



21.051

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sugli stranieri e la loro integrazione
(Test COVID-19 in caso di rinvio coatto)**

dell'11 agosto 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione.

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

11 agosto 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La pandemia di COVID-19 causa serie difficoltà al settore della migrazione. Sempre più spesso stranieri obbligati a partire rifiutano di sottoporsi al test COVID-19 al fine di impedire l'esecuzione del loro allontanamento. Queste persone devono essere obbligate a sottoporsi a tale test. Se il rinvio coatto non può essere eseguito con altri mezzi meno coercitivi, il test potrà essere effettuato anche contro la loro volontà.

Situazione iniziale

Anche se la maggior parte delle frontiere chiuse al traffico passeggeri a causa della pandemia nella primavera del 2020 sono di nuovo aperte, nella pratica l'esecuzione di una decisione di allontanamento resta molto problematica. Alcuni Stati d'origine o di provenienza, così come la maggior parte degli Stati Dublino e le compagnie aeree, richiedono infatti un test COVID-19 negativo per la riammissione delle persone tenute a lasciare la Svizzera. Nonostante l'UE abbia riconosciuto il certificato COVID svizzero rilasciato alle persone testate nonché alle persone completamente vaccinate contro la COVID-19 o guarite dalla malattia, la disponibilità dei richiedenti l'asilo a farsi vaccinare volontariamente e gratuitamente presso i centri della Confederazione è da considerarsi scarsa (15–20%). Per i rimpatri in Stati extraeuropei non esistono ancora certificati generalmente riconosciuti, per cui continuano in parte a essere richiesti test COVID-19 negativi.

Nella prima metà del 2021 è stato registrato un rapido aumento dei casi di rifiuto di sottoporsi a test COVID-19 da parte di persone tenute a lasciare la Svizzera. Si può partire dal presupposto che questa tendenza si accentuerà col tempo. Ciò pone grosse sfide in particolare per i Cantoni incaricati dell'esecuzione.

Il problema è stato nel frattempo sollevato in interventi parlamentari, sui media, da alcuni Cantoni, dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e dall'Associazione dei servizi di migrazione (ASM).

Contenuto del progetto

Attualmente non esistono basi legali sufficienti per eseguire test COVID-19 coattivi. Alla luce dell'aggravarsi della situazione, con il presente progetto s'intende pertanto inserire una nuova disposizione nella legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20), così da poter obbligare le persone del settore degli stranieri e dell'asilo a sottoporsi a un test COVID-19 se ciò si rivela necessario ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione. Se le persone interessate non adempiono tale obbligo spontaneamente, le autorità competenti in materia di esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione possono disporre che le stesse siano accompagnate e sottoposte a un test COVID-19 contro la loro volontà, ove non sia possibile garantire l'esecuzione con altri mezzi meno coercitivi. Durante il test non può essere applicata alcuna coercizione che potrebbe mettere in pericolo la salute della persona interessata. I minori di 15 anni sono esentati da qualsiasi coercizione per quanto riguarda il loro accompagnamento al luogo in cui è effettuato il test e l'esecuzione dello stesso.

Il test COVID-19 è eseguito esclusivamente da personale medico appositamente formato. Tale personale utilizza il tipo di test che rappresenta la soluzione più favorevole per la persona interessata. Il personale rinuncia a eseguire il test se quest'ultimo può mettere in pericolo la salute della persona interessata.

La nuova normativa sarà applicabile fino alla fine di dicembre 2022. Per consentire un'entrata in vigore quanto più celere possibile, si chiede al Parlamento di dichiarare la modifica urgente.

La presente modifica consente alla Confederazione e ai Cantoni di evitare spese aggiuntive, in particolare nell'ambito del soccorso d'emergenza a medio e a lungo termine. L'onere supplementare a carico della Confederazione e dei Cantoni derivante dall'esecuzione dei test COVID-19 è relativamente modesto.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il 12 agosto 2020¹ il Consiglio federale ha pubblicato il messaggio concernente la legge federale sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (legge COVID-19 del 25 settembre 2020²). Con essa sono state create le basi legali che consentono di mantenere i provvedimenti già adottati dal Consiglio federale in base al diritto di emergenza e che sono necessari per il superamento dell'epidemia di COVID-19. La legge COVID-19 è entrata in vigore il 26 settembre 2020.

Anche l'ordinanza del Consiglio federale del 1° aprile 2020³ sui provvedimenti nel settore dell'asilo in relazione al coronavirus (ordinanza COVID-19 asilo), si basa sulla legge COVID-19 (art. 5). L'ordinanza COVID-19 asilo deroga in alcuni punti alla legge vigente del 26 giugno 1998⁴ sull'asilo (LAsi) e contiene, in particolare, disposizioni che garantiscono sufficienti capacità nei centri della Confederazione (art. 2–3), sullo svolgimento delle interrogazioni (art. 4–6) e sulla proroga dei termini di partenza nelle procedure di asilo e di allontanamento (art. 9). È entrata in vigore in maniera scaglionata il 2 e il 6 aprile 2020, con effetto fino al 31 dicembre 2021.

A fronte degli sviluppi difficilmente prevedibili anche per quanto concerne le nuove mutazioni del virus e il crescente numero di contagi, la situazione pandemica causa ancora serie difficoltà per il settore della migrazione. Ciò vale anche per l'esecuzione del rinvio di persone obbligate a partire del settore degli stranieri e dell'asilo. Anche se la maggior parte delle frontiere sono di nuovo aperte, dopo la loro chiusura nella primavera del 2020, l'esecuzione di una decisione di allontanamento nella pratica resta, in parte, molto difficile. La maggior parte degli Stati d'origine o di provenienza, così come la maggior parte degli Stati Dublino, richiedono infatti un test COVID-19 negativo per la riammissione delle persone allontanate dalla Svizzera. Anche molte compagnie aeree esigono un test COVID-19 negativo per il trasporto. Sempre più spesso persone obbligate a partire rifiutano di sottoporsi al test COVID-19 per impedire l'esecuzione del loro allontanamento nello Stato d'origine o di provenienza o nello Stato Dublino competente. Dal 1° gennaio alla fine di giugno 2021, nei centri federali d'asilo (CFA), tra le persone obbligate a partire si sono registrati 89 casi di rifiuto di sottoporsi al test COVID-19 richiesto per la partenza. Alla fine di aprile del 2021 i casi erano solamente 22. Ad essi si aggiungono molti altri casi di rifiuto del test da parte di persone obbligate a partire rientranti nella competenza dei Cantoni.

