

Messaggio

numero **4598**
data **20 novembre 1996**
dipartimento **Istituzioni/Istruzione
e cultura**

Concernente la legge di applicazione alla Legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra approvazione il disegno di legge di applicazione alla Legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

I. Introduzione

1. Breve istoriato

Il 18 marzo 1994 le Camere federali hanno approvato la Legge federale concernente le misure coercitive in materia di stranieri (LMC), che modificava alcuni disposti della Legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri del 26 marzo 1931 (LDDS) e della Legge sull' asilo del 5 ottobre 1979 (LA).

Impugnata con il referendum, la nuova Legge federale è stata accettata in votazione popolare il 4 dicembre 1994 con 1'435'040 voti a favore e 533'297 contrari. Nel nostro Cantone i voti favorevoli sono stati 50'603 e quelli contrari 19'660.

A seguito dell' entrata in vigore della nuova Legge federale, il Consiglio di Stato ha adottato il 4 luglio 1995 un decreto esecutivo sulle disposizioni di attuazione della Legge federale del 18 marzo 1994 concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (cfr. RL 1.1.2.2.2) che decadrà ope legis il 31 gennaio 1997.

Contemporaneamente all' adozione del decreto esecutivo il Consiglio di Stato ha promulgato il Messaggio n. 4421 concernente l' abrogazione della superata Legge cantonale di applicazione dell' art. 14 LDDS (incarcerazioni in vista dell' allontanamento).

L' abrogazione di questa legge è stata decisa dal Gran Consiglio il 25 giugno 1996.

2. Consultazione sul progetto di Legge di applicazione alla legislazione federale in materia di persone straniere

Nel corso del mese di luglio 1996 il Dipartimento delle istituzioni ha posto in consultazione un progetto di Legge di applicazione alla legislazione federale in materia di stranieri.

Tale progetto di Legge perseguiva tre obiettivi principali, ovvero:

- consegnare in un unico atto legislativo formale le norme di applicazione alla LMC;
- riordinare ed unificare sotto il profilo formale la legislazione cantonale in materia di persone straniere;
- introdurre una migliore applicazione ed esecuzione dei disposti federali.

Le risposte pervenute al Dipartimento delle istituzioni hanno sottolineato come la concentrazione, in un unico corpo legislativo, di normative sostanzialmente diverse dal profilo del loro contenuto materiale - nella specie da un lato riferite alla privazione della libertà individuale dall' altro connesse al rilascio di autorizzazioni di soggiorno o di lavoro - malgrado gli espliciti iniziali intenti non avrebbe portato ad una maggiore chiarezza nella materia.

Quest' osservazione è condivisa dal Consiglio di Stato: ragione per la quale le normative relative alle misure coercitive fanno oggi parte di un disegno di Legge a sé stante.

3. Disegno di legge

Il disegno di Legge cui si propone l' adozione si compone di 35 disposizioni e demanda al regolamento solo i punti di minore importanza nonché la

regolamentazione degli aspetti squisitamente pratici o più soggetti a modifiche, segnatamente sulla scorta della giurisprudenza del Tribunale federale (TF) o della Corte Europea per i diritti dell' Uomo.

La normativa pertanto non è una legge quadro. La decisione del Consiglio di Stato di presentare una legge più dettagliata procede da precisi e ben definiti intenti, ovvero, fra altri, quello di trasporre a livello legislativo i parametri ammissibili alla limitazione della libertà personale di un individuo oggetto di misure coercitive.

Il disegno di Legge tiene inoltre conto delle conclusioni del Rapporto 11 giugno 1996 della Commissione della legislazione sull' Iniziativa parlamentare generica Verda/Simoneschi-Cortesi del 22 maggio 1995 "per una legge di applicazione cantonale, relativa alla LF sulle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, rispettosa della dignità umana".

4. Considerazioni d' ordine generale

È notorio che uno dei motivi che portarono all' emanazione della LMC fu il problema dello spaccio di stupefacenti connesso a coloro che, durante l' evasione della domanda di asilo, soggiornavano nel nostro paese: non a caso d' altronde la legge venne in un primo tempo battezzata "Lex Letten". In verità l' esperienza ha in seguito dimostrato che le persone incarcerate provenienti dal settore dell' asilo - o meglio cui era stato rifiutato l' asilo e che soddisfacevano i requisiti dell' art. 13b LDDS - sono divenute, perlomeno in Ticino, una minoranza. Infatti, se nel 1993 su 405 decisioni di carcerazione 314 concernevano persone che avevano inoltrato una domanda di asilo (77.53 %), nel 1994 la quota fu di 58 persone su un totale di 191 decisioni di carcerazione (30.36 %).

Nei primi 18 mesi dall' entrata in vigore della LMC le decisioni di carcerazione sono state complessivamente 169, di cui 24 inerenti a persone che avevano inoltrato una domanda di asilo (14.20 %); delle 169 decisioni solo una concerneva una decisione di carcerazione preliminare ai sensi dell' art. 13a LDDS.

Va comunque precisato che il 1993 ha costituito un caso eccezionale dovuto alla presenza in Ticino - e più specificatamente a Chiasso - di uno dei quattro Centri di registrazione dell' Ufficio federale dei rifugiati: in quell' anno vi fu invero un considerevole numero di cittadini albanesi che, sfuggito al rimpatrio ordinato dalle autorità italiane, aveva inoltrato una domanda di asilo in Svizzera vedendosi tuttavia intimare dal citato Centro una decisione di non entrata nel merito con partenza immediata dal suolo elvetico.

II. Autorita' competente in materia di misure coercitive

1. Diritto vigente

Il Decreto esecutivo sulle disposizioni di attuazione alla Legge federale del 18 marzo 1994 concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (RL 1.2.2.2) conferisce al Dipartimento delle istituzioni la competenza amministrativa nell' ordinare la carcerazione preliminare (art. 13a LDDS), la carcerazione in vista dell' allontanamento e la proroga della stessa (art. 13b LDDS), nonché la competenza di pronunciare il divieto di abbandono di un determinato territorio o di entrata in esso (art. 13e LDDS).

Lo stesso decreto attribuisce al giudice dell' istruzione e dell' arresto (GIAR) la competenza di confermare, annullare e prorogare la carcerazione. Egli è abilitato a verificare la legalità e l' adeguatezza delle decisioni prese dall' Autorità amministrativa. Il controllo da parte del magistrato deve avvenire "il più tardi entro 96 ore dal momento della carcerazione". Lo stesso magistrato è tenuto a decidere le istanze di scarcerazione.

Contro le decisioni del GIAR in materia di carcerazione è data facoltà di ricorso alla Camera dei ricorsi penali del Tribunale d' appello (CRP) entro 10 giorni dall' intimazione.

Per quanto concerne le autorità, il decreto riprende quindi la già citata ed abrogata legge di applicazione dell' articolo 14 LDDS (cfr. Messaggio 3274 del 23 febbraio 1988 nonché il relativo verbale del Gran Consiglio del 13 marzo 1989, pagg. 1420 segg.).

2. Autorità giudiziaria

Contrariamente alle competenze procedurali appena ricordate, il presente disegno di Legge attribuisce le competenze attualmente esercitate dal GIAR e dalla CRP al Giudice delle misure coercitive, rispettivamente al Tribunale cantonale amministrativo

(TCA).

