto capo Sezione vigilanza finanziaria e contributo speciale, ambito direzionale Asilo, Divisione sussidi, SEM
Cebrian, Alejandro	Relatore specializzato, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione America, Europa, CSI, Estremo Oriente, SEM
Diodà, Gabriela	Direttrice Divisione Coordinamento asilo, Consulenza al ritorno, Ufficio dell'azione sociale, Cantone di Zurigo
Elsasser, Anna	Direttrice settore ritorno, Servizio della migrazione, Cantone di Berna
Feliser, Philippe	Relatore specializzato in materia di esecuzione, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, SEM
Fäh, Peter	Capo gruppo tecnico Monitoraggio delle capacità di privazione della libertà, CDDGP
Friedli, Beat	Capo Servizio statistica, ambito direzionale Pianificazione e risorse, Sezione Finanze, pianificazione dell'ufficio, controlling, statistica, SEM
Gut, Bernard	Direttore generale, Ufficio cantonale della popolazione, Cantone di Ginevra
Gut, Bernardo	Relatore specializzato Aeroporto di Ginevra, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione swissREPAT, swissREPAT Ginevra-Cointrin, SEM
Lehmann, Beat	Collaboratore scientifico, ambito direzionale Pianificazione e risorse, Sezione Finanze, pianificazione dell'ufficio, controlling, statistica, SEM
Leitz, Jan	Capo Divisione asilo ed esecuzione, Ufficio della migrazione, Cantone di Zurigo

Lory, Thomas	Sostituto capo Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, SEM
Michel, Martin	Relatore specializzato in materia di sussidi, ambito direzionale Asilo, Divisione sussidi, Sezione sussidi e basi, SEM
Perler, Beat	Capo Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, SEM
Schneeberger, Roger	Segretario generale CDDGP
Steiner, Roger	Specialista, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, SEM
Weber, Adrian	Sostituto capo centro di registrazione e procedura Basilea, ambito direzionale Asilo, Divisione CRP, SEM
Weber, Christoph	Relatore specializzato nel diritto dei sussidi, ambito direzionale Asilo, Divisione sussidi, Sezione sussidi e basi, SEM
Widmer, Anita	Specialista spese di partenza, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, SEM
Widmer, Thomas	Professore e direttore del settore di ricerca Analisi politica e valutazione, Istituto di scienze politiche, Università di Zurigo

Colloqui di validazione

Dieffenbacher, Albrecht	Capo Stato maggiore Diritto, SEM
Gattiker, Mario	Segretario di Stato, SEM
Perler, Beat	Capo Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno, ambito direzionale Cooperazione internazionale, Divisione ritorno, SEM
Schneeberger, Roger	Segretario generale CDDGP

Procedura adottata per la valutazione



Sinossi sulle forme di carcerazione

	Carcerazione preliminare	Carcerazione in vista di rinvio coatto	Carcerazione breve per carente collaborazione nel procurare i docu- menti di viaggio	Carcerazione cautelativa
Articolo di legge	75 LStr	76 LStr	77 LStr	78 LStr
Momento della decisione di carcerazione	prima della notifica della decisione di allontanamento	dopo la notifica della decisione di allontanamento di prima istanza	dopo il passaggio in giudicato e la scadenza del termine di partenza	dopo il passaggio in giudicato e la scadenza del termine di partenza
Scopo	garantire l'esecuzione di un allontana- mento verosimile durante la prepa- razione della decisione corri- spondente	garantire l'esecuzione di un allontanamento prevedibile, obiettivamente attuabile	garantire l'esecuzione di un allontana- mento prevedibile, obiettivamente attuabile in presenza dei documenti di viaggio	indurre una persona il cui allontanamento non è attuabile senza la sua collaborazione a cambiare atteg- giamento
Possibili motivi della carcera- zione	la persona rifiuta di dichiarare la propria identità, presenta più domande d'asilo sotto diverse identità, non dà seguito agli ordini impartiti dalle autorità	indizi concreti fanno temere che la persona intenda sottrarsi al rinvio coatto o non dare seguito agli ordini impartiti dalle autorità Inoltre: notifica della decisione di allontanamento nel CRP	l'autorità ha dovuto procurarsi i documenti di viaggio	il comportamento personale rende impossibile l'esecuzione della decisione e una misura più mite risulta vana
Durata massima, senza proroga*	6 mesi	precisata solo per la carcerazione successiva al CRP: 30 giorni	60 giorni	1 mese