Frattanto l'UE riconosce il certificato COVID svizzero rilasciato alle persone testate nonché alle persone completamente vaccinate contro la COVID-19 o guarite dalla malattia. Nonostante la possibilità di farsi vaccinare volontariamente e gratuitamente

¹ FF 2020 5797

² RS 818.102

³ RS 142.318

⁴ RS 142.31

presso i centri della Confederazione, al momento solo il 15–20 per cento dei richiedenti l’asilo è disposto a farsi vaccinare, per cui nella grande maggioranza dei casi i trasferimenti Dublin necessitano tuttora un test COVID-19 negativo. Per i rimpatri in Stati all’infuori dell’Europa non esistono ancora certificati generalmente riconosciuti, per cui continuano in parte a essere richiesti test COVID-19 negativi.

Il problema è stato nel frattempo sollevato in interventi parlamentari (p. es. mozione 21.3557⁵ e interpellanza 21.3438⁶) e sui media. Anche nel quadro della consultazione sulla proroga dell’ordinanza COVID-19 asilo fino al 31 dicembre 2021 alcuni partecipanti alla consultazione hanno chiesto che fosse vagliata una nuova base legale per l’esecuzione coatta di test COVID-19 (p. es. LU, SG, ASM, CDDGP).

Al momento, né la legge federale del 16 dicembre 2005⁷ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) né altre leggi offrono una base legale sufficiente per eseguire test COVID-19 in via coatta. Alla luce dell’aggravarsi della situazione, con il presente progetto s’intende pertanto inserire una nuova disposizione nella LStrI in base alla quale si obbligano le persone del settore degli stranieri e dell’asilo a sottoporsi a un test COVID-19, se ciò è necessario ai fini dell’esecuzione dell’allontanamento e dell’espulsione (cfr. art. 72 cpv. 1 D-LStrI). Se le persone interessate non adempiono tale obbligo spontaneamente, le autorità competenti in materia di esecuzione possono disporre che siano sottoposte a un test COVID-19 contro la loro volontà, se non è possibile garantire l’esecuzione con altri mezzi meno coercitivi (art. 72 cpv. 3 D-LStrI).

Il trasporto da parte delle competenti autorità cantonali fino al luogo di esecuzione del test e l’impiego della coercizione durante l’esecuzione del test sono retti dalla legge del 20 marzo 2008⁸ sulla coercizione (LCoe). Le autorità cantonali competenti non possono tuttavia esercitare alcuna coercizione che possa mettere in pericolo la salute della persona interessata (art. 72 cpv. 3 D-LStrI).

Il test COVID-19 è eseguito esclusivamente da personale medico appositamente formato allo scopo. Si rinuncia a eseguire un test coattivo se il personale competente ritiene che ciò possa mettere in pericolo la salute della persona (art. 72 cpv. 4 D-LStrI).

I minori di 15 anni sono esentati da qualsiasi coercizione per quanto riguarda il trasporto sul luogo del test COVID-19 e l’esecuzione del test stesso (art. 72 cpv. 3 D-LStrI).

La norma proposta è strettamente legata alla situazione pandemica e ha quindi una durata limitata fino alla fine di dicembre del 2022. È prevedibile che gli Stati d’accoglienza e le imprese di trasporto richiedano ancora tali test per un periodo prolungato anche qualora l’epidemia di COVID-19 regredisca.

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

⁶ Interpellanza Bircher 21.3438 Espulsione di stranieri durante la pandemia, del 19 marzo 2021.

⁷ RS 142.20

⁸ RS 364

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha esaminato diverse varianti per creare una base legale per l'esecuzione coattiva di test COVID-19.

In particolare si è verificato se fosse possibile introdurre una disposizione in tal senso nella legge del 28 settembre 2012⁹ sulle epidemie (LEp). L'introduzione di tale disposizione speciale per le persone obbligate a partire del settore degli stranieri e dell'asilo è stata tuttavia ritenuta inopportuna ed è quindi stata respinta.

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

La modifica di legge proposta deve avvenire nella LStrI, perché il suo scopo è garantire l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. La Svizzera non influisce in alcun modo sulle misure sanitarie di confine degli Stati d'origine e di provenienza o degli Stati Dublino ed è tenuta ad attuarle. Non si può quindi prevedere per quanto tempo verranno mantenute tali misure. Con una norma di durata determinata in vigore fino al 31 dicembre 2022 è possibile garantire il rispetto di eventuali misure sanitarie di confine all'estero in caso di rinvio coatto.

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

La presente modifica urgente della LStrI richiesta non è prevista né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹¹ sul programma di legislatura 2019–2023. L'epidemia di COVID-19 e le sue ripercussioni non erano prevedibili quando il Consiglio federale ha adottato il messaggio sul programma di legislatura.

