

# Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
<b>5285 R1</b>	30 gennaio 2003	ISTITUZIONI
Concerne		

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 9 luglio 2002 concernente la richiesta di un credito per la gestione del centro provvisorio di accoglienza securizzato a Lugano per richiedenti l'asilo**

### **1. PREMESSA**

Il recentissimo rapporto presentato alla stampa dal direttore dell'Ufficio federale dei rifugiati Jean-Daniel Gerber costata fra l'altro una forte diminuzione nel 2002 del numero dei richiedenti l'asilo, la cui domanda non è stata accettata: 13.400 è il livello più basso degli ultimi dieci anni, ma è pur sempre una cifra importante. L'Ufficio ha trattato oltre 25.000 casi, che dovrebbero salire a 30.000 nel corso di quest'anno, grazie anche allo snellimento delle procedure nei quattro centri d'accoglienza, fra cui quello di Chiasso. La durata dell'esame della domanda è ridotta a 6-7 giorni e in media nel 55% dei casi non viene accettata.

Durante la presentazione di questi dati è stato fatto notare che uno studio del Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie di Vienna attribuisce alla Svizzera un ruolo di pioniere in materia di incoraggiamento al rientro volontario. A questo scopo l'Ufficio ha utilizzato 235 milioni dei crediti a disposizione a partire dal 2000. Ha inoltre ottenuto un certo successo con il sistema di analisi linguistica, che permette di stabilire la provenienza del richiedente l'asilo sprovvisto di documenti.

Questa politica comincia a produrre buoni risultati: nel 2002 l'effettivo dei richiedenti l'asilo è aumentato soltanto dello 0,4%. Eppure il problema rimane di grande attualità, come dimostra anche l'esito della recente votazione a seguito dell'iniziativa dell'UDC contro gli abusi in materia d'asilo. È senz'altro vero che vi sono parecchi abusi in materia d'asilo e che la Svizzera resta un paese attrattivo per questo tipo di emigrazione clandestina. La pressione rischia perfino di aumentare, alla luce delle tensioni internazionali da un lato e delle misure di controllo adottate dai paesi dell'Unione europea.

Parecchi cantoni chiedono un rafforzamento delle misure di dissuasione, tra cui l'internamento dei richiedenti l'asilo la cui domanda non è stata accettata. In attesa della revisione della legge, contro la quale è però già stato ventilato il referendum, l'Ufficio federale dei rifugiati intende adottare misure di dissuasione più efficaci.

### **2. IN TICINO**

Anche a livello cantonale l'opportunità di creare un centro di accoglienza securizzato per richiedenti l'asilo coinvolti in attività illecite è dovuta essenzialmente a due fattori:

- la presenza fra i richiedenti l'asilo di persone che approfittano di questa loro condizione per compiere reati;

- le crescenti difficoltà nell'applicare correttamente gli eventuali decreti di espulsione dal territorio svizzero al termine della procedura.

Nel secondo caso, il messaggio del Consiglio di Stato indica che generalmente circa il 60% delle persone che, una volta terminata la procedura d'asilo, devono lasciare la Svizzera, non lo fanno in modo regolare, ma si sottraggono al rientro volontario o forzato entrando nella clandestinità. Una così forte proporzione vanifica ovviamente le disposizioni legali in vigore.

Questa non è tuttavia la ragione principale della richiesta del Consiglio di Stato, che è invece supportata dalle seguenti statistiche:

- nel 2000, in Ticino, su 1.371 richiedenti l'asilo, 109 sono stati oggetto di un procedimento penale;
- delle 173 persone carcerate nel 2000, 23 erano richiedenti l'asilo in espiazione di pena e 14 in detenzione preventiva;
- nel 2001 163 richiedenti l'asilo africani sono stati denunciati alla Magistratura e 49 sono stati arrestati;
- nel 2002, nei mesi da metà giugno a metà settembre, su 1.210 controlli di persone, la polizia ha proceduto a 189 fermi, 33 arresti e 82 allontanamenti di persone provenienti dal centro Africa, per spaccio di stupefacenti.

Una situazione che le statistiche allestite dalla polizia rendono particolarmente preoccupante nei centri urbani e soprattutto a Lugano e dintorni. Anche per questo motivo il Municipio di Lugano ha offerto al Cantone la possibilità di utilizzare una struttura provvisoria, di rapida realizzazione e che offra un certo numero di requisiti, come previsti dalle varie leggi che si occupano della questione.

Purtroppo la banca dati cantonale non è aggiornata e dati più recenti potrebbero essere raccolti ma con più tempo a disposizione. Anche i recenti dati federali non sono, senza quelli ticinesi di paragone, utili e comunque non ancora disponibili per i cantoni in forma ufficiale.

