



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berna, gennaio 2023

Modifica della legge sull'asilo (Sicurezza ed esercizio dei centri della Confederazione)

Rapporto esplicativo per l'avvio della procedura di consultazione

Panoramica

Situazione iniziale

Nella primavera del 2021 alcuni media e organizzazioni non governative (ONG) avevano denunciato il ricorso alla violenza da parte dei collaboratori dei servizi di sicurezza nei centri della Confederazione. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) aveva pertanto incaricato l'ex giudice federale Niklaus Oberholzer di stabilire se nei centri della Confederazione venisse garantita la sicurezza dei residenti. Nel suo rapporto del 30 settembre 2021, l'ex giudice federale giunge alla conclusione che in queste strutture non viene esercitata violenza sistematica e che i diritti fondamentali e i diritti umani vengono rispettati. Raccomanda tuttavia alcuni miglioramenti nel settore della sicurezza e in ambito disciplinare. Alcuni di questi miglioramenti richiedono adeguamenti della legge sull'asilo (LAsi) e sono oggetto del presente progetto, il quale tiene conto anche di due recenti sentenze del Tribunale federale (TF) e del Tribunale penale federale (TPF) che trattano parimenti questioni relative al rapporto Oberholzer.

Contenuto del progetto

Occorre inserire nella LAsi una nuova sezione «Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti». La sezione contiene, nello specifico, norme riguardanti i compiti della SEM per quanto concerne l'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (art. 25 P-LAsi). Si tratta di disciplinare in modo esplicito i settori nei quali la SEM è autorizzata a ricorrere alla coercizione di polizia o a misure di polizia in applicazione della legge sulla coercizione allo scopo di garantire la sicurezza e l'ordine negli stabilimenti. Occorre inoltre regolamentare a livello di legge le misure disciplinari che entrano in linea di conto nonché i punti essenziali della procedura per la loro disposizione (art. 25a P-LAsi). Per scongiurare un pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile, su ordine della SEM le persone interessate possono essere temporaneamente trattenute se mettono in serio pericolo altre persone o sé stesse oppure minacciano di causare gravi danni materiali (art. 25b P-LAsi). Questa norma, attualmente codificata nell'ordinanza del DFGP sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (O-DFGP), viene ora integrata nella LAsi. Occorre inoltre creare una base legale sufficientemente specifica che consenta alla SEM di demandare a terzi, per contratto, compiti nel settore dell'assistenza e dell'alloggio nonché della garanzia della sicurezza e dell'ordine (art. 25c P-LAsi). Infine, occorre disciplinare a livello di legge la possibilità di perquisire i richiedenti l'asilo e gli oggetti che essi portano con sé anche allo scopo di ricercare documenti e mezzi di prova rilevanti per la procedura nonché bevande alcoliche (art. 9 cpv. 1 P-LAsi). Questa norma corrisponde all'articolo 4 O-DFGP vigente. La nuova normativa consente inoltre, se necessario, di mettere al sicuro gli oggetti rinvenuti.

In linea di principio, le modifiche di legge non hanno ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale della Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

Indice

Panoramica	2
1 Situazione iniziale	4
1.1 Necessità di agire e obiettivi della revisione	4
2 Punti essenziali del progetto	6
2.1 Compatibilità tra compiti e finanze	7
2.2 Attuazione	7
3 Commento ai singoli articoli	8
4 Ripercussioni	17
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	17
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	18
5 Aspetti giuridici	18
5.1 Costituzionalità	18
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	18
5.3 Delega di competenze legislative	19

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi della revisione

Nella primavera del 2021 alcuni media e ONG avevano denunciato il ricorso alla violenza da parte dei collaboratori dei servizi di sicurezza nei centri della Confederazione. La SEM aveva pertanto incaricato l'ex giudice federale Niklaus Oberholzer di stabilire se nei centri della Confederazione venisse garantita la sicurezza dei residenti. Nel suo rapporto del 30 settembre 2021¹, l'ex giudice federale giunge alla conclusione che in queste strutture non viene esercitata violenza sistematica e che i diritti fondamentali e i diritti umani vengono rispettati. Raccomanda tuttavia alcuni miglioramenti nel settore della sicurezza e in ambito disciplinare. Suggestisce, per esempio, di chiarire le questioni giuridiche relative al sistema disciplinare e, se necessario, di prevedere una revisione totale del diritto disciplinare nell'ordinanza del DFGP del 4 dicembre 2018² sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (O-DFGP). Nel quadro della revisione si tratterebbe di codificare nella LAsi i principi del diritto disciplinare (cfr. raccomandazione 9 del rapporto Oberholzer). Propone inoltre di far chiarezza sull'uso dei locali di sicurezza nel contesto di una riorganizzazione dei servizi di sicurezza nei centri della Confederazione e sull'applicabilità della legge del 20 marzo 2008 sulla coercizione (LCoe, RS 364) (cfr. raccomandazione 11 del rapporto Oberholzer). Infine, raccomanda di vagliare una norma riguardante i prerequisiti e le modalità per quanto concerne l'uso di locali di sicurezza, da integrare nella LAsi (cfr. raccomandazione 11 del rapporto Oberholzer).