2 Procedura di consultazione

2.1 Osservazioni di carattere generale

Il 23 giugno 2021 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione concernente l'avamprogetto; la consultazione si è protratta fino al 7 luglio 2021¹². Sono

⁹ RS 818.101

¹⁰ FF 2020 1565

¹¹ FF 2020 7635

¹² La documentazione per la consultazione (in particolare avamprogetto e rapporto esplicativo) e il rapporto sui risultati della consultazione sono reperibili in www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

pervenuti 45 pareri¹³. Sei partecipanti hanno rinunciato espressamente a presentare un parere (Tribunale amministrativo federale, Società svizzera degli impiegati di commercio, Unione svizzera degli imprenditori, Tribunale federale, Unione delle città svizzere, Associazione svizzera dei magistrati).

Si sono pronunciati per scritto in totale 23 Cantoni. Quasi tutti approvano espressamente il progetto, salvo VD. AR, BS e ZH non hanno presentato una presa di posizione.

Dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale, quattro (PES, PLR, PSS, UDC) hanno presentato un parere. PLR e UDC approvano espressamente il progetto. Secondo il PLR, una politica migratoria credibile e coerente presuppone che gli allontanamenti passati in giudicato possano essere effettivamente eseguiti. PES e PSS respingono il progetto, in quanto ritengono che l'esecuzione coattiva dei test COVID-19 rappresenti un'ingerenza sproporzionata nel diritto fondamentale all'integrità fisica.

Si sono pronunciate 18 altre cerchie interessate. La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) approvano espressamente il progetto. Anche l'ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) per la Svizzera e il Liechtenstein riconosce il legittimo interesse degli Stati ad allontanare dal loro territorio le persone oggetto di una decisione passata in giudicato e ad adottare le misure necessarie a tal fine. Tra queste misure figurano anche test obbligatori per malattie contagiose, compresa la COVID-19.

L'ACNUR plaude alla creazione di una pertinente base legale nel quadro del progetto posto in consultazione.

Tutte le altre cerchie interessate pronunciate (in particolare le istituzioni di soccorso, le organizzazioni non governative e la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura [CNPT]) respingono il progetto. Ritengono che la normativa proposta rappresenti un'ingerenza sproporzionata nel diritto fondamentale all'integrità fisica e non sia sufficientemente definita.

2.2 Principali risultati

I partecipanti alla consultazione si sono pronunciati in particolare sui punti seguenti.

¹³ Il rapporto sui risultati della consultazione è reperibile in www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP.

2.2.1 Procedura legislativa e clausola d'urgenza

Alcuni Cantoni (p. es. BE, BL) e alcuni membri dell'ASM chiedono una normativa generale per l'esecuzione di misure in ambito sanitario contestualmente all'esecuzione dell'allontanamento. Anche la CDDGP rileva che l'obbligo di sottoporsi a un test potrebbe essere utile anche in generale in vista di altre malattie contagiose che potrebbero insorgere in futuro. Il Cantone NE ritiene importante che il progetto entri rapidamente in vigore come proposto dal Consiglio federale. Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. AsyLex, Giuristi democratici svizzeri [GDS]; per analogia anche, p. es., Ligue Suisse des Droits de l'Homme – Section de Genève [LSDH-GE], Osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri [ODAS], Piattaforma «Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo» [SCCA]) considerano tuttavia ingiustificati sia il termine di consultazione abbreviato sia la dichiarazione d'urgenza del progetto. I 50 casi di rifiuto del test COVID-19 menzionati nel rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto posto in consultazione non basterebbero, secondo questi partecipanti, a giustificare la dichiarazione d'urgenza. Inoltre non peserebbe una sufficiente minaccia su beni di polizia e la pandemia durerebbe già da oltre un anno.

Posizione del Consiglio federale

A causa delle nuove mutazioni del virus, del numero di contagi in aumento e della situazione vaccinale in Svizzera e in altri Stati, l'evoluzione futura dell'epidemia di COVID-19 è per il momento difficilmente prevedibile. Ciò riguarda in particolare anche il settore dell'esecuzione dell'allontanamento delle persone tenute a lasciare la Svizzera. Il nostro Paese non può influire sulle norme disposte da altri Stati o dalle compagnie aeree nel contesto della pandemia. Dal 1° gennaio al 30 giugno 2021, 89 persone tenute a lasciare la Svizzera hanno rifiutato di sottoporsi a un test COVID-19. Fino alla fine di aprile i casi di rifiuto del test erano stati soltanto 22. Ciò dimostra chiaramente che negli ultimi mesi il numero di casi è nettamente aumentato. Si deve pertanto partire dal presupposto che in futuro la problematica del rifiuto del test da parte di persone tenute a lasciare la Svizzera si accentuerà ulteriormente. Ecco perché occorrono misure rapide e urgenti nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti.

Grazie alla proposta modifica della LStrI, nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti sarà possibile tenere conto in tempi rapidi dell'attuale situazione pandemica. Come tutte le norme in relazione alla COVID-19, anche il presente progetto soggiace a prescrizioni speciali riguardanti la procedura legislativa. In virtù della prassi applicata alle modifiche di legge adottate sinora nel quadro dell'epidemia di COVID-19, per esempio, il termine per rispondere alla procedura di consultazione è stato abbreviato a due settimane (art. 7 cpv. 4 della legge del 18 marzo 2005¹⁴ sulla consultazione [LCo]). Inoltre la misura proposta sarà valevole unicamente fintantoché la situazione sul fronte pandemico lo richiederà. Ecco perché la sua durata di validità è limitata fino alla fine di dicembre 2022. Nella misura in cui l'epidemia di COVID-19 richiede una soluzione rapida del problema, occorre prevedere un'entrata in vigore urgente. Il nostro Collegio chiede pertanto al Parlamento di dichiarare il progetto urgente, in modo

¹⁴ RS 172.061

che possa entrare in vigore immediatamente dopo l'adozione da parte dell'Assemblea federale.

