



24.xxx

**Messaggio  
concernente la modifica della legge sull'asilo  
(Sicurezza ed esercizio nei centri della Confederazione)**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di modifica della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Viola  
Amherd

Il cancelliere della Confederazione, Viktor  
Rossi

## Compendio

*L'obiettivo principale della modifica di legge proposta è disciplinare in modo globale nella legge sull'asilo (LAsi) i compiti e le competenze della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nel settore dell'alloggio, dell'assistenza e della sicurezza nei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti nonché la possibilità di delegare a terzi i relativi compiti. Inoltre, i principi fondamentali del sistema disciplinare devono essere ora stabiliti nella LAsi.*

### *Situazione iniziale*

*Nella primavera del 2021 alcuni media e organizzazioni non governative avevano denunciato il ricorso alla violenza da parte dei collaboratori dei servizi di sicurezza nei centri della Confederazione. La Segreteria di Stato della migrazione 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 LAsi e sono oggetto del presente progetto, il quale tiene conto anche di due recenti sentenze del Tribunale federale e del Tribunale penale federale 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 trattenute al massimo per due ore 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 DFDP 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). Inoltre, la Confederazione deve poter delegare, mediante convenzione, compiti nel settore della sicurezza e dell'ordine anche alle competenti autorità di polizia cantonali (art. 25d P-LAsi). Infine, occorre disciplinare a livello di legge la possibilità per la SEM 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 rilevanti, né finanziarie né sull'effettivo del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>5</b>
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	7
<b>2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione</b>	<b>7</b>
2.1 Osservazioni generali	7
2.2 Perquisizione (art. 9 AP-LAsi)	8
2.3 Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (art. 25 AP-LAsi)	10
2.4 Misure disciplinari (art. 25a AP LAsi)	12
2.5 Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b AP-LAsi)	14
2.6 Delega di compiti a terzi (art. 25c AP-LAsi)	16
2.7 Attività religiose (art. 25c cpv. 2 lett. d e art. 25c cpv. 7 secondo periodo AP-LAsi)	18
2.8 Disposizioni esecutive generali (art. 25d AP-LAsi)	19
2.9 Altre osservazioni	20
<b>3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo</b>	<b>22</b>
<b>4 Punti essenziali del progetto</b>	<b>22</b>
<b>5 Commento ai singoli articoli</b>	<b>24</b>
<b>6 Ripercussioni</b>	<b>37</b>
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	37
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	38
<b>7 Aspetti giuridici</b>	<b>39</b>
7.1 Costituzionalità	39
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	40
7.3 Forma dell'atto	40
7.4 Subordinazione al freno alle spese	40
<b>Legge sull'asilo (LAsi) (progetto)</b>	<b>xx</b>

# Messaggio

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

Nella primavera del 2021 alcuni media e organizzazioni non governative avevano denunciato il ricorso alla violenza da parte dei collaboratori dei servizi di sicurezza nei centri della Confederazione. La Segreteria di Stato della migrazione 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<sup>1</sup> (rapporto Oberholzer) giunge alla conclusione che nei centri della Confederazione non si ricorre alla 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. Suggerisce, 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 2018<sup>2</sup> sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (O-DFGP). Nel quadro della revisione si tratterebbe di codificare nella legge del 26 giugno 1998<sup>3</sup> sull'asilo (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<sup>4</sup> sulla coercizione (LCoe) (cfr. raccomandazione 11 del rapporto Oberholzer). Infine occorre esaminare una norma concernente le condizioni e le modalità degli spazi di sicurezza 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 già adottato misure a breve termine. In particolare 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, soprattutto per quanto riguarda la perquisizione dei richiedenti l'asilo nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti.

Nell'ambito di queste misure a breve termine, nel quadro delle basi legali vigenti sono stati apportati anche diversi adeguamenti all'O-DFGP, entrati in vigore il 15 gennaio 2023. Queste modifiche comprendono nuove disposizioni esecutive sul fermo di breve

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

3 RS 142.31

4 RS 364

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.

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 Tribunale federale e dal Tribunale penale federale vententi, tra l'altro, anche su questioni che riguardano le raccomandazioni contenute nel rapporto Oberholzer<sup>5</sup>.

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 diminuito; attualmente (stato: fine 2022) si attesta a meno 20 per cento rispetto al 2021.

Quale ulteriore misura, il 1° novembre 2022 la SEM ha avviato un progetto pilota per testare l'istituzione di un ufficio di comunicazione nei Centri federali d'asilo di Basilea e Zurigo. Gli uffici di comunicazione sono gestiti 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 è esteso 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. Anche se la SEM ha incaricato il SOS della gestione di entrambi gli uffici di comunicazione, sotto il profilo amministrativo restano di competenza della SEM. L'autonomia dovrebbe però essere garantita consentendo all'ufficio di comunicazione di svolgere i

<sup>5</sup> DTF 148 II 218 del 17 dicembre 2021 consid. 5.3 seg. / sentenza TPF CA.2022.9. consid. 3.2.2 – 3.2.5

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. Per garantire che un corrispondente adeguamento legislativo poggi su criteri basati sull'evidenza e orientati all'efficienza, occorre tuttavia attendere il completamento e la valutazione del progetto pilota.

## **1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 24 gennaio 2024<sup>6</sup> sul programma di legislatura 2023–2027 e nel disegno di decreto federale<sup>7</sup> sul programma di legislatura 2023–2027.

## **2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

### **2.1 Osservazioni generali**

La procedura di consultazione sulla modifica della legge sull'asilo «Sicurezza ed esercizio nei centri della Confederazione» si è svolta dal 25 gennaio al 3 maggio 2023<sup>8</sup>. Sono pervenuti complessivamente 76 pareri. Hanno espresso il loro parere tutti i Cantoni, cinque partiti politici (Alleanza del Centro, I Verdi, PEV, PS, UDC), il Tribunale amministrativo federale (TAF) e 44 altre cerchie interessate. Sette partecipanti alla consultazione hanno espressamente rinunciato a pronunciarsi (TF, Associazione degli uffici svizzeri del lavoro, Associazione dei Comuni Svizzeri, Associazione svizzera dei magistrati, Conferenza dei delegati all'integrazione, Istituto svizzero di polizia, Unione svizzera degli imprenditori).

La maggior parte dei Cantoni accoglie con favore le modifiche proposte, e vengono presentate solo poche proposte di adeguamento. Tra i partiti che hanno trasmesso un parere, l'Alleanza del Centro e l'UDC sostengono il progetto senza riserve. Il PS accoglie con favore l'intenzione della Confederazione di attuare le raccomandazioni dell'ex giudice federale Oberholzer e di disciplinare in modo esauriente nella LAsi i settori dell'alloggio, dell'assistenza, della sicurezza e del diritto disciplinare. Sottolinea tuttavia che il progetto prevede quasi esclusivamente misure che riguardano i richiedenti l'asilo e non anche i collaboratori dei centri della Confederazione, in particolare nel settore della sicurezza. Anche I Verdi appoggiano il progetto, ma lamentano il fatto che il Consiglio federale non abbia colto l'occasione per proporre soluzioni anche per il trattamento di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati. Il PEV

<sup>6</sup> FF 2024 525

<sup>7</sup> FF 2024 526

<sup>8</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2023 > Dipartimento federale di giustizia e polizia.

accoglie con favore il progetto nelle sue linee essenziali, ma respinge la norma sull'assistenza religiosa nei centri della Confederazione proposta nell'ambito della procedura di consultazione (cfr. art. 25c cpv. 2 lett. b AP-LAsi).

Tra gli altri partecipanti alla consultazione, l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), la Conferenza dei Comandanti delle Polizie Cantionali della Svizzera (CCPCS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) sostengono espressamente il progetto e non avanzano proposte di modifica. Altre cerchie interessate sostengono in linea di principio il progetto, ma propongono alcune modifiche. In alcuni pareri (tra cui Centres sociales protestants [CSP], Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSAR]) si fa notare che il progetto si concentra eccessivamente sugli aspetti della sicurezza e troppo poco sulle esigenze dei richiedenti l'asilo. La maggior parte delle modifiche proposte riguarda la perquisizione (art. 9 AP-LAsi), le misure disciplinari (art. 25a AP-LAsi), il fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b AP-LAsi) e la delega di compiti della SEM a terzi (art. 25c AP-LAsi). Nell'ambito della procedura di consultazione, le organizzazioni religiose ed ecclesiastiche si esprimono quasi esclusivamente sulla norma proposta concernente l'assistenza religiosa nei centri della Confederazione (art. 25c cpv. 2 lett. b AP-LAsi). In particolare criticano il fatto che siano loro affidati compiti nell'ambito della sicurezza nonché l'indennizzo proposto. Altri partecipanti alla consultazione respingono in linea di principio il progetto in quanto non consente di prevenire la violenza sistematica nei centri della Confederazione (dirittifondamentali.ch, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz [JRS], National Coalition Building Institute [NCBI], Solinetz Luzern, Solinetz Schweiz, Solinetz Zürich, Solidarité sans frontières [Sosf]). Tuttavia, anche questi partecipanti propongono alcune modifiche.

## 2.2 Perquisizione (art. 9 AP-LAsi)

I Cantoni accolgono con favore questa modifica e avanzano poche proposte di adeguamento. In linea di principio i partiti acconsentono a disciplinare dettagliatamente la perquisizione nella LAsi. I Verdi, il PEV e il PS propongono tuttavia una serie di modifiche. Anche la maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione è favorevole a una normativa di principio in materia di perquisizioni e presenta diverse proposte di adeguamento.

Svariati partecipanti alla consultazione chiedono che soltanto in caso di sospetto concreto la LAsi preveda una perquisizione (p. es. Cantone GE, PS, Commissione nazionale per la prevenzione della tortura [CNPT], Ufficio per la Svizzera e il Liechtenstein dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati [ACNUR]) o venga effettuata una perquisizione corporale, per esempio mediante palpazione (p. es. CNPT e PS).

Inoltre, alcuni partecipanti chiedono di rinunciare alla perquisizione dei richiedenti l'asilo minorenni (tra cui PEV, PS, ACNUR, CNPT). Viene chiesta inoltre (tra gli altri da PS, Amnesty International [AI], AvenirSocial, CSP) la possibilità di scegliere il sesso della persona incaricata di effettuare la perquisizione.

Alcuni partiti e diverse organizzazioni (tra cui I Verdi, PEV, PS, ACNUR, AI, Aiuto delle chiese evangeliche svizzere [ACES], AsyLex, AvenirSocial, OSAR) hanno criticato la possibilità di perquisire i richiedenti l'asilo alla ricerca di documenti d'identità e documenti rilevanti per la procedura e di metterli poi al sicuro.