Va detto che nel predetto rapporto 11 giugno 1996 la Commissione della legislazione aveva proposto il mantenimento della figura del GIAR quale autorità giudiziaria in materia di misure coercitive. Considerazioni d' ordine giuridico e pratico hanno tuttavia indotto questo Consiglio a proporre un cambiamento nel vigente assetto e quindi conferire ad altro magistrato la competenza nell' ambito delle misure coercitive.

La proposta ha il pregio d' essere, contrariamente ad altre prospettate, inequivocabilmente rispettosa dei dettami imposti dall' art. 5 § 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell' uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; Kälin in AJP 95/839; Zünd in AJP 95/855; Uebersax in Recht 95/65s; cfr. anche il Messaggio del Consiglio federale, FF 1994 I 295; anche Villiger, Handbuch der EMRK, pagg. 216 segg. e Trichilo, RIDU 1993/112 segg.) ed alla prassi più recente del TF il quale ha avuto occasione di stabilire che un giudice dell' istruzione (Untersuchungsrichter; AJP 95/856) può essere influenzato dal diritto penale, soprattutto in relazione ai contenuti dell' art. 13a let. e LDDS che prevede la carcerazione di uno straniero se questi "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".

Proprio l' accezione, diversa da quella vigente nel diritto penale, di minaccia in modo grave" o "espone a serio pericolo la vita o la salute altrui" (vedi i delitti legati alla legge sugli stupefacenti) potrebbe dare adito ad un' interpretazione difforme della volontà del legislatore delle misure coercitive il quale, oltre alla predetta "minaccia", presuppone altre condizioni di base per rendere possibile la privazione della libertà di movimento a determinate cerchie di persone straniere (AJP 95/839; Messaggio, FF 1994 I 282 segg.; cfr. DTF del 28 marzo 1995 in re Diallo, pag. 7, e DTF del 29 giugno 1995 in re Kamara, pag. 6).

In questo contesto ed a sostegno della scelta del Consiglio di Stato, si rileva che i Cantoni di Berna, Ginevra e Vallese sono stati sconfessati dal TF in quanto, quale autorità competente in materia di misure coercitive, avevano previsto un giudice istruttore.

Vi è pure da aggiungere che il rischio di convergenze procedurali con il diritto penale attraverso le nuove normative federali oltre che innegabile è assodato. Il Messaggio della LMC è in tale contesto chiaro:

"(...) Occorre tuttora partire dal presupposto che deve essere attuato in primo luogo il procedimento penale ed eseguita la pena o la misura pronunciata. L' esecuzione di una tale pena o misura è preminente in ogni modo sulla carcerazione a scopo preventivo o di sfratto. (...) Nella minima parte dei casi entra inoltre in considerazione, secondo la prassi dei nostri tribunali, una pena detentiva senza condizionale... . (...). Le misure previste in materia di stranieri e di asilo devono permettere di completare le possibilità offerte dal diritto penale e di contrastare, nella misura possibile, già a livello di prevenzione, le violazioni gravi degli obblighi nella procedura di allontanamento" (FF 1994 I 284)."

Dicasi inoltre che il TF si è espresso negativamente in merito alla possibilità che un giudice unico appartenente ad un collegio a carattere penale si occupi, in modo esclusivo, di persone straniere dal lato amministrativo poiché, da un profilo oggettivo, si potrebbe concludere che non ci si trovi di fronte ad un tribunale imparziale (AJP 95/856; sull' imparzialità oggettiva e soggettiva cfr. anche la decisione della Corte europea dei diritti dell' uomo del 26.11.1992 in re B., pubbl. in RIDU 1993/148 segg., nonché la già citata DTF in re Kamara, pag. 7 -Dabei ist zu berücksichtigen, dass das über die Rechtmässigkeit und Angemessenheit der Haft befindende Gericht nicht nur tatsächlich unabhängig und unparteilich sein soll, es muss zudem auch nach aussen hin seine Unabhängigkeit glaubwürdig vermitteln-).

Riassumendo si può in sostanza concludere che l' Alta Corte, mediante la sua prassi, abbia inteso scongiurare il pericolo da un lato che il giudice adito a confermare la carcerazione venga influenzato dal diritto penale (DTF del 6 giugno 1995 in re Chemillet, pag. 5, concernente in particolare l' autorità ricorsuale -... la Chambre d' accusation peut difficilement être l' autorité judiciaire indépendante prévue par l' art. 13c al. 2 LSEE, puisqu' en matière de procédure pénale elle est autorité de recours contre les décisions du Juge d' instruction, y compris pour ce qui touche à la détention préventive ...- nonché del 29 giugno 1995 in re Kamara, pag. 6 -Ein Haftrichter, dessen vorrangige Aufgabe es ist, die Voruntersuchung in Strafsachen zu führen, läuft Gefahr, sich von dieser Funktion nicht vollständig zu lösen, und bietet insoweit nicht die

Garantien, welche für einen mit einem schwebenden Ausweisungsverfahren legitimierten Freiheitsentzug erforderlich sind-) e dall' altro che la persona straniera oggetto di misure coercitive possa ritenere di essere privata della libertà per motivi penali (DTF in re Diallo, pagg. 8-9 -Mit dem Begriff des Untersuchungsrichters wird aber zu Recht die Vorstellung verbunden, dass er die Strafuntersuchung führt und dass er im Strafverfahren Untersuchungshaft anordnet. Eine Person, welche verhaftet wird, dürfte regelmässig annehmen, sie werde einer Straftat beschuldigt- e in re Kamara, pag. 7 -Ein Ausländer, dem tatsächlich Straftaten zur Last gelegt werden und andererseits in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft genommen werden soll, kann auch dann nicht Vertrauen in die Unparteilichkeit des Untersuchungsrichters als Haftrichter haben, wenn er durch einen anderen Untersuchungsrichter in der Strafsache vernommen wird-).

L' art. 61 cpv. 2 della Legge organica giudiziaria civile e penale (LOG, RL 3.1.1.1) prescrive che la CRP "decide i ricorsi contro le operazioni delle autorità di istruzione e di accusa ed in genere accudisce alle mansioni che le sono devolute dalla legge di procedura penale". L' art. 284 cpv. 1 let. a del Codice di procedura penale (in vigore dal 1. gennaio 1996; CPP, RL 3.3.3.1) dal canto suo invece prescrive che la CRP "è autorità di ricorso contro le decisioni del giudice dell' istruzione e dell' arresto e contro i provvedimenti del presidente del Tribunale competente in materia di privazione della libertà personale, nonché contro le decisioni del giudice dell' istruzione e dell' arresto in materia di sequestri" (cfr. anche il Messaggio del Consiglio di Stato n. 3163 dell' 11 marzo 1987 concernente la revisione totale del CPP, ad art. 235, pagg. 272 segg.). Da ciò ben si comprende come occorresse vagliare se, in relazione alla tematica delle misure coercitive in materia di persone straniere, la CRP ed il GIAR fossero da ritenere istanze in grado di soddisfare i criteri imposti dall' art. 5 cifra 4 CEDU.

