



Luglio 2021

Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI): test COVID-19 in caso di rinvio coatto

Rapporto esplicativo concernente l'avvio della procedura di consultazione

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di intervento e obiettivi

Il 12 agosto 2020 il Consiglio federale ha pubblicato il messaggio concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19; RS 818.102). Con essa sono state create le basi legali che consentono di mantenere i provvedimenti già adottati dal Consiglio federale in base al diritto di necessità e che sono necessari per il superamento dell'epidemia di COVID-19. La relativa legge COVID-19 è entrata in vigore il 26 settembre 2020.

Anche l'ordinanza sui provvedimenti nel settore dell'asilo in relazione al coronavirus (ordinanza COVID-19 asilo; RS 142.318), adottata dal Consiglio federale il 1° aprile 2020, si basa sulla legge COVID-19 (art. 5 lettera c legge COVID-19). L'ordinanza COVID-19 asilo deroga in alcuni punti alla legge vigente sull'asilo del 26 giugno 1988 (LAsi; RS 142.31) e contiene, in particolare, disposizioni sullo svolgimento delle interrogazioni (artt. 4–6 ordinanza COVID-19 asilo), sulla garanzia di sufficienti capacità nei centri federali (artt. 2–3 ordinanza COVID-19 asilo) e sulla proroga dei termini di partenza nelle procedure di asilo e di allontanamento (art. 9 ordinanza COVID-19 asilo). È entrata in vigore in maniera scaglionata il 2 aprile 2020 e il 6 aprile 2020 e resta valida fino al 31 dicembre 2021.

La situazione del COVID-19 causa ancora serie difficoltà per il settore della migrazione, malgrado l'attuale diminuzione dei contagi e l'allentamento delle misure deciso dal Consiglio federale. Ciò vale anche per l'esecuzione degli allontanamenti di persone obbligate a partire del settore degli stranieri e dell'asilo. Anche se la maggior parte delle frontiere sono di nuovo aperte, dopo la loro chiusura nella primavera del 2020, l'esecuzione di una decisione di allontanamento nella pratica resta, in parte, molto difficile. Alcuni Stati d'origine o di provenienza, così come la maggior parte degli Stati Dublino, richiedono infatti un test COVID-19 negativo per la riammissione delle persone allontanate dalla Svizzera. Anche molte compagnie aeree esigono un test COVID-19 negativo per il trasporto. Succede così sempre più spesso che persone obbligate a partire si rifiutino di sottoporsi al test COVID-19, per impedire in questo modo l'esecuzione dell'allontanamento nello Stato d'origine o di provenienza o nello Stato Dublino competente. Quest'anno (situazione alla fine di maggio 2021) si sono registrati già solo tra le persone obbligate a partire nei centri federali d'asilo (CFA) 50 casi di rifiuto di sottoporsi al test COVID-19, richiesto per la partenza. Alla fine di aprile del 2021 vi erano solamente 22 casi. Ad essi si aggiungono altri casi di rifiuto del test da parte di persone obbligate a partire e che alloggiano nei Cantoni.

Il problema è stato nel frattempo sollevato in interventi parlamentari (p.es. mozione 21.3557¹ e interpellanza 21.3438²) e sui media. Anche nel quadro della consultazione sulla proroga dell'ordinanza COVID-19 asilo fino al 31 dicembre 2021 alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto che fosse vagliata una nuova base legale per l'esecuzione coatta di test COVID-19 (p.es. LU, SG, Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP], Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM]).

In questo momento non ci sono basi legali sufficienti per eseguire test COVID-19 in via coatta. Alla luce dell'aggravarsi della situazione, con il presente progetto s'intende

¹ Mozione 21.3557 Quadri «Richiedenti l'asilo respinti che rifiutano di sottoporsi al test PCR sventando così il rimpatrio? Basta!» del 5 maggio 2021.

