

Legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

Argomenti per la discussione precedente la votazione

Arbitrio

E' infondato il timore di quanti ritengono che i funzionari delle autorità cantonali di polizia degli stranieri abbiano a incarcerare gli stranieri, indiscriminatamente o soltanto in base a sospetti. Il legislatore ha a questo proposito previsto le necessarie garanzie. Da un canto non può essere ordinata qualsivoglia misura, bensì soltanto quelle che sono esaustivamente elencate nella legge. D'altro canto tali misure devono, una volta ordinate, essere esaminate entro quattro giorni da un giudice. Questo esame avviene sulla base di un'udienza. Le istanze di scarcerazione sono periodicamente controllate. Infine la via legale allo scopo di fare accertare un eventuale arbitrio è aperta fino al Tribunale federale.

Occorre inoltre rilevare che già sulla base del diritto vigente - la carcerazione in vista di sfratto esiste già oggi - sono di norma funzionari amministrativi superiori a ordinare la carcerazione per le prime 48 ore. Nel Cantone dei Grigioni, ad esempio, è il capo della divisione di polizia del DGP o, nel Cantone di Svitto, il segretario dipartimentale del DGP a ordinare la carcerazione in vista di sfratto.

La regolamentazione giusta la quale autorità amministrative cantonali dispongono la carcerazione è stata invero fortemente contestata in sede parlamentare. Il professore di diritto costituzionale Rhynow ha però sostenuto di preferire una procedura in due stadi (amministrazione ed esame da parte del giudice), considerato che anche il giudice come autorità unica non è necessariamente infallibile.

Cfr. anche ***Libero apprezzamento***

Carattere di diritto penale

Le misure coercitive sono misure d'ordine amministrativo atte ad assicurare l'esecuzione degli allontanamenti e non possono di conseguenza essere paragonate a provvedimenti di diritto penale. Obiettivo primario della legge è non la punizione bensì il miglioramento dell'esecuzione dell'allontanamento dei richiedenti l'asilo e degli stranieri soggiornanti illegalmente nel Paese.

Costituzione federale

La legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri è conforme alla Costituzione ed è segnatamente consona anche al precetto di parità dell'articolo 4 Cost.

Un trattamento impari dei cittadini svizzeri e dei cittadini stranieri è nell'ambito del diritto degli stranieri in principio ammissibile e d'altro contro non contraddice il precetto di parità della nostra Costituzione. Una disparità di trattamento all'interno delle diverse categorie di stranieri è tuttavia permesso soltanto ove siano dati motivi oggettivi e sensati. Tale è il caso degli stranieri privi di permesso di dimora o di domicilio. Eventuali provvedimenti contro questa categoria di stranieri devono tuttavia attenersi ai principi che reggono il nostro Stato di diritto e ai doveri risultanti dal diritto internazionale pubblico. Ci corre quindi l'obbligo di rispettare le norme di diritto nazionale e internazionale che vietano fondamentalmente alla Svizzera di semplicemente respingere o incarcerare le persone straniere senza che sia attuata una procedura che rispetti i precetti dello Stato di diritto. La legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri tiene conto di questi principi: vengono quindi adottate soltanto misure proporzionate e sostenibili nell'ottica legale.

Direttiva: cfr. Modificazioni nella legge sull'asilo

Diritto internazionale pubblico

Una misura privativa della libertà è incontestabilmente un'ingerenza grave sulla personalità. L'autorità può quindi ordinare la privazione della libertà soltanto a determinate condizioni, elencate esaustivamente dal diritto internazionale pubblico. La soluzione della legge proposta si fonda di conseguenza sui principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima recita nell'articolo 5 capoverso 1 lettera f che l'autorità può temporaneamente fermare una persona allo scopo di chiarire il suo diritto a soggiornare nel Paese. Una siffatta misura è ammissibile poiché gli stranieri non hanno in principio nessun diritto a una regolamentazione del loro soggiorno nel nostro Paese. In questo senso le disposizioni previste sono consone alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Il Consiglio federale ha esaminato con particolare diligenza quali misure, alla luce della giurisprudenza degli organi dei diritti dell'uomo di Strasburgo, siano ammissibili e quali meno. Le disposizioni proposte vanno in parte addirittura oltre le garanzie minime fissate nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ad esempio laddove la legge federale proposta prevede un esame obbligatoria della carcerazione, da attuare in un'udienza.