L'11 ottobre 2021 la SEM ha preso atto del rapporto Oberholzer, approvandolo, e ha adottato la procedura delineata nel rapporto stesso per l'esame e l'attuazione delle relative raccomandazioni. Frattanto la SEM ha avviato un progetto di attuazione in tal senso. Per consentire un miglioramento quanto più possibile rapido e mirato per quanto riguarda la sicurezza nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti, la SEM ha modificato alcuni processi interni, potenziato la propria presenza nel settore della sicurezza e dell'assistenza e adeguato le proprie istruzioni relative al settore della sicurezza, in particolare per quanto riguarda la perquisizione dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti.

Sono stati apportati a breve termine anche diversi adeguamenti all'O-DFGP, che è stato possibile attuare nel quadro delle basi legali vigenti e che sono a loro volta in vigore dal 15 gennaio 2023. Queste modifiche comprendono nuove disposizioni esecutive sul fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 29a O-DFGP) e alcuni complementi o chiarimenti riguardanti la perquisizione di richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti.

¹ «Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren erstattet im Auftrag des SEM» del 30 settembre 2021 (sintesi tradotta in italiano).

² RS 142.311.23

Una parte delle misure proposte dal rapporto Oberholzer, tuttavia, può essere applicata soltanto sul lungo periodo, giacché le misure in questione richiedono un'analisi approfondita dei processi concreti nel settore della sicurezza e in ambito disciplinare nonché delle basi legali necessarie. I pertinenti adeguamenti a livello di legge sono oggetto del presente progetto. Il progetto tiene inoltre conto di due sentenze emanate dal TF e dal TPF vertenti, tra l'altro, anche su questioni che riguardano le raccomandazioni contenute nel rapporto Oberholzer³.

Nell'intento di ridurre al minimo i casi di aggravamento (*escalation*) di situazioni che vengono a crearsi nei centri della Confederazione, la SEM ha già adottato una serie di altre misure. Ha per esempio elaborato un piano di prevenzione della violenza a tutto campo, che viene già attuato in tutti i centri della Confederazione e che consente di prevenire in modo efficace le potenziali situazioni di violenza. Il piano descrive i fattori che possono sfociare in una situazione di violenza nei centri della Confederazione e definisce per ogni centro della Confederazione le misure preventive che possono essere adottate in presenza di questi fattori. Dal quarto trimestre 2021, inoltre, in tutti i centri della Confederazione sono presenti degli addetti alla prevenzione dei conflitti che cercano attivamente il contatto con i richiedenti l'asilo al fine di evitare o almeno mitigare i conflitti, il tutto all'insegna del rispetto e della stima reciproci. In questo modo ci si propone di garantire un esercizio dei centri della Confederazione quanto più possibile esente da violenza. Queste misure hanno un impatto positivo sulla situazione nei centri della Confederazione. Dall'inizio del 2021 il numero di incidenti con una rilevanza sotto il profilo della sicurezza è nettamente diminuito e si attesta oggi al livello più basso dal primo trimestre del 2020 a questa parte.

Quale ulteriore misura, il 1° novembre 2002 la SEM ha avviato un progetto pilota per testare l'istituzione di un ufficio di comunicazione gestito dal Soccorso operaio svizzero (SOS). Nel quadro del progetto pilota, l'ufficio di comunicazione è concepito quale punto di contatto per richiedenti l'asilo e dipendenti dei centri della Confederazione. Le persone interessate devono poter sottoporre a questo ufficio tutte le loro richieste e preoccupazioni in tema di alloggio, assistenza e garanzia della sicurezza e dell'ordine come anche reclami per la condotta dei dipendenti dei centri della Confederazione. L'ufficio di comunicazione fornisce inoltre consulenza e, se necessario, indirizza le persone ad altri servizi specializzati, consultori o autorità. Il progetto pilota si estende su 18 mesi ed è accompagnato da un monitoraggio esterno. Va detto, tuttavia, che l'ufficio di comunicazione testato nel quadro del progetto pilota non è concepito come un'entità indipendente, cosa che richiederebbe una base legale specifica. L'autonomia dovrebbe però essere garantita consentendo all'ufficio di comunicazione di svolgere i propri compiti, a livello operativo, nel modo più indipendente possibile. Se il progetto pilota dimostrerà il ruolo positivo di questo ufficio di comunicazione per la sicurezza nei centri della Confederazione, sarà esaminata l'istituzione di un ufficio di comunicazione indipendente a livello di legge.

³ DTF 148 II 218 del 17 dicembre 2021 consid. 5.3 seg. / sentenza TPF CA.2022.9: consid. 3.2.2 – 3.2.5 /

2

Punti essenziali del progetto

Il progetto propone di introdurre nella LAsi una nuova sezione «Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti» (cfr. sezione 2b P-LAsi) e di revocare la norma vigente sull'esercizio dei centri della Confederazione (art. 24b LAsi). La nuova sezione contiene nello specifico le norme seguenti.