Secondo però le prime indicazioni della polizia cantonale i dati più recenti disponibili, ma non ancora elaborati, sembrano confermare la tendenza degli anni precedenti. Dati più precisi potrebbero emergere dal rendiconto annuale della polizia cantonale ma soprattutto dal nuovo sistema di DataBase in allestimento sempre presso la Polizia.

### **3. BREVE ISTORIATO**

Già nel dicembre 1997 il Consiglio di Stato istituiva un gruppo di lavoro denominato "Concertazione asilanti". A conclusione del suo rapporto, questo gruppo riteneva il "Centro di accoglienza speciale per asilanti coinvolti in attività illecite" auspicabile e fattibile. Esso valutava in concreto due possibili sedi: il Motel Riviera di Claro o l'Istituto Santa Maria di Pollegio, indicando anche alcune altre possibili alternative sempre nel Sopraceneri.

Il rapporto veniva riattivato a seguito di un'interpellanza Malpangotti del 25 gennaio 2000 sul tema e che riprendeva le preoccupazioni espresse dal procuratore pubblico Antonio Perugini, alla quale il Consiglio di Stato rispondeva già il 31 gennaio ritenendo i costi presumibili troppo elevati, ma promettendo di riprendere lo studio del problema, che nel frattempo (anche a causa dell'afflusso di rifugiati del Kosovo) sembrava aver perso d'attualità.

Il 4 aprile 2000 il Consiglio di Stato decideva di incaricare il Dipartimento delle istituzioni di allestire un messaggio con la richiesta di credito al Gran Consiglio per "la creazione di un

centro di accoglienza speciale per asilanti con comportamenti devianti e non conformi agli usi e costumi della società di accoglienza”.

Già nell'autunno del 2000, due rapporti di polizia indicavano una recrudescenza di comportamenti delinquenti dei nuovi richiedenti l'asilo, provenienti in particolare dal continente africano. A Muralto, due giovani richiedenti l'asilo avevano ucciso un altro giovane e la Croce Rossa segnalava crescenti difficoltà nella gestione di certi ospiti dei suoi centri di accoglienza.

A questo punto il dipartimento decideva di anticipare i tempi e creare un centro di accoglienza provvisorio, securizzato, nel centro di accoglienza gestito dalla Croce Rossa nella frazione di Cassero nel comune di Claro. L'opposizione del Municipio e della popolazione non ha però permesso di realizzare il progetto.

Nel frattempo erano proseguiti i contatti con imprenditori privati per ubicare nel Piano della Stampa una struttura integrata, che potesse anche funzionare come carcere amministrativo. Questa soluzione, già discussa con le autorità comunali, presenta il vantaggio di costi funzionali contenuti, grazie a sinergie con la struttura penitenziaria, nonché quello di una realizzazione in tempi ragionevoli. Lo Stato poteva così evitare di costruire un'apposita struttura, accettando una proposta per lo stabile ex-Vicari nel comune di Cadro. Questa soluzione è però subito andata incontro a difficoltà di carattere pianificatorio sia comunale che cantonale.

Nel dicembre 2001 il Municipio di Lugano comunicava le sue preoccupazioni per la presenza di alcuni richiedenti l'asilo particolarmente attivi nello spaccio di droga. Offriva così al cantone la possibilità di utilizzare l'immobile denominato “Bassa Soglia”, situato nella zona di Cornaredo, di proprietà della città. Il 20 marzo 2002 il Consiglio di Stato decideva di avviare i lavori e le formalità preliminari, attività che sono tuttora in corso e coinvolgono le varie autorità preposte. Una seconda interrogazione sul tema era stata infatti inoltrata il 19 febbraio 2002 dal deputato Norma Gobbi.

#### **4. BASI LEGALI**

L'articolo 28 della Legge federale sull'asilo del 26 giugno 1998 affida alle autorità cantonali il compito di assegnare al richiedente l'asilo un luogo di soggiorno, con possibile collocamento in alloggio collettivo. L'articolo 2 della Legge cantonale di applicazione della legislazione federale in materia di stranieri dell'8 giugno 1998 indica il Consiglio di Stato quale autorità competente per emanare disposizioni d'esecuzione.

Il Dipartimento delle istituzioni ha nel frattempo elaborato un progetto di regolamento che affida la direzione del centro alla Sezione dell'esecuzione delle pene e delle misure (SEPEM). La Croce Rossa coadiuverà il personale della SEPEM per i compiti amministrativi e di accompagnamento sociale. Verrà sottoscritta a tale scopo una apposita convenzione.