Nel nostro ordinamento giuridico cantonale, come già accennato, il GIAR è anche un' autorità giudicante: egli pertanto non è da parificare ad un "semplice" giudice istruttore; d' altro canto la creazione della figura del GIAR procedette dalla volontà di garantire l' esistenza di un magistrato indipendente, imparziale, equidistante e neutrale (cfr. Messaggio del Consiglio di Stato n. 3163-A, pag. 14 e relativo Rapporto n. 3163-A, pag. 18; verbali del Gran Consiglio relativi agli interventi degli onorevoli Giudici - 22.9.92, pagg. 1560 segg. -, Pedrazzini - 23 settembre 1992, pag. 1604 -, nonché Verda - 23 settembre 1992, pag. 1614 -). Ora, sul fatto che la figura del GIAR inglobi, dal profilo della tematica penale, questi attributi non vi è motivo di dubitare; altre riflessioni portano però a concludere che egli, in materia di misure coercitive, non garantisca, perlomeno formalmente, quell' imparzialità pretesa dall' art. 5 cifra 4 CEDU. Del resto è indicativo il fatto che la creazione del GIAR sia stata contestuale alla revisione del CPP, fatto questo che ne accomuna la figura al preciso contesto penale e che delinea il suo ambito di competenza essenzialmente riferito al controllo dell' operato dei procuratori pubblici.

Anche in sede granconsigliare, dove si parlò di materia "estremamente tecnica", "ostica e di difficile comprensione" (Ono Righetti, verbale del 23.9.92, pag. 1611), non solo non si è fatto cenno alle limitazioni della libertà connesse al diritto amministrativo bensì - e ciò è significativo - la relatrice Ono Lepori Colombo ha anzi espressamente definito il GIAR quale magistrato penale (verbale del 23.9.92, pag. 1616). È evidente quindi che la preoccupazione palesata dal legislativo in relazione alla modifica del CPP coincideva unicamente con il desiderio di creare un magistrato sì indipendente, ma solo rispetto agli altri organi penali (Messaggio 3163-A, pag. 250, anche pag. 13). Dal profilo pratico, il fatto che il GIAR possa avere già incontrato la persona straniera in sede penale può ingenerare la preoccupazione che lo stesso magistrato, nella sua decisione circa la conferma della carcerazione amministrativa, sia influenzato dalla fattispecie penale riguardante la stessa persona straniera e ch' egli ha avuto modo di valutare in un precedente incontro. Eventualità, questa, chiaramente disapprovata dal TF nelle già ricordate sentenze.

Inoltre le competenze del GIAR rischierebbero di intrecciarsi, qualora egli dovesse intervenire come autorità penale nell' ambito delle misure coercitive in materia di persone straniere. Si pensi infatti che l' art. 13e cpv. 1 LDDS prescrive che "allo straniero privo di permesso di dimora o di domicilio che disturba o mette in pericolo la sicurezza e l' ordine pubblico l' autorità cantonale competente può imporre di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio, segnatamente al fine di lottare contro il traffico di stupefacenti." Ora, lo stesso GIAR è competente in materia di ricorsi

contro queste decisioni emesse dall' autorità amministrativa. Dal canto suo l' art. 23a LDDS prevede che "chi non ottempera alle misure giusta l' art. 13e LDDS è punito con l' arresto o con la detenzione fino ad un anno ove risulti che l' allontanamento o l' espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi" (la matrice penale di detta normativa è evidente; cfr. anche il Messaggio sulla LMC, FF 1994 I 301). In questi casi la persona straniera, che in taluni casi già avrebbe potuto incontrare il GIAR in ragione di una procedura penale confluita più tardi con il provvedimento amministrativo oppure poiché tale persona straniera aveva interposto ricorso nei confronti della decisione amministrativa di limitazione parziale della libertà, si vedrebbe confrontata con il medesimo magistrato nelle vesti di sorvegliante sull' attività del procuratore pubblico; addirittura, in caso di ulteriore recidiva, la persona straniera sarebbe ancora confrontata con il GIAR, agente stavolta quale autorità giudiziaria amministrativa in materia di carcerazione.

Alcuni Cantoni, alle prese con il medesimo dilemma, sono corsi ai ripari: attualmente, ad esempio, nel Cantone di Berna è un giudice civile ad occuparsi delle carcerazioni e contro la decisione del giudice è dato ricorso direttamente al TF; il Cantone di Ginevra dal canto suo ha invece investito della competenza il Tribunale amministrativo con possibilità di ricorso direttamente al TF dopo la decisione di quest' ultimo. Queste soluzioni pongono tuttavia alcuni problemi. Si ritiene infatti che la soluzione consistente nell' impugnativa diretta all' alta Corte non sia scevra da appunti: a prescindere dal fatto che, in materia di persone straniere, i ricorsi diretti al tribunale contro una decisione cantonale presentano un novum, va ricordato che l' art. 98a cpv. 1 della Legge federale sull' organizzazione giudiziaria (OG) impone espressamente ai Cantoni di istituire un' autorità giudiziaria di ultima istanza cantonale, nella misura in cui le decisioni di queste ultime siano direttamente impugnabili con ricorso di diritto amministrativo al TF.

Di riflesso, in ragione delle medesime considerazioni già enunciate la competenza della CRP nel presente disegno di Legge viene a cadere (cfr. anche DTF del 6 giugno 1995 in re Chemillet), ciò invero senza che vi sia la necessità perciò di procedere ad una modifica in tal senso della LOG ("lex posterior et specialis").

Nell' ambito del progetto di legge del 22 luglio 1996 messo in consultazione dal Dipartimento delle istituzioni si era proposto di attribuire le competenze di prima istanza (conferma della carcerazione) ad una camera o ad un giudice del Tribunale d' appello.

La proposta non ha però raccolto grandi favori sia perché decidere in sede ricorsuale era un collegio del medesimo Tribunale sia per il noto sovraccarico di lavoro del Tribunale d' appello.

Nell' ambito della procedura di consultazione è però stata formulata da più parti la proposta di designare quale giudice delle misure coercitive il Presidente del Tribunale delle espropriazioni, al quale, in verità, già competono alcune incombenze che esulano da quelle del Tribunale medesimo, segnatamente in materia di misure di limitazione della libertà personale a fine di assistenza (Legge sull' assistenza sociopsichiatrica del 26 gennaio 1983).

Va qui sottolineato come il Presidente del Tribunale delle espropriazioni e il suo sostituto soddisfino i requisiti di imparzialità ed indipendenza dettati dalla LMC e dalla prassi del TF.

Il disegno di legge propone una soluzione meno rigida lasciando al Gran Consiglio la facoltà di designare il Giudice competente fra i magistrati ticinesi già in funzione.

Non vincolando la designazione ad un Istituto della magistratura ticinese, si presenta una soluzione flessibile che potrebbe anche concretizzarsi in modo differente a seconda delle contingenze.

In ogni caso, in occasione della designazione il Gran Consiglio non potrà non tenere in considerazione le costanti precisazioni giurisprudenziali emanate sia dalla Corte europea sia dal TF.

III. Commento agli articoli

1. Disposizioni generali (artt. 1-2)

Quali provvedimenti limitanti la libertà di movimento la LMC prevede la carcerazione (art. 13a e 13b LDDS) e il divieto di accesso o abbandono di un territorio (art. 13e

LDDS).