Compiti della SEM nel quadro dell'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (art. 25 P-LAsi)

D'ora in poi i principali compiti che la SEM svolge nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti (p. es. alloggio e assistenza dei richiedenti l'asilo, garanzia della sicurezza e dell'ordine) saranno disciplinati nel dettaglio. È inoltre introdotta una norma esplicita per quanto riguarda i settori nei quali la SEM può ricorrere alla coercizione di polizia o a misure di polizia (p. es. nel quadro della perquisizione, dell'esecuzione di misure disciplinari, nello scongiurare pericoli nonché nell'ordinare il fermo di breve durata per scongiurare pericoli immediati) allo scopo di garantire la sicurezza e l'ordine. Per queste misure dev'essere applicabile la LCoe; è, tuttavia, espressamente vietato l'uso di armi. La LCoe disciplina i principi alla base dell'applicazione della coercizione di polizia e di misure di polizia nel campo di competenza della Confederazione (p. es. tipi di misure coercitive, proporzionalità, ecc.).

Misure disciplinari (art. 25a P-LAsi)

D'ora in poi le misure disciplinari saranno codificate in maniera esauriente a livello di legge (finora erano codificate nella sezione 5 dell'O-DFGP). Saranno disciplinati a livello di legge anche gli elementi fondamentali della procedura per l'ordine di una misura disciplinare.

Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b P-LAsi, finora art. 29a O-DFGP)

Per scongiurare un pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile, su ordine della SEM dev'essere possibile trattenere per due ore al massimo le persone che mettono in serio pericolo altre persone (p. es. richiedenti l'asilo, dipendenti della SEM o terzi) o sé stesse o che minacciano di causare gravi danni materiali (cpv. 1). Un tale fermo presuppone una previa notifica alla polizia o ad altri servizi competenti (cpv. 2). È escluso l'ordine di fermo di breve durata nei confronti di bambini e minori che non hanno ancora compiuto 15 anni (cpv. 5). La SEM deve, inoltre, provvedere affinché il personale competente per l'attuazione del fermo di breve durata segua una formazione specifica (cpv. 4). Questa norma, codificata finora nell'O-DFGP, viene ora sancita nella LAsi.

Delega di compiti nel settore dell'assistenza e dell'alloggio nonché della sicurezza e dell'ordine nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti (art. 25c P-LAsi)

Occorre creare una base legale sufficientemente specifica che consenta alla SEM di demandare a terzi, per contratto, compiti nel settore dell'assistenza e dell'alloggio (p. es. garanzia dell'approvvigionamento di base e dell'assistenza medica, comunicazione di informazioni e occupazione dei richiedenti l'asilo) nonché compiti volti a garantire la sicurezza e l'ordine. Con ciò è tenuto parimenti conto della giurisprudenza del TF, secondo cui la delega a terzi di compiti nel settore della sicurezza richiede una

Art. 9 cpv. 1 e 1^{bis}

D'ora in poi occorre disciplinare espressamente a livello di legge la possibilità di perquisire i richiedenti l'asilo e gli oggetti che essi portano con sé anche allo scopo di ricercare documenti e mezzi di prova rilevanti per la procedura nonché bevande alcoliche (cpv. 1). Questa disposizione corrisponde all'articolo 4 O-DFGP vigente.

Se necessario, d'ora in poi dev'essere possibile mettere al sicuro gli oggetti rinvenuti nel quadro di una perquisizione (cpv. 1^{bis}). A titolo di esempio, il consumo di bevande alcoliche e droghe (in particolare l'assunzione di stupefacenti illeciti o l'abuso di farmaci) può accrescere il rischio che venga perturbato l'esercizio dei centri della Confederazione. Ciò vale anche per gli oggetti pericolosi quali armi o accessori di armi.

Vi è la necessità di mettere al sicuro gli oggetti summenzionati, nello specifico, qualora, grazie a questa misura, sia possibile garantire la sicurezza e l'ordine nei centri della Confederazione.

I documenti di viaggio e d'identità nonché i documenti e i mezzi di prova rilevanti per la procedura in possesso dei richiedenti l'asilo sono indispensabili per accertare i fatti nel quadro della procedura d'asilo e di allontanamento, pertanto dev'essere introdotta la possibilità di metterli parimenti al sicuro e di versarli agli atti.

Non appena la persona interessata riceve un permesso di dimora o di domicilio, occorre, per esempio, restituirle i documenti di viaggio e d'identità (art. 2b cpv. 3 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999⁴ sull'asilo relativa a questioni procedurali [OAsi 1]).

Anche i visitatori di un centro della Confederazione o di un alloggio presso un aeroporto possono essere perquisiti, insieme agli oggetti che portano con sé, dal personale di sicurezza. Anche qui lo scopo è di ricercare oggetti pericolosi e bevande alcoliche. Siccome queste persone possono essere perquisite soltanto con il loro libero consenso (conformemente all'art. 16 cpv. 3 O-DFGP) e possono negare il proprio assenso, è sufficiente una norma a livello esecutivo. Se un visitatore rifiuta il proprio consenso alla perquisizione e se non è possibile escludere rischi per la sicurezza e l'ordine di un centro della Confederazione o di un alloggio presso un aeroporto, viene negato l'accesso allo stabilimento.

Art. 24b

La norma vigente dell'articolo 24b LAsi disciplina l'esercizio dei centri della Confederazione. Siccome il progetto di legge prevede l'introduzione nella LAsi di una nuova sezione 2b «Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti», l'articolo 24b LAsi può essere abrogato.