Nell'ottica del Consiglio federale, per una politica migratoria credibile è indispensabile poter eseguire anche in una situazione di crisi generale l'allontanamento delle persone rientranti nel settore dell'asilo o degli stranieri tenute a lasciare il Paese. Il nostro Consiglio comprende pertanto la richiesta di una regolamentazione anche a medio e lungo termine per quanto riguarda l'adozione di misure in ambito sanitario in vista dell'esecuzione degli allontanamenti, formulata da alcuni Cantoni (p. es. BE e BL), dall'ASM e dalla CDDGP. L'Esecutivo vaglierà una tale regolamentazione in un progetto futuro.

2.2.2 Base giuridica sufficientemente chiara e ingerenza nel diritto all'autodeterminazione

Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. PES, Amnesty International Svizzera [AICH], AsyLex, Centre social protestant Vaud [CSP-VD], Organizzazione Svizzera di aiuto ai rifugiati [OSAR], SCCA; per analogia p. es. GDS, LSDH-GE, ODAS, Solidarité sans frontières [sof]) considerano che l'articolo 72 AP-LStrI non è abbastanza chiaro e lascia aperte troppe questioni di rilievo. Secondo alcuni di questi partecipanti occorre definire chiaramente quali mezzi concreti possano essere applicati per eseguire coattivamente il test (p. es. AICH, CSP-VD, OSAR, sof). Altri temono che questa base giuridica troppo indeterminata lasci un margine discrezionale troppo ampio alle autorità esecutive, le quali rischierebbero così di non applicare la norma in modo corretto (p. es. LSDH-GE, sof).

Alcuni partecipanti (p. es. AICH, CSP-VD, OSAR, SCCA) chiedono che venga meglio precisato se sia possibile esercitare coercizione già per quanto riguarda il trasporto nel luogo del test (anche GDS e, per analogia, CNPT), se sia previsto un monitoraggio (p. es. anche AsyLex), chi proceda al trasporto coattivo nel luogo del test (p. es. GDS) e quali siano le possibilità di ricorso (p. es. anche GDS e, per analogia, ACNUR). L'ASM rileva che non possono essere create nuove fasi procedurali impugnabili per quanto riguarda l'ordine di sottoporsi a un test. Alcuni partecipanti (p. es. AsyLex, ODAS) ritengono inoltre che la formulazione secondo cui durante l'esecuzione del test COVID-19 non può essere esercitata alcuna coercizione che potrebbe mettere in pericolo la salute della persona interessata (cfr. art. 72 cpv. 2 AP-LStrI) non sia sufficientemente chiara. LSDH-GE auspica che i mezzi meno coercitivi per garantire l'esecuzione dell'allontanamento (cfr. art. 72 cpv. 1 AP-LStrI) siano definiti concretamente a livello di legge.

Il Centre social protestant de Genève [CSP-GE] rileva che la maggior parte degli Stati richiede un test COVID-19 soltanto a partire dai 12 anni di età. Sotto tale soglia, l'esercizio di qualsiasi coercizione per eseguire un test violerebbe la convenzione del 20 novembre 1989¹⁵ sui diritti del fanciullo (per analogia, p. es., CNPT, CSP-VD).

¹⁵ RS 0.107

L'ACNUR propone di adeguare l'articolo 72 capoverso 1 AP-LStrI in modo da codificare espressamente il principio della necessità dell'approvazione nonché della priorità dell'attuazione volontaria dell'obbligo del test. Raccomanda inoltre di definire, nell'articolo 72 capoverso 2 AP-LStrI, l'obbligo di optare per il test COVID-19 meno invasivo. Infine, propone di indicare chiaramente, nella medesima disposizione, che l'esercizio di qualsiasi coercizione dev'essere di volta in volta proporzionato.

Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. AICH, CSP-VD, OSAR e SCCA; analogamente, p. es. anche ODAS) chiedono inoltre maggiori precisazioni per quanto riguarda i requisiti che devono soddisfare le persone appositamente formate che effettuano il test (cfr. art. 72 cpv. 3 AP-LStrI) e chiedono di stabilire se tale personale sia autorizzato a esercitare una coercizione (per analogia p. es. anche AsyLex, CNPT, CSP-GE, CSP-VD, GDS, LSDH-GE). La CNPT ritiene che soltanto del personale medico indipendente e specializzato (medici o personale curante) sia in grado di valutare se l'esecuzione di un test COVID-19 potrebbe mettere in pericolo la salute di una persona. In questo contesto, alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. PES, per analogia, p. es., anche AsyLex, CNPT, Croce Rossa Svizzera [CRS], GDS, ODAS) sostengono che l'esecuzione coattiva di un test COVID-19 debba essere considerata un'ingerenza nel diritto all'autodeterminazione, il quale costituisce un principio fondamentale dell'etica medica. L'esercizio di qualsiasi coercizione contro la volontà di un paziente capace di discernimento sarebbe per principio inammissibile e potrebbe essere tollerato soltanto in rari casi previsti dalla legge ove ciò sia necessario per tutelare il benessere generale. L'impossibilità di eseguire un allontanamano non basterebbe a motivare una deroga a questo principio fondamentale. L'esecuzione di un test COVID-19 non mirerebbe a migliorare lo stato di salute della persona interessata. Da un punto di vista etico-medico la sua esecuzione coattiva sarebbe inammissibile. Per CSP-GE e CSP-VD c'è da chiedersi come sia possibile eseguire un test COVID-19 coattivo senza violare l'articolo 3 della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁶ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale comprende gli interventi di diversi partecipanti alla consultazione che chiedono determinate precisazioni nell'articolo 72 AP-LStrI. La disposizione sarà pertanto completata.

Sarà previsto esplicitamente che le autorità competenti informino previamente la persona interessata del suo obbligo di sottoporsi a un test COVID-19 e della possibilità di imporne coattivamente l'esecuzione (art. 72 cpv. 2 D-LStrI). Prima che venga esercitata qualsiasi coercizione occorre offrire alla persona interessata la possibilità di sottoporsi spontaneamente a un test COVID-19 (art. 72 cpv. 3 D-LStrI).