Altri partecipanti (tra cui PS, CSP, diritti fondamentali.ch, JRS, NCBI, Save the Children, Solinetz Schweiz) chiedono che durante una perquisizione corporale sia presente del personale medico e che sia specificata l'autorità competente per la perquisizione anziché mantenere la denominazione generica di «autorità competente» (TAF).

Infine, da più parti (tra cui ACES, ACNUR, AI, AsyLex, OSAR) viene chiesto che sia verbalizzata la messa al sicuro di documenti e oggetti e che sia emanata una decisione in merito alla messa al sicuro di documenti o, per esempio, di mezzi di prova (p. es. AI, AsyLex).

### **Posizione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale sottolinea l'elevata priorità da attribuire alla garanzia della sicurezza dei richiedenti l'asilo e dei collaboratori nei centri della Confederazione, negli alloggi presso gli aeroporti e negli alloggi cantonali. Al fine di garantire tale sicurezza in misura sufficiente, è necessario mantenere la possibilità generale di perquisire i richiedenti l'asilo. L'Esecutivo rifiuta pertanto la proposta di prevedere una perquisizione soltanto in presenza di un sospetto concreto. Per i motivi summenzionati, il Consiglio federale respinge anche una generale esclusione nella LAsi della perquisizione di richiedenti l'asilo minorenni. Già oggi, tuttavia, le istruzioni della SEM prevedono che i minori fino a dodici anni siano esentati dalla perquisizione. In caso di sospetto di oggetti non ammessi o pericolosi, vengono coinvolti i genitori; se sussistono ulteriori sospetti, è possibile rivolgersi alla polizia. Per quanto riguarda i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati fino a dodici anni di età, nella prassi se si rende necessaria una perquisizione occorre garantire la presenza della persona di fiducia o di una persona incaricata dell'assistenza (art. 17 cpv. 3 LAsi e art. 7 cpv. 2 e 3 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999<sup>9</sup> sull'asilo relativa a questioni procedurali [OAsi 1]). Il Consiglio federale propone inoltre una norma secondo cui durante la perquisizione si tenga debito conto degli interessi dei richiedenti l'asilo minorenni (cfr. art. 9 cpv. 3 P-LAsi). Il DFGP emanerà al riguardo anche disposizioni d'esecuzione (cfr. art. 25e lett. g P-LAsi). Il Consiglio federale ritiene difficilmente attuabile nella pratica una norma della LAsi che consenta di scegliere liberamente il sesso della persona incaricata della perquisizione. Già oggi la LAsi prevede che i richiedenti l'asilo possano essere perquisiti soltanto da persone dello stesso sesso (cfr. art. 9 cpv. 2 LAsi). Anche la LCoe contiene una norma di questo tipo (art. 20 cpv. 1 LCoe).

In merito alle richieste concernenti la perquisizione alla ricerca di documenti d'identità e di documenti rilevanti per la procedura e la loro messa al sicuro, si fa notare che ciò è già possibile secondo il diritto vigente e che questa procedura si è affermata nella prassi. Inoltre, i richiedenti l'asilo sono già tenuti, tra l'altro, a consegnare documenti di viaggio e d'identità e a presentare immediatamente eventuali mezzi di prova (art. 8 cpv. 1 lett. b e d LAsi). Per motivi di trasparenza, la norma attualmente contenuta nell'articolo 4 O-DFGP sarà integrata nella LAsi in una disposizione completa sulla

<sup>9</sup> RS 142.311

perquisizione. La messa al sicuro di documenti o oggetti viene già messa a verbale o registrata.

La richiesta circa la presenza di personale medico durante la perquisizione corporale dei richiedenti l'asilo va oltre le disposizioni della LCoe, secondo cui soltanto un medico può effettuare la visita delle zone intime personali (art. 20 cpv. 4 LCoe).

Il Consiglio federale respinge l'emanazione di una decisione in caso di messa al sicuro temporanea di documenti e oggetti. Una persona interessata può tuttavia richiedere una decisione sulla base dell'articolo 25a della legge federale del 20 dicembre 1968<sup>10</sup> sulla procedura amministrativa (PA). Infine va presa in considerazione la richiesta del TAF di indicare l'autorità competente per la perquisizione; occorre specificare nella LAsi che l'autorità competente per la perquisizione nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti è la SEM (cfr. art. 9 cpv. 1 P-LAsi).

### **2.3 Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (art. 25 AP-LAsi)**

I Cantoni accolgono con favore questa modifica e avanzano poche proposte di adeguamento. Anche i partiti concordano in linea di principio sull'inserimento nella LAsi di una nuova norma generale sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti. I Verdi, il PEV e il PS propongono tuttavia una serie di modifiche. Anche la maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione è favorevole a una tale norma nella LAsi. Tuttavia, sono state avanzate numerose proposte di adeguamento.

Il Cantone OW vorrebbe che le competenze di polizia della SEM si limitassero all'area circostante il corrispondente alloggio della Confederazione. Il Cantone ZG auspica un chiarimento sulla proposta di non vietare, in linea di principio, l'uso di armi, in particolare da parte della polizia e nelle situazioni di emergenza.

Nell'ambito dell'applicazione della coercizione, altri partecipanti alla consultazione vorrebbero escludere oltre alle armi, anche determinati mezzi ausiliari come i cani di servizio o le manette (tra cui I Verdi, PS, ACES, ACNUR, CNPT, Croce Rossa Svizzera [CRS], CSP, OSAR, ).

Altri partecipanti (tra cui I Verdi, PS, Città di Zurigo, OSAR, Solinetz Schweiz) vorrebbero che nell'articolo 25 AP-LAsi fossero esplicitamente menzionati l'assistenza sanitaria e/o l'occupazione dei richiedenti l'asilo.

Inoltre, in caso di applicazione della coercizione, si propone di redigere sempre un rapporto (tra gli altri I Verdi, PEV, PS, ACES, AI, AsyLex, [dirittifondamentali.ch](http://dirittifondamentali.ch), [Ordre des avocats de Genève](http://ordre-des-avocats-de-geneve.ch) [ODAGE]) e di prevedere la possibilità di ricorso (tra gli altri AsyLex, CSP).

Alcuni partecipanti (tra cui I Verdi, PS, ACNUR, AI, CSP, NCBI) auspicano che nell'ambito della perquisizione e dell'esecuzione di misure disciplinari non sia appli-

<sup>10</sup> RS 172.021

cata la coercizione. Infine, si richiede che sia sancito esplicitamente nella LAsi il rispetto del principio di proporzionalità nell'applicazione della coercizione di polizia e delle misure di polizia (tra cui AI, AsyLex, NCBI, OSAR, piattaforma «Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo» [SCCA]).

### **Posizione del Consiglio federale**

Secondo l'articolo 25 capoverso 3 AP-LAsi l'impiego di armi da parte della SEM è già vietato; tale norma deve essere mantenuta (cfr. art. 25 cpv. 3 P-LAsi). Per l'impiego di armi da parte delle autorità di polizia cantonali nell'ambito di un intervento di polizia in un centro della Confederazione si applica la relativa normativa cantonale. Le competenze per l'applicazione della coercizione da parte della SEM sono limitate all'alloggio corrispondente.

Per quanto riguarda l'impiego di mezzi ausiliari di cui all'articolo 14 LCoe, sono utilizzati esclusivamente per garantire la sicurezza e nel rispetto del principio di proporzionalità. Ai fini della sicurezza, il Consiglio federale non ritiene quindi opportuno escludere a priori per legge determinati mezzi ausiliari. Anche nell'utilizzo di questi mezzi ausiliari devono essere rispettate integralmente le disposizioni della LCoe.

Un riferimento esplicito all'assistenza sanitaria e all'occupazione dei richiedenti l'asilo nell'articolo 25 P-LAsi non è necessario. Già l'articolo 80 capoverso 1 LAsi prevede la competenza della Confederazione per l'assistenza sanitaria nei centri della Confederazione; l'occupazione dei richiedenti l'asilo invece rientra nell'assistenza espressamente menzionata nell'articolo 25 P-LAsi. Inoltre, l'elenco delle attività della SEM (alloggio, assistenza, garanzia della sicurezza e dell'ordine) nell'articolo 25 capoverso 1 P-LAsi non è esaustivo.

Già oggi per ogni intervento del personale di sicurezza o per ogni applicazione della coercizione di polizia e di misure di polizia nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti viene redatto un rapporto scritto. Il Consiglio federale propone di disciplinare questa rendicontazione nell'O-DFGP. L'applicazione della coercizione di polizia e di misure di polizia costituisce un atto materiale in cui, in base all'articolo 25a PA, può essere richiesta una decisione di accertamento e contro la quale è possibile presentare ricorso al TAF entro 30 giorni.

Nell'articolo 25 capoverso 2 P-LAsi è ora inserito esplicitamente il rispetto del principio di proporzionalità. In tal modo si chiarisce che in caso di perquisizione, esecuzione di misure disciplinari, nell'ambito dell'evitamento di un pericolo e di fermo di breve durata è possibile applicare la coercizione solo se necessario.

Il Collegio governativo comprende la richiesta del Cantone OW di limitare la coercizione e le misure di polizia all'alloggio della Confederazione e all'area circostante. Tuttavia, poiché già dal titolo e dal capoverso 1 dell'articolo 25 P-LAsi risulta chiaramente che la normativa è limitata ai centri della Confederazione e agli alloggi presso gli aeroporti, non ritiene necessaria questa aggiunta al capoverso 2.

## 2.4 Misure disciplinari (art. 25a AP LAsi)

I Cantoni accolgono con favore questa modifica e avanzano poche proposte di adeguamento. I partiti concordano in linea di principio sull'inserimento nella LAsi delle misure disciplinari. I Verdi, il PEV e il PS propongono una serie di adeguamenti. Anche la maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione è favorevole a una norma di principio in tal senso a livello di legge. Tuttavia, sono state avanzate numerose proposte di adeguamento.

Il Cantone TI chiede che la SEM possa ordinare misure disciplinari anche per comportamenti scorretti al di fuori dei centri della Confederazione. Il Cantone FR auspica un'integrazione nell'articolo 25a capoverso 1 AP-LAsi, secondo cui la SEM può ordinare misure disciplinari anche in caso di minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblici.

Il Cantone SO e altri partecipanti alla consultazione (tra cui ACES, Aumônerie genevoise œcuménique auprès de requérants d'asile et de réfugiés [Agora], AsyLex, AvenirSocial, CNPT, CRS, CSP, diritti fondamentali.ch, Ordre des avocats de Genève [ODAGE], OSAR) vorrebbero escludere dalle misure disciplinari il rifiuto della partecipazione a programmi d'occupazione.