² Interpellanza 21.3438 Bircher «Espulsione di stranieri durante la pandemia» del 19 marzo 2021.

pertanto inserire una nuova disposizione nella legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20) in base alla quale si obbligano le persone del settore degli stranieri e dell'asilo a sottoporsi a un test COVID-19, se ciò è necessario ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione (cfr. art. 72 cpv. 1 AP-LStrl). Se le persone interessate non ossequiano tale obbligo, le autorità competenti in materia di esecuzione possono disporre che le stesse siano sottoposte a un test COVID-19 contro la loro volontà, se non è possibile garantire l'esecuzione con altri mezzi più lievi. Il trasporto fino al luogo di esecuzione del test è retto dalla legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione del 20 marzo 2008 (LCoe; RS 364). Durante l'esecuzione del test COVID-19 le autorità competenti non possono inoltre esercitare alcuna coercizione se in questo modo può essere messa in pericolo la salute della persona interessata (art. 72 cpv. 2 AP-LStrl).

Il test COVID-19 è eseguito esclusivamente da personale specificatamente formato allo scopo. Si rinuncia a eseguire un test coattivo se questo può mettere in pericolo la salute della persona interessata (art. 72 cpv. 3 AP-LStrl). La norma proposta è strettamente legata alla situazione del COVID-19 e ha quindi una durata limitata, fino alla fine di dicembre del 2022. È prevedibile che gli Stati d'accoglienza e le imprese di trasporto richiedano ancora tali test per un periodo prolungato anche qualora l'epidemia di COVID-19 diminuisca.

1.2 Le alternative sondate e la soluzione scelta

Il DFGP ha esaminato diverse varianti per creare una base legale per l'esecuzione coattiva di test COVID-19.

In particolare si è verificato se fosse possibile introdurre una disposizione in tal senso nella legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (LEp; RS 818.101). L'introduzione di tale disposizione speciale per le persone obbligate a partire dal settore degli stranieri e dell'asilo è stata tuttavia ritenuta inopportuna ed è stata quindi respinta.

Si è ritenuto inadatto anche prevedere una disposizione all'interno della LCoe. La LCoe rappresenta una legge di carattere generale per tutte le autorità in materia di coercizione di polizia e non trasferisce alle autorità esecutive alcuna responsabilità circa l'applicazione della coercizione di polizia e delle misure di polizia. Questa attribuzione di competenza deve avvenire ai sensi della rispettiva legislazione speciale (cfr. art. 7 LCoe).

La modifica di legge proposta deve avvenire nella LStrl perché tesa a garantire l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. La Svizzera non influisce in alcun modo sulle misure sanitarie di confine degli Stati d'origine e di provenienza o degli Stati Dublino, né si può prevedere per quanto tempo verranno mantenute tali misure. Con una norma in vigore fino al 31 dicembre 2022 si riesce a garantire il rispetto di eventuali misure sanitarie di confine all'estero in caso di rinvio coatto.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale

La presente modifica urgente della LStrl richiesta non è prevista né nel messaggio del 29 gennaio 2020³ sul programma di legislatura 2019-2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁴ sul programma di legislatura 2019-2023. L'epidemia di COVID-19

³ FF 2020 1565

⁴ FF 2020 7635

e le sue ripercussioni non erano prevedibili quando il Consiglio federale ha adottato il messaggio sul programma di legislatura.

2 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Dall'inizio dell'epidemia di COVID-19 vari Stati UE hanno ripetutamente richiesto un coordinamento europeo per riprendere i trasferimenti Dublino, limitati alla frontiera in base alle condizioni sanitarie dei singoli Stati. Ad oggi non si è riusciti a pervenire a un coordinamento in questo ambito. Il 13 ottobre 2020 è stata adottata una raccomandazione per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta all'epidemia di COVID-19 (raccomandazione 2020/1475⁵). L'obiettivo di questa raccomandazione è definire criteri comuni per le restrizioni di entrata. Tuttavia la competenza di disporre restrizioni per motivi sanitari permane in capo ai singoli Stati membri dell'UE.