⁴ RS 142.311

Art. 24d cpv. 6, primo periodo

L'articolo 24d LAsi disciplina l'alloggio dei richiedenti l'asilo in centri cantonali e comunali. Le disposizioni della nuova sezione 2b «Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti» devono essere applicabili per analogia anche a questi centri. Il capoverso 6 è pertanto integrato con un pertinente rimando.

Titolo dopo l'articolo 24e

Sezione 2b: Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti

Al capitolo 2 LAsi è aggiunta una nuova sezione 2b «Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti» contenente, nello specifico, le regolamentazioni seguenti:

- regolamentazione dell'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (art. 25 P-LAsi);
- regolamentazione di eventuali misure disciplinari, che oggi sono codificate unicamente nell'O-DFGP (art. 25a P-LAsi);
- regolamentazione del fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b P-LAsi, finora art. 29a O-DFGP);
- regolamentazione della delega di compiti nel settore dell'assistenza e dell'alloggio dei richiedenti l'asilo nonché della sicurezza e dell'ordine nei centri della Confederazione e negli aeroporti (art. 25c P-LAsi).

Art. 25 Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti

Ad cpv. 1

Occorre disciplinare in dettaglio quali siano i compiti più importanti svolti dalla SEM per garantire l'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti. Tra questi compiti figurano l'alloggio e l'assistenza dei richiedenti l'asilo (lett. a e b) nonché la garanzia della sicurezza e dell'ordine nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti (lett. c). Si tratta qui di un elenco non esaustivo. A titolo di esempio, anche l'occupazione dei richiedenti l'asilo figura tra questi compiti della SEM.

L'assistenza include, nello specifico, l'accoglienza dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione nonché l'approvvigionamento di base nei settori dell'alloggio, del vitto, dell'igiene e dell'abbigliamento. Nel quadro dell'assistenza occorre inoltre

garantire la comunicazione delle informazioni ai richiedenti l'asilo, la loro occupazione e l'accesso all'assistenza medica e a offerte di prevenzione (prevenzione della violenza, promozione della salute psichica)⁵.

Sicurezza e ordine possono essere garantiti, per esempio, tramite controlli delle entrate e delle uscite, interventi in caso di emergenza nonché perquisizioni di persone.

Ad cpv. 2

Per garantire la sicurezza e l'ordine la SEM deve poter adottare diverse misure. Accanto alla possibilità già esistente di perquisire i richiedenti l'asilo (v. commento ad art. 9) e di ordinare misure disciplinari (v. commento ad art. 25a) è ora introdotta la possibilità di ordinare un fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (v. commento ad art. 25b). Nel quadro di queste misure nonché per scongiurare un pericolo e se gli interessi giuridici da tutelare lo giustificano, la SEM deve potere, se necessario, utilizzare o ordinare anche la coercizione di polizia e misure di polizia (cfr. anche commento ad cpv. 3). Nell'utilizzare la coercizione e nell'applicare misure disciplinari occorre sempre tenere debito conto delle circostanze concrete specifiche. Occorre inoltre tenere conto, in particolare, dell'età, del sesso e dello stato di salute (anche psichica) dell'interessato.

Ad cpv. 3

Se per garantire la sicurezza e l'ordine nei centri della Confederazione o negli alloggi presso gli aeroporti è necessario ricorrere alla coercizione o a misure di polizia (v. commento ad cpv. 2), si applica per principio la LCoe. Con il rimando alla LCoe si vuole creare una base legale esplicita per l'applicazione della LCoe. Non sono invece applicabili le norme della LCoe riguardanti l'uso di armi (cfr. art. 5 lett. c LCoe). Nel quadro di misure volte a garantire la sicurezza e l'ordine, l'uso di armi è espressamente vietato.

Art. 25a Misure disciplinari

Questa disposizione corrisponde sostanzialmente alle norme vigenti codificate nella sezione 5 «Misure disciplinari e procedure» dell'O-DFGP. D'ora in poi queste norme saranno codificate, con alcune modifiche, a livello di legge.

Ad cpv. 1

Secondo la norma vigente, i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione che dimorano nei centri della Confederazione possono essere sanzionati con misure disciplinari se violano i propri obblighi (rispetto del regolamento interno, lavori domestici e obbligo di presenza, cfr. art. 24 cpv. 1 lett. a i.c.d. con gli art. 21 segg. O-DFGP) o minacciano la sicurezza e l'ordine pubblici (art. 24 cpv. 1 lett. b O-DFGP). D'ora in poi questa norma sarà elevata a livello di legge. Occorre precisare che le misure disciplinari possono essere ordinate se, violando i propri obblighi, l'interessato disturba il regolare esercizio di un centro della Confederazione o di un alloggio presso

⁵ Cfr. a questo proposito il rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.3407, Feri, del 9 giugno 2016 «Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kanton» (disponibile in tedesco e francese).

un aeroporto. Un tale comportamento in violazione degli obblighi è dato, per esempio, quando l'interessato viola il regolamento interno del centro della Confederazione o non esegue i lavori domestici obbligatori (cfr. art. 24 cpv. 1 lett. a i.c.d. con gli art. 21 e 22 O-DFGP) oppure non rispetta il proprio obbligo di presenza (cfr. art. 24 cpv. 1 lett. a i.c.d. con l'art. 23 O-DFGP). È considerato un comportamento in violazione dei propri obblighi anche il fatto di minacciare la sicurezza e l'ordine pubblici (cfr. art. 24 cpv. 1 lett. b O-DFGP), condotta che può essere rilevante anche in ambito penale. Una tale minaccia è data, per esempio, qualora un richiedente l'asilo commetta un reato che perturbi l'esercizio di un centro della Confederazione (p. es. lesioni personali a causa di una rissa; furto nelle immediate vicinanze di un centro della Confederazione).