Occorre inoltre indicare nella legge che i minori di 15 anni sono esentati dall'esecuzione coattiva di un test COVID-19 (art. 72 cpv. 3 D-LStrI). Anche loro sono tuttavia tenuti a sottoporsi a un test COVID-19 ove ciò costituisca un prerequisito per entrare nello Stato d'origine o di provenienza oppure dello Stato Dublino competente oppure una prescrizione della compagnia aerea che assicura il trasporto. Infine, occorre indicare nella legge che le persone appositamente formate eseguano il tipo di test COVID-

¹⁶ RS 0.101

19 più favorevole per la persona interessata (cfr. art. 72 cpv. 4 D-LStrI). In questo contesto occorre osservare pienamente le prescrizioni degli Stati di origine, di provenienza o Dublino e delle compagnie aeree.

La nozione di «persona appositamente formata» di cui all'articolo 72 capoverso 4 D-LStrI (risp. art. 72 cpv. 3 AP-LStrI) deriva dall'articolo 24 capoverso 4 lettera b dell'ordinanza 3 COVID-19 del 19 giugno 2020¹⁷. Questa regolamentazione, tuttavia, si applica unicamente ai test antigenici rapidi. Nella scelta del personale sono determinanti le prescrizioni dei laboratori incaricati della valutazione dei test PCR e approvati da Swissmedic (si veda l'ordinanza del 29 aprile 2015¹⁸ concernente i laboratori di microbiologia). Può trattarsi, per esempio, di personale di laboratorio, di una farmacia o di un ospedale.

In questo caso i test sono eseguiti anche con l'uso della coercizione e il personale responsabile deve essere in grado di valutare i possibili rischi per la salute. Pertanto, nella LStrI occorre prevedere, analogamente all'ordinanza 3 COVID-19, che il personale interessato deve essere appositamente formato per eseguire un test COVID-19. La formazione deve comprendere, nello specifico, l'esecuzione corretta dei test COVID-19. La formazione medica deve garantire che il personale appositamente formato sia in grado di valutare, ad esempio sulla base di un esame oculare o in base alle indicazioni della persona interessata, se occorre rinunciare all'esecuzione del test COVID-19 per non mettere in pericolo la salute della stessa. Le esigenze concrete applicabili alla formazione saranno precisate nel corso dei lavori di attuazione, insieme ai Cantoni e alle altre cerchie interessate. La previa informazione delle persone tenute a lasciare la Svizzera, le competenze, il tipo di test, le procedure concrete e il luogo di esecuzione saranno pure specificati in modo più chiaro.

Occorre inoltre specificare a livello di legge che i test devono essere eseguiti da personale medico. Può trattarsi, per esempio, di personale infermieristico o di medici che, per i test PCR, devono inoltre soddisfare le prescrizioni del laboratorio in questione. Nella pratica la designazione precisa del personale competente per l'esecuzione di questi test incomberà ai Cantoni; la LStrI dovrà unicamente codificare le esigenze minime.

Il nostro Consiglio non intende invece apportare ulteriori precisazioni nella legge. Ciò vale anche per la richiesta formulata da alcuni partecipanti alla consultazione di una maggiore concretizzazione della nozione di «mettere in pericolo la salute». Nell'interesse della persona è infatti importante ed essenziale che ogni caso sia valutato individualmente. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM), unitamente ai Cantoni e ad altre cerchie interessate, definirà più da vicino i processi concreti dell'attuazione dell'obbligo del test.

Qualsiasi atto dello Stato deve inoltre essere compatibile con la Costituzione federale, quindi anche l'esercizio della discrezionalità. È pertanto superfluo menzionare esplicitamente il principio costituzionale della proporzionalità nell'articolo 72 D-LStrI.

La questione sollevata da alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. PES, CNPT) in merito al tipo di coercizione che può essere esercitato, è retta dalla LCoe e dalle leggi

¹⁷ RS 818.101.24

¹⁸ RS 818.101.32

cantionali in materia di polizia. Queste disposizioni di legge si applicano anche all'esecuzione coattiva dei test COVID-19. Nei commenti all'articolo 72 capoverso 3 D-LStrI occorre rinviare più chiaramente all'applicazione della LCoe per quanto riguarda la proposta esecuzione coattiva di un test COVID-19 (cfr. n. 5).

A proposito della questione dell'ingerenza nell'autodeterminazione in ambito medico va rilevato quanto segue.

La misura proposta è direttamente connessa all'epidemia di COVID-19 e non sarebbe necessaria senza di essa. Ecco perché la normativa proposta sarà applicabile solo fino alla fine di dicembre 2022. I test PCR o gli altri test COVID-19 richiesti da numerosi Stati e da numerose compagnie aeree sono direttamente connessi all'obiettivo generale di evitare il contagio da COVID-19 e di contenere il diffondersi dell'epidemia attraverso il traffico di viaggiatori. Vi è dunque un interesse pubblico preponderante e generale all'utilizzo di questi test a tutela della salute e per contenere l'epidemia. A fronte di ciò, il nostro Consiglio considera che la normativa proposta nell'articolo 72 D-LStrI sia necessaria e proporzionata. Inoltre i test non sono invasivi e non rappresentano pertanto una grave ingerenza nel diritto fondamentale all'integrità fisica. Si può pertanto escludere un'eventuale violazione dell'articolo 3 CEDU, temuta, per esempio, da CSP-GE e CSP-VD.

Il nostro Consiglio ritiene che un monitoraggio per una disposizione di legge vigente fino alla fine del 2022 rappresenterebbe un onere supplementare sproporzionatamente elevato. Qualora in futuro venisse proposta una normativa generale a lungo termine, il Consiglio federale vaglierebbe l'eventualità di svolgere un monitoraggio.