Considerato come la privazione della libertà costituisca una sorta di ultima ratio nei confronti della persona straniera da allontanare, occorre sottolineare la possibilità ed il dovere per l' autorità, del resto già sancito dalla prassi del TF (DTF 121 II 105 segg.; DTF del 22 maggio 1996 in re Abdel Khalek) di deviare, laddove possibile, su misure meno incisive, quali il divieto di accesso o di abbandono di un territorio, l' obbligo di notifica della presenza alla polizia, il deposito di una cauzione, ecc. (DTF del 13 luglio 1995 in re K.; DTF del 4 ottobre 1995 in re Bahri).

Il disegno di Legge propone di inserire un apposito articolo (art. 2), considerato anche che la LMC non esplicita *expressis verbis* questa particolarità. In questo senso dunque la norma, pur non creando alcuna nuova prerogativa per la persona straniera rispetto a quanto già sancisce l' ordinamento giuridico federale, apporta la dovuta chiarezza a beneficio sia della persona straniera, sia dell' autorità incaricata dell' applicazione delle misure coercitive.

2. Autorità e competenze (artt. 3-5)

Conformemente agli artt. 3 e 4 cpv. 1 della legge del 25 giugno 1928 concernente le competenze organizzative del Consiglio di Stato e dei suoi dipartimenti (RL 2.4.1.6), il Regolamento designerà le unità amministrative e le loro specifiche competenze nell' applicazione delle misure coercitive.

Attualmente vi è una stretta collaborazione tra la Sezione degli stranieri, la Sezione dell' esecuzione delle pene e delle misure e la Polizia cantonale.

A fare le veci dell' autorità giudiziaria cantonale è il Giudice delle misure coercitive .

3. Procedura e diritti (artt. 6-12)

Vi è innanzitutto da segnalare che i diritti della persona privata della libertà - fra i quali il diritto di ottenere una decisione motivata, di potere prendere conoscenza del motivo della carcerazione amministrativa, di essere sentito di fronte ad un' autorità giudiziaria indipendente, di potere beneficiare di un interprete e di un difensore di ufficio e di conferire liberamente con lui, di chiedere il gratuito patrocinio, di chiedere che l' autorità pronunci una misura sostitutiva in loco della carcerazione, di ottenere il rispetto del principio della celerità nell' organizzare la partenza dalla Svizzera - non sono garantiti solo dalla LMC e dalla LDDS - in particolare dagli articoli 13b cpv. 3, 13c e 13d LDDS - bensì anche dalla Costituzione federale.

Per quanto attiene l' ispezione corporale l' art. 6 stabilisce che la persona straniera deve essere perquisita da una persona del suo medesimo sesso; il contenuto di tale norma coincide con quello dell' art. 14 cpv. 3 LDDS.

La persona straniera deve inoltre potersi esprimere prima che l' autorità si determini circa l' eventualità della carcerazione (art. 7). Questa facoltà costituisce un corollario del diritto di essere sentito. Di regola la persona straniera prende posizione nell' ambito del verbale di interrogatorio che, di seguito, viene inviato all' autorità amministrativa.

Il diritto di essere sentito contempla anche il diritto di essere considerato ed il diritto di potere comprendere le ragioni che potrebbero indurre o avere indotto un' autorità a prendere una determinata decisione: da ciò l' importanza della presenza di un interprete (art. 8) il cui intervento è regolato per analogia dal CPP (art. 11). Del resto, già la prassi corrente malgrado le difficoltà riscontrabili nella ricerca - sovente in relazioni a lingue meno usuali alle nostre latitudini - garantisce la presenza di un interprete. Le spese per l' interprete sono di regola a carico dello Stato, essendo la maggioranza delle persone straniere soggette alla procedura priva di mezzi finanziari. Il diritto di disporre di un patrocinatore d' ufficio e di chiedere di essere posti al beneficio del gratuito patrocinio (artt. 9 e 10) costituisce un aspetto essenziale della difesa della persona straniera (DTF, 122 I 49 segg.; DTF 120 la 43; cfr. anche art. 13d cpv. 1 LDDS). In tale contesto deve essere inteso il rinvio, peraltro già implicito nella ripresa pressoché testuale degli artt. 8 e 9 dagli artt. 71 cpv. 1 e 73 cpv. 1 CPP, alle relative norme procedurali penali (art. 11).

In relazione all' art. 12 va ricordato che la LMC prevede la possibilità di incarcerare la persona straniera che abbia compiuto i 16 anni (art. 13c cpv. 3 LDDS). Per quanto attiene l' opportunità, ventilata da più parti non da ultimo nella procedura di consultazione, di non sottoporre le persone minori di anni sedici alle misure coercitive previste dalla legislazione federale, vi è da segnalare che il Messaggio alla LMC non contempla limiti di età, né stabilisce statuti particolari per questa categoria di persone. Invero, il Parlamento federale, sulla scorta di una relazione del professor Trechsel, si è

dimostrato sensibile della problematica rilevando il sempre crescente numero di persone minorenni o presunte tali adibite al trasporto della droga. Il legislatore federale, persuaso che l'efficacia della legge dipendesse anche dall'applicabilità delle misure coercitive alle persone minorenni e quindi anche a quelle che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, ha quindi scientemente stabilito il campo di applicazione personale della LMC in relazione alle misure coercitive. A livello cantonale non sono pertanto prospettabili soluzioni differenti o deroghe a tali limiti. Di transenna va pure rilevato che il TF ha confermato che, nello specifico ambito delle carcerazioni, le persone minorenni non abbisognano di una procedura o di un trattamento particolare a meno che il caso particolare lo richieda (DTF del 27 novembre 1995 in re B., pag. 6; DTF del 16 agosto 1996 in re A.M., pag. 20) e che non può essere effettuato un paragone con l'ambito penale circa la differente collocazione delle persone maggiorenni e di quelle minorenni (DTF citata del 16 agosto 1996, pag. 21). Il Consiglio di Stato non è comunque rimasto insensibile alla problematica ed ha perciò optato per l'inserimento di un apposito articolo che contemplasse il diritto per l'adolescente, e l'obbligo per l'autorità, all'assistenza da parte dei servizi sociali. Il disposto di questa normativa non fa peraltro che ritrovare una precisa correlazione con gli artt. 20 e 21 della Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963 (RL 6.4.2.1).

Toccherà per contro al TF, attraverso la sua giurisprudenza, dare le necessarie indicazioni quo ad eventuali modifiche a seguito della recente ratifica, da parte delle Camere federali, della Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo (cfr. anche P. Uebersax, Menschenrechtlicher Schutz bei fremdenpolizeilichen Einsperrungen, in Recht 1995, pag. 71).

4. Carcerazione, locali e regime (artt. 13-25)

Le disposizioni sulle misure coercitive consegnate nella LDDS permettono la carcerazione di persone straniere senza permesso e facenti oggetto di una decisione di rinvio imminente (detenzione preliminare) o già emanata (detenzione in vista di allontanamento), ciò al fine di garantire l'esecuzione effettiva di queste decisioni. La LDDS consacra però un solo articolo alle condizioni della detenzione amministrativa: il cpv. 1 dell'art. 13d conferisce infatti determinate garanzie procedurali al detenuto mentre il suo cpv. 2 prevede alcune regole fondamentali in materia di detenzione amministrativa.