Ad cpv. 2

Le misure disciplinari saranno interamente codificate a livello di legge. Vengono riprese con alcuni adeguamenti dall'articolo 25 capoverso 1 vigente dell'O-DFGP. D'ora in poi tra le misure disciplinari sarà contemplato anche il rifiuto della partecipazione a programmi di occupazione (lett. b). Il rifiuto dell'uscita (cfr. art. 25 cpv. 1 lett. b O-DFGP) sarà invece stralciato, giacché nella pratica non veniva utilizzato. Infatti, il rifiuto dell'uscita avrebbe implicato che le persone in questione sarebbero rimaste nel centro della Confederazione, con il rischio di trascendere. Neanche il rifiuto di titoli di trasporto per mezzi di trasporto pubblici (cfr. art. 25 cpv. 1 lett. c O-DFGP) potrà, in futuro, essere ordinato quale misura disciplinare. Non esiste un diritto alla concessione di un titolo di viaggio per mezzi di trasporto pubblici, per cui nella maggior parte dei centri della Confederazione di norma questi titoli di viaggio non vengono concessi. Come sinora, ai richiedenti l'asilo deve poter essere rifiutato l'accesso a determinati locali che altrimenti sono generalmente accessibili ai richiedenti stessi. In questo caso le persone oggetto del rifiuto rimangono nel centro della Confederazione ma non possono accedere a determinati locali specifici, per esempio al soggiorno o alla palestra (lett. a; cfr. art. 25 cpv. 1 lett. a O-DFGP). Inoltre, d'ora in poi i richiedenti l'asilo interessati devono poter essere esclusi da tutti i locali dei centri della Confederazione generalmente accessibili ai richiedenti per al massimo 72 ore (lett. d). Durante questo lasso di tempo vengono alloggiati in un'altra ala dell'edificio oppure in un altro edificio situato nel perimetro del centro della Confederazione, in cui sono garantite le infrastrutture e le cure necessarie (p. es. vitto, riscaldamento, assistenza medica), esattamente come nel centro della Confederazione.

Ad cpv. 3

Occorre codificare a livello di legge anche i punti essenziali della procedura per la disposizione di misure disciplinari.

La SEM accerta d'ufficio i fatti rilevanti in vista di ordinare una misura disciplinare. Concede previamente al richiedente l'asilo il diritto di essere sentito. Di norma, l'ordine di una misura disciplinare è notificato per scritto con l'indicazione dei motivi. La decisione deve inoltre indicare i rimedi giuridici. Come detto, l'O-DFGP vigente contiene già alcune norme riguardanti la procedura disciplinare (art. 24 cpv. 2, 26, 27 O-DFGP). L'O-DFGP conterrà anche in futuro le necessarie disposizioni esecutive relative alla procedura disciplinare.

Ad cpv. 4

Il richiedente l'asilo deve poter depositare un ricorso dinanzi all'istanza di ricorso della SEM entro tre giorni dalla data in cui è venuto a conoscenza della misura disciplinare. L'O-DFGP contiene già disposizioni circostanziate anche a questo proposito (cfr. art. 28 e 29 O-DFGP). Laddove necessario, queste disposizioni dovranno essere adeguate in funzione della presente norma. In caso di assegnazione a un centro speciale secondo l'articolo 24a LAsi, la procedura di ricorso è retta dall'articolo 107 capoverso 1 LAsi.

Art. 25b Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato

Con il nuovo articolo 29a O-DFGP è stata introdotta una nuova norma secondo cui, per scongiurare un pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile, i richiedenti l'asilo possono essere temporaneamente trattenuti. In vigore dal 15 gennaio 2023, questa norma viene ora codificata espressamente a livello di legge. È applicabile indipendentemente dal fermo di polizia previsto dal codice di procedura penale⁶ (CPP; cfr. art. 215). Con la codifica di questa norma nella LAsi viene abrogata la previgente norma dell'O-DFGP.

Ad cpv. 1

In questo capoverso sono definite in maniera esaustiva le condizioni per il fermo di breve durata di un richiedente l'asilo. Il fermo di breve durata non è una misura disciplinare (cfr. commento ad art. 25a), quindi non è focalizzato sulla sanzione retroattiva del comportamento riprensibile. Si tratta semmai di una misura di polizia volta a scongiurare un pericolo grave, attuale o imminente che non è altrimenti evitabile. In primo piano vi è pertanto la garanzia effettiva della sicurezza e dell'ordine.

