

All'
Ufficio federale dei rifugiati
Divisione Affari giuridici e internazionali
Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

Provvedimenti supplementari nell'ambito della revisione parziale della Legge sull'asilo; procedura di consultazione

Signor Direttore,

in relazione alla vostra comunicazione dello scorso 30 giugno, prendiamo posizione in merito alla procedura di consultazione sui provvedimenti supplementari nell'ambito della revisione parziale della Legge sull'asilo.

Ribadiamo preliminarmente quanto già scritte lo scorso 14 luglio nel senso che riteniamo inammissibile dover prendere posizione in merito a tale procedura di consultazione, che coinvolge un ambito delicato e sensibile come quello dell'asilo, in un termine di neppure un mese, se teniamo conto che la documentazione ci è pervenuta unicamente il 7 luglio scorso. Questa scadenza non ci ha conseguentemente permesso di approfondire le modifiche proposte con la ponderazione che meritavano.

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

In linea generale giudichiamo possibile e per certi versi opportuna l'introduzione di provvedimenti supplementari nell'ambito dell'attuale revisione parziale della LAsi.

L'allontanamento dei richiedenti estromessi dalla procedura d'asilo, non può infatti essere assicurato con la semplice privazione dei mezzi assistenziali senza l'adozione di misure fiancheggiatrici. Infatti per evitare che la loro presenza sul territorio nazionale si protragga in modo clandestino, è indispensabile predisporre il potenziamento delle misure di controllo delle partenze.

Il prospettato varo di misure coercitive aggiuntive risponde a questa logica, e pertanto è un'iniziativa che ci sentiamo di poter condividere.

Ciò detto vale comunque la pena esprimere qualche perplessità sul crescente squilibrio che si sta delineando nella ripartizione delle responsabilità fra i cantoni e la Confederazione. La tendenza in atto di voler accentuare l'aspetto legato all'esecuzione degli allontanamenti non tiene conto della limitatezza in cui giacciono i cantoni nel poter assolvere a questa funzione, il cui esercizio comporta risvolti di carattere internazionale.

L'esecuzione dei rimpatri, benché demandata ai cantoni, è un'attività che, per le problematiche di carattere internazionale che riveste, non può continuare ad essere svolta efficacemente ed in modo autonomo da parte di questi ultimi, i quali dispongono di risorse e capacità alquanto limitate.

Il procacciamento dei documenti di viaggio e l'organizzazione dei voli di rimpatrio, peculiarità principali dell'attività legata all'esecuzione degli allontanamenti, sono operazioni che non possono avvenire senza il supporto dell'autorità federale.

L'intervento di quest'ultima è infatti indispensabile per l'attuazione della procedura d'identificazione dello stato di provenienza dello straniero, tramite la consultazione dei responsabili delle rappresentanze estere.

Analogamente la conclusione di accordi internazionali di riammissione con i paesi esteri, che consentono di ottenere la collaborazione di questi ultimi per la ripresa dei loro cittadini, non può avvenire senza l'intervento delle autorità federali.

Queste valutazioni ci inducono a ritenere che l'attuale tendenza ad appesantire le responsabilità dei cantoni in un settore in cui la loro autonomia operativa è praticamente assente, debba indurre ad un profondo ripensamento sul ruolo che questi possono ancora svolgere nel campo dell'asilo.

Per le problematiche internazionali connesse ai movimenti migratori, riteniamo che soprattutto l'esecuzione degli allontanamenti sia un'incombenza che dovrebbe essere esclusivamente adempiuta dall'autorità federale, anche per evitare di far subire le negative ripercussioni finanziarie legate agli insuccessi degli allontanamenti ad enti vieppiù inadeguati a poterli effettivamente eseguire.

Diversamente si crea concretamente il rischio che da un profilo generale (federale) il problema della presenza dei richiedenti l'asilo clandestini non venga ufficialmente risolto; nel concreto molto dipenderà, come vedremo, dalle risorse che potrà realmente avere ogni Cantone, fermo restando che verrà ribaltata sui Cantoni la responsabilità principale per la mancata soluzione del problema.