La competenza di assegnazione al centro spetterà alla Sezione dei permessi e dell'immigrazione, su segnalazione di atto illecito, o proposta formulata da enti che si occupano di assistenza ai richiedenti l'asilo o di organi di polizia o di assistenza sociale.

#### **5. MISURE COERCITIVE**

L'assegnazione al centro potrà essere accompagnata da un ordine di non abbandonare o di non accedere a un determinato territorio. Si tratta di una norma applicabile in base alle leggi federali allo straniero privo di autorizzazione di soggiorno stabile. Anche nel rispetto dell'articolo 5.1 lett.f della CEDU, il Cantone può ordinare queste misure per proteggere la

sicurezza e l'ordine pubblico, in particolare dove non è applicabile il diritto penale o l'immediato rinvio non è possibile.

Il messaggio precisa gli altri casi in cui la misura è applicabile.

Il tipo di ospiti del centro lascia supporre che queste misure verranno applicate con una certa regolarità, in particolare per vietare l'accesso al centro della città di Lugano, mentre si pensa di limitare il raggio di movimento alla zona di Cornaredo e Piano della Stampa, escludendo i comuni confinanti. Misure meno incisive, quale l'obbligo giornaliero di notifica, sono possibili nei casi meno problematici.

Le sanzioni applicabili possono andare dalla carcerazione amministrativa per lo straniero allontanabile, all'arresto o alla detenzione per violazioni di carattere penale.

## **6. GLI OSPITI DEL CENTRO**

Le statistiche citate all'inizio dicono già quali e quanti potrebbero essere gli ospiti del centro. Aggiungiamo i seguenti dati del messaggio, gli ultimi a disposizione.

In relazione ai tipi di reato emergono queste indicazioni:

- risse e aggressioni : 22% su un totale di 214
- furti, soprattutto di lieve entità: 16% su un totale di 2.023
- ricettazione: 17% su 1.266
- ottenimento fraudolento di prestazioni: 15% su 130
- traffico di sostanze stupefacenti: 37% su 2.300.

Il disegno di regolamento prevede chi potrà essere assegnato al Centro, e cioè: la persona ammessa provvisoriamente o la cui procedura d'asilo è conclusa e la cui partenza è stata ordinata se

- ha commesso o è fortemente sospettata di aver commesso attività illecite (furti, spaccio droga, ecc.)
- ha avuto un comportamento asociale o perturbato la vita negli alloggi collettivi o individuali
- è in attesa di allontanamento o espulsione e non può più rimanere in una struttura carceraria.

Donne e minori di sedici anni non sono ammessi al Centro.

Il Consiglio di Stato ritiene difficile quantificare i possibili ospiti. Un sondaggio effettuato nel 2000 menziona una ventina di persone. Il numero varia a seconda del numero di richiedenti l'asilo. Le maggiori frequenze si registrano fra persone di sesso maschile e in giovane età.

## **7. LA SOLUZIONE "LUGANO"**

Come già accennato il Consiglio di Stato propone la soluzione offerta dalla città di Lugano, al mappale 2357, nei pressi di Cornaredo. La città si assume le spese di adeguamento della struttura, mentre l'arredamento è a carico del cantone. Il sedime sarà delimitato da una rete metallica e all'entrata un container ospiterà gli agenti di sicurezza e il funzionario della Croce Rossa, al quale verrà affidato il compito dei colloqui e del disbrigo delle incombenze amministrative e assistenziali.

La struttura verrà affittata dal Cantone per un periodo di 3-5 anni, rinnovabile, se necessario.

Il Consiglio di Stato precisa che questa soluzione non potrà essere definitiva, ma che al momento è l'unica in grado di rispondere in tempi brevi ai problemi posti dai cosiddetti asilanti recalcitranti. Benché non ottimale, l'ubicazione risulta comunque marginale e facilmente delimitabile rispetto alla città e soddisfa i requisiti minimi in materia di relazioni sociali e culturali. Risulta inoltre sorvegliabile da parte degli agenti di sicurezza interni e dall'esterno da parte della polizia cantonale e comunale.

## **8. I COSTI**

Sorveglianza e sicurezza saranno affidate a un'agenzia di sorveglianza privata che affiancherà il funzionario della SEPTEM nelle attività di direzione del Centro.

I costi annuali di gestione vengono valutati in

- Fr. 30.000.- per la locazione
- Fr. 1.020.000 per la sorveglianza e sicurezza.