Nella primavera del 2021 il Consiglio europeo ha effettuato un sondaggio sulle attività di rimpatrio in relazione all'epidemia di COVID-19. Le risposte degli Stati membri dell'UE hanno rivelato che anche la maggior parte degli Stati europei hanno dovuto affrontare il problema del rifiuto di sottoporsi al test. La Germania e la Danimarca dispongono di basi giuridiche a livello nazionale in base alle quali si possono obbligare le persone a sottoporsi al test COVID-19 e in Germania questo può essere anche coattivo.

3 Presentazione del progetto

Si inserisce nell'articolo 72 della LStrl una nuova disposizione in base alla quale gli stranieri obbligati a partire sono tenuti a sottoporsi a un test COVID-19 se questo è necessario ai fini della garanzia dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Ciò si verifica quando si richiede un test COVID-19 sulla base delle condizioni d'entrata dello Stato d'origine o di provenienza o dello Stato Dublino competente o se ciò viene richiesto dalle prescrizioni dell'impresa di trasporti aerei che effettua il trasporto. Se non si adempie a tale obbligo, si può eseguire un test COVID-19 anche contro la volontà delle persone interessate se non è possibile garantire l'esecuzione con altri mezzi più lievi e se non si mette in pericolo la salute della persona.

4 Commenti alle singole disposizioni

Art. 72

Nell'articolo 72 della LStrl si inserisce una nuova disposizione, in base alla quale gli stranieri sono tenuti a sottoporsi a un test COVID-19 se questo è necessario per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Ciò si verifica solo quando il test COVID-19 viene richiesto sulla base delle condizioni d'entrata dello Stato d'origine o di provenienza o dello Stato Dublino competente o se ciò viene richiesto dalle prescrizioni dell'impresa di trasporti aerei che effettua il trasporto (cpv. 1). Attualmente si richiedono esclusivamente test PCR. Il test PCR consiste in uno striscio nasofaringeo o faringeo. In base alle informazioni più recenti, un test PCR eseguito con un prelievo salivare è affidabile quanto un tampone naso-faringeo o faringeo.⁶ Il test COVID-19 viene effettuato in ogni caso solo da personale specificatamente formato (cpv. 3). Nella scelta dei test COVID-19 da eseguire si dovrà privilegiare quello meno invasivo.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1475&from=EN>

⁶ <https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/testen.html>

In caso di mancato adempimento dell'obbligo di eseguire un test COVID-19, le autorità esecutive competenti per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione possono sottoporre la persona interessata a un test COVID-19 contro la sua volontà (cpv. 2). In tal caso le autorità competenti sono tenute a rispettare le disposizioni della LCoe (art. 98a LStrl). Ciò vale, in particolare, per il divieto di tecniche d'uso della forza fisica che possono pregiudicare notevolmente la salute delle persone interessate (art. 13 LCoe). La sottoposizione coattiva a un test COVID-19 presuppone inoltre che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non possa essere garantita con un altro mezzo più lieve. Potrebbe rappresentare un mezzo più lieve, per esempio, lo svolgimento di un colloquio sulla partenza affinché la persona interessata si sottoponga volontariamente al test COVID-19. Durante l'esecuzione del test COVID-19 le autorità competenti non possono esercitare alcuna coercizione se in questo modo può essere messa in pericolo la salute della persona interessata (cpv. 2). Inserire un oggetto nel naso della persona, per esempio, usando la coercizione fisica è da considerarsi pericoloso per la salute. Altre forme di coercizione fisica più lieve, come tenere la persona per le mani in modo che stia tranquilla e permetta di fare il test, sarebbero invece ipotizzabili, a seconda delle circostanze concrete.

Un test COVID-19 coattivo deve essere eseguito esclusivamente da personale specificatamente formato allo scopo (cpv. 3). Se possibile, va eseguito presso il luogo dove è alloggiata la persona interessata, segnatamente l'alloggio assegnato o lo stabilimento carcerario in caso di carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri. Negli altri casi i test possono essere eseguiti presso le istituzioni previste (p.es. medico, ospedali, centri per i test). Se il personale specificatamente formato per fare il test ritiene che potrebbe esserci un rischio per la salute della persona, si dovrà rinunciare a svolgere il test. Ciò potrebbe verificarsi, per esempio, in presenza di patologie pregresse.

