

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4598 R	11 marzo 1997	ISTITUZIONI

della Commissione della legislazione sul messaggio 20 novembre 1996 concernente la legge di applicazione alla legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il 31 gennaio 1997 decadeva il decreto esecutivo inerente l'attuazione della legge federale 18 marzo 1994 (entrata in vigore il 1° febbraio 1995) concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (LMC), che modificava a sua volta la legge federale 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) e della legge federale 5 ottobre 1929 sull'asilo (LA).

Il 25 giugno 1996 questo Gran Consiglio ha pure deciso l'abrogazione della legge cantonale di applicazione dell'art. 14 della legge federale concernente la dimora ed il domicilio degli stranieri (incarcerazione in vista dell'allontanamento).

Sempre il 25 giugno 1996 questo Parlamento accettava all'unanimità l'iniziativa parlamentare generica 22 maggio 1995 dei colleghi Carlo Verda e Chiara Simoneschi-Cortesi intesa all'emanazione di una legge d'applicazione alla summenzionata LMC.

Si deve quindi colmare un vuoto legislativo, adottando la legge cantonale d'applicazione proposta con il presente messaggio.

OGGETTO

Con la LDDS viene demandata all'Autorità cantonale la competenza di ordinare la carcerazione, a ben determinate e precise condizioni, nei seguenti casi:

- art. 13a LDDS: carcerazione preliminare della durata massima di tre mesi.
Con la stessa si vuole garantire l'attuazione della procedura d'allontanamento, durante la preparazione della decisione di merito al diritto di soggiorno, di uno straniero privo di dimora o di domicilio;
- art. 13b LDDS: carcerazione in vista dell'allontanamento, che può durare tre mesi al massimo, e la proroga della stessa, fino a sei mesi al massimo. Detta carcerazione viene attuata allo scopo di garantire l'esecuzione di una decisione definitiva di allontanamento di uno straniero oppure se è già stata modificata una decisione di prima istanza d'allontanamento o d'espulsione dalla Svizzera;

- art. 47 LA: la cosiddetta piccola carcerazione della durata massima di 72 ore.

L'art. 1 cpv. 1 delle disposizioni finali della LMC obbliga poi i Cantoni ad adottare una legge in senso formale, che contempra le disposizioni d'attuazione necessarie all'esecuzione della legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

Il Consiglio di Stato ci propone pertanto una legge molto dettagliata, che demanda al regolamento solo agli aspetti squisitamente pratici e più soggetti a modifiche.

La Commissione condivide una simile impostazione legislativa, in quanto si disciplina una tematica (fra l'altro, le condizioni di detenzione), che tocca le restrizioni della libertà personale e, di conseguenza, si deve garantire, proprio a livello di legge in senso formale, il rispetto della dignità umana e dei più elementari diritti individuali.

Oltretutto, non si tratta necessariamente di stranieri perseguitati penalmente o già condannati per reati penali.

D'altra parte, le disposizioni in discussione sono chiare, complete, stringate ed opportunamente riferite a quelle della LDDS.

Nella legge cantonale vengono poi ripresi i precetti della recente ed alquanto copiosa giurisprudenza del Tribunale federale e della Corte Europea per i diritti dell'Uomo.

COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Come detto, la scrivente Commissione condivide la sistematica della novella legislativa. Ci si limita quindi a proporre l'indicazione nelle marginali di ogni articolo, ovviamente ove è il caso, il riferimento alla specifica norma della LDDS. Ciò per un'ulteriore chiarezza e facilità di applicazione.

Agli art. 5, 6 e 7 vengono proposte delle modificazioni prettamente formali.

La marginale dell'art. 12 viene corretta nel senso: *"Adolescenti che hanno compiuto 15 anni"*, e non 16 e ciò per essere in consonanza con l'art. 13 c cpv. 3 LDDS.

Unica, ma comunque importante, divergenza con il testo governativo è costituita dall'art. 4.

Infatti, la Commissione non condivide, sebbene dettagliatamente motivata, la proposta di designare l'Autorità giudiziaria competente a confermare, annullare e prorogare la carcerazione, a ordinare la perquisizione domiciliare o di altri locali "fra i Magistrati in carica senza competenze penali".

A tal proposito va ricordato che nell'abrogato decreto esecutivo adottato dal Consiglio di Stato il 4 luglio 1995, dette competenze erano state attribuite al Giudice dell'istruzione e dell'arresto (GIAR).