Durata della carcerazione

- ◆ Carcerazione preliminare: tre mesi al massimo.
- ◆ Carcerazione in vista di sfratto: tre mesi al massimo; possibilità di prolungarla di sei mesi al massimo nel caso di particolari difficoltà d'esecuzione.
- ◆ Carcerazione in caso di violazione della residenza imposta: dodici mesi al massimo (per stranieri cui è improponibile l'esecuzione dell'allontanamento; art. 23a).
Se lo straniero viola nuovamente l'onere di attenersi a una certa residenza, dopo il rilascio dalla carcerazione, può essere ordinata nuovamente la carcerazione.
- ◆ La durata di 12 mesi di carcerazione preliminare e di carcerazione in vista di sfratto costituisce una durata massima assoluta.

Cfr. anche **Motivi dell'incarcerazione**

Esame della carcerazione: cfr. anche Protezione giuridica

Esecuzione immediata di una decisione d'allontanamento:
cfr. Modificazioni nella legge sull'asilo

Finanziamento dei posti per la carcerazione

L'esecuzione spetta, giusta la Costituzione federale, ai Cantoni. La Confederazione può però finanziare totalmente o parzialmente la costruzione e l'equipaggiamento di posti per la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di sfratto. La Confederazione partecipa inoltre con un importo giornaliero forfettario alle spese di gestione dei Cantoni per l'esecuzione della carcerazione preliminare e di quella in vista di sfratto, segnatamente di rifugiati e stranieri, la cui carcerazione è in relazione all'abrogazione di un'ammissione provvisoria, di persone la cui carcerazione è in relazione a una decisione d'allontanamento dell'Ufficio federale dei rifugiati nonché di richiedenti l'asilo.

In considerazione dell'importanza della legge prevista, il Consiglio federale ha sottolineato la volontà politica di fare finanziare globalmente dalla Confederazione i primi posti per la carcerazione che dovranno essere attuati. Esso non ha per contro l'intenzione di partecipare alle spese di gestione per l'esecuzione della carcerazione preliminare e di quella in vista di sfratto che concernono il *diritto generale degli stranieri*.

Istanze di scarcerazione

La legalità e adeguatezza della carcerazione ordinata dalle autorità cantonali devono essere esaminate al più tardi entro quattro giorni da parte di un'autorità giudiziaria. Una nuova istanza di scarcerazione può essere presentata dopo un mese, in caso di carcerazione preliminare, e dopo due mesi, in caso di carcerazione in vista di sfratto. Le istanze di scarcerazione possono quindi essere presentate soltanto dopo trascorsi determinati termini.

L'asserzione secondo la quale nel processo penale istanze del genere possano *in ogni momento* essere inoltrate, è falsa. L'articolo 108 capoverso 2 dell'ordinamento procedurale penale del Cantone di Appenzello Esterno recita, ad esempio, che nella decisione concernente l'esame della carcerazione può essere definito il momento in cui la persona incarcerata sia abilitata a porre una nuova istanza. Disciplinamento analogo conosce l'ordinamento procedurale penale del Cantone di Zurigo: giusta il § 66, il giudice al momento in cui ordina la carcerazione preventiva o in cui respinge un'istanza volta a ottenere la scarcerazione può definire un termine entro il quale la persona interessata non può presentare un'istanza, rispettivamente una nuova istanza.