Un richiedente l'asilo deve poter essere temporaneamente trattenuto per evitare che metta in serio pericolo altre persone (lett. a). Per «altre persone» s'intendono tutte le persone che si trovano in un centro della Confederazione e sulle quali incombe una situazione di pericolo imminente a causa del comportamento dell'interessato. Può trattarsi, nello specifico, di altri richiedenti l'asilo, di collaboratori della SEM, di terze persone o di visitatori del centro della Confederazione. Una situazione di pericolo che richiede il fermo di breve durata può verificarsi, per esempio, se un richiedente l'asilo tenta di aggredire fisicamente un altro richiedente o un membro del personale assistenziale e non può essere calmato con misure alternative più blande.

Deve poter essere ordinato il fermo di breve durata anche per proteggere un richiedente l'asilo che metta in serio pericolo sé stesso (lett. b). Può trattarsi di una situazione in cui un richiedente l'asilo minacci di arrecare a sé stesso ferite gravi e non possa essere dissuaso in altro modo dal suo intento. In questo caso il fermo di breve durata consente di tutelare l'interessato fino all'arrivo sul posto di specialisti in grado di occuparsi di lui.

Infine, il fermo di breve durata dev'essere possibile anche nel caso in cui un richiedente l'asilo minacci di danneggiare, distruggere o rendere inutilizzabile un oggetto su cui un'altra persona ha un diritto di proprietà, di uso o di usufrutto (lett. c). Qui l'obiettivo è quello di evitare gravi danni materiali (p. es. a edifici, installazioni o

⁶ RS 312.0

veicoli). Si parla di grave danno materiale a partire da un importo del danno pari o superiore a 500 franchi.

L'ordine di un fermo di breve durata è un atto materiale che rappresenta un'ingerenza nei diritti fondamentali dell'interessato. Pertanto quest'ultimo può esigere che la SEM emani una decisione impugnabile (cfr. art. 25a della legge federale del 20 dicembre 1968⁷ sulla procedura amministrativa [PA]). In questo contesto non sarebbe opportuno disciplinare a livello di legge una possibilità di ricorso esplicita. Il fermo di breve durata costituisce, infatti, una misura rapida volta a scongiurare senza indugio un pericolo grave, imminente e immediato. La possibilità di un previo ricorso contrasterebbe in modo chiaro con la necessità di reagire rapidamente in una situazione di grave pericolo.

Ad cpv. 2

Immediatamente prima di procedere al fermo di breve durata, la SEM o i terzi incaricati dalla SEM (cfr. commento ad art. 25c) devono informare le autorità di polizia competenti. Al bisogno possono informare anche altri enti, per esempio i vigili del fuoco o i servizi sanitari. Dopo la comunicazione, l'interessato può essere trattenuto fino all'arrivo dell'autorità di polizia competente ma al massimo per due ore.

Ad cpv. 3

All'inizio del fermo di breve durata occorre perquisire il richiedente l'asilo per cercare oggetti pericolosi o non indispensabili, onde evitare che metta sé stesso in pericolo. Le modalità della perquisizione sono rette dall'articolo 9 (cfr. commento ad art. 9). Per garantire la sicurezza e il benessere dell'interessato, questi dev'essere sorvegliato per tutta la durata del fermo di breve durata. La sorveglianza può essere assicurata per videosorveglianza in diretta senza trattare dati personali. Questo compito incombe ai servizi di sicurezza nei centri della Confederazione.

Ad cpv. 4

La SEM provvede affinché il personale (della SEM o dei terzi incaricati) competente per l'attuazione del fermo di breve durata segua una formazione specifica.

Ad cpv. 5

Affinché nel caso specifico sia tenuto conto del principio del benessere del minore (art. 3 della Convenzione del 20 novembre 1989⁸ sui diritti del fanciullo) e del principio di proporzionalità, l'ordine di fermo di breve durata nei confronti di bambini e minori sotto i 15 anni dev'essere escluso. Questo limite d'età è definito per analogia con l'articolo 80 capoverso 4 LStrI, il quale esclude, nello specifico, la carcerazione in vista di rinvio coatto di persone sotto i 15 anni.

⁷ RS 172.021

⁸ RS 0.107

Art. 25c Delega di compiti a terzi

Ad cpv. 1

Occorre creare una base legale formale sufficientemente specifica che consenta alla SEM di demandare a terzi, per contratto, i propri compiti nell'ambito dell'assistenza e dell'alloggio dei richiedenti l'asilo. La disposizione elenca in modo non esaustivo i compiti che possono essere demandati.

Osservazione preliminare ai cpv. 2-4

Con la sentenza DTF 148 II 218 del 17 dicembre 2021, il Tribunale federale (TF) si è espresso, tra le altre cose, sulla questione della delega a terzi di compiti di sicurezza sovrani nei centri della Confederazione⁹. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost., RS 101), in virtù di una base legale formale, compiti amministrativi possono in linea di principio essere affidati per legge a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale.