Constatiamo inoltre come la presente procedura di consultazione faccia emergere l'inconfutabile constatazione che la Confederazione stia ribaltando massicciamente la responsabilità della politica dell'asilo sui Cantoni. Infatti, quante più persone vengono estromesse dalla procedura per l'asilo, tante più cadono nell'esclusiva competenza della politica sociale dei Cantoni, ciò che comporta anche conseguenze di ordine pubblico.

La Confederazione dovrebbe pertanto essere responsabile dei richiedenti l'asilo fino al momento del loro espatrio. Si tratta soprattutto di una responsabilità di "politica" dell'asilo più ancora che di una responsabilità concreta e diretta.

2. ESTENSIONE DEL PROGRAMMA DI SGRAVIO 03 NELL'AMBITO DELL'ASILO (SOSPENSIONE DELL'AIUTO SOCIALE PER LE PERSONE CON UNA DECISIONE DI NON ENTRATA IN MERITO) A TUTTE LE PERSONE CON UNA DECISIONE D'ASILO NEGATIVA E UNA DECISIONE D'ALLONTANAMENTO

2.1. Risposte alle domande

- a) In linea di principio, i Cantoni sono d'accordo di escludere dall'aiuto sociale anche le persone con una decisione d'asilo negativa, oltre a quelle con una decisione di non entrata nel merito?

Riteniamo prematura questa proposta, perlomeno fintanto che non si sia potuto verificare l'effetto dell'analoga misura adottata per i casi di non entrata nel merito (NEM). Provocare deliberatamente l'aumento dei clandestini senza sapere come far fronte a questo fenomeno non ci sembra una politica accettabile.

Al fine di valutare con la necessaria accortezza l'opportunità di adottare il provvedimento in parola, ci sembra quindi indispensabile attendere di conoscere i primi effetti causati dalla recente entrata in vigore della Legge federale sul programma di sgravio 2003 nel settore dell'asilo.

Se si confronta il numero delle domande del mese giugno 2003 con quelle dello stesso mese di quest'anno, si constata un sensibile calo delle registrazioni del 23,5%.

Non è da escludere che questa tendenza regressiva possa estendersi nel corso dei mesi successivi, rendendo superflui l'adozione di ulteriori provvedimenti restrittivi.

Solo i primi dati del programma "monitoring" potranno indicare se questo calo sia direttamente riconducibile all'azione delle misure di risparmio federale (EP 03), e se occorra intensificare maggiormente la lotta contro gli abusi dell'asilo inasprendo ancora di più il sistema assistenziale.

- b) I Cantoni sono d'accordo di porre l'accento sulla partenza organizzata e controllata e di ricevere, di conseguenza, un importo forfetario che supera quello versato per le persone con una decisione di non entrata nel merito e che considera la durata fino all'esecuzione dell'allontanamento?
- c) L'importo forfetario di fr. 4'000.-- corrisponde a una durata d'assistenza di circa 100 giorni. I Cantoni ritengono che siano sufficienti 100 giorni per procedere a una partenza organizzata e controllata, considerando che l'acquisizione dei documenti può essere avviata già al momento della decisione di prima istanza e non più, come prima, soltanto a partire dalla decisione passata in giudicato? Qual è la durata media per una partenza controllata nel vostro Cantone?

Il principio di riconoscere il pagamento dei costi tramite il versamento di un importo forfetario globale appare giudizioso, analogamente a quanto già ora avviene per i NEM. Per contro, la durata del periodo per la quale si intende riconoscere l'importo forfetario è manifestamente insoddisfacente. Infatti, in base ai dati contenuti nel documento 30 aprile 2004 "Controlling de la procédure et de l'exécution des renvois dans le domaine de l'asile (CPR), Canton du Tessin" (tabella D22-C), risulta che la durata media nazionale di permanenza dei richiedenti l'asilo estromessi dalla relativa procedura, si attesta a ben 315 giorni ossia oltre tre volte superiore la durata che si intende riconoscere con l'introduzione della prospettata misura (100 giorni).

Per quanto riguarda il nostro Cantone, la situazione si prospetta ancora più grave.

Infatti, considerata la durata media della permanenza in Ticino dopo la crescita in giudicato della decisione negativa, pari a 367 giorni, l'indennità spettante per ogni richiedente l'asilo corrisponde a fr. 10,90 giornalieri (4'000 : 367); ossia molto meno dell'importo quotidiano di fr. 40.-- che si intende riconoscere a favore del Cantone (4'000 : 100).