Per il resto incombe ai Cantoni determinare le condizioni che governano questo tipo di detenzione.

Il margine di manovra dei Cantoni è comunque limitato dalle esigenze minime che sgorgano dai diritti fondamentali garantiti dal diritto costituzionale federale e dal diritto internazionale. Con riferimento a quest'ultime fonti di diritto ed ai limiti da queste imposti è opportuno segnalare da un lato che il TF, fondandosi principalmente sul diritto alla libertà personale e sull'art. 4 della Costituzione federale, ha dedotto un cospicuo numero di garanzie minime al punto tale che la giurisprudenza attuale raccoglie un vero e proprio codice giurisprudenziale relativo all'esecuzione delle pene; dall'altro - malgrado essa non contenga alcuna disposizione specificatamente riferita al tema in esame - la CEDU e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, quest'ultima entrata in vigore per la Svizzera il 1. febbraio 1989.

In particolare nella sua giurisprudenza in materia di misure coercitive il TF ha precisato che le restrizioni alle libertà fondamentali devono rispettare il principio della proporzionalità: tali restrizioni devono di conseguenza essere necessarie allo scopo della detenzione e al buon funzionamento dello stabilimento carcerario. In altre parole, il regime carcerario applicabile alle persone straniere oggetto di una misura amministrativa deve, come d'altronde l'aveva già affermato il Consiglio federale nel Messaggio (FF 1994 I 324), essere meno restrittivo rispetto al regime riservato ai detenuti penali.

In effetti gli stranieri in detenzione preparatoria o in detenzione in vista di sfratto non presentano, fra l'altro, alcun rischio rilevante di collusione e la loro detenzione è unicamente finalizzata al regolare svolgimento della procedura di rinvio.

Per la redazione del Titolo IV ci si è ampiamente ispirati al testo del Concordato sull'esecuzione della detenzione amministrativa per gli stranieri del 4 luglio 1996, Concordato sottoscritto dai Cantoni di Vaud, Ginevra e Neuchâtel.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto di non proporre l'adesione a questo accordo

intercantonale poiché dopo un'attenta valutazione è risultato che i costi superavano i benefici e ciò essenzialmente per la distanza che separa il nostro Cantone dal futuro Centro di detenzione concordatario che sarà messo in esercizio a Ginevra.

E' apparso tuttavia giudizioso quanto opportuno riprendere nel presente disegno di legge l'impostazione generale tracciata dal testo del Concordato in ordine alle condizioni qualitative della carcerazione, dal momento che i principi in essi contenuti hanno trovato l'adesione dei cantoni romandi, nonché l'approvazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia.

Art. 13: durata della carcerazione

Alle autorità spetta l'obbligo di intraprendere i necessari preparativi per la partenza in maniera tale da ridurre il più possibile, dal profilo temporale, la limitazione della libertà. Il TF ha già sancito che un inutile ed ovviabile prolungamento della carcerazione conseguente alla mancata dovuta celerità nel reperimento dei necessari documenti può condurre alla liberazione immediata della persona straniera (DTF citata in re Abdel Khalek).

Art. 14: locali

L'art. 13d cpv. 2 LDDS enuncia il seguente principio: "Va evitato di collocare le persone incarcerate in base alla presente Legge (LMC) con persone in carcerazione preventiva o detenute in esecuzione della pena". Secondo il messaggio del Consiglio federale, le due categorie di detenuti devono, per principio, essere incarcerate separatamente.

Ciò nondimeno la LMC non esplicita quali debbano essere il regime e le condizioni di carcerazione; essa si limita a specificare l'esigenza dei locali adeguati e separati. Sulla scorta del testo legale il TF ha comunque proceduto all'enucleazione dei principi generali che necessariamente devono governare il regime di carcerazione in materia di misure coercitive.

In particolare ricordiamo che:

- il regime di carcerazione deve essere fondamentalmente diverso da quello applicato alle persone in carcerazione preventiva e per coloro che sono in esecuzione di pena; essendo inoltre lo scopo di questa carcerazione amministrativa totalmente diverso da quello penale, appare evidente come il regime che ne regola le modalità di esecuzione debba essere specifico e sui generis;
- le norme relative alla sicurezza e le condizioni materiali della carcerazione non devono essere uguali a quelle applicate per la carcerazione penale, in quanto in questo contesto non vi è pericolo di collusione e di conseguenza non vi è necessità di isolamento cellulare;
- la carcerazione deve avere luogo in locali adeguati (DTF 122 II 49), rispettosi delle condizioni igienico-sanitarie standard; l'autorità deve vegliare affinché le persone soggette alle misure amministrative non condividano i locali con persone che si trovano in carcerazione preventiva o in esecuzione di pena (DTF del 1. novembre 1995 in re X.; DTF dell' 11 dicembre 1995 in re M.; DTF del 1. febbraio 1996 in re T.; DTF citata del 16 agosto 1996 in re A.M.): a tale proposito, presso la Sezione di fine pena del Penitenziario cantonale (Stampino) è stato realizzato un comparto di tre camere con sette posti letto, completamente separato dal resto della comunità carceraria; eccezioni (di qui l'inserzione del sintagma "di principio") possono essere tuttavia previste per i casi particolari, segnatamente quando la persona straniera si è distinta per il suo particolare atteggiamento, quale ad esempio la fuga da un penitenziario o dalla carcerazione preventiva o quella in vista di allontanamento - questa particolare casistica è già stata peraltro analizzata dal TF (DTF del 1. febbraio 1996 in re X.; cfr. inoltre A. Auer "Les conditions minimales du régime de détention des étrangers soumis aux mesures de contrainte" febbraio 1996).

Alla luce della più recente giurisprudenza del TF è quindi necessario ma sufficiente prevedere una separazione di settori nello stesso stabilimento per esecuzione delle pene.

Questa interpretazione delle norme federali risulta conforme agli impegni internazionali assunti dalla Svizzera: tra questi vale la pena ricordare come l'art. 3 CEDU e l'art. 7 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici proibiscono ogni e qualsiasi trattamento inumano e degradante nei confronti delle persone carcerate. L'art. 10 cpv. 1 del predetto Patto dispone inoltre che ogni persona privata della sua libertà deve essere trattata con umanità e con il rispetto e la dignità propria ad ogni essere umano. Malgrado il TF non abbia a tutt'oggi regolato, per la via giurisprudenziale, tutti i dettagli

delle condizioni di detenzione, è evidente che gli impegni assunti dalla Svizzera nella materia impongano il rispetto di esigenze assai precise che concernono, in particolare, la dimensione, l'illuminazione e l'arrangiamento delle celle, le installazioni sanitarie e le strutture mediche alle quali i detenuti possono rivolgersi in caso di necessità.

L'art. 14 del disegno di Legge contiene così i principi generali di base per l'applicazione di questo specifico regime di carcerazione che, altrimenti, non troverebbe una esplicita base legale propria. Esso impone altresì al Consiglio di Stato l'obbligo di emettere le necessarie normative pratiche in un regolamento, in particolare tenendo conto dei diritti fondamentali del detenuto e della prassi del TF.