Per quanto riguarda le possibilità di impugnazione, infine, va rilevato che l'imposizione coattiva dell'obbligo del test costituisce un «atto reale». Come a livello federale (cfr. art. 25a della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁹ sulla procedura amministrativa), le persone interessate possono tuttavia esigere anche a livello cantonale che le autorità competenti emanino una decisione impugnabile con indicazione dei rimedi giuridici conformemente al diritto cantonale²⁰. Inoltre, in virtù delle leggi cantionali sulla responsabilità, i Cantoni possono essere ritenuti responsabili dalle persone interessate per i danni causati illegalmente da dipendenti cantonali o da terzi che hanno agito direttamente per conto o sotto la direzione dell'autorità cantonale.

2.2.3 Principio costituzionale di uguaglianza

Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. PSS, per analogia, anche AICH, CRS, CSP-VD, ODAS, OSAR, SCCA) osservano che in Svizzera non è previsto un obbligo di sottoporsi ai test COVID-19 in nessun altro settore. Ritengono sbagliato e incompatibile con il principio costituzionale di uguaglianza introdurre un tale obbligo solo per gli stranieri tenuti a lasciare il Paese.

¹⁹ RS 172.021

²⁰ Cfr. DTF 130 I 369 (consid. 6.1).

Posizione del Consiglio federale

Il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica (art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale²¹[Cost.]) è violato se l'uguale non è trattato in modo uguale secondo la sua uguaglianza o se l'ineguale non è trattato in modo ineguale secondo la sua ineguaglianza²².

L'obbligo di sottoporsi a un test COVID-19 riguarda unicamente le persone straniere tenute a lasciare la Svizzera in virtù di una decisione di allontanamento o espulsione passata in giudicato. Una politica credibile e coerente in materia di stranieri e di asilo presuppone che una decisione di allontanamento passata in giudicato possa essere effettivamente eseguita. Rifiutando di sottoporsi a un test COVID-19 richiesto dal Paese di destinazione o dalla compagnia aerea è possibile impedire l'esecuzione dell'allontanamento. In questo modo le persone tenute a lasciare la Svizzera che non intendono cooperare con le autorità possono eludere illegalmente l'obbligo sancito dalla legge di lasciare la Svizzera. A fronte di ciò, il Consiglio federale ritiene che la normativa proposta sia compatibile con il principio costituzionale dell'uguaglianza giuridica.

2.2.4 Principio di proporzionalità

Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. PES, PSS, Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione [CDI], CNPT, CRS, ODAS, SCCA, sosf, Unione sindacale svizzera [USS]) ritengono che l'esecuzione coattiva di un test COVID-19 costituisca un'*ingerenza sproporzionata* nel diritto fondamentale all'integrità fisica e alla libertà individuale. Alcuni (p. es. PSS) temono inoltre che sulla base della normativa proposta vengano introdotti anche altri obblighi in ambito medico nei confronti delle persone tenute a lasciare il nostro Paese, per esempio l'obbligo di farsi vaccinare contro la COVID-19.

Alcuni partecipanti alla consultazione (PES; per analogia anche, p.es. PSS, AICH, CRS, CSP-VD, GDS, ODAS, OSAR, SCCA) ritengono che in questo caso non siano soddisfatti i requisiti per limitare i diritti fondamentali conformemente all'articolo 36 Cost., infatti la disposizione proposta non sarebbe né necessaria né esigibile. Considerano che si dovrebbe ricorrere a *mezzi meno coercitivi* (p. es. quarantena nello Stato di destinazione). Secondo l'ASM occorre vagliare caso per caso se per il rimpatrio bastino tipi di test meno incisivi oppure se il soggiorno delle persone che si trovano in carcerazione amministrativa possa essere considerato da altri Stati o dalle compagnie aeree alla stregua di una quarantena.

Alcuni Cantoni (p. es. GR) e l'ASM propongono che la vaccinazione o la prova di aver contratto la COVID-19 e di esserne guariti siano menzionate espressamente nel materiale quali misure meno coercitive, sempreché le compagnie aeree e gli Stati di destinazione le accettino. BL chiede che venga chiarito se il test sanguigno possa essere considerato una misura più lieve. Pur approvando il progetto, il Cantone FR considera più efficace la possibilità di vaccinare sistematicamente i richiedenti l'asilo

²¹ RS 101

²² Cfr. DTF 134 I 23 (consid. 9.1).

disposti a farlo. Anche la CDDGP propone di affiancare l'obbligo del test con un obbligo vaccinale, pure sancito nella legge, la cui inosservanza andrebbe sanzionata quale violazione dell'obbligo di collaborare.

Alcuni Cantoni favorevoli al progetto (p. es. FR, GR; per analogia p. es. NE, VS), l'ASM e la CDDGP sono del parere che, nella pratica, a causa di un possibile rischio per la salute spesso non sarà possibile eseguire coattivamente il test obbligatorio. L'ASM segnala che alcuni suoi membri considerano la disposizione proposta inadeguata e, con la coercizione minima che propone, insufficiente per raggiungere lo scopo perseguito, ossia indurre le persone tenute a lasciare la Svizzera a sottoporsi a un test COVID-19. Altri partecipanti alla consultazione (p. es. AICH, CSP-VD, OSAR, SCCA; per analogia anche, p. es., CRS e USS) considerano che la *misura proposta non sia adeguata* per raggiungere lo scopo perseguito. L'esecuzione coattiva dei test COVID-19 sarebbe praticamente impossibile, poiché comporta sempre un rischio per la salute. La CRS osserva che, nella prassi, la norma di cui all'articolo 13 LCoe non potrebbe mai essere applicata. La disposizione vieta le tecniche d'uso della forza fisica che possono pregiudicare notevolmente la salute delle persone interessate, in particolare ostruendone le vie respiratorie.

LSDH-GE fa notare che soltanto la Germania dispone di una base legale per i test obbligatori, ciò che dimostrerebbe l'inadeguatezza di questa misura.

Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. AICH, AsyLex, CSP-GE, GDS, OSAR, SCCA; per analogia anche, p. es., CSP-VD, LSDH-GE, sosf) sostengono che, a fronte del basso numero di persone che sinora hanno rifiutato di sottoporsi al test COVID-19, *l'interesse pubblico all'esecuzione dell'allontanamento* non basta a giustificare la gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali di queste persone.

Posizione del Consiglio federale

Interesse pubblico preponderante ed esigibilità della misura proposta, nonché mezzi meno coercitivi:

Come illustrato dal nostro Consiglio nel suo parere del 12 maggio 2021 in merito all'interpellanza 21.3438, nella primavera del 2020 i rinvii delle persone tenute a lasciare la Svizzera erano in parte impossibili a causa delle restrizioni di entrata nei Paesi di destinazione e delle condizioni tecniche di volo.

Sebbene rispetto a quel periodo la situazione nel settore del ritorno sia migliorata e i rinvii siano di nuovo possibili, per la Confederazione e i Cantoni l'esecuzione degli allontanamenti resta molto problematica a causa delle condizioni d'entrata negli Stati di origine e di provenienza nonché degli Stati Dublino e delle norme imposte dalle compagnie aeree.

Dall'inizio dell'epidemia sia la SEM sia i Cantoni hanno adottato numerose misure per migliorare l'esecuzione degli allontanamenti. Nel quadro del colloquio sulla partenza (art. 2a dell'ordinanza dell'11 agosto 1999²³ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri [OEAE]), la SEM e i Cantoni tentano per esempio di convincere le persone tenute a lasciare la Svizzera a sottoporsi a un test COVID-19. A determinate condizioni sono inoltre proposti incentivi finanziari, nello

²³ RS 142.281

specifico l'importo per le spese di partenza secondo l'articolo 59^{abis} dell'ordinanza 2 sull'asilo dell'11 agosto 1999²⁴ (OAsi 2) o l'aiuto cantonale al ritorno. Grazie alle misure precitate, tuttavia, è stato possibile convincere un numero molto esiguo di persone a sottoporsi al test COVID-19 richiesto.

La SEM ha inoltre cercato con i Paesi di origine e di provenienza, a livello sia ministeriale sia tecnico, delle alternative alla presentazione di un test COVID-19 negativo (p. es. quarantena in loco). In questo contesto la SEM ha potuto trovare un accordo con le autorità per l'esecuzione di alcuni voli speciali, riuscendo così a trasportare persone che non avevano subito un test COVID-19. Tuttavia non tutti gli Stati accettano simili soluzioni alternative. Va inoltre rilevato che soltanto dal tre al quattro per cento dei rimpatri si svolge a bordo di voli speciali. La grande maggioranza dei rimpatri viene eseguita tramite voli di linea, i quali non offrono nessuna alternativa alle disposizioni d'entrata vigenti negli Stati di destinazione. A bordo di questi voli viaggiano inoltre altri passeggeri, per cui di norma le compagnie aeree richiedono la presentazione di un test COVID-19 negativo. Infine, in alcuni casi le persone che hanno rifiutato di sottoporsi a un test COVID-19 sono state poste in carcerazione cautelativa (art. 78 LStrI). Anche questo ha consentito di convincere un numero molto esiguo di persone a collaborare in vista del loro allontanamento.

Complessivamente si osserva che la Confederazione e i Cantoni hanno vagliato e, per quanto possibile, già attuato i mezzi meno coercitivi che entrano in linea di conto. Ciò nonostante, la Svizzera non è in grado di influire sulle norme d'entrata di altri Stati o sulle prescrizioni delle compagnie aeree. Finora numerosi Stati europei hanno autorizzato l'entrata sul loro territorio esclusivamente alle persone in grado di produrre un test COVID-19 negativo (p. es. Austria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia; stato 23 luglio 2021). Ciò vale anche per numerosi Stati di origine e di provenienza all'infuori dell'Europa (p. es. Afghanistan, Algeria, Georgia, Iraq, Iran, Giordania, Somalia, Pakistan, Sudan, Siria, Tunisia, Turchia; stato 23 luglio 2021). Attualmente l'UE riconosce il certificato COVID svizzero rilasciato alle persone testate e alle persone completamente vaccinate o guarite dalla COVID-19.

Nonostante la possibilità di farsi vaccinare a titolo volontario e gratuito nei centri federali d'asilo, solo un numero esiguo (ca. 15–20 %) di richiedenti l'asilo è disposto a farsi vaccinare. Laddove è possibile allontanare una persona presentando un certificato COVID svizzero, non occorre eseguire un test COVID-19 obbligatorio, per cui la norma proposta nell'articolo 72 capoversi 3 e 4 D-LStrI non viene applicata. Ciò vale anche per i casi in cui mezzi meno coercitivi, come per esempio un obbligo di quarantena nello Stato di destinazione, sono considerati sufficienti per entrare nello Stato di origine, di provenienza o Dublino.

Al momento non è possibile prevedere l'evoluzione futura per quanto riguarda le condizioni d'entrata in altri Stati. Questo in particolare a causa delle nuove mutazioni del virus e dell'aumento del numero di contagi. Inoltre, gli allontanamenti verso Stati extraeuropei sono tuttora problematici giacché non esistono ancora certificati COVID uniformi e generalmente riconosciuti. A ciò si aggiunge il fatto che le persone tenute

a lasciare la Svizzera che non sono disposte a farsi vaccinare e che rifiutano di sottoporsi a un test COVID-19 riescono in questo modo a prolungare il loro soggiorno nel nostro Paese, per cui si può partire dal presupposto che in futuro questa tendenza aumenterà ulteriormente.