Attualmente in Ticino risiedono 231 richiedenti con termine di partenza scaduto, che potrebbero essere colpiti dal provvedimento finanziario proposto. In considerazione del fatto che la copertura finanziaria della Confederazione è limitata ai primi 100 giorni di permanenza dalla crescita in giudicato della decisione di rifiuto dell'asilo, il nostro Cantone

dovrebbe accollarsi i costi assistenziali concernenti i rimanenti 267 giorni (367 - 100), pari a complessivi fr. 2'467'000.-- (267 x 40 x 231).

Non bisogna inoltre dimenticare che anche il nostro Cantone è alle prese con una preoccupante situazione finanziaria e, contrariamente a quanto sta facendo la Confederazione, non può ribaltare questi costi assistenziali sui Comuni.

- d) Ritenete che sia nell'interesse dei Cantoni lasciare loro la decisione di fissare il momento in cui ordinare l'esclusione dall'aiuto sociale o versare soltanto l'aiuto in caso di bisogno?
 e) La disposizione transitoria è praticabile?

Si è dell'avviso che la corresponsione dell'indennità ai Cantoni debba avvenire al momento della crescita in giudicato dell'allontanamento e non retroattivamente. L'effetto retroattivo impone infatti ai Cantoni l'onere dell'anticipo dei costi assistenziali ed espone quindi i Cantoni a dover farsi carico di oneri finanziari gravosi, e difficilmente sopportabili.

Per il Ticino si pensi che dalla disposizione transitoria saranno colpiti moltissimi degli attuali 774 richiedenti, la cui procedura è ancora pendente. Pochi di essi infatti saranno posti al beneficio dell'ammissione provvisoria, ed ancora di meno saranno quelli ai quali sarà riconosciuto lo statuto di rifugiato.

Questa moltitudine, privata dei mezzi di sostentamento, costringerà il Cantone a misurarsi con la gestione di una situazione assistenziale di gran lunga superiore a quella provocata dalle decisioni NEM.

Per tale ragione l'introduzione della misura transitoria è respinta con vigore.

Per contro si propone che l'indennizzo in parola venga riconosciuto solo per i nuovi richiedenti l'asilo, ossia per coloro che presentano domanda successivamente all'entrata in vigore della revisione parziale della LAsi. Unitamente a ciò dev'essere previsto l'obbligo di informare queste persone, al momento della presentazione della domanda di asilo, sulle conseguenze finanziarie in cui incorreranno in caso di rigetto definitivo della loro richiesta.

- f) Occorre modificare il disciplinamento delle competenze per il settore dell'asilo prevista dalla LAS? Quali sarebbero le conseguenze in caso di bisogno effettivo (ad es. emergenza medica)?

Non siamo in grado di rispondere a tale domanda mancando un qualsiasi commento al riguardo nella documentazione inviataci.

3. INASPRIMENTO DELLE MISURE COERCITIVE

3.1. Premessa

L'iniziativa di estendere i mezzi di coercizione per garantire l'esecuzione dell'allontanamento, può entrare in linea di conto per contrastare l'espansione della presenza clandestina dei richiedenti rigettati.

Tuttavia il varo di queste misure non può essere dissociato dal doveroso sostegno finanziario, che la Confederazione deve fornire ai Cantoni responsabili della loro applicazione. L'ampliamento delle possibilità di carcerazione amministrativa genera costi legati alla creazione di nuove celle, al potenziamento dell'apparato giudiziario ed amministrativo ecc., che sicuramente non possono essere coperti mantenendo invariato il valore dell'indennità giornaliera che la Confederazione riconosce ai Cantoni. Pertanto in difetto di un adeguato contributo finanziario, l'efficacia delle misure proposte rischia di avere una portata assai limitata.

Alla luce di quanto precede emerge la seguente considerazione: il travaso degli oneri finanziari dalla Confederazione ai Cantoni che il programma di sgravio federale sta attuando, non si limita pertanto alle sole prestazioni assistenziali, ma è intensificato dal rafforzamento dei compiti assegnati ai Cantoni senza l'adeguato e indispensabile sostegno economico. Questo approccio è da noi recisamente disapprovato.