Come altri partecipanti alla consultazione (tra cui ACES, AsyLex, CNPT, CSP, ODAGE), I Verdi, il PEV e il PS respingono la limitazione delle prestazioni di aiuto sociale come misura disciplinare. Anche la possibilità di escludere i richiedenti l'asilo dai locali generalmente accessibili dei centri della Confederazione per un massimo di 72 ore è considerata sproporzionata da diversi partecipanti (tra cui Agora, AI, Conseil cantonal de pastorale œcuménique auprès des personnes réfugiées/Eglise catholique Vaud [COER], Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel [EREN] o diritti fondamentali.ch). In tale contesto, tuttavia, alcuni sottolineano la necessità di garantire almeno il contatto con il rappresentante legale.

Diversi partecipanti alla consultazione chiedono inoltre che le misure disciplinari vengano ordinate solo nei confronti di adulti (tra cui PS, AI, Eglise protestante de Genève [EPG], OSAR, Save the Children, Solinetz Schweiz, Sosf). L'ACNUR raccomanda, nel caso di minorenni, di dare la priorità alle misure pedagogiche e che ciò sia esplicitamente previsto nella LAsi. Anche la CNPT è a favore di misure pedagogiche.

Il Cantone VD e altri partecipanti (tra cui Agora, AsyLex, CNPT, CRS, Eglise catholique NE, JRS, OSAR, Organizzazione internazionale per le migrazioni [OIM] e Parlamento dei rifugiati) chiedono che per ordinare una misura disciplinare debba essere emanata una decisione. L'ACNUR e la Commissione federale della migrazione [CFM] chiedono che la durata delle misure disciplinari sia disciplinata per legge. Molti dei partecipanti si esprimono inoltre sulla procedura di ricorso e alcuni auspicano una proroga dei termini di ricorso (p. es. ACES, AsyLex, CRS, ODAGE, OSAR e Sosf). Inoltre, viene chiesto (p. es. PEV, PS, ACES, AI, AvenirSocial, CRS, CSP, diritti fondamentali.ch, ODAGE e OSAR) che per tutte le misure disciplinari sia prevista un'autorità di ricorso indipendente. Alcuni partecipanti alla consultazione (tra cui Agora, CNPT, CRS, EREN e OSAR) auspicano che per determinate misure disciplinari sia designata come autorità di ricorso il TAF. Anche quest'ultimo auspica una regolamentazione chiara nella legge che disciplini le modalità per adire le vie legali,

sostenendo la necessità di stabilire chiaramente quali misure disciplinari possono essere impugnate dinanzi al TAF. Il TAF vorrebbe inoltre sostituire il termine «ricorso disciplinare» con il più chiaro «ricorso contro una misura disciplinare». Diversi partecipanti (tra cui Agora, AI, CRS, EPG e JRS) sottolineano l'importanza di informare le persone interessate sulle misure disciplinari e sulle possibilità di ricorso. Per quanto riguarda le possibilità di ricorso in caso di assegnazione a un centro speciale (art. 24a LAsi), il TAF rimanda alla propria giurisprudenza (sentenza F-1389/2019 del 20 aprile 2020, DTAF 2020 VI/10). La CNPT chiede che, in caso di un'assegnazione di questo tipo, una decisione incidentale sia impugnabile autonomamente dinanzi al TAF (analogia posizione, p. es., di ACES, ODAGE e OSAR).

Diversi partecipanti alla consultazione (tra cui Agora, CFM, CRS, CSP e OSAR) chiedono infine di garantire una protezione giuridica gratuita anche nella procedura disciplinare.

### **Posizione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale comprende le richieste dei Cantoni FR e TI e propone un'integrazione nell'articolo 25a capoverso 1 P-LAsi. Viene dunque introdotta la possibilità di adottare misure disciplinari anche in caso di minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblici «nelle immediate vicinanze» dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (cfr. commento all'art. 25a cpv. 1 P-LAsi). Il Consiglio federale ritiene sproporzionata una normativa più severa.

Quanto alla richiesta di soppressione di determinate misure disciplinari, per esempio l'esclusione dai programmi d'occupazione, risponde con i seguenti argomenti. È importante che le misure disciplinari possano essere ordinate in modo adeguato e proporzionato a ogni singolo caso. Per questo motivo, in caso di comportamenti scorretti non gravi devono essere previste anche misure disciplinari più blande. La LAsi deve pertanto prevedere anche misure disciplinari ordinate a tempo determinato, come il rifiuto della somma per piccole spese o l'esclusione da programmi d'occupazione. Per quanto riguarda i programmi d'occupazione nei centri della Confederazione, si può inoltre osservare che per principio non sussiste alcun diritto alla partecipazione a un dato programma d'occupazione (cfr. art. 10 cpv. 3 O-DFGP). Lo stesso vale per il versamento della somma per piccole spese (cfr. art. 12 O-DFGP).

La limitazione delle prestazioni di aiuto sociale è già prevista dal diritto vigente (cfr. art. 83 cpv. 1 lett. g LAsi) e si è dimostrata efficace sia a livello cantonale sia a livello federale. Può essere ordinata solo dopo un adeguato preavvertimento. Per una maggiore trasparenza e comprensibilità, ora la limitazione dell'aiuto sociale dovrebbe essere esplicitamente menzionata anche nella normativa sulle misure disciplinari nella LAsi.

Per quanto riguarda l'esclusione dai locali generalmente accessibili dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti per un periodo massimo di 72 ore (art. 25a cpv. 3 lett. d P-LAsi), il Consiglio federale propone una precisazione nella LAsi secondo cui alle persone interessate deve essere messo a disposizione uno spazio separato e deve essere garantito l'accesso alla consulenza giuridica e alla rappresentanza legale.

Riguardo alla disposizione di misure disciplinari nei confronti di richiedenti l'asilo minorenni, l'Esecutivo propone una norma secondo cui occorre tenere debito conto degli interessi di questa categoria (cfr. art. 25a cpv. 2 P-LAsi). La LAsi deve inoltre contenere una norma che precisi la necessità di disporre a livello di ordinanza la priorità di misure pedagogiche per i minorenni (art. 25e lett. g P-LAsi). Per contro, il Consiglio federale respinge un'esclusione generale per i richiedenti l'asilo minorenni dalla disposizione di misure disciplinari.

L'Esecutivo ritiene parzialmente giustificata anche la richiesta secondo cui per ordinare misure disciplinari debba essere emanata una decisione. Oltre all'assegnazione a un centro speciale (decisione incidentale), d'ora in poi anche per tutte le altre misure disciplinari deve essere emanata una decisione mediante un modulo standard (cfr. art. 25a cpv. 4 P-LAsi). Il richiedente l'asilo può presentare ricorso all'autorità di ricorso della SEM entro tre giorni e, in presenza di un interesse degno di protezione, può successivamente interporre ricorso dinanzi al TAF (cfr. art. 25a cpv. 5 P-LAsi). Il Consiglio federale ritiene adeguato il termine di tre giorni per presentare ricorso alla SEM, in quanto i requisiti formali per presentare un ricorso sono relativamente ridotti (ricorso mediante modulo standard). I dettagli della relativa procedura di ricorso continueranno a essere disciplinati a livello di ordinanza (cfr. art. 29 O-DFGP).

Per quanto riguarda l'impugnabilità della decisione incidentale relativa all'assegnazione a un centro speciale secondo l'articolo 24a LAsi, il Consiglio federale propone inoltre di integrare nella LAsi la giurisprudenza del TAF (cfr. art. 25a cpv. 6 i.c.d. con art. 107 cpv. 3 P-LAsi).

Quanto alla richiesta di stabilire nella LAsi la durata della rispettiva misura disciplinare, il disegno di legge prevede già di limitare nel tempo le misure disciplinari (art. 25a cpv. 1 P-LAsi). A livello di ordinanza è possibile prevedere inoltre una durata massima di ogni singola misura.

Il Consiglio federale propone che i richiedenti l'asilo, una volta entrati nel centro della Confederazione o nell'alloggio presso l'aeroporto, siano informati sulle possibili misure, in particolare sulle norme disciplinari. Tale informazione deve comprendere anche le singole misure disciplinari e le rispettive procedure di ricorso (art. 25 cpv. 4 P-LAsi).

Infine, l'Esecutivo respinge la garanzia di una protezione giuridica completa per la procedura disciplinare, poiché questa, per esempio anche un procedimento penale, deve essere considerata indipendentemente dalla procedura d'asilo vera e propria. Tuttavia, come finora, la rappresentanza legale nei centri della Confederazione deve essere informata in merito alle misure disciplinari ordinate (cfr. art. 26 cpv. 4 O-DFGP).

## **2.5 Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b AP-LAsi)**

In linea di massima, tutti i Cantoni accolgono con favore questa modifica e formulano solo poche osservazioni (riguardanti, p. es., l'esecuzione pratica del fermo di breve

durata e il rapporto tra questa misura e il fermo di polizia). La maggior parte dei partiti e degli altri partecipanti alla consultazione plaude al fatto che il fermo di breve durata sia ora disciplinato nella LAsi e non più a livello di ordinanza e presenta diverse proposte di adeguamento. Il PEV, il PS e altri partecipanti (tra cui ACES, CRS, OSAR e SCCA) assumono una posizione fundamentalmente critica nei confronti del fermo di breve durata.

Diversi Cantoni (tra cui TG, ZG e ZH) ritengono irrealizzabile l'obbligo di informare le autorità di polizia immediatamente prima di ordinare un fermo di breve durata e propongono di fornire informazioni al riguardo soltanto dopo il fermo. I Cantoni GL, OW e TI sostengono che la durata massima di due ore sia troppo esigua per un fermo di breve durata. Il Cantone SO sottolinea che la durata del fermo di breve durata non ha alcun effetto pregiudiziale su altri tipi di privazione della libertà e non può essere computata nella durata massima di altri tipi di detenzione (posizione questa condivisa anche da CDDGP e CDPCS).

Diversi partecipanti alla consultazione (tra cui il Cantone GE, ACES, AI, Asylex, AvenirSocial, CFM, CRS, CSP, JRS, OIM, OSAR) chiedono di escludere dalla disposizione del fermo di breve durata i richiedenti l'asilo minorenni in generale e non solo se di età inferiore ai 15 anni.

Da più parti (p. es. ACES, AI, CSP; [dirittifondamentali.ch](http://dirittifondamentali.ch), JRS, NCBI; ODAGE e OIM) si chiede che il principio di proporzionalità sia disciplinato esplicitamente nella LAsi. Alcuni partecipanti alla consultazione (tra gli altri AvenirSocial, [dirittifondamentali.ch](http://dirittifondamentali.ch), JRS, NCBI, Sosp) chiedono inoltre di svolgere un colloquio con la persona interessata prima di ordinare un fermo di breve durata.

La LAsi, sostengono tra gli altri ACES, ACNUR e OSAR, deve altresì prevedere la possibilità che, su richiesta, un giudice verifichi a posteriori l'ordine di fermo di breve durata.