La delega di compiti sovrani nel settore della sicurezza nei centri della Confederazione non costituisce una delega di compiti amministrativi generali, giacché tocca il monopolio del potere, appannaggio esclusivo della Confederazione. Si applicano pertanto requisiti più restrittivi. Di conseguenza, oltre alle disposizioni riguardanti, per esempio, l'oggetto dei compiti esternalizzati, i requisiti che devono soddisfare i terzi incaricati e le loro competenze, nonché la vigilanza sull'attività esternalizzata, secondo il TF la base giuridica formale deve contenere anche disposizioni sui mezzi di intervento, sull'organizzazione del personale di sicurezza privato e sui meccanismi di controllo o di vigilanza dello Stato. Nella sentenza il TF giunge alla conclusione che la LAsi non contiene una base legale sufficientemente specifica che consenta di delegare a privati vasti compiti nel settore della sicurezza presso un alloggio per richiedenti l'asilo gestito dalla Confederazione. Con l'articolo 25c capoverso 2 LAsi ci si propone di colmare questa lacuna e di creare una base legale per la delega a terzi di compiti nel quadro della garanzia della sicurezza e dell'ordine nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti.

Ad cpv. 2

Occorre creare una base legale formale che consenta di demandare a terzi compiti sovrani di sicurezza nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti. Questa delega di compiti è codificata in un contratto tra la SEM e i terzi incaricati (cfr. cpv. 7). Diversamente dal capoverso 1, i compiti nell'ambito della sicurezza che possono essere demandati sono qui disciplinati in modo esaustivo (cfr. lett. a-e).

Nel quadro delle perquisizioni di persone e oggetti (lett. c) e del supporto nell'eseguire misure disciplinari e nell'applicare il fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (lett. d), l'esecuzione di questi compiti può implicare un'ingerenza nei diritti fondamentali degli interessati. Secondo la sentenza DTF 148 II 218 del

⁹ Cfr. al riguardo anche la sentenza del Tribunale penale federale del 14 luglio 2022 CA.2022.9, che rimanda alla sentenza del TAF.

17 dicembre 2021 summenzionata, una tale ingerenza presuppone una descrizione esatta codificata a livello di legge dei compiti demandati a terzi.

Il monitoraggio o controllo nel quadro della perquisizione di persone e oggetti (lett. c) può essere assicurato dal personale di pattugliamento o tramite videosorveglianza. Nel quadro del supporto all'esecuzione di misure disciplinari e del fermo di breve durata per scongiurare pericoli immediati (lett. d), i terzi incaricati possono offrire un sostegno alla SEM, per esempio per l'allontanamento, la sorveglianza e l'accompagnamento dei richiedenti l'asilo. La disposizione della misura disciplinare o del fermo di breve durata è tuttavia sempre compito dei dipendenti della SEM (cfr. art. 25a cpv. 1 e 25b cpv. 1).

Nell'inverno 2020/2021 si è osservato, tra le varie cose, un aumento delle risse tra richiedenti l'asilo all'interno e all'esterno dei centri della Confederazione. Si sono inoltre verificate violazioni dell'obbligo di collaborare da parte dei richiedenti l'asilo, come il fatto di non presentarsi a un colloquio o di rendersi irripetibili per un certo periodo, ostacolando così lo svolgimento della procedura d'asilo. La SEM ha adottato diverse misure per contrastare questi fenomeni. Già nel gennaio 2021 ha testato, nel quadro di un progetto pilota protrattosi fino al 31 dicembre 2022, l'istituzione di un'assistenza religiosa musulmana nei centri federali d'asilo. La SEM ha valutato l'efficacia concreta di questo tipo di assistenza¹⁰. Nei relativi rapporti di valutazione si rileva che nei centri della Confederazione la domanda per un'assistenza religiosa musulmana è grande, sia tra i richiedenti l'asilo sia tra i dipendenti della SEM e dei fornitori delle prestazioni di sicurezza e assistenza. L'assistenza religiosa musulmana è stata valutata quale importante strumento per l'organizzazione della coabitazione e della vita quotidiana nei centri della Confederazione. È peraltro stato constatato che, grazie ai colloqui personali con i richiedenti l'asilo musulmani o provenienti da Paesi musulmani, l'assistenza religiosa musulmana può contribuire in maniera essenziale alla mediazione interculturale. La presenza di assistenti religiosi musulmani ha migliorato il senso di benessere personale dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione, contribuendo così in misura rilevante alla prevenzione della violenza. Sulla base di queste esperienze positive, viene inserita nella LAsi una nuova base legale esplicita per la delega a terzi di compiti di assistenza religiosa e di altre misure volte a migliorare e favorire la coabitazione e a prevenire i conflitti (lett. b). Le attività di assistenza religiosa possono essere assicurate sia da comunità religiose di diritto privato sia da chiese nazionali svizzere riconosciute secondo il diritto pubblico. La delega dei compiti per contratto e l'indennizzazione dei terzi incaricati sono rette dal capoverso 7.

Anche la promozione della salute psichica nei centri della Confederazione può contribuire a prevenire i conflitti. La Confederazione, in collaborazione con i Cantoni di ubicazione dei centri, assicura un'assistenza sanitaria adeguata (art. 80 cpv. 1 LAsi). Ciò comprende anche la promozione della salute psichica.

Ad cpv. 3-5

¹⁰ Valutazione del progetto pilota all'attenzione della Segreteria di Stato della migrazione «Muslimische Seelsorge in Bundesasylzentren» del 21.1.2022 (disponibile in tedesco); <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86982.html>

Poiché la delega di compiti nel settore della sicurezza sottostà a requisiti più severi, i capoversi 3-5 descrivono in concreto le norme a essi relative che i terzi in questione devono soddisfare per adempiere ai propri compiti.