Va detto che il TF ha reputato che questo genere di normative, soggette peraltro a modifiche in ragione della giurisprudenza, può essere fissato anche in un regolamento (DTF 106 la 282; cfr. A. Auer, op. cit.).

Art. 15: diritti

La norma enuncia il principio generale che deve ispirare ogni tipo di regime di carcerazione, e cioè il rispetto delle garanzie minime sgorganti dai diritti fondamentali, in particolare la libertà personale.

Art. 16: informazione

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che la normativa regolante il regime di detenzione, i diritti ed i doveri del detenuto debba essere sufficientemente precisa e, soprattutto, accessibile affinché il detenuto vi si possa conformare. Resta aperta la questione a sapere se questa informazione debba necessariamente essere fatta per iscritto oppure è sufficiente una comunicazione orale. Il TF non risponde in modo chiaro a tale questione (DTF 106 I a 283 segg.).

Art. 17: visita medica

Come del resto succede per la detenzione penale, appare opportuno predisporre che al momento della carcerazione la persona straniera venga visitata da un medico e ciò per evidenziare immediatamente eventuali disturbi di natura fisica o psichica. Questa disposizione non è solo una garanzia per la persona straniera carcerata, ma anche per l'Istituto che si tutela così per eventuali future pretese da lei formulate.

Art. 18: lavoro

L'art. 13d cpv. 2 LDDS sancisce che alla persona straniera carcerata "per quanto possibile è offerta un'occupazione adeguata". Tale norma non stabilisce alcun obbligo al lavoro - obbligo che, come sancito dalla giurisprudenza del TF, sarebbe contrario alla Costituzione -: essa si limita a sancire il dovere delle autorità di adottare le necessarie misure. Inoltre nella sua recente giurisprudenza il TF ha limitato, escludendolo, questo dovere di offerta occupazionale nei riguardi delle persone straniere confrontate ad una detenzione di breve durata (DTF 122 II 53; DTF del 16 agosto 1996 in re A. M.).

Art. 19: passeggio

L'Alta corte federale ha dedotto dal principio costituzionale della libertà personale di cui godono le persone in detenzione preventiva in esecuzione di pena, il diritto di usufruire, a partire dal secondo mese di detenzione, di almeno un'ora al giorno di passeggio all'aria aperta, ciò indipendentemente dalle infrastrutture effettive dello stabilimento (DTF 118 la 364).

Alla luce di tale giurisprudenza le persone in detenzione amministrativa, che per principio soggiacciono ad un regime di detenzione meno rigido, devono poter passeggiare all'aria aperta perlomeno un'ora al giorno. Questa del resto è anche l'opinione del TF (DTF 122 II 53; DTF 23 agosto 1995 in re X.; DTF 12 luglio 1996 in re X.).

Art. 20: corrispondenza

Per quanto attiene allo scambio di corrispondenza, l'Alta corte federale ha già sancito che il diritto di poter corrispondere liberamente costituisce un aspetto fondamentale di un regime di detenzione rispettoso della dignità umana.

Se per i detenuti penali questo diritto può essere limitato sia in rapporto alla frequenza sia in relazione ai contenuti degli scritti, le stesse misure risulterebbero sproporzionate se applicate a persone in detenzione in attesa della decisione di rinvio o in vista di sfratto. Un eventuale controllo della corrispondenza dovrebbe essere previsto solamente allorché esiste un fondato sospetto che un detenuto abusi del suo diritto a corrispondere (DTF del 16 agosto 1996 in re A. M., pag. 19). D'altra parte, tenuto conto della varietà di idiomi che caratterizzano le procedure amministrative nell'ambito delle persone straniere il controllo della corrispondenza si avvererebbe

eccessivamente oneroso.

I medesimi principi valgono in relazione all' uso del telefono Tuttavia, come precisato dal TF, la persona straniera non ha il diritto di telefonare, salvo al proprio legale, a spese dello Stato. La remunerazione frutto dell' attività lavorativa (cfr. art. 18) può infatti essere utilizzato a tale scopo.

Art. 21: visite

La LDDS non menziona espressamente i rapporti della persona oggetto di misura amministrativa con l' esterno Questo diritto è però evincibile, a contrario, dal senso dell' art. 13d cpv. 1 LDDS e dalla prassi del TF. Il contatto con il mondo esterno è comunque ampiamente garantito anche dal diritto fondamentale alla libertà personale e dall' art. 8 CEDU.

L' importanza che, per ogni persona privata di libertà, riveste il contatto con l' esterno è incontestata e incontestabile. La seconda Corte di diritto pubblico del TF ha di recente sottolineato che contrariamente alla detenzione preventiva, lo scopo della detenzione amministrativa non impone restrizioni particolari per quanto attiene ai contatti con il mondo esterno e con altre persone, il rischio di collisione essendo praticamente assente (DTF del 23 agosto 1995). Ancora più recentemente il TF ha poi precisato che questa libertà vige pienamente anche nell' ambito dei contatti con altre persone straniere carcerate per gli stessi motivi (DTF del 16 agosto 1996 in re A.M.).

La regolamentazione delle visite per le persone detenute amministrativamente deve quindi ed ovviamente essere meno rigida rispetto a quella prevista per le persone detenute per ragioni penali.

Di conseguenza, tenuto conto del principio della proporzionalità, un' ora di visita la settimana costituisce una soluzione troppo restrittiva. Secondo la giurisprudenza, la sorveglianza delle visite (in particolare quelle del coniuge) dei detenuti penali è permessa solamente se uno scopo legittimo esiste. Si tratta in particolare del rischio di collusione e di fuga. Il rischio di collusione, come già detto, non entra in linea di conto per le persone straniere carcerate, e il solo rischio di fuga non giustifica la sorveglianza delle visite. Inoltre lo stesso principio della proporzionalità impone che si adottino misure meno incisive e comunque in grado di raggiungere lo scopo (esempio: la perquisizione dei visitatori) con una restrizione minore del diritto.

La cerchia delle persone aventi diritto di visita non deve essere limitata ai parenti stretti. Infatti le famiglie delle persone straniere carcerate oggetto di misure coercitive non si trovano, salvo eccezioni, in Svizzera. Una misura restrittiva in questo ambito potrebbe portare all' esclusione di ogni qualsiasi visita.

Il principio della libertà e della non sorveglianza delle visite vale, a maggior ragione, allorché è il rappresentante legale ad intrattenersi con la persona straniera carcerata; principio peraltro evincibile dall' art. 4 della Costituzione federale e dall' art. 6 cifra 3 CEDU.

Art. 22: limitazioni

La restrizione dei diritti di una persona straniera carcerata è possibile unicamente nel rispetto del principio di proporzionalità, in relazione allo scopo della carcerazione e al buon funzionamento della struttura carceraria.