Legge sull'antirazzismo

Nessuna contraddizione è riscontrabile tra la norma penale sul razzismo, accolta dal popolo svizzero con votazione del 25 settembre 1994, rispettivamente la Convenzione delle Nazioni Unite sull'antirazzismo e la legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. La censura sollevata in questo contesto, secondo la quale i richiedenti l'asilo sarebbero confinati a livello di delinquenti e come tali puniti e, quindi, discriminati, non è sostenibile. Da un canto la carcerazione giusta la legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri non è la punizione a carico dello straniero interessato, bensì una garanzia d'esecuzione dell'allontanamento. D'altro canto i richiedenti l'asilo rispettivamente la categoria degli stranieri senza permesso di dimora o di domicilio contemplata dalla legge non costituiscono una "razza" rispettivamente un'etnia e per tale ragione non può essere costruito un rapporto tra la presente legge federale e il divieto di discriminazione della Convenzione sull'antirazzismo.

Lex Letten

La legge federale concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri è soltanto uno dei mezzi per lottare contro la criminalità. Obiettivo della legge è una migliore esecuzione degli allontanamenti e delle espulsioni e non la sostituzione di mezzi di procedura penale. Non corrisponde quindi a realtà che la legge costituisca una "Lex Letten". La necessità di disporre di misure coercitive in materia di diritto degli stranieri è risultata inoltre non soltanto dalla controversia sorta nel corso dell'ultimo anno in merito ai richiedenti l'asilo delinquenti - segnatamente a quali che fanno parte dell'ambiente della droga - e a proposito dell'evoluzione che conosce la

Limitazione della libertà - privazione della libertà

La libertà personale risulta circoscritta in modo meno incisivo dalle misure che limitano la libertà che non da quelle privative della libertà.

Misure limitative della libertà sono quelle costituite dal divieto di abbandonare un territorio e dal divieto d'accedere a un determinato territorio giusta l'articolo 13e capoverso 1 della legge: a uno straniero sprovvisto di permesso di dimora o di domicilio che disturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblico, l'autorità cantonale può imporre di non abbandonare o di non accedere a un determinato territorio.

Cfr. anche **Divieto d'abbandonare un territorio. divieto d'accedere a un determinato territorio**

Misure privative della libertà sono la carcerazione preliminare e la carcerazione in vista di sfratto giusta gli articoli 13a e 13b della legge.

Cfr. anche **Motivi della carcerazione**

Misure illegali?

Esigenze più drastiche come erano state formulate da più parti, quali l'immediato sfratto dei richiedenti l'asilo delinquenti, attuato senza procedimento penale, l'internamento ordinato in caso di solo sospetto, ma anche l'esclusione legale dalla procedura penale per gli stranieri autori di reato, non sono state prese in considerazione al momento di elaborare le misure coercitive. Disposizioni cogenti di diritto internazionale pubblico vietano in effetti di imporre, nell'ambito della procedura d'asilo, sanzioni di genere tanto drastico, allo scopo di intervenire disciplinando sul comportamento dei richiedenti l'asilo e di punire un reato. Queste proposte contraddirebbero inoltre la volontà politica di base di Consiglio federale e Parlamento di adottare soltanto misure adeguate e proponibili nell'ottica dello Stato di diritto e sarebbero inoltre contrarie alla politica umanitaria in materia d'asilo adottata dalla Svizzera a protezione delle persone perseguitate.

Modificazioni della legge sull'asilo

Consegna dei documenti di viaggio e di legittimazione nel centro di registrazione (art. 12 b cpv. 1 lett. b LA):

Senza che siano dati i documenti di viaggio o di legittimazione, l'esecuzione di un allontanamento non è possibile. In passato vi è stato spesso abuso da parte dei richiedenti l'asilo che non hanno presentato i documenti che invece esistevano, ottenendo così di restare in Svizzera a conclusione della procedura nonostante la

Motivi dell'incarcerazione

Premessa dell'incarcerazione è da un canto la presenza illegale o non regolamentata dello straniero nel nostro Paese. Le altre condizioni che possono portare all'incarcerazione di uno straniero sono elencate in modo *conclusivo* negli articoli 13a (carcerazione preliminare) e 13b (carcerazione in vista di sfratto).