Ci si deve poi chiedere se il ricorso alla carcerazione per il fatto di "punire" la mancata partenza può costituire la risposta sistematica in un Paese che si è sempre dimostrato molto rigoroso nella limitazione della libertà personale. Una politica di rimpatrio basata su misure attive potrebbe ottenere risultati altrettanto concreti e più equi dal profilo giuridico.

In alternativa si chiede che sia la Confederazione ad organizzare centri di raccolta di rifugiati clandestini dove sia data la possibilità di lavoro e siano garantiti i diritti personali di coloro che non hanno commesso azioni tali da giustificare una privazione accresciuta della libertà personale.

3.2. Carcerazione cautelativa

Al fine di poter distinguere con chiarezza gli scopi di questa carcerazione con quella in vista dell'allontanamento (13b LDDS), occorre inserire uno specifico motivo di estinzione di quest'ultima, che menzioni l'avvenuta scadenza del termine di partenza.

Diversamente, lasciando invariata la vigente normativa, si corre il rischio di una sovrapposizione dei due tipi di carcerazione: attualmente infatti la carcerazione amministrativa in vista dell'allontanamento è ammissibile anche con il termine di partenza scaduto.

Inoltre si reputa che la durata iniziale di un mese della carcerazione sia troppo breve e debba essere estesa a tre mesi. Tale periodo non ci sembra eccessivo, ritenuta l'identità con quelli previsti dalla carcerazione preliminare (13a LDDS) e dalla carcerazione in vista dell'allontanamento (13b LDDS), e ritenuto che lo stato di detenzione può comunque prendere fine anticipatamente, ogniqualevolta l'interessato si dimostri collaborativo con le autorità.

Anche in questo caso, la questione potrebbe essere adeguatamente risolta da centri gestiti dalla Confederazione.

3.3. Estensione della durata massima della carcerazione in vista del rinvio forzato

Con l'istituto della carcerazione cautelativa, il prolungamento della durata della carcerazione amministrativa in vista dell'allontanamento rischia di essere poco utilizzato. L'attuale durata complessiva di 9 mesi ci sembra sufficiente, anche perché, per quanto concerne il Ticino, gran parte delle carcerazioni disposte riguardavano stranieri con il termine di partenza già scaduto. Inoltre, non si deve dimenticare che, come ben evidenziato nel testo della vostra proposta, "più è lunga la carcerazione, più l'esecuzione dell'allontanamento appare improbabile". Ciò implica che il rigore con cui il giudice esamina il rispetto del principio della celerità (art. 13b cpv. 3 LDDS) sarà gradualmente più severo ad ogni ulteriore proroga della detenzione. Il rischio dell'insuccesso ad ottenere l'avallo del giudice per la proroga della carcerazione da 9 a 12 mesi, è pertanto accresciuto. In simili circostanze l'autorità dovrà dimostrare che grazie a quest'ultima proroga il rimpatrio del detenuto sarà praticamente certo; onere probatorio questo particolarmente gravoso per l'autorità cantonale e di non facile attuazione, soprattutto quando ci si deve confrontare con rappresentanze estere, poco incline alla collaborazione.

3.4. Estensione del campo di applicazione per l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio

Consideriamo la proposta di dubbia efficacia siccome già compresa nella carcerazione cautelativa, che rende pertanto inutile la prospettiva di ampliamento delle misure di inibizione del territorio.

Occorre inoltre osservare che giusta l'art. 13b cpv. 1 lett. b LDDS, la trasgressione del divieto di accesso /abbandono del territorio comporta la carcerazione amministrativa in vista dell'allontanamento. Ora in tale evenienza quale delle due carcerazioni si dovrebbe disporre (cautelativa o in vista dell'allontanamento), dato che sarebbero entrambe possibili?

Infine, nella misura in cui si intendesse introdurre questo provvedimento, esso andrebbe completato esentando dagli effetti di questa sanzione coloro i quali per motivi gravi non hanno potuto rispettare il termine di partenza assegnato. In modo particolare si allude a casi di impedimento oggettivo, quali ad esempio la temporanea precarietà delle condizioni di salute.