In particolare ed inoltre i diritti di cui agli artt. 14-21 possono essere limitati se la persona straniera sfrutta i contatti esterni, la corrispondenza o l' attività lavorativa per rendere più difficoltoso il suo rinvio. Come la pratica insegna, se è vero che, di norma, è nell' interesse della persona straniera medesima ritrovare al più presto la libertà è pur vero che talvolta vi è chi - durante la carcerazione - nega all' autorità ogni tipo di collaborazione ed anzi si oppone attivamente alla messa in opera della partenza dal nostro Paese: quindi, all' utilizzo pretestuoso ed abusivo di questi diritti da parte della persona straniera può essere opposta una limitazione. D' altra parte anche motivi di ordine pubblico possono parimenti imporre la limitazione dei diritti di cui gode la persona oggetto di misura amministrativa; si pensi ad esempio ad uno spacciatore di stupefacenti che, in attesa di allontanamento, mantiene attivamente contatti in questo ambito.

Art. 23: perquisizioni

In questo caso non si tratta della perquisizione prevista dall' art. 14 cpv 3 LDDS, ma di una disposizione classica e comune a tutte le strutture per la detenzione ed il cui fine consiste nel prevenire comportamenti contrari allo scopo della carcerazione, come per esempio tentativi di evasione o possessione da parte delle persone straniere carcerate di oggetti che possono rappresentare un pericolo per il personale o per le altre

persone carcerate.

Art. 24: sanzioni

La norma costituisce la base legale che permette l' eventuale emanazione di sanzioni disciplinari in caso di inosservanza alle norme comportamentali.

Art. 25: reclamo

Si tratta di un diritto già riconosciuto per i detenuti penali che si ritiene opportuno riconfermare per le persone straniere carcerate. Contro la decisione su reclamo è dato ricorso conformemente all' art.32 del presente disegno di legge.

5. Carcerazione e scarcerazione (artt. 26-30)

Art. 26: invio degli atti all' autorità giudiziaria

Contemporaneamente alla decisione di carcerazione preliminare o in vista di allontanamento l' autorità che ha deciso la carcerazione invia i suoi atti all' autorità giudiziaria. Tale particolarità procedurale permetterà di ridurre i tempi necessari per la decisione di conferma o di rigetto da parte di quest' ultima autorità.

Art. 27: esame della carcerazione e udienza

Giusta l' art. 13c cpv. 2 LDDS l' autorità giudiziaria deve esaminare la legalità e l' adeguatezza della decisione di carcerazione. Concretamente quindi il giudice dovrà applicare il principio della proporzionalità, considerando, fra l' altro, il contenuto dell' art. 2 del presente disegno di legge relativo ai provvedimenti sostitutivi.

Allorquando procederà al controllo di una misura privativa di libertà, il giudice delle misure coercitive dovrà inoltre tenere conto dei motivi adottati, della legalità delle condizioni di detenzione, delle procedure intraprese dall' autorità amministrativa in vista dell' esecuzione del rinvio (dovere di diligenza) nonché della possibilità di procedere effettivamente al rinvio stesso.

Secondo l' art. 13c cpv. 3 LDDS il giudice dovrà inoltre considerare, fra l' altro, la situazione familiare dell' interessato e le modalità secondo le quali la carcerazione dev' essere attuata.

L' art. 27 concretizza il diritto della persona straniera, oggetto di una procedura di carcerazione, di essere sentita. Oltre che dalla normativa federale, la quale fa esplicito riferimento all' "audizione in procedura orale", è peraltro evidente come questo diritto, sgorgante dall' ordinamento costituzionale svizzero, non potrà più essere estraneo alle procedure, di qualsiasi natura esse siano, aventi per oggetto la privazione di libertà di una persona.

Per quanto concerne i tempi entro i quali il giudice delle misure coercitive dovrà esaminare la decisione di carcerazione, il Consiglio di Stato propone una soluzione del tutto identica a quella prevista agli artt. 100 CPC e 25 cpv. 3 della Legge sulla magistratura dei minorenni, che entrambi prevedono la traduzione dinanzi il magistrato al più tardi entro il giorno successivo della consegna in carcere o all' ordine di arresto. Invero, attorno a questa specifica questione due tesi, ampiamente discusse anche in occasione della procedura consultiva, si contrappongono: l' una secondo cui il termine per il controllo della legalità della decisione dell' autorità amministrativa da parte di un giudice può anche avvenire entro un termine 96 ore; l' altra secondo cui il controllo deve necessariamente avvenire entro le 24 ore.

Nel progetto di legge posto in consultazione si era proposto il termine di 96 ore conformemente a quanto previsto dall' art. 2 cpv. 2 del DE 4 luglio 1995, sostenendo in modo particolare che:

- il termine di 96 ore risultava conforme a quanto previsto all' art. 13c cpv. 2 LDDS;
- il termine di 96 ore è adottato da tutti i Cantoni, ad eccezione di Vaud (72 ore) e Neuchâtel (24 ore);
- il termine di 24 ore previsto all' art. 5 della Costituzione cantonale è applicabile limitatamente all' ambito penale, tant' è vero che il legislatore ha consegnato nell' abrogata Legge cantonale di applicazione del vecchio art. 14 LDDS un termine di 48 ore entro il quale occorreva chiedere la protrazione di una carcerazione amministrativa al giudice, e nella Legge sull' assistenza sociopsichiatrica dove il controllo giudiziario di una misura privativa di libertà è dato unicamente se la decisione viene contestata per via ricorsuale entro 10 giorni;
- la carcerazione amministrativa diverge da quella penale ove vige il principio "in dubio pro reo": nella prima infatti l' adempimento delle condizioni poste dalla legge alla privazione delle libertà è necessario ma sufficiente perché la carcerazione possa avere luogo.

Artt. 28-30: istanza di scarcerazione, proroga e termine della carcerazione

L' art. 28 riprende il termine imposto al giudice dall' art. 13c cpv. 4 LDDS. Di transenna va rilevato che la decisione in merito alla scarcerazione deve avvenire di norma dopo un' audizione personale con la persona straniera, ciò a meno che l' autorità giudiziaria non si convinca della fondatezza delle ragioni di quest' ultimo già sulla base della sola domanda.

Dicasi inoltre che un' eventuale richiesta di proroga della carcerazione (art. 29) deve essere inoltrata tempestivamente così da mettere in condizione l' autorità giudiziaria di vagliare con la massima cognizione la legalità e l' adeguatezza dell' istanza.

6. Rimedi di diritto (artt. 31-33)

Al TCA è conferita la competenza a statuire sui ricorsi inerenti alle carcerazioni (art. 31).

Il Giudice delle misure coercitive non è solo l' autorità competente ad esaminare le carcerazioni sotto il profilo della loro adeguatezza e legalità; egli è parimenti autorità ricorsuale contro le decisioni emesse dall' autorità amministrativa sia in materia di misure coercitive sia in materia di regime di detenzione (art. 32 cpv. 1). Contro le decisioni del Giudice è dato ricorso al Tribunale cantonale amministrativo (art. 32 cpv. 2).

Il legislatore federale ha tolto ope legis l' effetto sospensivo ad un eventuale ricorso contro le decisioni di divieto di abbandono o di accesso ad un territorio (art. 13e cpv. 3 LDDS). In linea a ciò neppure i ricorsi contro le decisioni di carcerazione conferiscono effetto sospensivo al gravame. L' art. 33 ribadisce pertanto questo principio che, quantunque anomalo rispetto allo standard vigente nell' ordinamento giuridico svizzero, è, secondo gli intendimenti del legislatore federale, giustificato poiché atto a prevenire l' elusione dell' allontanamento mediante l' utilizzo della via ricorsuale (cfr. anche il Messaggio, FF 1994 I 299).

