

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

All'
Ufficio federale della migrazione
Stato maggiore Affari giuridici
Segreteria
3003 Berna-Wabern

Avamprogetto di modifica della legge sull'asilo e della legge federale sugli stranieri; procedura di consultazione

Egregi signori,

in relazione alla procedura di consultazione concernente l'avamprogetto di modifica delle leggi federali citate a margine e alla lettera del 12 gennaio 2009 della Consigliera federale E. Widmer-Schlumpf, ci pregiamo comunicarvi quanto segue.

I. PREMESSA

Prendiamo atto che a distanza di pochi mesi dall'entrata in vigore del 1° gennaio 2008 della revisione totale della normativa federale in materia di stranieri, si profila un ulteriore rimaneggiamento di quest'ultima, tanto nel campo dell'asilo che in quello degli stranieri. Alla luce della natura degli emendamenti proposti, improntati a rafforzare il contrasto di situazioni abusive, mal si comprende la ragione per la quale essi non abbiano potuto essere integrati congiuntamente alla citata revisione, anch'essa improntata al contenimento degli abusi.

Ciò detto, preme comunque esprimere, quale valutazione generale sul corpo normativo proposto, un sostanziale assenso, nella convinzione che ogni tentativo volto ad inibire condotte arbitrarie meriti un sostegno.

Tuttavia non si può fare a meno di esprimere qualche perplessità sull'effettivo beneficio che i cantoni possono trarre dall'applicazione di queste norme, le quali lasciano irrisolti i disagi cui questi sono attualmente confrontati, sostanzialmente riconducibili alla gestione sempre più problematica della presenza clandestina dei profughi e della prevenzione dei comportamenti delittuosi che ne possono derivare.

Sotto questo profilo rincesce constatare come la Confederazione non offra adeguate risposte concrete nemmeno in quest'occasione.

In quest'ambito infatti si è ancora in attesa di un maggiore sforzo nella messa in campo di provvedimenti volti ad accelerare l'evasione delle procedure, a migliorare il controllo della mobilità dei richiedenti stanziati nei Centri di registrazione al varo di norme federali che abilitino i cantoni a gestire ed a controllare con maggiore fermezza i richiedenti recalcitranti che sono loro attribuiti, come pure ad ottenere un accresciuto sostegno nello sforzo che i cantoni devono compiere per l'attuazione delle operazioni di espatrio.

Non vi è dubbio che la permanente carenza di questi provvedimenti sia responsabile dell'attuale disagio patito dai cantoni nell'affrontare la diffusione della piccola criminalità e del lavoro nero derivanti dalla presenza di clandestini sul territorio, fenomeno questo che proprio l'attuale impostazione legislativa, con la privazione dell'aiuto sociale, ha vistosamente alimentato.

Dopo questa considerazione di carattere generale, occorre soffermarci sulle puntuali misure contemplate dalla presente consultazione. A tale riguardo valgono le considerazioni che seguono.

II. OSSERVAZIONI ALLE PRINCIPALI MODIFICHE DELLA LASI

Esclusione degli obiettori di coscienza e dei disertori dalla qualità di rifugiato

La modifica propone di escludere dalla protezione dell'asilo i disertori o i renitenti alla leva (art. 3 cpv. 3 nuovo). Lo scopo perseguito dalla modifica consiste nel limitare il crescente numero di domande presentate per questi motivi, ai quali la giurisprudenza del TAF riconosce tutela. In tale modo si intende smorzare l'attrattiva del nostro Paese nei confronti di questa tipologia di richiedenti.

Al riguardo si nutre qualche dubbio sulla compatibilità giuridica del provvedimento con il vigente ordinamento normativo internazionale. Per fugare questi dubbi bisognerebbe approfondire questo aspetto.

Preme comunque rilevare come l'introduzione del prospettato emendamento non debba precludere d'acchito l'autorità dal compimento di un attento esame del singolo caso. In particolare si ritiene condivisibile il varo di questo provvedimento solo nella misura in cui esso non costituisca un obiettivo impedimento a tenere presenti quei casi meritevoli di tutela, quando cioè il rimpatrio di un richiedente renitente alla leva rappresenterebbe un grave rischio per la sua vita o per la sua incolumità fisica.