Per quanto riguarda la formazione del personale competente per l'esecuzione del fermo di breve durata, da più parti sono richieste precisazioni nella LAsi. In particolare, sostengono tra gli altri AvenirSocial, JRS, NCBI, OIM e Sosp, la formazione deve essere orientata all'applicazione della coercizione.

### **Posizione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale comprende le obiezioni dei Cantoni in merito al momento in cui informare le autorità di polizia. Sottolinea tuttavia che l'informazione preventiva alle autorità di polizia corrisponde già alla prassi vigente e si è dimostrata efficace. L'informazione preventiva (o simultanea) alle autorità di polizia costituisce il presupposto per poter ordinare il fermo.

Il fermo dovrebbe durare fino all'arrivo della polizia, o al massimo due ore. Considerando che si tratta di una misura temporanea in attesa dell'arrivo della polizia e che serve a scongiurare un pericolo immediato, giudica sproporzionata una durata più lunga. Poiché il fermo di breve durata non costituisce una misura di perseguimento penale, non va computato nella durata di un fermo di polizia o di un arresto di polizia (cfr. commento all'art. 25b cpv. 2 P-LAsi).

Secondo il Consiglio federale si dovrebbe mantenere il limite di età di 15 anni che corrisponde a quello della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>11</sup> sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) applicabile alla disposizione della carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri (cfr. art. 80 cpv. 4 LStrI).

Per specificare come, anche in caso di fermo di breve durata in una situazione di pericolo, occorra rispettare il principio di proporzionalità, si propone una corrispondente integrazione (cfr. art. 25b cpv. 1 lett. a P-LAsi). A causa dell'urgenza che caratterizza tali «situazioni di emergenza», il Consiglio federale ritiene non attuabile un colloquio preliminare con la persona interessata. Nelle relative situazioni di pericolo occorre agire molto rapidamente per evitare di mettere in pericolo altre persone o causare gravi danni materiali.

L'Esecutivo respinge la possibilità di sancire per legge la possibilità di un ricorso a posteriori per il fermo di breve durata. L'ordine di fermo di breve durata è un atto materiale che rappresenta un'ingerenza nei diritti fondamentali dell'interessato. Per questo motivo le persone interessate possono richiedere alla SEM una decisione impugnabile (cfr. art. 25a PA; cfr. in merito anche il commento all'art. 25b cpv. 1 P-LAsi).

Per quanto riguarda la richiesta di disciplinare la formazione specifica delle persone che eseguono il fermo, si rimanda alle corrispondenti disposizioni della LCoe (in particolare art. 29 e 30 LCoe) e alle corrispondenti disposizioni del presente progetto concernenti la formazione, gli standard qualitativi e la vigilanza della SEM nell'ambito della delega di compiti a terzi (cfr. art. 25c cpv. 3–5 P-LAsi).

## 2.6 Delega di compiti a terzi (art. 25c AP-LAsi)

La norma proposta è accolta favorevolmente da tutti i Cantoni. Anche i partiti si esprimono in linea di principio a favore della proposta. Il PS è fondamentalmente critico nei confronti della delega a terzi di compiti che ricadono sotto il monopolio dello Stato nell'uso della forza. La maggior parte degli altri partecipanti alla consultazione è in linea di principio favorevole alla norma proposta. Anche in questo caso, tuttavia, alcuni partecipanti (tra cui ACES, AsyLex e OSAR) considerano critica la delega di compiti di sicurezza a terzi, tra l'altro a causa del monopolio dello Stato nell'uso della forza.

Il Cantone GE ritiene che debbano essere delegate a terzi solamente le misure di sostegno. Chiede inoltre una maggiore presenza della SEM nei centri della Confederazione, in particolare nel settore della sicurezza. Diversi partecipanti (tra cui Avenir-Social, CNPT, dirittifondamentali.ch, JRS, NCBI, USS) rifiutano in linea di principio il coinvolgimento di imprese di sicurezza private nelle mansioni statali.

Diversi partecipanti alla consultazione chiedono un elenco esaustivo dei compiti che la SEM intende delegare a terzi. Nell'articolo 25c capoverso 1 AP-LAsi si chiede (p. es. I Verdi, CSP) di eliminare il termine «in particolare».

<sup>11</sup> RS 142.20

Secondo diversi partecipanti alla consultazione (tra cui PS, AI e OSAR), i requisiti proposti per i terzi che operano su mandato della SEM nel settore dell'assistenza e della sicurezza (p. es. concernenti la qualità, il livello di formazione o la struttura di vigilanza, cfr. art. 25c cpv. 3 AP-LAsi) non sono sufficientemente dettagliati. Alcuni partecipanti, tra cui ODAGE e OSAR, chiedono ulteriori precisazioni al riguardo, almeno a livello di ordinanza. L'ACNUR raccomanda di precisare l'articolo 25c capoverso 6 AP-LAsi; sostiene che la LCoe deve essere applicabile soltanto alle misure per le quali è effettivamente prevista l'applicazione della coercizione, rinviando all'articolo 25 capoverso 2 AP-LAsi (dello stesso parere anche CSP).

Altri partecipanti alla consultazione (p. es. ACES, OSAR, cfr. art. 25c cpv. 3 e 7 AP-LAsi) ritengono necessaria un'integrazione affinché la SEM possa farsi carico dei costi per la formazione dei terzi incaricati.

### **Posizione del Consiglio federale**

Per garantire in modo efficace la sicurezza nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti, la SEM deve avere la possibilità di affidare i compiti corrispondenti a terzi specializzati nel settore della sicurezza. Senza tale delega, questi compiti dovrebbero essere svolti da personale federale con formazione specifica, il che genererebbe costi supplementari nell'ordine di milioni di franchi. Poiché la delega di compiti nel settore della sicurezza impone requisiti restrittivi, la normativa proposta prevede requisiti precisi (p. es. in merito alla qualità e ai criteri di reclutamento e formazione del relativo personale, cfr. art. 25c cpv. 3–5 P-LAsi). Infine la LAsi stabilisce chiaramente che per l'applicazione della coercizione di polizia e di misure di polizia è applicabile la LCoe ed è vietato l'impiego di armi (cfr. art. 25c cpv. 6 P-LAsi).

Il Consiglio federale respinge la richiesta di un elenco esaustivo dei compiti delegabili a terzi nell'ambito dell'alloggio e dell'assistenza. È importante continuare a garantire la flessibilità necessaria per le nuove mansioni in questi settori. Occorre invece prevedere una normativa esaustiva per la delega di compiti nell'ambito della garanzia della sicurezza e dell'ordine.

L'Esecutivo condivide l'opinione di diversi partecipanti secondo cui i terzi operanti su mandato della Confederazione nei settori dell'alloggio, dell'assistenza e della sicurezza debbano soddisfare elevati standard qualitativi, in particolare per quanto riguarda formazione e perfezionamento. Ritiene tuttavia sufficiente disciplinare a livello legislativo le linee generali al riguardo. Ulteriori aspetti concernenti la formazione nel settore della sicurezza, come pure gli standard di qualità o il controlling possono essere disciplinati a livello di ordinanza (cfr. art. 25e P-LAsi).

Il Consiglio federale comprende la richiesta di alcuni partecipanti di applicare la LCoe soltanto nel caso di misure di polizia. Il rimando ai compiti di cui all'articolo 25c capoverso 2 P-LAsi va pertanto eliminato. In caso di delega di compiti a terzi, l'applicazione della coercizione è retta dall'articolo 25 capoverso 3 P-LAsi. La norma nell'articolo 25c capoverso 6 P-LAsi ha unicamente uno scopo chiarificatorio.

In merito alle spese di formazione dei terzi incaricati, il Consiglio federale rimanda alle norme proposte nei capoversi 3, 5 e 7. Di conseguenza, l'assunzione delle spese di formazione necessarie è disciplinata per contratto.

## 2.7 **Attività religiose (art. 25c cpv. 2 lett. d e art. 25c cpv. 7 secondo periodo AP-LAsi)**

I Cantoni, l'Alleanza del Centro, I Verdi e l'UDC non sollevano obiezioni alla norma proposta. Il PEV, il PS e una netta maggioranza delle cerchie interessate la respingono e propongono una nuova norma nella LAsi.

Per il PEV e il PS il legislatore non può né definire lo scopo dell'attività religiosa né assegnare agli assistenti religiosi compiti da svolgere nei centri della Confederazione. Il PEV sostiene l'opinione espressa dalle chiese nazionali secondo cui l'assistenza religiosa non può instaurare un rapporto di fiducia se la sua funzione rientra nell'ambito dei compiti di sicurezza o in un compito statale di sicurezza e di ordine. La norma proposta sembra inoltre discriminatoria, in quanto non tiene conto della complessità del finanziamento dell'attività religiosa nei Cantoni. Il PEV e le chiese nazionali sottolineano, per esempio, che le Chiese evangeliche di TI e VS o la Chiesa cattolica romana di BL e BS dispongono di un basso gettito fiscale a causa di un numero esiguo di membri delle comunità. Ciò impedisce loro di svolgere compiti di assistenza religiosa nei centri della Confederazione sul loro territorio cantonale.

Molti partecipanti (p. es. ACES, AI, Asylex, AvenirSocial, CSP, Esercito della Salvezza, JRS, NCBI, SCCA, Solinetz Schweiz e Sosf) sono contrari anche alla menzione dell'attività religiosa in una disposizione volta a garantire la sicurezza e l'ordine nei centri della Confederazione, poiché tale attività deve poter essere svolta in modo indipendente.

La Federazione delle organizzazioni islamiche svizzere [FOIS] accoglie con favore la nuova norma nonché l'indennizzo alle comunità religiose che non possono riscuotere un'imposta ecclesiastica e propone inoltre un finanziamento forfettario.

Le chiese nazionali (Agora, Alleanza evangelica svizzera [AES], Chiesa cattolica cristiana della Svizzera, Chiesa evangelica riformata in Svizzera [CERiS], COER, Conferenza centrale cattolica romana della Svizzera [RKZ], Conferenza dei vescovi svizzeri [CVS], Eglise catholique Neuchâtel, Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg, EREN, EPG, Graubünden reformiert, Reformierte Kirche Kanton Luzern e Römisch-katholische Kirche BL [KCR-BL]) e l'Unione svizzera dei comitati ebraici (VSJF) plaudono al valore attribuito all'assistenza religiosa nel disegno di legge e sottolineano l'importanza del lavoro svolto dagli assistenti religiosi nei centri della Confederazione. Respingono tuttavia la disposizione proposta nell'articolo 25c capoverso 2 lettera b e capoverso 7 AP-LAsi. Ciò provocherebbe una disparità di trattamento delle comunità religiose e violerebbe l'obbligo dello Stato di mantenere la neutralità religiosa. Raccomandano di stabilire i criteri per il finanziamento delle attività di assistenza religiosa a livello di ordinanza o direttive.