Articolo 13a: Carcerazione preliminare

Uno straniero privo di permesso di dimora o di domicilio può dalla competente autorità cantonale essere incarcerato per tre mesi al massimo se

- ◆ nella procedura d'asilo o d'allontanamento rifiuta di dichiarare la propria identità, presenta più domande d'asilo sotto diverse identità o ripetutamente non dà seguito all'ordine di comparizione emanato dall'autorità,
- ◆ abbandona il territorio che gli è attribuito o accede a un territorio che gli è vietato,
- ◆ non ha rispettato il divieto d'entrata e non può essere allontanato immediatamente,
- ◆ presenta domanda d'asilo dopo un'espulsione cresciuta in giudicata o dopo un'espulsione incondizionata dal Paese,
- ◆ minaccia in modo grave o espone a serio pericolo la vita o la salute altrui o è stato condannato (ad esempio nel caso di una pena condizionale privativa della libertà o durante un procedimento penale in corso, non però dopo la sospensione del procedimento penale o in caso d'assoluzione).

Articolo 13b: Carcerazione in vista di sfratto

Premessa perché venga ordinata una carcerazione in vista di sfratto è la notificazione di una decisione d'allontanamento o d'espulsione.

- ◆ Allorquando lo straniero, sulla base delle fattispecie elencate sopra (cfr. art. 13a; carcerazione preliminare) si trovi già incarcerato, l'autorità cantonale competente può allora ordinare che sia *mantenuto* in carcere.

La competente autorità cantonale può incarcerare lo straniero che:

- ◆ abbandona il territorio che gli è stato attribuito e entra in un territorio che gli è vietato;
- ◆ non rispetta il divieto d'entrata e non può essere allontanato immediatamente,
- ◆ minaccia in modo grave o espone a serio pericolo la vita o la salute altrui e per questa ragione è perseguito penalmente o è stato condannato (ad esempio nel caso di una pena condizionale privativa della libertà o durante un procedimento penale in corso, non però dopo la sospensione del provvedimento penale o in caso d'assoluzione),
- ◆ se sono dati indizi concreti che fanno temere come lo stesso intenda sottrarsi allo sfratto, segnatamente se il suo comportamento attuale permette di concludere che egli si oppone agli ordini dell'autorità.

"Prescrizioni potestative": cfr. Libero apprezzamento

Principi dello Stato di diritto

La legge federale sfrutta la libertà d'azione che concedono il diritto costituzionale e il diritto internazionale pubblico, nell'intento di far fronte alle carenze in materia d'esecuzione nonché agli abusi nel diritto d'asilo e degli stranieri. Le misure sono in armonia con la Costituzione federale e il diritto internazionale pubblico, segnatamente con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, firmata dalla Svizzera. La Costituzione federale permette un trattamento diversificato degli stranieri senza diritto di soggiorno nel nostro Paese. Anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo prevede che le autorità possono temporaneamente fermare una persona, allo scopo di chiarire il suo diritto a soggiornare nel Paese. La nuova legge va in parte oltre le garanzie minime fissate dalla Convenzione, esigendo, ad esempio, che la carcerazione dev'essere esaminata in un'udienza. Si rinuncia all'internamento poiché giuridicamente discutibile.

Problemativa della droga

Nell'ambito della controversia insorta nel corso degli ultimi anni in merito ai richiedenti l'asilo delinquenti, a quelli segnatamente che fanno parte della scena della droga, s'è purtroppo perduta di vista la realtà dei fatti. Invero non è contestabile che parti dei richiedenti l'asilo come anche di altri gruppi di stranieri siano presenti negli ambienti della droga. Ma l'impressione sorta qua e là che l'intero traffico di droga sia gestito unicamente da richiedenti l'asilo delinquenti è univocamente falsa. Occorre quindi sottolineare espressamente come con la legge federale proposta non sia possibile risolvere il problema della droga. Tale legge è tuttavia un elemento importante grazie al quale è possibile lottare contro l'ambiente criminale della scena della droga. La legge federale può contribuire a fare in modo che gli stranieri senza diritto di risiedere nel nostro Paese e che devono essere considerati come facenti parte della scena della droga - senza che sia pertanto possibile rilevarli penalmente - siano perseguibili con maggiore efficacia.