	Carcerazione preliminare	Carcerazione in vista di rinvio coatto	Carcerazione breve per carenza collaborazione nel procurare i docu- menti di viaggio	Carcerazione cautelativa
Articolo di legge	75 LStr	76 LStr	77 LStr	78 LStr
Esame giudiziar- io della carce- razione	automatico, entro 96 ore, orale	automatico, entro 96 ore, orale carcerazione successiva al CRP: su domanda della persona incarcera- ta, per scritto	automatico, entro 96 ore, scritto	automatico, entro 96 ore, orale

Legenda: *: durata massima per la quale può essere ordinato il rispettivo regime di carcerazione per la prima volta; è inoltre applicabile l'articolo 79 LStr. CRP: Centro di registrazione e procedura della Confederazione.

Sinossi degli ulteriori regimi di carcerazione nella procedura Dublino

	Carcerazione preliminare nella procedura Dublino	Carcerazione in vista di rinvio coatto nella procedura Dublino	Carcerazione di breve durata in vista di rinvio coatto nella procedura Dublino	Carcerazione nell'ambito della procedura Dublino
Durata di validità del disciplinamento	01.01.2011–30.06.2015	01.01.2011–30.06.2015	01.01.2011–30.06.2015	dal 01.07.2015
Articolo di legge	art. 75 cpv. 1 ^{bis} LStr	art. 76 cpv. 1 lett. b n. 1	art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6	art. 76a LStr
Condizioni per la carcerazione	la persona nega di aver presentato domanda d'asilo in uno Stato Dublino o di avervi diritto di soggiorno + domanda Dublino presentata in base a una risposta positiva in Eurodac o lo Stato Dublino ha approvato la domanda	come per la carcerazione preliminare nella procedura Dublino	NEM Dublino, la cui esecuzione è presumibile	cumulativamente: 1. indizi concreti che la persona intende sottrarsi all'esecuzione 2. la carcerazione è proporzionata 3. misure meno coercitive non possono essere applicate efficacemente
Durata massima, senza proroga*	6 mesi	nessuna indicazione	30 giorni	7 settimane + 6 settimane (+ 5 settimane + 3 mesi)
Esame giudiziario della carcerazione	automatico, entro 96 ore, orale	automatico, entro 96 ore, orale	su domanda della persona incarcerata, per scritto	su domanda della persona incarcerata, per scritto

Legenda: *: durata massima per la quale può essere ordinato il rispettivo regime di carcerazione per la prima volta; è inoltre applicabile l'articolo 79 LStr. In grigio: disciplinamento fino al 30 giugno 2015.

Impressum

Realizzazione dello studio

Dr. Simone Ledermann, CPA (direttrice del progetto)

Dr. Christian Hirschi, CPA (direttore del progetto parziale Raffronto statistico europeo)

Elodie Sierro, CPA (collaboratrice scientifica)

Christoph Wellig, CPA (collaboratore scientifico)

Andreas Tobler, CPA (collaboratore scientifico)

Perizia esterna «Analisi quantitativa dei dati»

Jürg Guggisberg, BASS (direzione del progetto)

Dr. Aurélien Abrassart, BASS (collaboratore scientifico)

Severin Bischof, BASS (collaboratore scientifico)

Ringraziamenti

Il CPA ringrazia la Segreteria di Stato della migrazione, in particolare la Sezione Basi del ritorno e aiuto al ritorno e il Servizio della statistica, per la messa a disposizione dei dati e dei documenti, nonché per le verifiche effettuate e le informazioni raccolte. È inoltre grato a tutti gli interlocutori per la loro disponibilità nel partecipare ai colloqui e per le informazioni fornite. Ringrazia infine il BASS per la piacevole collaborazione nell'ambito del mandato esterno.

Indirizzo

Controllo parlamentare dell'Amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99

E-Mail: pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlamento.ch > Organi > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

Lingua originale del rapporto: tedesco.