Per poter eseguire i compiti nell'ambito della sicurezza loro demandati, i terzi incaricati devono fornire le necessarie garanzie in termini di reclutamento, formazione e controllo del proprio personale. Il Consiglio federale definirà a livello esecutivo il contenuto esatto delle singole garanzie. Le aziende di sicurezza private devono inoltre disporre di un'autorizzazione d'esercizio cantonale (cpv. 3). I relativi requisiti differiscono da un Cantone all'altro. Nel Cantone Zurigo il rilascio di un'autorizzazione d'esercizio presuppone che siano soddisfatti determinati prerequisiti, come per esempio la stipula di un'assicurazione di responsabilità civile aziendale. I compiti nell'ambito della sicurezza sono per definizione attività sensibili che presuppongono prestazioni assistenziali e di sicurezza di alto livello qualitativo. È compito della SEM definire gli standard qualitativi richiesti, esercitare la vigilanza sui terzi incaricati e svolgere regolari controlli di qualità. I necessari standard qualitativi sono codificati nel contratto tra la SEM e il terzo incaricato (cpv. 4). È parimenti compito della SEM garantire che i dipendenti dei terzi incaricati beneficino di una formazione adeguata per lavorare con i richiedenti l'asilo (cpv. 5).

Ad cpv. 6

Il primo e il secondo periodo corrispondono al tenore dell'articolo 25 capoverso 3 P-LAsi (cfr. commento ad art. 25 cpv. 3 P-LAsi).

Ad cpv. 7

I terzi incaricati per contratto dalla SEM di garantire la sicurezza e l'ordine nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti (cfr. cpv. 2) sono indennizzati dalla SEM per le spese amministrative e legate al personale nonché per le altre spese sostenute per il disbrigo di tali compiti.

Come già tutt'oggi, l'indennizzo delle spese sostenute dai terzi incaricati per l'assistenza e l'alloggio dei richiedenti l'asilo è retta dall'articolo 80 capoverso 2 LAsi.

Anche i compiti legati all'assistenza religiosa sono delegati per contratto (cfr. commento ad cpv. 2). Anche qui, i terzi incaricati sono indennizzati per le spese amministrative e legate al personale nonché per le altre spese sostenute per il disbrigo dei compiti in questione. Secondo contratto deve tuttavia essere possibile indennizzare unicamente le comunità religiose che non possono prelevare l'imposta ecclesiastica. In questo modo ci si propone di evitare doppi finanziamenti.

Ad cpv. 8

I terzi incaricati soggiacciono al medesimo obbligo del segreto previsto per il personale federale. Questo perché, essendo i terzi in questione incaricati di eseguire compiti solitamente svolti dal personale federale ed essendo altresì vincolati dalle stesse norme, essi sono chiamati a operare secondo le medesime regole valedoli per il personale federale.

La revoca della norma vigente dell'articolo 24*b* LAsi riguardante l'esercizio dei centri e l'adeguamento del rimando dell'articolo 24*d* capoverso 6 P-LAsi rappresentano meri adeguamenti redazionali dovuti all'integrazione della nuova sezione 2*b* «Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti». Pertanto, neanche qui vi sono ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale. Idem per la norma proposta all'articolo 72 P-LAsi, che consiste parimenti in una mera precisazione redazionale.

Com'è già il caso secondo il diritto vigente, l'articolo 25*d* P-LAsi abilita il DFGP a emanare disposizioni esecutive più precise per quanto riguarda l'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti. Nemmeno questa norma di delega comporta ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale.

Con la norma proposta all'articolo 25*c* P-LAsi, i presupposti per la delega a terzi di compiti già esistenti nel settore dell'assistenza e dell'alloggio dei richiedenti l'asilo nonché della garanzia di sicurezza e ordine nei centri della Confederazione vengono codificati a livello di legge. In questo contesto occorre altresì stabilire esplicitamente a livello di legge che le spese per i compiti eseguiti dai terzi incaricati nel settore della garanzia di ordine e sicurezza sono indennizzati dalla SEM come avvenuto sinora (art. 25*c* cpv. 7 P-LAsi).

D'ora in poi la SEM potrà incaricare comunità religiose di svolgere attività di assistenza religiosa (art. 25*c* cpv. 2 lett. b P-LAsi). La SEM indennizza le comunità religiose che non possono prelevare l'imposta ecclesiastica per le spese amministrative e legate al personale nonché per le altre spese legate a queste attività. I costi annui ammontano a circa 0,4 milioni di franchi. Anche questi costi saranno inclusi nel bilancio della SEM (cfr. anche n. 3, commento ad art. 25*c* cpv. 2 lett. b).

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Le modifiche di legge proposte non hanno ripercussioni per i Cantoni, i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'avamprogetto per la modifica della LAsi si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza della Confederazione per la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo); pertanto è conforme alla Costituzione federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La presente modifica è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

5.3 Delega di competenze legislative

L'avamprogetto non prevede deleghe di competenze legislative. L'articolo 25*d* LAsi si limita ad autorizzare il DFGP a emanare le necessarie disposizioni esecutive.