Sanzioni penali per un'attività politica abusiva in quanto svolta in Svizzera al solo fine di motivare la qualità di rifugiato dopo la fuga

La misura (art. 116 let. c e d nuove) intende inibire il comportamento di quei richiedenti i quali, benché al momento del deposito della domanda non abbiano motivi sufficientemente validi per invocare la tutela dell'asilo, in seguito commettono atti con il solo intento di rendere impraticabile il loro allontanamento. In tale frangente l'autore, pur non acquisendo la protezione dell'asilo, è ammesso a partecipare allo statuto internazionale di rifugiato, quale persona che a causa delle sue opinioni politiche, nel suo Paese di origine sia esposto a grave pericolo di vita, di integrità fisica o di libertà personale.

L'emendamento intende punire simili comportamenti con la comminazione della sanzione penale della detenzione per i casi più gravi. L'inflizione della sanzione lascia impregiudicata l'acquisizione dello statuto di rifugiato, la cui definizione attiene al diritto internazionale della Convenzione sullo statuto dei rifugiati.

A tale riguardo non si può fare a meno di osservare come la concreta applicazione di questa modifica sia tutt'altro che agevole ed al riparo da oggettive difficoltà. L'attuazione di questa norma presuppone infatti che le attività politiche condotte in Svizzera siano state esercitate con l'esclusivo intento di acquisire lo statuto di rifugiato.

Presupposto questo il cui adempimento dal profilo strettamente probatorio è tutt'altro che agevole per un Procuratore pubblico, costretto a dover dimostrare l'intenzionalità soggettiva dell'interessato per ravvisare la commissione di questo tipo di reato.

In altre parole, si reputa che la specificità dei presupposti per ritenere questo tipo di reato, soprattutto quello afferente l'onere probatorio dell'intenzionalità delittuosa del soggetto, ostacoli non poco il suo effettivo perseguimento da parte dell'autorità inquirente.

Viste le accennate perplessità, non appare irragionevole porsi qualche dubbio sull'efficacia che il varo di una simile norma possa effettivamente riscontrare.

Soppressione della possibilità di presentare una domanda di asilo all'estero

La modifica propone l'abrogazione dell'art. 20 ossia la vigente facoltà di presentare la domanda di asilo all'estero, presso una rappresentanza svizzera. Con l'emendamento si vuole allineare la legislazione federale dell'asilo a quella comune degli altri Stati europei, che non contempla questa possibilità. L'innovazione intende contenere la crescita generale del volume delle domande, nel caso specifico tramite la soppressione della riferita facoltà.

L'introduzione di questo emendamento, tendente a conformare la prassi del nostro Paese con quella già in atto negli altri paesi europei affiliati alla Convenzione di Dublino, è senz'altro auspicabile, già solo per il semplice fatto che con questo allineamento l'attrattiva della Svizzera quale possibile luogo di destinazione dei profughi subisce un forte calo.

Aiuto sociale e soccorso d'emergenza

La proposta (art. 82 cpv. 2) ha quale obiettivo l'esclusione dell'aiuto sociale per tutta la durata della procedura (compreso il ricorso) alle persone che depositano più domande analogamente alla situazione attuale per le persone che hanno depositato una domanda di riesame o di revisione. In caso di bisogno queste persone possono comunque ottenere un soccorso d'emergenza.

Non condividiamo la proposta siccome riteniamo che fintanto che un richiedente l'asilo può soggiornare legalmente in Svizzera, per qualsiasi motivo debba ricevere il normale aiuto sociale evitando tra l'altro spese supplementari per i Cantoni che devono supplire al ritiro della Confederazione.

Il soccorso d'emergenza di cui parla nell'articolo, è un aiuto minimalista per incitare le persone a partire, non per permettere loro di vivere in attesa della decisione di partenza esecutiva.

Se è vero che il contenuto del cpv. 4 dell'art. 91 viene trasferito immutato, per motivi di tecnica legislativa, nella LStr, chiediamo di valutare l'opportunità di questa "operazione". Infatti per i funzionari o cittadini che vogliono sapere se e come la Confederazione interviene per l'integrazione di rifugiati e ammessi provvisori (che sono persone considerate dalla LAsi) non è ovvio ricercare nella LStr le norme che riguardano l'asilo.

Semplificazione della procedura di asilo in caso di riesame o di domande multiple

Per evitare il prolungamento del soggiorno dopo la chiusura definitiva della procedura di asilo, si intendono introdurre facilitazioni relativamente alla trattazione dei casi di riesame o di rinnovate domande che consentano una rapida evasione della pratica. La procedura avverrà interamente per iscritto, ed in caso di domanda multipla al postulante sarà unicamente riconosciuto l'aiuto d'urgenza (art. 111b - 111d).