Nell'ambito della preparazione della partenza, le persone obbligate a partire devono essere informate su un eventuale obbligo di sottoporsi al test già in occasione del colloquio sulla partenza e di preparazione⁷. Al contempo vanno informate del fatto che tale test può essere svolto anche contro la loro volontà se lo rifiutano. Il momento dello svolgimento del test COVID-19 dipende dalle prescrizioni dello Stato d'origine o di provenienza o dello Stato Dublino che richiede tale test per l'ingresso. Di regola il test COVID-19 negativo non deve risalire a più di 72 ore dall'ingresso nello Stato di destinazione.

5 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

La norma proposta consente di evitare spese supplementari per la Confederazione.

Le persone obbligate a partire nella procedura Dublino possono infatti sottrarsi al trasferimento nello Stato Dublino competente rifiutando di sottoporsi a un test COVID. In questi casi, allo scadere del termine di trasferimento, va condotta una procedura d'asilo nazionale, che comporta spese conseguenti elevate. Nelle rimanenti procedure il rifiuto implica l'impossibilità di eseguire l'allontanamento, per cui le persone obbligate a partire continuerebbero a ricevere il soccorso di emergenza. Le spese per il soccorso d'emergenza nei Cantoni ammontano in media a 50 franchi per persona al giorno. Se

⁷Cfr. art. 2a dell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS; 142.281) e art. 29 dell'ordinanza del 12 novembre 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (OCoe; RS 364.3)

una persona obbligata a partire, per esempio, riceve il soccorso d'emergenza per tre mesi, perché non è possibile dare esecuzione alla decisione di allontanamento o di espulsione passata in giudicato a causa del rifiuto di sottoporsi al test, questo comporta per il Cantone una spesa di 4500 franchi. La Confederazione versa ai Cantoni per l'erogazione del soccorso di emergenza una somma forfettaria una tantum per ogni domanda d'asilo respinta o per ciascuna decisione di non entrata nel merito (artt. 28 e 29 ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999 relativa alle questioni finanziarie [OAsi 2; RS 142.312]). Con la norma proposta si possono quindi evitare ai Cantoni oneri supplementari nel campo del soccorso d'emergenza. In questo modo si può anche evitare che la Confederazione debba successivamente aumentare la somma forfettaria per il soccorso d'emergenza in base al meccanismo di adeguamento automatico (art. 30a OAsi 2).

Le spese aggiuntive a carico della Confederazione per l'esecuzione dei test COVID-19 per le persone del settore dell'asilo sono contenute. Già oggi la Confederazione si assume queste spese per le persone del settore dell'asilo (cfr. art. 92 LAsi). I costi dei test variano, a seconda dei fornitori, da 100 a 200 franchi per persona. La norma proposta può comportare che si sottopongano al test COVID-19 più persone anche se in questo momento è difficile quantificarne il numero effettivo. Attualmente si tratta di circa 50 persone (vedi cifra 1).

La norma proposta consente di evitare spese supplementari anche per i Cantoni perché un'esecuzione tempestiva dei necessari test COVID-19 permette di eseguire effettivamente l'allontanamento o l'espulsione. Decadono così gli oneri supplementari legati all'erogazione del soccorso di emergenza (vedi sopra).

Per le persone del settore dell'asilo possono derivare ai Cantoni spese supplementari contenute per lo svolgimento dei test COVID-19 (da 100 a 200 franchi per persona). Come nel caso della Confederazione, il numero degli individui interessati è difficile da quantificare in questo momento.