Inoltre, nel rapporto 11 giugno 1996 dell'on. Giovanni Merlini sull'anzidetta iniziativa generica degli on. Verda e Simoneschi-Cortesi e fatto proprio all'unanimità dal Gran Consiglio, si indicava esplicitamente di attribuire ancora al GIAR simili competenze. Nel citato rapporto si affermava:

"Considerate le specifiche funzioni e competenze attribuite al GIAR dal nuovo Codice di procedura penale ticinese (ben diverse da quelle che espletava il giudice istruttore sotto l'imperio del vecchio Codice che si ispirava al sistema inquisitorio) ed in virtù dell'esperienza di questo magistrato nel verificare la legalità degli arresti, si giustifica il conferimento al GIAR della competenza di esaminare la legalità e l'adeguatezza della carcerazione preliminare ai sensi dell'art. 13a LF e della carcerazione in vista dello sfratto ai sensi dell'art. 13b LF."

Non si vede quindi perché si debba, demandando queste competenze a Magistrati civili, venir meno a precisi, ed oltretutto recenti, indirizzi istituzionalmente espressi. Già solo per questo motivo la proposta governativa è inopportuna.

Le motivazioni del Consiglio di Stato per escludere il GIAR sono ampiamente attinte dalla giurisprudenza del Tribunale federale, che non ha ritenuto corretta l'attribuzione delle competenze in parola al giudice istruttore, ossia ad un Magistrato penale.

Trattandosi infatti di misure amministrative, l'Alta Corte ritiene, da un lato, che il giudice adito a confermare la carcerazione non debba essere influenzato dal diritto penale e, d'altro lato, che lo straniero oggetto di misure coercitive possa considerare di essere privato della libertà per motivi penali.

Il Giudice dell'istruzione e dell'arresto (GIAR) non è tuttavia un giudice istruttore, ossia un Magistrato penale.

Il legislatore cantonale, istituendo il GIAR, ha infatti voluto creare un'Autorità giudiziaria indipendente in materia di privazione della libertà, tanto è vero che non ha facoltà di raccogliere prove e di decidere il merito. Va pure detto che il GIAR è ormai riconosciuto dagli utenti quale figura indipendente in materia. In altre parole, il giudice istruttore svolge un'attività inquisitoria, mentre il GIAR un'attività giudicante. La Commissione ritiene pertanto opportuno demandare ancora al GIAR le competenze di Giudice delle misure coercitive, non intravedendo l'incompatibilità indicata dal Tribunale federale nelle legislazioni di quei Cantoni, che hanno incaricato il loro giudice istruttore.

Non bisogna poi dimenticare che le decisioni del GIAR potranno essere impugnate al Tribunale cantonale amministrativo (art. 31). Quindi ulteriore garanzia per lo straniero di rivolgersi ad un'Autorità civile.

Oltre alle anzidette motivazioni, vi sono poi delle considerazioni prettamente pratiche a sostegno della tesi commissionale, che trovano, del resto, conforto nell'esperienza concreta estremamente positiva.

Intanto, nel 1996 ci sono stati 20 casi di carcerazione e nei tre anni precedenti 120. Inoltre, conformemente all'art. 27, il Giudice deve esaminare la legalità e l'adeguatezza delle decisioni di carcerazione al più tardi il giorno successivo all'ordine di carcerazione stesso, sentendo personalmente la persona straniera.

Se la competenza fosse di un Giudice civile, il rispetto di un simile termine, invero ristretto, ma comunque rispettoso dell'art. 5 della Costituzione cantonale, sarebbe alquanto problematico.

Si pensi solo alla poca dimestichezza di un Giudice civile con gli organi della Polizia cantonale, la Sezione degli stranieri, la Sezione dell'esecuzione delle pene e delle misure e, soprattutto, con la necessità di organizzare con picchetto annuale al fine di essere reperibile in ogni momento.

Con la competenza al GIAR, questi problemi non ci sarebbero: il picchetto sarebbe un semplice cumulo con gli incumbenti espletati per gli arrestati per motivi penali.

La Commissione non ritiene nemmeno opportuno che sia il Gran Consiglio a designare il Giudice delle misure coercitive "fra i Magistrati in carica senza competenze penali" (art. 4 cpv. 2 del messaggio). Quale Commissione parlamentare formulerebbe la proposta e secondo quali criteri?