### **Posizione del Consiglio federale**

L'assistenza religiosa ha una grande importanza nei centri della Confederazione, in quanto è uno strumento collaudato di mediazione interculturale e di convivenza pacifica nella vita quotidiana e contribuisce in modo determinante alla prevenzione della violenza (cfr. il commento all'art. 25 cpv. 5 P-LAsi).

Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui l'assistenza religiosa, sia essa esercitata da comunità religiose di diritto privato o da chiese riconosciute di diritto pubblico, non è di per sé un compito statale volto a garantire la sicurezza e l'ordine e in quanto tale non può essere delegata a terzi. L'attività di assistenza religiosa deve pertanto essere stralciata dall'articolo 25c capoverso 2 lettera b AP-LAsi.

L'Esecutivo condivide anche l'opinione secondo cui l'indennizzo solo per le comunità religiose che non riscuotono l'imposta ecclesiastica può essere discriminatorio, in particolare per le chiese riconosciute di diritto pubblico che non dispongono di mezzi finanziari sufficienti per svolgere un'attività religiosa nei centri della Confederazione o negli alloggi presso gli aeroporti. Pertanto, anche la forma di indennizzo proposta deve essere stralciata dall'articolo 25c capoverso 7 AP-LAsi.

Viste le esperienze positive fatte con l'attività religiosa nei centri della Confederazione, il Consiglio federale propone di inserire nella LAsi una base legale esplicita per questa attività. L'obiettivo è garantire che tutte le comunità religiose abbiano accesso ai centri della Confederazione e agli alloggi presso gli aeroporti, al fine di offrire consulenza e assistenza religiosa ai richiedenti l'asilo. Indipendentemente dalla possibilità di riscuotere imposte ecclesiastiche, la Confederazione può versare, mediante accordi e soluzioni più economiche, contributi per l'esercizio dell'attività religiosa (cfr. art. 25 cpv. 5 P-LAsi).

Poiché la Confederazione può versare un'indennità sulla base di un accordo tra la SEM e la comunità religiosa interessata, il Collegio governativo respinge la proposta di disciplinare a livello di ordinanza i criteri per il finanziamento delle attività di assistenza religiosa.

## **2.8 Disposizioni esecutive generali (art. 25d AP-LAsi)**

In linea di principio le disposizioni esecutive generali sono approvate e sono oggetto di poche osservazioni.

Il Cantone FR propone, per esempio, di integrare le disposizioni esecutive in modo che il DFGP possa emanare anche norme sulla comunicazione di dati personali alle autorità di polizia per l'accertamento di crimini o delitti. Il Cantone ZG propone di trasformare la norma relativa alle disposizioni esecutive in una «disposizione potestativa». Si propone inoltre (tra gli altri I Verdi e OSAR) di inserire nell'articolo 25d AP-LAsi ulteriori ambiti (p. es. la formazione e il perfezionamento dei collaboratori nei settori della sicurezza e dell'assistenza e la procedura in caso di fermo di breve durata).

### **Posizione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale condivide l'opinione del Cantone ZG secondo cui l'articolo 25d AP-LAsi dovrebbe essere strutturato come disposizione potestativa: ciò consente di emanare disposizioni esecutive anche in altri settori (cfr. art. 25e P-LAsi). In merito alle richieste dei Verdi e dell'OSAR, il Consiglio federale fa notare che la disposizione

proposta non è esaustiva e che l'O-DFGP può disciplinare anche altri ambiti non contemplati nell'elenco corrispondente. Per quanto riguarda la richiesta del Cantone FR, si può sottolineare che nell'O-DFGP non è necessaria una base corrispondente per la trasmissione di informazioni alle autorità di polizia, poiché un tale obbligo del personale della Confederazione risulta già dall'articolo 22a della legge del 24 marzo 2000<sup>12</sup> sul personale federale.

## 2.9 Altre osservazioni

### *Ufficio di comunicazione*

L'ufficio di comunicazione nell'ambito di un progetto pilota, menzionato nel rapporto esplicativo, in linea di principio è accolto con favore da più parti (p. es. Cantoni GE e VD, I Verdi, AI, FOIS). Alcuni partecipanti chiedono di creare al più presto un'adeguata base legale per un ufficio di comunicazione indipendente (tra gli altri Città di Zurigo, CSP, SCCA). Altri partecipanti (tra cui diritti fondamentali.ch, ODAGE) vorrebbero che un tale ufficio di comunicazione possa essere previsto anche come organo di ricorso, per esempio nelle questioni relative all'uso della forza o alla disposizione di misure disciplinari da parte della SEM.

### **Posizione del Consiglio federale**

Come già esposto (cfr. punto 1.1), nel novembre 2022 la SEM ha avviato un progetto pilota relativo a un ufficio di comunicazione che funga da punto di contatto per richiedenti l'asilo e collaboratori dei centri della Confederazione. Il Consiglio federale sottolinea che l'attuale progetto pilota non è strutturato come un'istanza di ricorso, ma come un ufficio di comunicazione per richiedenti l'asilo e collaboratori nei centri della Confederazione. Questo ufficio funge da interlocutore in particolare nel caso di problemi relativi all'alloggio, all'assistenza, alla sicurezza o al comportamento dei collaboratori. Poiché è necessario attendere i risultati della fase pilota, l'Esecutivo ritiene prematuro introdurre in questo momento una corrispondente norma.

### *Questioni relative alle responsabilità*

L'Associazione imprese svizzere servizi di sicurezza (AISS) auspica chiarimenti in merito alle eventuali pretese delle parti lese al risarcimento dei danni e alla riparazione morale. In particolare occorre chiarire contro chi possono essere avanzate pretese di questo tipo qualora terzi, sulla base delle disposizioni proposte nella LAsi, svolgano compiti della Confederazione nel settore della sicurezza e causino dei danni nell'esercizio delle loro funzioni. Eventualmente nella LAsi va prevista una norma speciale.

<sup>12</sup> RS 172.220.1

## **Posizione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale non ritiene necessaria una norma speciale. In caso di sinistro, trovano applicazione le disposizioni della legge del 14 marzo 1958<sup>13</sup> sulla responsabilità (LResp), in particolare l'articolo 19 LResp (Responsabilità delle organizzazioni speciali incaricate di compiti per la Confederazione e dei loro componenti).

### *Delega di compiti ai Cantoni*

Alcuni partecipanti suggeriscono di specificare meglio le norme proposte, per esempio per quanto riguarda la regolamentazione dei diversi compiti nel settore della sicurezza o l'elaborazione delle singole misure (analogamente p. es. ACES e ACNUR). L'OSAR ricorda, tra l'altro, che in uno Stato di diritto la prassi delle autorità deve fondarsi su basi legali e che nell'ambito di queste deve essere creato un quadro giuridico chiaro.

## **Posizione del Consiglio federale**

Il Consiglio federale comprende questa richiesta. Soprattutto nel settore della sicurezza è indispensabile prevedere norme trasparenti in cui i compiti e le competenze siano disciplinati in modo chiaro. Per questo motivo è necessario apportare alcune precisazioni in diverse disposizioni. È il caso, per esempio, dell'articolo 25 capoverso 2 P-LAsi in cui va precisato quando possono essere applicate o ordinate concretamente la coercizione di polizia e le misure di polizia. In diverse disposizioni è stato inoltre esplicitamente stabilito che gli interessi dei minorenni devono essere tenuti in debita considerazione (cfr. art. 9 cpv. 3, art. 25a cpv. 2, art. 25b cpv. 5, art. 25e lett. g P-LAsi).

Dovranno essere apportate precisazioni anche per quanto riguarda la garanzia della sicurezza negli aeroporti. Rispetto all'avamprogetto posto in consultazione, per esempio, sono state definite in modo più chiaro quali misure disciplinari o di sicurezza possono essere applicate soltanto nei centri della Confederazione e non nella procedura all'aeroporto. Ciò vale in particolare per l'esclusione da tutti i locali generalmente accessibili ai richiedenti l'asilo (cfr. art. 25a cpv. 3 lett. d P-LAsi), nonché per il fermo di breve durata per scongiurare pericoli immediati nei centri della Confederazione (art. 25b P-LAsi). Nell'ambito della procedura all'aeroporto, i richiedenti l'asilo possono essere alloggiati solo nel luogo loro assegnato all'interno dell'aeroporto. Per scongiurare un pericolo immediato, se necessario la polizia aeroportuale può intervenire rapidamente sul posto (cfr. al riguardo anche il commento ad art. 25a cpv. 3 lett. d e ad art. 25b P-LAsi).

Inoltre, la LAsi prevede ora esplicitamente la possibilità di affidare, per contratto, alle competenti autorità di polizia cantonali i compiti attinenti alla sicurezza dei centri della Confederazione o presso gli aeroporti (art. 25d P-LAsi). Ciò vale già ora per gli alloggi presso gli aeroporti, nei quali alla polizia aeroportuale vengono affidati compiti nell'ambito della sicurezza (cfr. commento ad art. 25d P-LAsi).

### 3 **Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo**

La legislazione dell'UE comprende una direttiva che stabilisce le norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale<sup>14</sup>. Ai sensi di tale direttiva, gli Stati membri adottano le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza (cfr. art. 18 par. 4 della direttiva). Possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti (cfr. art. 20 par. 4 della direttiva). Le decisioni sono adottate in modo individuale, obiettivo e imparziale e sono motivate, tenendo conto della particolare situazione della persona interessata e del principio di proporzionalità (cfr. art. 20 par. 5 della direttiva). Sebbene questa direttiva UE non sia vincolante per la Svizzera, la modifica della LAsi è allineata agli obblighi degli Stati membri dell'UE. A tal fine devono essere adottate misure per prevenire la violenza nei centri e garantire la sicurezza all'interno dei centri stessi.

### 4 **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 (cpv. 1). È inoltre introdotta nella LAsi una norma esplicita per quanto riguarda i settori nei quali la SEM può ricorrere alla coercizione di polizia o a misure di polizia (cpv. 2). In particolare, la SEM deve poter applicare o ordinare misure di polizia nel quadro della perquisizione, dell'esecuzione di misure disciplinari, nello scongiurare pericoli nonché nell'ordinare il fermo di breve durata per scongiurare pericoli immediati. Per queste misure dev'essere applicabile la LCoe; è, tuttavia, espressamente vietato l'uso di armi (cpv. 3). 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.). Infine, poiché l'assistenza religiosa contribuisce a una coabitazione pacifica nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti, si intende garantire l'accesso agli assistenti religiosi di tutte le comunità religiose. Inoltre, la SEM può versare contributi finanziari per le

<sup>14</sup> Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), versione della GU L 180 del 29.6.2013, pag. 96.

relative attività di assistenza religiosa (cfr. in merito anche il commento ad art. 25 cpv. 5 P-LAsi).