3.5. Introduzione del fermo di breve durata

L'introduzione della misura si rivela opportuna in quanto consente di colmare l'attuale lacuna legislativa in materia, in attesa dell'adozione della legge federale sulla coercizione di polizia.

Trattandosi di privazione della libertà personale, a nostro giudizio la misura proposta andrebbe completata specificando la durata massima entro la quale l'autorità giudiziaria è tenuta ad intervenire per esaminare la regolarità del fermo di polizia.

La semplice indicazione del termine "successivamente" del cpv. 5, ci sembra troppo generica e si presta ad un'applicazione difforme da parte delle varie autorità cantonali, il cui potere d'apprezzamento dev'essere ragionevolmente limitato, trattandosi di un provvedimento particolarmente invasivo.

3.6. Richiesta in merito alle misure coercitive

Per l'estensione che si vuole apportare alle misure coercitive, è fortemente auspicabile istituire una norma federale che conferisca alle autorità amministrative cantonali, la facoltà di impugnare le decisioni di mancata convalida del giudice dell'arresto, presso i tribunali cantonali.

In mancanza di ciò la possibilità di raggiungere un'applicazione federale uniforme delle misure coercitive resta ardua, le autorità cantonali non essendo ammesse a poter censurare l'attività del giudice.

A queste ultime non resta che rimettersi alle loro decisioni, malgrado queste possano talvolta sembrare all'autorità amministrativa cantonale, la risultanza di un'interpretazione fortemente opinabile della normativa applicata.

L'impedimento ricorsuale dell'autorità amministrativa cantonale appare ancora più incomprensibile se si considera che, nell'ambito delle misure coercitive, all'autorità amministrativa federale è concessa la facoltà di ricorrere contro le decisioni delle ultime istanze cantonali (art. 103 OG), per il tramite del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

Affinché il sistema abbia un senso coerente occorre che questa possibilità sia ugualmente garantita al primo livello, ossia all'autorità cantonale che dispone la carcerazione.

Come detto, infatti, contro la decisione del giudice che a torto ordina la scarcerazione, non esiste alcun rimedio di diritto, di modo che per simili casi al DFGP l'intervento resta precluso.

Pertanto la volontà di raggiungere l'uniformità federale nell'applicazione della normativa coercitiva resta paralizzata fintanto che si lascia sussistere questa lacuna, con la conseguenza di assistere ad una dissonanza di prassi cantonali, che divergono fra loro a dipendenza delle sensibilità regionali con cui vengono affrontate le problematiche dell'asilo. Questa lacuna non può essere colmata se non tramite l'istituzione di una norma federale che permetta ai Cantoni di impugnare le decisioni del giudice dell'arresto, alla stregua di quanto è attualmente riconosciuto al DFGP nei confronti delle decisioni cantonali finali.

4. OBBLIGO DI CONSEGNARE I DOCUMENTI – MODIFICA DEI MOTIVI DI NON ENTRATA NEL MERITO DI UNA DOMANDA PRESENTATA DA PERSONE SPROVVISTE DI DOCUMENTI

L'introduzione di quest'obbligo è il corollario del dovere generale del richiedente l'asilo di prestare collaborazione con le autorità amministrative.

Il prospettato cambiamento comporterà inevitabilmente un aumento delle carcerazioni amministrative, quale naturale conseguenza alla violazione dell'obbligo in parola.

5. INTRODUZIONE DI DISPOSIZIONI LEGALI PER LA RISCOSSIONE DI EMOLUMENTI PER LE PROCEDURE DI RIESAME DINANZI ALL'UFFICIO FEDERALE DEI RIFUGIATI

Si concorda con l'introduzione di questa misura.

6. AMPLIAMENTO DELLA COMUNICAZIONE DI DATI NELL'AMBITO DELL'ESECUZIONE DELL'ESPULSIONE E DELL'ALLONTANAMENTO

Non abbiamo osservazioni da formulare.

7. MISURE ATTE AD ACCELERARE LA PROCEDURA RICORSUALE

I casi contemplati dalla **lett. e** dell'art. 111 LAsi, richiedono l'intervento di un secondo giudice.

L'azione esclusiva di un unico giudice è limitata alle fattispecie descritte alle lett. a-d.