7. Disposizioni transitorie e finali (artt. 34-35)

La norma di cui all' art. 34 è volta a fare chiarezza in relazione alle procedure pendenti presso le autorità - in particolare quelle ricorsuali - al momento dell' entrata in vigore della legge, segnatamente laddove vi è stata una modifica delle competenze.

IV. Relazione con le linee direttive ed il piano finanziario 1996-1999.

Vi è innanzitutto da rilevare che la presente Legge non è contenuta nelle linee direttive; tuttavia essa è stata preannunciata nel Messaggio n. 4421 del 4 luglio 1995 concernente l' abrogazione della Legge cantonale di applicazione dell' art. 14 della LDDS.

Non è per contro al momento determinabile quali conseguenze essa comporterà a livello di organico ed a livello finanziario. Vanno tuttavia segnalati gli inevitabili costi relativi all' instaurazione del picchetto del Giudice e dei traduttori.

L' adozione della presente Legge non comporta inoltre alcun onere aggiuntivo a carico dei Comuni.

Per tutti i motivi e le considerazioni più sopra esposti, il Consiglio di Stato raccomanda al Gran Consiglio l' adozione del disegno di legge.

Vogliate gradire, onorevole signor Presidente, onorevoli signore e signori Consiglieri, l' espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli

p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

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 Ticino

- visto il messaggio 20 novembre 1996 n. 4598 del Consiglio di Stato;
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

Scopo	<p>Articolo 1 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).</p>
Provvedimento sostitutivo	<p>Articolo 2 1 Può 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. 2 I provvedimenti di cui al cpv. 1 possono essere decisi singolarmente o cumulativamente.</p>

TITOLO II - AUTORITÀ' E COMPETENZE

Consiglio di Stato	<p>Articolo 3 1 Per 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. 2 In 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.</p>
Giudice delle misure coercitive	<p>Articolo 4 1 L' autorità giudiziaria prevista dalla LMC è il Giudice delle misure coercitive (in seguito Giudice). 2 Il Giudice ed il suo sostituto vengono designati dal Gran Consiglio fra i Magistrati in carica senza competenze penali.</p>
Competenze del Giudice	<p>Articolo 5 Il Giudice conferma la carcerazione e la proroga della stessa, ordina la perquisizione domiciliare o di altri locali e la scarcerazione.</p>

TITOLO III - procedura e diritti

Perquisizione corporale	<p>Articolo 6 La perquisizione corporale può essere effettuata</p>
-------------------------	---

(art. 14 cpv. 3 LDDS)	solamente da persone del medesimo sesso.
Diritto di essere sentito	Articolo 7 L' autorità amministrativa, prima dell' intimazione di una decisione concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri, garantisce alla persona straniera il diritto di essere sentito.
Interprete	Articolo 8 La persona straniera che non conosce la lingua italiana ha diritto, in ogni stadio della procedura, alla presenza di un interprete.
Patrocinatore	Articolo 9 La persona straniera può avvalersi in ogni stadio della procedura dell' assistenza di un patrocinatore.
Gratuito patrocinio	Articolo 10 La persona straniera che giustifica di non essere in grado di sopperire alle spese del patrocinatore può chiedere il gratuito patrocinio.
Designazione dell' interprete, del patrocinatore e concessione del gratuito patrocinio	Articolo 11 Le normative del Codice di procedura penale sono applicabili per la designazione dell' interprete, del patrocinatore e la concessione del gratuito patrocinio.
Adolescenti che hanno compiuto i 16 anni	Articolo 12 L' adolescente ha diritto all' assistenza dei servizi sociali secondo la legislazione in materia di protezione dell' adolescenza.

TITOLO IV - CARCERAZIONE, LOCALI E REGIME

Durata della carcerazione (art. 13b cpv. 3 LDDS)	Articolo 13 La durata della carcerazione deve essere limitata al minimo indispensabile.
Locali (art. 13d cpv. 2 LDDS) e regime di carcerazione	Articolo 14 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.
Diritti	Articolo 15 La persona straniera carcerata ha diritto al rispetto della sua dignità, della sua integrità fisica e psichica e delle sue convinzioni religiose.
Informazione	Articolo 16 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.
Visita medica	Articolo 17 Ogni persona straniera carcerata è visitata dal medico incaricato al più tardi entro 7 giorni dalla sua incarcerazione.
Lavoro	Articolo 18 Per quanto possibile alla persona straniera carcerata è offerta un' occupazione adeguata remunerata.
Passeggio	Articolo 19

	La persona straniera carcerata ha diritto ad almeno 1 ora di passeggio al giorno all' aria aperta.
Corrispondenza	Articolo 20 La persona straniera carcerata può intrattenere, a sue spese, libera corrispondenza scritta, telefonica o per fax.
Visite	Articolo 21 La persona straniera carcerata può ricevere liberamente in visita i familiari, i rappresentanti di enti umanitari ed assistenziali o altre persone.
Limitazioni	Articolo 22 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.
Perquisizioni	Articolo 23 La persona straniera carcerata come pure i suoi effetti personali e la sua camera possono essere perquisiti.
Sanzioni	Articolo 24 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.
Reclamo	Articolo 25 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

Invio degli atti all' autorità giudiziaria	Articolo 26 L' autorità amministrativa invia immediatamente al Giudice la decisione di carcerazione ed il relativo incarto.
Esame della carcerazione e udienza (art. 13c cpv. 2 e 3 LDDS)	Articolo 27 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.
Istanza di scarcerazione (art. 13c cpv. 4 LDDS)	Articolo 28 Il Giudice decide entro otto giorni feriali in merito all' istanza di scarcerazione.
Richiesta di proroga (art. 13b cpv. 4 LDDS)	Articolo 29 La richiesta di proroga della carcerazione deve essere motivata ed inoltrata al Giudice al più tardi sette giorni prima della scarcerazione prevista dalla decisione.
Termine della carcerazione	Articolo 30 La carcerazione ha termine se:

(art. 13c cpv. 5 LDDS)	il motivo della carcerazione è venuto a mancare; l' esecuzione dell' allontanamento o dell' espulsione è inattuabile per motivi giuridici o effettivi; l' istanza di scarcerazione è stata accolta; la persona carcerata inizia a scontare una pena o una misura privativa della libertà.
------------------------	--

TITOLO VI - RIMEDI DI DIRITTO

Ricorso contro la decisione di carcerazione	Articolo 31 La decisione di carcerazione confermata dal Giudice è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dalla notifica.
Ricorso contro altre decisioni	Articolo 32 1 La decisione dell' autorità amministrativa è impugnabile al Giudice entro 15 giorni dalla notifica. 2 La decisione del Giudice è impugnabile al Tribunale cantonale amministrativo entro 15 giorni dalla notifica.
Effetto sospensivo	Articolo 33 I ricorsi in materia di misure coercitive concernenti il diritto degli stranieri non hanno effetto sospensivo

TITOLO VII - DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Norma transitoria	Articolo 34 La presente legge si applica a tutte le procedure in corso al momento della sua entrata in vigore.
Entrata in vigore	Articolo 35 Decorsi 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 in vigore il 1° febbraio 1997.