Dal momento che la spesa supera il milione di franchi, ed è quindi largamente superiore al limite concesso dalla nuova Costituzione cantonale per l'assoggettamento di spese nuove ricorrenti al referendum finanziario facoltativo, necessita dell'approvazione di una norma legale specifica da parte del Gran Consiglio. Da qui perciò la richiesta del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda i costi non va dimenticato che evidentemente la somma indicata è l'importo massimo. Meno sono gli ospiti, meno sarà l'impiego degli agenti di sicurezza. Inoltre è stato ritenuto quale importo base quello di fr. 50.- all'ora, che alla resa dei conti potrebbe essere inferiore.

La sorveglianza è affidata a un'agenzia privata che affiancherà il funzionario della SEPTEM. È possibile reperire agenti che hanno già maturato esperienze in questo campo, per esempio nel centro di accoglienza di Chiasso. Inoltre gli incaricati dovranno seguire un corso di formazione per la sorveglianza di persone. Ovviamente il centro dovrà poter contare su una collaborazione e una stretta sorveglianza da parte della Polizia cantonale e comunale di Lugano.

Il Dipartimento prevede un'occupazione media del centro dell'80-90%, per cui l'ampiezza prevista dovrebbe all'inizio bastare. L'esito dell'esperimento servirà poi da base per la creazione di una struttura definitiva. Ricordiamo che sulla base di questa previsione si può contare su un rimborso spese da parte della Confederazione di 70-80.000 franchi all'anno. Sono in corso trattative per ottenere di più, dal momento che l'esperimento suscita l'interesse sia della Confederazione, sia degli altri Cantoni. In particolare, Berna e San Gallo sono interessati all'esperimento ticinese, mentre Lucerna propugna una soluzione analoga, a carico della Confederazione.

La Commissione invita il Consiglio di Stato ad insistere affinché la Confederazione si assuma precise responsabilità nell'ambito anche di questa sorveglianza degli asilanti e quindi si occupi anche del suo finanziamento.

## 9. CONCLUSIONI

Sono sempre più frequenti i casi in cui, fra i normali richiedenti l'asilo, si insinuano persone con obiettivi diversi. I canali di spaccio della droga sembrano in particolare far uso di questa possibilità con una certa regolarità. I diretti interessati sanno inoltre che il loro soggiorno in Svizzera sarà per forza di cosa di breve durata per cui non si preoccupano minimamente di rispettare leggi e regole del paese che li ospita, se non nell'intento di farsi scoprire il più tardi possibile.

Risulta quindi particolarmente difficile far fronte a questo fenomeno e nel contempo praticare una politica dell'asilo ispirata ai migliori principi umanitari. Di conseguenza anche la politica dell'immigrazione abbisogna di mezzi e strumenti che permettano di contenere il fenomeno fin dal suo insorgere e impedirgli così di arrecare danni importanti non soltanto al paese d'accoglienza e alla sua popolazione, ma anche agli stessi richiedenti l'asilo degni di tale definizione. L'intervento appare tanto più importante in quanto il movimento è destinato ad ampliarsi, con l'arrivo di nuovi profughi da paesi sempre più lontani, non solo geograficamente, ma anche socialmente e culturalmente.

A fronte di quanto appena descritto è senz'altro opportuno che le preposte autorità operino in modo equilibrato, da una parte con importanti sforzi e mezzi nel settore dell'accoglimento e dell'assistenza (e in questo ambito la Svizzera fornisce un livello di prestazioni del tutto apprezzabile come dimostrato dallo studio del Forum svizzero per lo studio delle Migrazioni dell'Università di Neuchâtel, "Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich") ma dall'altra anche potendo far uso di strumenti repressivi laddove il richiedente l'asilo non solo non dimostra attenzione per le regole di vita della società ospitante, ma addirittura ne minaccia in modo importante l'ordine e la sicurezza pubblica.

In questo senso l'iniziativa del Consiglio di Stato, pur con tutti i suoi limiti, sembra essere una risposta adeguata a una situazione contingente, ma che solleva non poche preoccupazioni fra i cittadini dei comuni e delle regioni più direttamente posti a contatto con il problema dei richiedenti l'asilo. L'esperienza – per il momento nuovissima e limitata nel tempo – dirà se, quando e come potrebbe essere necessaria una struttura definitiva, magari abbinata a un carcere amministrativo di cui il cantone presto o tardi dovrà dotarsi, da solo o in collaborazione con altri cantoni.



Per questi motivi, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio ad accettare le richieste del consiglio di Stato e di conseguenza il decreto legislativo così come presentato con il messaggio n. 5285 del 9 luglio 2002.

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Ignazio Bonoli e Attilio Bignasca, relatori  
Beltraminelli - Brenni - Croce - Foletti -  
Lepori Colombo - Lombardi - Lotti -  
Merlini - Pezzati - Poli - Sadis