Pertanto si nutre qualche perplessità sull'adeguatezza dell'inserimento della **lett. e** nella sistematica dell'articolo.

8. NUOVA NOZIONE DI AMMISSIONE PROVVISORIA AL POSTO DELL'AMMISSIONE A TITOLO UMANITARIO

Allo statuto A ci sembra debbano potere beneficiare anche i richiedenti d'asilo la cui mancanza del possesso di documenti è giustificata da motivazioni plausibili.

Diversamente una loro parificazione con coloro che non sono in grado di giustificare tale mancanza e che quindi godono di uno statuto meno privilegiato, appare particolarmente iniqua.

Le motivazioni addotte per giustificare l'assenza di documenti sono un criterio che va assolutamente tenuto in considerazione per la decisione sulla scelta dello statuto di ammissione provvisoria.

Si propone pertanto di associare allo statuto A quei richiedenti l'asilo che per motivi scusabili ed indipendenti alla loro volontà, non sono in grado di consegnare i documenti di legittimazione.

Si osserva inoltre che il limite di 7 anni entro cui la Confederazione è tenuta a rimborsare ai Cantoni i costi assistenziali (cfr. punto 5 dello statuto A), rappresenta un ulteriore aggravio per questi ultimi.

Infatti vi sono dei casi in cui l'ammissione provvisoria si protrae oltre i 7 anni indipendentemente dalla volontà dei Cantoni. Per questi motivi ci opponiamo a questa limitazione temporale.

Giova ancora rimarcare che ai sensi della disposizione transitoria, la Confederazione, al momento dell'entrata in vigore della presente modifica di legge, cesserà di rifondere ai Cantoni i costi assistenziali per coloro i quali, già da 7 anni, godono dei benefici connessi allo statuto dell'ammissione provvisoria.

Va da sé che ciò costituisce un ulteriore onere finanziario per i Cantoni, che per i motivi già espressi, rifiutiamo.

Comunque, in tutti i casi, il nuovo diritto non deve essere applicato alla categoria delle persone che sono già al benefico dell'ammissione provvisoria al momento della sua entrata in vigore.

Si rileva infine che la maggiore difficoltà di accesso al mercato del lavoro per i detentori dello statuto B, se da un lato dovrebbe essere uno stimolo per la presentazione dei documenti, dall'altro comporta un aumento dei costi di assistenza sociale.

Infatti le difficoltà poste a queste persone per reperire un'attività lucrativa, accrescono il rischio per l'ente pubblico di doversene fare carico.

Pertanto, per questa specifica categoria occorre prevedere delle condizioni di aiuto sociale poco attraenti. In caso contrario lo scopo della nuova norma sarebbe vanificato.

9. ADEGUAMENTO DEGLI OBBLIGHI DI GARANZIA E DI RIMBORSO (SIRÜCK) AL POSTO DELL'INTRODUZIONE DI UN CONTRIBUTO SPECIALE

Al fine di ottenere il risultato sperato è auspicabile che venga adottata una norma che stabilisca chiaramente il principio secondo il quale più il rimpatrio avverrà celermente, maggiore sarà il valore del rimborso riconosciuto

Ciò è possibile con l'introduzione di una scala delle percentuali di restituzione basata sulla scadenza della data di partenza.

10. CONCLUSIONE

Sulla base delle considerazioni che precedono, chiediamo un approfondito riesame delle proposte messe in consultazione ritenuto che dovranno essere prospettate soluzioni diverse per quanto attiene:

- l'onere finanziario per i Cantoni (che non può risultare accresciuto);
- il carattere straordinario della carcerazione cautelativa;
- l'uniformità della prassi sul territorio nazionale;
- la creazione da parte della Confederazione di strutture adeguate per la gestione dei clandestini in attesa di allontanamento con possibilità di lavoro e con attenzione verso i diritti personali;

- i tempi dei messa in vigore delle disposizioni (per poter valutare le conseguenze delle misure già adottate nell'ambito dei NEM).

Sperando che le nostre osservazioni possano essere tenute in debita considerazione voglia gradire, signor Direttore, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:

Il Cancelliere:

G. Gendotti

G. Gianella

Copia per conoscenza:
Deputazione ticinese alle Camere federali