Nel campo della carcerazione amministrativa si possono evitare spese supplementari sia alla Confederazione sia ai Cantoni. La Confederazione versa ai Cantoni per la carcerazione amministrativa di persone del settore dell'asilo un importo forfettario di 200 franchi al giorno giusta l'articolo 15 capoverso 1 OEAE. Se, per esempio, una persona obbligata a partire resta per tre mesi in carcerazione cautelativa (art. 78 LStrI) perché non è possibile dare esecuzione alla decisione di allontanamento o di espulsione passata in giudicato a causa del rifiuto di sottoporsi al test, questo comporta per la Confederazione una spesa di 18 000 franchi. Le spese effettive di carcerazione sono più alte, a seconda del Cantone. Nel caso delle persone del settore dell'asilo le spese di carcerazione sono interamente a carico dei Cantoni.

Il progetto non ha ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni a livello di personale.

6. Aspetti giuridici / costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto è compatibile con gli obblighi di diritto costituzionale e internazionale della Svizzera.

Si basa sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale [Cost; RS 101] secondo il quale la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione.

L'obbligo di fare un test COVID-19 rappresenta un'ingerenza nel diritto fondamentale della libertà personale, risp. dell'integrità fisica (art. 10 Cost.). Le restrizioni dei diritti

fondamentali devono avere una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico e devono essere proporzionate allo scopo (art. 36 Cost.).

Con il presente progetto si crea una base giuridica sufficiente nella LStrl per istituire l'obbligo di eseguire il test COVID-19, che in casi eccezionali può essere anche coattivo (art. 72 AP-LStrl). La costituzione di tale obbligo è nell'interesse della Svizzera. Una politica credibile e coerente in materia di stranieri e asilo presuppone che si possa effettivamente applicare una decisione passata in giudicato che sancisce l'obbligo per una persona di lasciare la Svizzera. Rifiutandosi di sottoporsi a un test COVID-19 richiesto dallo Stato di accoglienza o da una compagnia aerea si riesce ad aggirare la disposizione. In questo modo le persone obbligate a partire che non intendono collaborare con le autorità restano in Svizzera. Si tratta di un comportamento abusivo del diritto che comporta anche un onere finanziario aggiuntivo elevato per la Confederazione e per i Cantoni. I soggetti interessati continuano infatti ad avere diritto al soccorso di emergenza durante la permanenza in Svizzera (art. 82 LAsi; vedi anche cifra 5).

La misura proposta può essere disposta solo come ultima opzione se una persona non era già disposta a partire volontariamente e autonomamente e si rifiuta di sottoporsi a un test COVID-19 nel quadro dell'esecuzione forzata. In ogni caso va verificato se l'esecuzione possa essere imposta anche con mezzi più lievi. Inoltre i test COVID-19 utilizzati non rappresentano una grave ingerenza nell'integrità fisica. Nella scelta dei test COVID-19 si dovrà inoltre privilegiare quello meno invasivo. I test non possono tuttavia essere eseguiti se possono, nel caso specifico, rappresentare un pericolo per la salute della persona interessata.

Né gli Stati coinvolti né, in particolare, le compagnie aeree accettano in linea di principio misure alternative come, per esempio, la disposizione di un obbligo di quarantena in Svizzera prima della partenza. Neanche la disposizione della carcerazione cautelativa (art. 78 LStrl) può garantire in questi casi l'esecuzione dell'allontanamento perché la persona interessata può continuare a rifiutarsi di sottoporsi a un test COVID-19.

La norma proposta è quindi adatta e necessaria per l'esecuzione coerente del diritto in materia di stranieri e di asilo. Né costituisce un'ingerenza grave nei diritti delle persone interessate. La norma è quindi proporzionata allo scopo.

7. Forma di emanazione

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. L'obbligo di esecuzione di un test COVID-19 rappresenta un'ingerenza nel diritto fondamentale della libertà personale, risp. dell'integrità fisica (art. 10 Cost.) la cui restrizione deve avere una base legale sufficiente. Per tale ragione questa norma deve essere ancorata nella LStrl.

Alla luce dell'attuale situazione e del fatto che il problema del rifiuto di sottoporsi al test da parte di persone obbligate a partire si aggraverà ulteriormente in futuro, è necessario agire subito. Per questo motivo la presente modifica della LStrl è dichiarata urgente ed entra immediatamente in vigore (art. 165 cpv. 1 Cost.).