*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 la pronuncia di una misura disciplinare.

*Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b P-LAsi)*

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, se necessario, ad altri servizi competenti (cpv. 2). È esclusa la disposizione di un fermo di breve durata nei confronti di bambini e minori che non hanno ancora compiuto 15 anni (cpv. 5). La SEM, inoltre, provvede affinché il personale incaricato di ordinare o eseguire il fermo di breve durata segua una formazione specifica (cpv. 4). Questa norma, codificata finora nell'articolo 29a dell'O-DFGP a titolo di soluzione transitoria, 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 e 25d 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 (cfr. art. 25c P-LAsi). Questi terzi possono essere anche autorità di polizia cantonali (cfr. art. 25d P-LAsi). Le norme proposte tengono parimenti conto della giurisprudenza del TF, secondo cui la delega a terzi di compiti nel settore della sicurezza richiede una base legale sufficientemente specifica che disciplini, tra l'altro, a livello di legge i compiti delegati, i requisiti nei confronti dei terzi incaricati e le loro competenze. Il TF lascia esplicitamente in sospeso la questione se la delega a terzi di compiti riguardanti la sicurezza sia ammissibile in virtù del diritto costituzionale. In assenza di una tale delega, i compiti inerenti alla sicurezza dovrebbero essere assicurati da personale federale, il che genererebbe costi supplementari nell'ordine di milioni di franchi. Considerato quanto sopra, la presente revisione della LAsi mira a colmare la lacuna constatata espressamente dal TF.

Le attività da delegare a terzi nel settore della sicurezza e dell'ordine sono elencate in maniera esaustiva nell'articolo 25c capoverso 2 e comprendono, per esempio, il controllo delle entrate, delle uscite e dei visitatori, la perquisizione di persone e oggetti, il supporto all'esecuzione di misure disciplinari e l'espletamento di attività amministrative (cpv. 2 lett. a, c, d ed e). Fanno parte di queste attività anche le misure volte a



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 OAsi1).

La norma proposta nel capoverso 3, secondo cui i richiedenti l'asilo possono essere perquisiti soltanto da persone dello stesso sesso, mantiene la corrispondenza con la vigente norma dell'articolo 4 capoverso 6 O-DFGP. Data la necessità di una particolare protezione dei richiedenti l'asilo minorenni, occorre altresì prevedere che durante la perquisizione si tenga adeguatamente conto degli interessi di questa categoria. In tal modo, anche nella prassi si intende garantire che in occasione di una perquisizione sia sempre considerato il benessere del minore (cfr. art. 11 cpv. 1 Costituzione federale<sup>17</sup> [Cost.]). Ne consegue, per esempio, che le perquisizioni dei minori accompagnati avvengano possibilmente in presenza dei loro rappresentanti legali.

Ai richiedenti l'asilo che dimorano in strutture di alloggio cantonali (p. es. gli alloggi collettivi) si applicano per analogia i capoversi 1 e 2 (cfr. cpv. 4). Non rientrano nelle strutture d'alloggio cantonali i centri della Confederazione gestiti dai Cantoni o dai Comuni (cfr. art. 24d LAsi). Poiché anche nelle strutture d'alloggio cantonali occorre rispettare le disposizioni internazionali e costituzionali in materia di perquisizione di minori e persone dello stesso sesso, non è necessario inserire nel capoverso 4 un corrispondente rimando al capoverso 3.

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.

*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 e art. 25d P-LAsi).

*Art. 25 Esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti**Cpv. 1*

Occorre disciplinare i compiti più importanti svolti dalla SEM per garantire l'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti, tra cui figurano l'alloggio e l'assistenza dei richiedenti l'asilo nonché la garanzia della sicurezza e dell'ordine. Si tratta qui di un elenco non esaustivo.

Oltre all'alloggio dei richiedenti l'asilo (cpv. 1 lett. a), rientra tra i compiti della SEM anche la loro assistenza (cpv. 1 lett. b) che include, nello specifico, 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)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. a questo proposito anche il rapporto del Consiglio federale del 25 settembre 2019 in adempimento del postulato 16.3407 Feri del 9 giugno 2016 «Analyse der Situation von Flüchtlingsfrauen. Analyse der Situation von Frauen und Mädchen aus dem Asylbereich in den Bundesasylzentren und in den Kollektivunterkünften der Kanton» (disponibile in tedesco e francese).

Sicurezza e ordine (cpv. 1 lett. c) possono essere garantiti, per esempio, tramite controlli delle entrate e delle uscite, interventi in caso di emergenza nonché perquisizioni di persone.

Per quanto concerne la delega di compiti alla polizia aeroportuale si veda il commento all'articolo 25d P-LAsi.

#### *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 (cfr. commento ad art. 9 P-LAsi) e di ordinare misure disciplinari (cfr. commento ad art. 25a P-LAsi), ora è introdotta la possibilità di ordinare un fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (cfr. commento ad art. 25b P-LAsi). Nel quadro delle citate misure nonché per scongiurare un pericolo, sempreché gli interessi giuridici da tutelare lo giustifichino e le misure previste siano proporzionate allo scopo (cfr. art. 36 cpv. 2 e 3 Cost.), la SEM deve potere 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 considerare, in particolare, l'età, il sesso e lo stato di salute (anche psichica) dell'interessato.

#### *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, si applica per principio la LCoe. Con il rimando alla LCoe si vuole creare una corrispondente base legale esplicita. 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. Non è pertanto consentito l'impiego delle armi definite nella LCoe (manganelli e bastoni di difesa, sostanze irritanti, armi da fuoco e dispositivi inabilitanti non letali, cfr. art. 15 LCoe). Non rientra invece in questo divieto l'impiego di mezzi ausiliari (p. es. preparati naturali o sintetici a base di pepe o cani di servizio, cfr. art. 6 dell'ordinanza del 12 novembre 2008<sup>19</sup> sulla coercizione).

#### *Cpv. 4*

Per garantire procedure trasparenti, al momento dell'ingresso in un centro della Confederazione o in un alloggio presso l'aeroporto, la SEM informa i richiedenti l'asilo interessati sulle possibili misure disciplinari e a garanzia della sicurezza.

#### *Cpv. 5*

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 assistenza.<sup>20</sup> 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, la LAsi deve garantire la possibilità che assistenti religiosi di tutte le comunità religiose possano accedere ai centri della Confederazione e agli alloggi presso gli aeroporti. Le attività di assistenza religiosa hanno lo scopo di migliorare e favorire la coabitazione negli alloggi, contribuendo così alla prevenzione dei conflitti. Le relative attività possono essere assicurate sia da comunità religiose di diritto privato sia da chiese nazionali svizzere riconosciute secondo il diritto pubblico. La Confederazione può versare mediante contratto contributi finanziari per l'assistenza religiosa.

#### *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.

#### *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 dalla SEM con misure disciplinari se violano i propri obblighi (rispetto del regolamento interno, aiuto nei 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, con alcune precisazioni, questa norma sarà elevata a livello di legge. Occorre precisare che possono essere ordinate misure disciplinari limitate nel tempo se, violando i propri obblighi, l'interessato disturba il corretto esercizio di un centro della Confederazione o di un alloggio presso un aeroporto. Un tale comportamento è dato, per esempio, quando l'interessato viola il regolamento interno del centro della Confederazione o non esegue i lavori domestici obbligatori oppure non rispetta il proprio obbligo di presenza o altri obblighi imposti dalla legge sull'asilo o dalle corrispondenti ordinanze rilevanti per l'esercizio del centro. Inoltre, le misure

<sup>20</sup> Servizio di consulenza religiosa musulmana nei centri federali d'asilo - Valutazione del progetto pilota all'attenzione della Segreteria di Stato della migrazione, 21.1.2022 (disponibile in tedesco); <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-86982.html>

disciplinari devono poter essere ordinate anche quando i richiedenti l'asilo mettono a rischio la sicurezza e l'ordine pubblici nelle immediate vicinanze di un centro della Confederazione. Questa precisazione deve essere ripresa esplicitamente nella LAsi. Un comportamento scorretto nelle immediate vicinanze di un centro compromette anche il suo regolare esercizio e può ripercuotersi negativamente sull'ambiente circostante e quindi sull'accettazione del centro. In caso di condotta rilevante dal punto di vista del diritto penale, spetta alle autorità cantonali di perseguimento penale procedere contro le persone interessate. Le misure disciplinari ordinate dalla SEM non sostituiscono quindi l'attività delle autorità di perseguimento penale.

Le corrispondenti norme sulle misure disciplinari devono essere applicate per analogia anche alle persone bisognose di protezione (cfr. art. 72 P-LAsi; rimando alla nuova sezione 2b del capitolo 2).

### *Cpv. 2*

Data la necessità di una particolare protezione dei minorenni, i loro interessi devono essere tenuti in debita considerazione anche quando vengono ordinate misure disciplinari nei loro confronti o nei confronti dei genitori. In questo modo, si intende garantire anche nella prassi che nell'applicazione di una tale misura sia sempre considerato il benessere del minore (cfr. art. 11 cpv. 1 Cost.).

Inoltre, nell'ambito della garanzia della sicurezza, il DFGP può prevedere nell'ordinanza modalità di tutela degli interessi dei minorenni nei centri della Confederazione, per esempio dando la priorità a misure pedagogiche (cfr. art. 25e lett. g P-LAsi).

### *Cpv. 3*

Le misure disciplinari saranno interamente codificate a livello di legge e vengono riprese, con alcuni adeguamenti, dall'O-DFGP (art. 25 O-DFGP).

La LAsi dovrà contemplare tra le misure disciplinari anche il rifiuto della partecipazione a programmi di occupazione (lett. b). Il rifiuto dell'uscita (cfr. art. 25 cpv. 1 lett. b O-DFGP) non sarà invece inserito nella LAsi. Finora questa misura non è stata applicata nella pratica, poiché le persone interessate, a causa del rifiuto dell'uscita, sarebbero rimaste nei centri della Confederazione, con il rischio di ulteriori aggravamenti. 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 al massimo per 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. Deve essere garantito l'accesso alla consulenza e alla rappresentanza legali. Questa misura sostituisce la precedente misura disciplinare consistente nell'esclusione dall'alloggio per 24 ore (art. 25 cpv. 1 lett. e O-DFGP). Ciò consentirà di tenere maggiormente conto dei legittimi interessi di sicurezza e di ordine pubblici nelle ubicazioni dei centri.

Contrariamente alle altre misure disciplinari (cfr. cpv. 3 lett. a-c, e), l'esclusione dai locali generalmente accessibili, limitata nel tempo, deve trovare applicazione soltanto nei centri della Confederazione. Negli aeroporti non sono disponibili locali alternativi.