Da ultimo va precisato che il direttore del Dipartimento, on. Alex Pedrazzini, con scritto 27 gennaio 1997 alla Commissione, ammette che la soluzione governativa è frutto di un eccessivo scrupolo giuridico.

La Commissione propone pertanto un nuovo art. 4 del seguente tenore:

"Il Giudice delle misure coercitive (in seguito Giudice) previsto dalla LMC è il giudice dell'istruzione e dell'arresto (GIAR)".

Per tutte queste argomentazioni, la Commissione della legislazione invita il Gran Consiglio ad approvare il disegno di legge annesso al presente rapporto.

Per la Commissione della legislazione:

Marco Fiori, relatore

Baggi - Bergonzoli S., con riserva -

Bobbià - Carobbio Guscetti, con riserva -

Camponovo - Ferrari-Testa - Genazzi -

Lepori Colombo - Marzorini, con riserva -

Merlini - Nova, con riserva -

Pantani, con riserva - Righinetti -

Verda, con riserva

Disegno di

LEGGE

cantonale di applicazione alla legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

- visto il messaggio 20 novembre 1996 n. 4598 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 11 marzo 1997 n. 4598 R della Commissione della legislazione;
- richiamata la legge federale del 18 marzo 1994 concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri,

d e c r e t a:

TITOLO I - DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1

Scopo

La presente legge disciplina l'applicazione della legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (in seguito LMC) che modifica la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931 (LDDS) e la legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 (LA).

Articolo 2

Provvedimento
sostitutivo

¹Può essere ordinato un provvedimento sostitutivo se lo scopo della carcerazione può essere raggiunto con la prestazione di una cauzione, con il deposito dei documenti, con la regolare comparizione, con la residenza in un luogo determinato o altri provvedimenti idonei.

²I provvedimenti di cui al cpv. 1 possono essere decisi singolarmente o cumulativamente.

TITOLO II - AUTORITÀ E COMPETENZE

Articolo 3

Consiglio di Stato

¹Per quanto non previsto dalla legge, il Consiglio di Stato stabilisce mediante Regolamento le modalità di esecuzione, segnatamente in relazione alla designazione dell'autorità amministrativa competente ad ordinare ed eseguire le misure.

²In particolare il Consiglio di Stato designa l'autorità amministrativa competente a:

- emanare la decisione di carcerazione secondo la LMC, la proroga della stessa, nonché quella di stato di fermo;
- emanare la decisione di divieto di abbandono di un territorio, di divieto di accedere ad un territorio, nonché di ogni altro provvedimento sostitutivo atto a garantire l'applicazione della legge federale;
- informare la persona designata a norma dell'art. 13d cpv. 1 LDDS;
- ordinare ed eseguire la perquisizione corporale a norma dell'art. 14 cpv. 3 LDDS.

Articolo 4

Giudice delle misure
coercitive
(art. 13c cpv. 2 LDDS)

Il Giudice delle misure coercitive (in seguito Giudice) previsto dalla LMC è il Giudice dell'istruzione e dell'arresto (GIAR).

Articolo 5

Competenze del
Giudice

Il Giudice conferma la carcerazione o la proroga, ordina la perquisizione domiciliare o di altri locali e la scarcerazione.

TITOLO III - PROCEDURA E DIRITTI

	<u>Articolo 6</u>
Perquisizione corporale (art. 14 cpv. 3 LDDS)	La perquisizione corporale della persona straniera può essere effettuata solamente da persone dello stesso sesso.
	<u>Articolo 7</u>
Diritto di essere sentito	La persona straniera ha diritto di essere sentita prima che l'autorità amministrativa le intimi una decisione concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.
	<u>Articolo 8</u>
Interprete	La persona straniera che non conosce la lingua italiana ha diritto, in ogni stadio della procedura, alla presenza di un interprete.
	<u>Articolo 9</u>
Patrocinatore (art. 13d cpv. 1 LDDS)	La persona straniera può avvalersi in ogni stadio della procedura dell'assistenza di un patrocinatore.
	<u>Articolo 10</u>
Gratuito patrocinio	La persona straniera che giustifica di non essere in grado di sopportare alle spese del patrocinatore può chiedere il gratuito patrocinio.
	<u>Articolo 11</u>
Designazione dell'interprete, del patrocinatore e concessione del gratuito patrocinio	Le normative del Codice di procedura penale sono applicabili per la designazione dell'interprete, del patrocinatore e la concessione del gratuito patrocinio.
	<u>Articolo 12</u>
Adolescenti che hanno compiuto i 15 anni (art. 13c cpv. 3 LDDS)	L'adolescente ha diritto all'assistenza dei servizi sociali secondo la legislazione in materia di protezione dell'adolescenza.