Cfr. anche "Lex Letten"

Proporzionalità

Nelle misure coercitive sono previste sanzioni *scalate*:

Attribuzione di un territorio (divieto d'abbandonare un territorio o d'accedere a un determinato territorio) ⇒ Incarcerazione (carcerazione preliminare o in vista di sfratto). Per questo motivo occorre fondamentalmente ordinare sempre la misura più mite fra quelle previste.

Gli interessati possono ricorrere a un'autorità giudiziaria cantonale anche contro gli oneri imposti in merito al soggiorno.

Questa protezione giuridica offre la garanzia che le misure non vengano applicate arbitrariamente, siano bensì rispettose del principio della proporzionalità. Se un allontanamento non è giuridicamente possibile perché gli interessati sarebbero esposti a pericolo nel Paese d'origine, la carcerazione preliminare o quella in vista di sfratto ha immediatamente termine.

Il rispetto del diritto è garantito dall'indicazione dei rimedi di diritto e da un ricorso modulare.

Cfr. anche *Arbitrio*

Quali stranieri sono toccati dalla LF concernente misure coercitive in materia di diritto degli stranieri?

Le misure previste sono dirette unicamente contro gli stranieri che non sono a beneficio di un permesso di soggiorno in Svizzera e che adempiono le fattispecie d'abuso, chiaramente definite. Le disposizioni non hanno pertanto l'obiettivo di sottoporre a misure privative o limitative della libertà personale tutte le categorie di stranieri. Il caso degli stranieri che dispongono di un permesso di soggiorno in Svizzera non è quindi contemplato dalla legge. Essa non si applica per esempio ai domiciliati, ai dimoranti e agli stagionali, di conseguenza non a 1 milione e 200 mila stranieri che vivono in Svizzera.

Regime della carcerazione

Nei regolamenti sulla carcerazione i Cantoni devono disciplinare, analogamente a quanto avviene per i detenuti penali, il regime delle carcerazione secondo la legge sulle misure coercitive. Questo principio consegue dalla competenza in merito all'esecuzione, come risulta sulla base della Costituzione federale. La giurisprudenza del Tribunale federale e della Commissione dei diritti dell'uomo di Strasburgo hanno rilevato in diverse decisioni i diritti delle persone incarcerate. Tali diritti sono vincolanti anche per i Cantoni.

Il regime d'esecuzione non sarà tuttavia lo stesso di quello applicato alle persone detenute nella fase istruttoria o penale. L'obiettivo della privazione della libertà per gli stranieri, incarcerati a titolo preliminare o in vista di sfratto, è in principio diverso da quello perseguito a proposito delle persone detenute nella fase istruttoria o in quella penale. Ordinando la carcerazione preliminare o in vista di sfratto si intende in ultima analisi garantire l'attuazione della decisione d'allontanamento e l'esecuzione della decisione d'allontanamento. Il principio della proporzionalità esige quindi che vi sia una separazione locale netta tra gli stranieri incarcerati a titolo preliminare e le persone incarcerate in fase istruttoria o penale. Ciò significa che le

fronte efficacemente a comportamenti abusivi e quindi di rafforzare l'attendibilità della politica umanitaria della Confederazione in materia d'asilo e di stranieri. Sentimenti xenofobi insorgono nella popolazione segnatamente allorquando questa deve osservare che persone straniere si oppongono agli ordini emanati dalle autorità e possono violare le leggi senza essere oggetto di sanzioni. Grazie a una migliore esecuzione, le misure coercitive sono in grado di contribuire ad accantonare tali abusi. Esse non promuovono quindi la xenofobia, sono anzi atte a combatterla.