Inoltre, nella LAsi deve essere ripresa anche l'attuale norma relativa al rifiuto della somma per piccole spese (lett. c; art. 25 cpv. 1 lett. d O-DFGP). La nuova disposizione prevede inoltre che possa essere ordinata come misura disciplinare anche la limitazione delle prestazioni di aiuto sociale, già oggi prevista dalla LAsi (art. 83 cpv. 1 lett. g, h e k LAsi). Questa misura ha dato buoni risultati sia a livello cantonale sia a livello federale.

Infine, anche la misura dell'assegnazione a un centro speciale (art. 25 cpv. 1 lett. f O-DFGP) deve essere elevata a livello di legge (lett. e).

#### *Cpv. 4*

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 e concede alle persone interessate il diritto di essere sentite. Per le misure disciplinari di cui al capoverso 3 lettere a-d P-LAsi, in futuro la misura sarà notificata mediante un modulo scritto. In questo modulo sono descritte la fattispecie, le misure ordinate, la motivazione e l'indicazione dei rimedi giuridici. Se necessario, nel modulo si possono esporre nel dettaglio la fattispecie e la motivazione. Se è ordinata l'assegnazione a un centro speciale ai sensi dell'articolo 24a LAsi (cpv. 3 lett. e P-LAsi), la SEM, come già avvenuto sinora, emana una decisione incidentale. Per quanto riguarda la decisione incidentale in caso di assegnazione a un centro speciale, si veda il commento all'articolo 107 capoverso 3 P-LAsi.

L'O-DFGP vigente contiene numerose norme riguardanti la procedura disciplinare (art. 24 cpv. 2, 26, 27 O-DFGP). Anche in futuro il DFGP potrà emanare le necessarie disposizioni esecutive relative alla procedura disciplinare nell'O-DFGP (cfr. art. 25e lett. f P-LAsi).

#### *Cpv. 5 e 6*

Le persone interessate devono aver la possibilità di presentare ricorso dinanzi all'autorità di ricorso della SEM entro tre giorni dalla data in cui sono venute a conoscenza delle misure disciplinari secondo il capoverso 3 lettere a-d. Contro la decisione dell'autorità di ricorso della SEM è possibile presentare ricorso al TAF entro trenta giorni (art. 105 LAsi e art. 50 cpv. 1 PA), a condizione che il richiedente l'asilo abbia un interesse degno di protezione. Sia il ricorso alla SEM sia quello al TAF non hanno effetto sospensivo. Ciò significa che le relative misure disciplinari possono essere ordinate ed eseguite senza indugio se sono soddisfatte le relative condizioni di cui al

capoverso 1. La procedura di ricorso contro la disposizione di misure disciplinari secondo il capoverso 3 lettere a-d è una procedura a sé stante; la procedura d'asilo può proseguire ed essere completata indipendentemente da un ricorso contro le misure disciplinari.

In caso di assegnazione a un centro speciale secondo l'articolo 24a LAsi (cfr. cpv. 3 lett. e P-LAsi), il ricorso può essere inoltrato al Tribunale amministrativo federale secondo l'articolo 107 capoverso 3 P-LAsi (cfr. commento ad art. 107 cpv. 3 P-LAsi).

*Art. 25b Fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato nei centri della Confederazione*

Con l'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 negli alloggi possono essere temporaneamente trattenuti. In vigore dal 15 gennaio 2023, questa norma viene ora codificata a livello di legge. È applicabile indipendentemente dal fermo di polizia previsto dal codice di procedura penale<sup>21</sup> (CPP; cfr. art. 215). Con la codifica di questa norma nella LAsi viene abrogata la previgente norma dell'O-DFGP.

La norma proposta deve essere applicata solo nei centri della Confederazione e non negli alloggi presso gli aeroporti: in questi ultimi la polizia aeroportuale si trova sempre nelle immediate vicinanze e pertanto non è necessario un fermo di breve durata ai sensi della LAsi in attesa dell'arrivo della polizia. La norma vigente nell'O-DFGP, secondo cui il fermo di breve durata può essere previsto anche in aeroporto, non è stata finora applicata nella pratica.

*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 P-LAsi), 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, non altrimenti evitabile. In primo piano vi è pertanto la garanzia effettiva della sicurezza e dell'ordine.

Il fermo di breve durata può essere ordinato se è proporzionato e se la persona in questione mette in serio pericolo altre persone o sé stessa oppure minaccia di causare un grave danno materiale (cpv. 1 lett. a e b).

Per «altre persone» (lett. b n. 1) s'intendono tutte le persone che si trovano in un centro della Confederazione e sulle quali incombe una situazione di pericolo immediato 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.

<sup>21</sup> RS 312.0

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 n. 2). 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. b n. 3). Qui l'obiettivo è quello di evitare gravi danni materiali (p. es. a edifici, installazioni o veicoli). Si parla di grave danno materiale a partire da un importo del danno pari o superiore a 500 franchi.

L'ordine di 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 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.

#### *Cpv. 2*

Immediatamente prima di procedere al fermo di breve durata, la SEM o i terzi incaricati dalla SEM (cfr. commento ad art. 25c P-LAsi) informano 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 o altri enti ma al massimo per due ore. Dato che tale fermo di breve durata serve esclusivamente a scongiurare un pericolo e non costituisce una misura di perseguimento penale, non va computato nella durata di un fermo di polizia e, in particolare, nemmeno nella durata di un arresto di polizia (cfr. art. 219 cpv. 4 CPP).

#### *Cpv. 3*

All'inizio del fermo di breve durata il richiedente l'asilo deve essere perquisito da una persona dello stesso sesso per cercare oggetti pericolosi, onde evitare che metta sé stesso in pericolo. Le modalità della perquisizione sono rette dall'articolo 9 P-LAsi (cfr. commento ad art. 9 P-LAsi). Per garantire la sicurezza e il benessere dell'interessato, questi dev'essere sorvegliato per tutta la durata del fermo di breve durata. Questo compito incombe ai servizi di sicurezza nei centri della Confederazione.

#### *Cpv. 4*

La SEM provvede affinché il personale (della SEM o dei terzi incaricati) incaricato di ordinare o eseguire il fermo di breve durata segua una formazione specifica.

#### *Cpv. 5*

Data la necessità di una particolare protezione dei minori, anche nel fermo di breve durata i loro interessi devono essere tenuti in debita considerazione. Affinché nel caso

specifico si tenga conto del principio del benessere del minore (art. 3 della Convenzione del 20 novembre 1989<sup>22</sup> 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 LStrl, il quale esclude, nello specifico, la carcerazione in vista di rinvio coatto di persone sotto i 15 anni.

#### *Art. 25c Delega di compiti a terzi*

##### *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 (cfr. cpv. 7). L'elenco dei compiti nel capoverso 1 non è esaustivo.

##### *Osservazioni preliminari 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 Confederazione<sup>23</sup>. Secondo l'articolo 178 capoverso 3 Cost., 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 nell'uso della forza, 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.

##### *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 aero-

<sup>22</sup> RS 0.107

<sup>23</sup> Cfr. al riguardo anche la sentenza del Tribunale penale federale del 14 luglio 2022 CA.2022.9, che rimanda alla sentenza del TAF.

porti. 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 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, tuttavia, spetta sempre ai dipendenti della SEM (cfr. art. 25a cpv. 1 e art. 25b cpv. 1). Inoltre, a terzi devono poter essere affidati compiti volti a favorire la coabitazione, in particolare per la prevenzione dei conflitti (cpv. 2 lett. b). A questo proposito è possibile fare riferimento, per esempio, agli addetti alla prevenzione dei conflitti dei centri della Confederazione (cfr. punto 1.1).

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

### *Cpv. 3–5*

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.

Affinché i compiti loro demandati nell'ambito della sicurezza siano eseguiti in modo corretto, i terzi incaricati devono adottare misure appropriate concernenti reclutamento, formazione e controllo del proprio personale. Soltanto a queste condizioni possono essere affidati loro compiti nel settore della sicurezza. Il DFGP può definire a livello di ordinanza il contenuto esatto delle singole garanzie (cfr. art. 25e P-LAsi). Nell'O-DFGP possono inoltre essere emanate disposizioni esecutive concernenti gli elementi fondamentali della formazione del personale nel settore della sicurezza (cfr. art. 25e lett. e P-LAsi). Se i compiti sono delegati a un'impresa di sicurezza privata, questa deve inoltre disporre di un'autorizzazione d'esercizio cantonale (cpv. 3). I relativi requisiti differiscono da un Cantone all'altro. Nel Cantone di 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; cfr. in merito anche l'articolo 4 dell'ordinanza del 24 giugno 2015<sup>24</sup> sull'impiego da parte di autorità federali di imprese di sicurezza private per l'esecuzione di compiti di protezione).

È parimenti compito della SEM garantire che i dipendenti dell'azienda privata beneficino di una formazione adeguata e coordinata per lavorare con i richiedenti l'asilo (cpv. 5).

#### *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).

#### *Cpv. 7*

I compiti disciplinati dai capoversi 1 e 2 sono delegati mediante contratto tra la SEM e i terzi incaricati. I terzi incaricati per contratto dalla SEM (cfr. cpv. 2) nel settore della sicurezza 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 retto dall'articolo 80 capoverso 2 LAsi.

#### *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 valevoli per il personale federale.

### *Art. 25d Trasferimento di compiti ai Cantoni*

#### *Cpv. 1*

Come già esposto, la SEM è responsabile di garantire l'esercizio nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti (cfr. art. 25 P-LAsi). L'esercizio comprende, tra l'altro, anche la garanzia della sicurezza e dell'ordine in queste strutture. In virtù di tale competenza è possibile delegare compiti concernenti la sicurezza e l'ordine a terzi (cfr. art. 25c cpv. 2 P-LAsi) o ai Cantoni (cfr. art. 25d cpv. 1 P-LAsi). Nell'ambito della delega di compiti ai Cantoni, la Confederazione può concordare con questi che le autorità di polizia di un Cantone di ubicazione di un centro della Confederazione o di un alloggio presso l'aeroporto garantiscano la sicurezza e l'ordine nell'alloggio in questione. Un accordo di questo tipo esiste già oggi tra la polizia aeroportuale del Cantone di Zurigo e la Confederazione. Per ragioni legate alla certezza del diritto, la delega di compiti ai Cantoni deve essere sancita esplicitamente nella LAsi. Elevando questa norma a livello di legge si intende prevedere la possibilità, qualora fosse necessario, di affidare per contratto compiti nel settore della sicurezza, anziché a terzi privati, alle autorità di sicurezza cantonali.

*Cpv. 2*

Nel caso delle misure disciplinari e del fermo di breve durata, la SEM può delegare all'autorità cantonale competente unicamente l'esecuzione di tali misure. La disposizione di misure disciplinari e del fermo di breve durata resta di esclusiva competenza della SEM.