TITOLO IV - CARCERAZIONE, LOCALI E REGIME

	<u>Articolo 13</u>
Durata della carcerazione (art. 13b cpv. 3 LDDS)	La durata della carcerazione deve essere limitata al minimo indispensabile.
	<u>Articolo 14</u>
Locali (art. 13d cpv. 2 LDDS) e regime di carcerazione	¹ La carcerazione è di principio eseguita in locali adeguati e separati da quelli destinati alla carcerazione preventiva o all'esecuzione della pena. ² Per quanto non stabilito dalla legge il regolamento prevede le condizioni materiali e le modalità del regime di carcerazione, indicando inoltre i rimedi di diritto e l'autorità di ricorso.
	<u>Articolo 15</u>
Diritti	La persona straniera carcerata ha diritto al rispetto della sua dignità, della sua integrità fisica e psichica e delle sue convinzioni religiose.
	<u>Articolo 16</u>
Informazione (art. 13d cpv. 1 LDDS)	La persona straniera carcerata è informata, in una lingua che capisce, sulle disposizioni generali e particolari attinenti i suoi diritti e doveri, nonché sulla possibilità di avvisare della sua incarcerazione una persona da lei designata residente in Svizzera.
	<u>Articolo 17</u>
Visita medica	Ogni persona straniera carcerata è visitata dal medico incaricato al più tardi entro 7 giorni dalla sua incarcerazione.
	<u>Articolo 18</u>
Lavoro (art. 13d cpv. 2 LDDS)	Per quanto possibile alla persona straniera carcerata è offerta un'occupazione adeguata remunerata.

	<u>Articolo 19</u>
Passeggio	La persona straniera carcerata ha diritto ad almeno 1 ora di passeggio al giorno all'aria aperta.
	<u>Articolo 20</u>
Corrispondenza	La persona straniera carcerata può intrattenere, a sue spese, libera corrispondenza scritta, telefonica o per fax.
	<u>Articolo 21</u>
Visite (art. 13d cpv. 1 LDDS)	La persona straniera carcerata può ricevere liberamente in visita i familiari, i rappresentanti di enti umanitari ed assistenziali o altre persone.
	<u>Articolo 22</u>
Limitazioni	L'autorità amministrativa può limitare in tutto od in parte i diritti di cui agli artt. 14-21 per motivi di ordine pubblico o allorché il loro utilizzo sia di aggravio agli sforzi delle autorità nei preparativi della partenza.
	<u>Articolo 23</u>
Perquisizioni	La persona straniera carcerata come pure i suoi effetti personali e la sua camera possono essere perquisiti.
	<u>Articolo 24</u>
Sanzioni	¹ L'autorità amministrativa può pronunciare una sanzione disciplinare nei confronti della persona carcerata che ha violato le comuni regole della detenzione o dell'Istituto. ² La sanzione può consistere nell'ammonimento, la limitazione di taluni diritti di cui agli artt. 14-21 o l'isolamento. ³ La durata della detenzione in stato di isolamento non può superare i cinque giorni.
	<u>Articolo 25</u>
Reclamo	La persona straniera carcerata ha in ogni momento il diritto di formulare un reclamo contro le condizioni di detenzione o le misure restrittive di cui è oggetto.