Anche questa innovazione si presenta come uno strumento per contrastare gli abusi nel settore dell'asilo, in particolare per lottare contro i tentativi di differimento della scadenza con cui l'autorità federale ingiunge il termine per l'abbandono della Svizzera.

La misura appare condivisibile anche dal profilo dell'esperienza sinora registrata, che attesta come la preponderanza di questi casi sia sfociata in una decisione confermando quella negativa emessa precedentemente. Non si può non riconoscere come sovente i motivi addotti per una riproposta del caso non abbiano rivestito l'importanza necessaria per consentire un ribaltamento della precedente decisione. L'impressione generale che se ne ricava pertanto, è quella che questi strumenti, siano spesso utilizzati in modo pretestuoso e con finalità estranee a quelle autentiche per le quali questi strumenti di diritto sono stati promulgati.

III. OSSERVAZIONI ALLE PRINCIPALI MODIFICHE DELLA LSTR

Introduzione di un obbligo di prova qualora l'allontanamento o l'espulsione non sia ragionevolmente esigibile

Nella misura in cui la domanda di asilo viene rigettata, l'autorità federale è tenuta a pronunciarsi sull'ammissibilità di ingiungere il rimpatrio. Ciò impone all'autorità federale di verificare se sussistano degli impedimenti che si frappongano all'allontanamento.

Gli ostacoli rilevanti ai fini dell'esecuzione dello sfratto possono rivestire natura giuridica (liceità), fattuale (impossibilità oggettiva) o personale (inesigibilità), e sono definiti dall'art. 44 LAsi. L'inesigibilità è configurabile per esempio allorché sussiste l'assenza di una rete sociale nel Paese di provenienza, oppure in caso di impossibilità alla fruizione di cure vitali. La modifica proposta (art. 83 cpv. 5 nuovo) intende intervenire proprio su quest'ultimo impedimento (inesigibilità) ponendo a carico del richiedente l'onere di fornirne la prova.

In tale modo si intende sormontare la difficoltà di espletare delle ricerche presso il Paese di origine del richiedente per verificare se i motivi personali da lui addotti per opporsi al rimpatrio sussistano effettivamente.

Di principio l'innovazione è giudicata positivamente. Tuttavia, alla stregua di quanto rilevato per i richiedenti disertori, tale norma non deve tradursi in un'incondizionata esautorazione dell'autorità federale dall'effettuare una seria verifica del singolo caso, ed esentarla dall'obbligo di disporre gli adeguati provvedimenti protettivi, laddove le condizioni personali dell'interessato li giustificano pienamente.

Elementi costitutivi della carcerazione preliminare e della carcerazione in vista di rinvio coatto nel quadro della procedura di Dublino

L'entrata in vigore dell'Accordo di Dublino, il quale sancisce il principio secondo cui debba essere un solo Stato ad occuparsi della procedura di asilo e del rimpatrio, ha inevitabilmente accresciuto l'attività legata all'esecuzione degli allontanamenti.

Uno degli strumenti correlati all'espletamento di questa attività è rappresentato dalle misure coercitive. Il loro impiego è infatti previsto per consentire l'espulsione coatta di stranieri recalcitranti al rimpatrio.

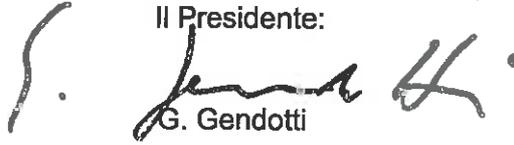
La misura suggerita (art. 76 cpv. 1 let. b numero 1), che predispone le condizioni giuridiche per l'applicazione delle misure coercitive ai casi di Dublino, non è che una premessa indispensabile per consentire la piena attuazione del riferito accordo internazionale.

La necessità di procedere all'emendamento proposto è pertanto condivisibile.

Sperando che le nostre osservazioni possano essere tenute in debita considerazione
vogliate nel contempo gradire, egregi signori, i nostri migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


G. Gendotti

Il Cancelliere:


G. Gianella

Copia per conoscenza a:

- Deputazione ticinese alle Camere federali
- Divisione degli interni, Residenza