*Cpv. 3*

Alle perquisizioni di persone da parte delle autorità di polizia cantonali si applica per analogia l'articolo 9 P-LAsi. In tal modo, nel caso di una perquisizione le norme specifiche della LAsi sono valide anche per le autorità di polizia cantonali.

Le autorità cantonali competenti devono rispettare le norme della LCoe sia quando si tratta di scongiurare pericoli, eseguire misure disciplinari o il fermo di breve durata sia in occasione della perquisizione di persone. Ciò vale anche per l'uso di armi, che deve essere sempre proporzionato e non consentito se possono essere impiegate in modo mirato altre misure più blande. Alla luce di quanto precede, la LAsi non vieta specificamente l'uso di armi alle competenti autorità di polizia cantonali. È tuttavia possibile limitare in qualsiasi momento l'uso di armi nel rispettivo contratto tra la SEM e le autorità di polizia competenti, per esempio per un centro della Confederazione che ospita prevalentemente famiglie, minorenni o altri richiedenti l'asilo vulnerabili.

*Cpv. 4*

La SEM delega i compiti mediante contratto. Per la loro attività di cui al capoverso 1, la Confederazione versa ai Cantoni indennità forfetarie definite tramite contratto. In via eccezionale possono essere corrisposti contributi commisurati alle spese sostenute, in particolare per compensare costi *à tantum*, per esempio nel caso di un allestimento specifico del centro per le esigenze di polizia.

*Art. 25e Disposizioni esecutive generali*

Questa norma sostituisce il vigente articolo 24b capoverso 2 LAsi, che deve essere abrogato. Le lettere a-g definiscono chiaramente i settori per i quali, per esempio, potrebbero servire precisazioni concrete a livello esecutivo al fine di garantire una procedura rapida e un esercizio ordinato dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti. Oltre a una concretizzazione per quanto riguarda i programmi d'occupazione, il diritto di visita, le modalità di uscita e gli elementi di base della formazione del personale nel settore della sicurezza, occorrono maggiori precisazioni per quanto riguarda la perquisizione (cfr. commento ad art. 9 P-LAsi), le misure disciplinari (cfr. commento ad art. 25a P-LAsi) e le misure volte a tutelare gli interessi dei richiedenti l'asilo minorenni, in particolare la priorità da attribuire alle misure pedagogiche.

*Art. 72 Procedura*

La procedura di concessione della protezione provvisoria sottostà, per analogia, alle medesime regole procedurali e in materia di procedura di prima istanza previste dalla

LAsi. Si applicano pertanto anche le norme codificate nella nuova sezione 2b riguardanti le persone bisognose di protezione.

### *Art. 107 cpv. 3*

Nella sentenza F-1389/2019 del 20 aprile 2020 (DTAF VI/10), il TAF ha stabilito che si entra nel merito di un ricorso contro una decisione relativa all'assegnazione a un centro speciale ai sensi dell'articolo 24a LAsi indipendentemente dalla decisione in materia d'asilo se questa non è ancora stata presa dopo 30 giorni dall'assegnazione. Questo nonostante il fatto che, ai sensi dell'articolo 24a LAsi in combinato disposto con l'articolo 107 capoverso 1 LAsi, una tale decisione sarebbe impugnabile solo nell'ambito di un ricorso contro la decisione materiale d'asilo. Il TAF ha motivato la sua sentenza affermando che soltanto in questo modo sarebbe possibile garantire il diritto dei ricorrenti a un ricorso efficace, come sancito anche dal diritto internazionale. Per tenere conto di questa giurisprudenza, l'articolo 107 LAsi deve essere integrato con un nuovo capoverso 3. La decisione di assegnazione a un centro speciale della Confederazione (cfr. art. 25a cpv. 3 lett. e P-LAsi) è impugnabile a titolo indipendente, per esempio, se la decisione finale non viene notificata entro 30 giorni dall'assegnazione. Ciò significa che il termine di ricorso decorre dal 31° giorno dopo la notifica della decisione di assegnazione.

## **6 Ripercussioni**

### **6.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Le modifiche non comportano nuove e sostanziali ripercussioni finanziarie e sul personale della Confederazione. Molte delle norme proposte figurano già nell'O-DFGP e vengono ora precisate ulteriormente ed elevate a livello di legge. Solo la nuova norma riguardante la possibilità di indennizzare le comunità religiose per le attività di assistenza religiosa nei centri della Confederazione genererà alcune spese supplementari (cfr. sotto).

Il diritto vigente prevede già la possibilità di perquisire i richiedenti l'asilo e gli oggetti che portano con sé (art. 9 cpv. 1 LAsi). Questa norma viene ora esplicitata ulteriormente, senza ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale (cfr. commento ad art. 9 P-LAsi). Nemmeno la codifica esplicita a livello di legge dei principali compiti della SEM nell'ambito della garanzia dell'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti comporta nuovi compiti per la SEM (art. 25 P-LAsi). Lo stesso vale per la disposizione di misure disciplinari, ora codificata a livello di legge (art. 25a P-LAsi). In virtù dell'O-DFGP, la SEM ha già oggi la possibilità di ordinare pertinenti misure (cfr. sezione 5 «Misure disciplinari e procedure» dell'O-DFGP). Queste misure possono pertanto essere applicate senza conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale.

L'articolo 25b P-LAsi codifica a livello di legge la norma già vigente a livello di ordinanza secondo la quale, per scongiurare un pericolo grave, immediato e non altrimenti evitabile, i richiedenti l'asilo possono essere temporaneamente trattenuti (art. 29a O-DFGP; in vigore dal 15 gennaio 2023). Trattandosi di una norma già vigente, la sua codifica nella LAsi non ha ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale.

L'abrogazione 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*e* 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). Anche la delega di compiti ai Cantoni sarà disciplinata a livello di legge (cfr. art. 25*d* P-LAsi). Poiché questa delega di compiti è stabilita da un contratto, non deve incidere sui costi. Anziché un'indennità dei terzi incaricati è previsto che la Confederazione indennizzi le autorità cantonali interessate.

Gli assistenti religiosi di tutte le comunità religiose potranno ora accedere ai centri della Confederazione e agli alloggi presso gli aeroporti, previo accreditamento da parte della SEM. Se necessario, la SEM può corrispondere dei contributi finanziari, stabiliti in virtù di una convenzione, per le loro attività di assistenza religiosa (art. 25 cpv. 5 P-LAsi). Dalla valutazione del progetto pilota per un'assistenza religiosa musulmana nei centri federali d'asilo è emerso che tra i richiedenti l'asilo, i collaboratori della SEM e i fornitori di prestazioni di sicurezza e assistenza, in particolare nei centri della Confederazione, c'è una forte richiesta di assistenti religiosi musulmani. I costi annui per l'impiego di assistenti religiosi musulmani nei centri della Confederazione e negli alloggi presso gli aeroporti ammontano a circa 0,45 milioni di franchi. Questi costi saranno inclusi nel bilancio della SEM.

## **6.2 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.

Come già illustrato, il trasferimento ai Cantoni dei compiti nel settore della sicurezza (cfr. art. 25*d* P-LAsi) avviene mediante un contratto stipulato fra l'autorità cantonale competente e la Confederazione. Già oggi le attività nel settore della sicurezza sono delegate dalla SEM mediante contratto, per esempio alla polizia aeroportuale del Cantone di Zurigo.

## 7 Aspetti giuridici

### 7.1 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).

Le norme proposte incidono su posizioni giuridiche tutelate dai diritti fondamentali. La possibilità di applicare la coercizione per garantire la sicurezza e l'ordine nei centri della Confederazione (art. 25 cpv. 2 P-LAsi), di perquisire i richiedenti l'asilo (art. 9 P-LAsi), di eseguire un fermo di breve durata per scongiurare un pericolo immediato (art. 25b P-LAsi) e di ordinare misure disciplinari (art. 25a P-LAsi) costituiscono ingerenze nel diritto fondamentale alla libertà personale (art. 10 Cost.) ed eventualmente in altri diritti fondamentali (p. es. la protezione della sfera privata, art. 13 Cost.). Le ingerenze nei diritti fondamentali sono ammesse soltanto se hanno una base legale sufficientemente definita, sono giustificate da un interesse pubblico preponderante e sono proporzionate allo scopo. Le rispettive basi legali tengono conto di tali esigenze. In particolare si richiede espressamente che l'applicazione delle rispettive misure sia necessaria per il raggiungimento degli scopi indicati nella legge (art. 9 cpv. 2, 25 cpv. 2, 25b cpv. 1 lett. a P-LAsi). È inoltre espressamente disposto che si tenga conto delle esigenze dei richiedenti l'asilo minorenni (art. 9 cpv. 3, 25a cpv. 2, 25b cpv. 5 P-LAsi).

Per la delega di compiti statali a terzi occorre una base legale formale (art. 178 cpv. 3 Cost.), in particolare se il loro adempimento richiede un intervento sovrano o incide sui diritti costituzionali delle persone. Le norme proposte per la delega dei compiti di assistenza e di sicurezza (art. 25c P-LAsi) corrispondono alle disposizioni elaborate dal Tribunale federale<sup>25</sup>. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la delega a privati di compiti amministrativi che riguardano il monopolio dello Stato nell'uso della forza, implica la necessità di requisiti particolarmente elevati in termini di densità normativa della base legale. Nell'esternalizzazione di compiti riguardanti la sicurezza si richiede pertanto che, oltre a una descrizione concisa ed esaustiva dei compiti da affidare, nella legge siano disciplinati in senso formale anche «i requisiti posti all'organizzazione incaricata, i suoi poteri e la sua vigilanza nonché le condizioni quadro dell'attività esternalizzata».<sup>26</sup> La norma proposta tiene conto di tali requisiti.

<sup>25</sup> DTF 144 II 376; DTF 140 II 112; DTF 138 I 196, con ulteriori riferimenti.

<sup>26</sup> DTF 148 II 218 consid. 3.3.3, con ulteriori riferimenti.

## **7.2                                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto soddisfa i requisiti posti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>27</sup>, dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>28</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) e da altre convenzioni internazionali.

## **7.3                                   Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Per disposizioni importanti che contengono norme di diritto s'intendono, tra l'altro, quelle riguardanti i diritti e doveri delle persone e in particolare quelle che limitano i loro diritti costituzionali (art. 164 cpv. 1 lett. b e c Cost.) nonché quelle concernenti l'organizzazione e la procedura delle autorità federali, ossia in particolare le norme sulle competenze e le norme sui rimedi giuridici (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Anche per l'attribuzione a terzi di compiti statali occorre una base legale formale (art. 178 cpv. 3 Cost.).

## **7.4                                   Subordinazione al freno alle spese**

Il presente progetto non prevede nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa implicanti spese uniche di oltre 20 milioni di franchi. Il progetto non è pertanto subordinato al freno alla spesa (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

<sup>27</sup> RS **0.101**

<sup>28</sup> RS **0.103.2**