TITOLO V - CARCERAZIONE E SCARCERAZIONE

	<u>Articolo 26</u>
Invio degli atti all'autorità giudiziaria	L'autorità amministrativa invia immediatamente al Giudice la decisione di carcerazione ed il relativo incarto.
	<u>Articolo 27</u>
Esame della carcerazione e udienza (art. 13c cpv. 2 e 3 LDDS)	Il Giudice esamina la legalità e l'adeguatezza delle decisioni sottoposte alla sua conferma, al più tardi il giorno successivo all'ordine di carcerazione, sentendo personalmente la persona straniera e confermandone la carcerazione oppure ordinandone l'immediata liberazione comminando, se del caso, una misura sostitutiva ai sensi dell'art. 2.
	<u>Articolo 28</u>
Istanza di scarcerazione (art. 13c cpv. 4 LDDS)	Il Giudice decide entro otto giorni feriali in merito all'istanza di scarcerazione.
	<u>Articolo 29</u>
Richiesta di proroga (art. 13b cpv. 4 LDDS)	La richiesta di proroga della carcerazione deve essere motivata ed inoltrata al Giudice al più tardi sette giorni prima della scarcerazione prevista dalla decisione.
	<u>Articolo 30</u>
Termine della carcerazione (art. 13c cpv. 5 LDDS)	La carcerazione ha termine se: a) il motivo della carcerazione è venuto a mancare; b) l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi; c) l'istanza di scarcerazione è stata accolta; d) la persona carcerata inizia a scontare una pena o una misura privativa della libertà.

TITOLO VI - RIMEDI DI DIRITTO

Articolo 31

Ricorso contro la decisione di carcerazione

La decisione di carcerazione confermata dal Giudice è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dalla notifica.

Articolo 32

Ricorso contro altre decisioni

¹La decisione dell'autorità amministrativa è impugnabile al Giudice entro 15 giorni dalla notifica.

²La decisione del Giudice è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dalla notifica.

Articolo 33

Effetto sospensivo

I ricorsi in materia di misure coercitive concernenti il diritto degli stranieri non hanno effetto sospensivo

TITOLO VII - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Articolo 34

Norma transitoria

La presente legge si applica a tutte le procedure in corso al momento della sua entrata in vigore.

Articolo 35

Entrata in vigore

Decorati i termini per l'esercizio nel diritto di referendum la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.

Seduta VIII: 12 maggio 1997

(Seduta pomeridiana)

SOMMARIO

Comunicazione della presidenza in merito alla politica adottata dalle Ferrovie federali svizzere - Presentazione di messaggi - Privatizzazione della scuola d'infanzia, dichiarazioni del Sindaco Mauro Dell'Ambrogio (Interpellanza) - Patrocinio dello Stato in favore del comune di Breganzona nella procedura di realizzo del terreno di proprietà della "Hypothecaria Anstalt" a Breganzona (Interpellanza) - Sburocratizzazione nelle procedure di approvazione di progetti di rilevante interesse socio-economico (Mozione) - Modifica degli art. 18 cpv. 1 e 27 cpv. 1 della legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1954 (Iniziativa parlamentare elaborata) - Modifica dell'art. 6 cpv. 2 della legge sull'iniziativa popolare, sul referendum e sulla revoca del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1954 (Iniziativa parlamentare elaborata) - Modifica dell'art. 2 cpv. 1 della legge istitutiva dell'Azienda elettrica ticinese, che ne definisce lo scopo, ampliandolo alla trasmissione delle telecomunicazioni integrate (Iniziativa parlamentare elaborata) - Modifica del capitolo III (Misure di previdenza) della legge sull'onorario e sulle previdenze a favore dei membri del Consiglio di Stato e per l'assoggettamento dei Consiglieri di Stato alla legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato (Iniziativa parlamentare elaborata) - Modifica dell'art. 292 della legge tributaria (Iniziativa parlamentare elaborata) - Modifica dell'art. 8 relativo alla legge sui consorzi del 21 luglio 1913 (Iniziativa parlamentare elaborata) - Adozione di una legge sul coordinamento edile e pianificatorio (Iniziativa parlamentare elaborata) - Adozione di norme concernenti la concessione di beni culturali in pagamento di imposte di successione, rispettivamente di donazione (Iniziativa parlamentare generica) - Rapporti commissionali sull'iniziativa parlamentare 10 giugno 1996 presentata nella forma generica dall'on. Carlo Verda e confirmatari per una legge cantonale che protegga il consumatore contro gli abusi in materia di crediti al consumo (piccolo credito) - Chiusura della seduta e rinvio.

Annessi:

1. Iniziativa parlamentare 10 giugno 1996 presentata nella forma generica dall'on. Carlo Verda e confirmatari per una legge cantonale che protegga il consumatore contro gli abusi in materia di crediti al consumo (piccolo credito);
2. Rapporto 21 marzo 1997 della maggioranza della Commissione della legislazione;
3. Rapporto 21 marzo 1997 della minoranza della Commissione della legislazione.