Adeguatezza della misura proposta:

Il nostro Consiglio è consapevole dell'impossibilità di svolgere un test COVID-19 coattivo se ciò mette in pericolo la salute della persona interessata. Condivide l'opinione dell'ASM e di altri partecipanti alla consultazione, secondo cui la tutela della salute delle persone interessate rappresenta sempre la priorità assoluta. Le esperienze maturate sinora nel contesto dei rinvii accompagnati, degli accompagnamenti all'ambasciata e delle interrogazioni alla centrale della SEM hanno tuttavia dimostrato che in molti casi la semplice presenza delle autorità esecutive o di polizia basta affinché le persone interessate si mostrino disposte a collaborare, senza bisogno di impiegare mezzi coercitivi. Inoltre, la possibilità di attuare una misura in maniera coattiva può esplicare un effetto preventivo, inducendo le persone interessate a sottoporsi spontaneamente a un test COVID-19.

Sia per l'accompagnamento al luogo in cui è effettuato il test COVID-19 sia per l'esecuzione del test stesso si applicano i principi della LCoe. Ciò vale in particolare per la norma secondo cui la salute della persona interessata non dev'essere messa in pericolo né lungo il tragitto verso il luogo del test, né durante l'esecuzione del test stesso (cfr. art. 9 cpv. 2 e 13 LCoe). Un test COVID-19 non rappresenta una grave ingerenza nell'integrità fisica di una persona. Nei commenti al progetto posto in consultazione è detto, tra le altre cose, che introdurre un oggetto nel naso della persona interessata usando la coercizione fisica è da considerarsi pericoloso per la salute. In base a numerosi riscontri e quesiti sollevati dai partecipanti alla consultazione (p. es. FR, GR; per analogia p. es. NE, VS, ASM e CDDGP), occorrono ulteriori specificazioni.

L'esecuzione coattiva di un test COVID-19 tramite striscio naso-faringeo può essere considerata pericolosa per la salute, per esempio quando l'operazione non può essere eseguita a regola d'arte a causa del comportamento della persona interessata. Ove sia invece possibile eseguire il test a regola d'arte e senza pericolo per la salute, dev'essere possibile anche eseguire uno striscio naso-faringeo. Anche in questo contesto occorre conformarsi in tutto e per tutto alle prescrizioni della LCoe. I commenti all'articolo 72 capoverso 4 D-LStrI sono stati adeguati di conseguenza (cfr. n. 5). Se il personale medico competente ritiene che l'esecuzione del test COVID-19 possa rappresentare un pericolo per la salute della persona interessata, occorre rinunciare all'esecuzione del test. Infine, occorre sempre optare per la tipologia di test che rappresenta la soluzione più favorevole per la persona interessata (si vedano i commenti ad art. 72 cpv. 3 e 4 D-LStrI al n. 5).

La SEM sta vagliando, in collaborazione con i Cantoni e altre cerchie interessate, l'attuazione concreta dell'obbligo di sottoporsi a un test per le persone tenute a lasciare la Svizzera, compresa l'esecuzione coattiva di un test COVID-19. In questo contesto occorre specificare maggiormente aspetti quali la previa informazione delle persone tenute a lasciare la Svizzera, le competenze, la tipologia dei test, i processi concreti e il luogo di esecuzione del test.

Ulteriori osservazioni sulla proporzionalità:

Sia un esame sanguigno che una vaccinazione costituiscono, contrariamente a un test COVID-19, misure invasive che rappresentano una grave ingerenza nell'integrità fisica di una persona e che pertanto non possono essere considerate mezzi meno coercitivi qualora la loro esecuzione sia coattiva. Il nostro Consiglio respinge, considerandole sproporzionate, simili misure coercitive e invasive. Lo stesso vale per la vaccinazione obbligatoria che, in caso di rifiuto, deve essere sanzionata unicamente nel quadro della violazione dell'obbligo di collaborare. Finora la Svizzera ha sempre seguito il principio della vaccinazione volontaria. Anche l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e la Commissione federale per le vaccinazioni (CFV) dichiarano nella loro strategia vaccinale COVID-19 che un obbligo generale di vaccinazione della popolazione in Svizzera è fondamentalmente escluso dalla legge e non è pertanto previsto. A ciò si aggiunge il fatto che le persone già vaccinate possono comunque continuare a trasmettere il virus. Pertanto si può partire dal presupposto che in futuro alcuni Stati o compagnie aeree richiederanno un test COVID-19 negativo anche per le persone vaccinate. Per i motivi suesposti, la creazione di una base legale per un obbligo vaccinale è respinta. D'altra parte, la prova di una precedente infezione da COVID-19 o di una vaccinazione volontaria può essere considerata un mezzo meno coercitivo, sempreché sia riconosciuta dal Paese di origine o di provenienza, dallo Stato di Dublino o dalla compagnia aerea. Questo complemento voluto da alcuni Cantoni (p. es. BL e GR) e dall'ASM, sarà integrato nei commenti all'articolo 72 capoverso 3 D-LStrI (cfr. n. 5).

Infine, il nostro Consiglio condivide l'opinione del Cantone FR, secondo cui la vaccinazione volontaria sistematica costituisce una misura sensata. Pertanto la SEM ha elaborato un piano vaccinale COVID-19 per i centri federali d'asilo, applicato dall'inizio del 2021. Il piano persegue l'attuazione della strategia vaccinale dell'UFSP e della CFV nei centri federali d'asilo. Secondo il piano, i richiedenti l'asilo devono avere la possibilità di farsi vaccinare completamente durante la loro permanenza nei centri della Confederazione, che è di 140 giorni al massimo. Ai richiedenti l'asilo e ai collaboratori dei centri federali d'asilo è offerta la possibilità di farsi vaccinare sin dall'appello corrispondente per la vaccinazione nel Cantone di ubicazione del centro. La vaccinazione è gratuita e volontaria. Lo statuto vaccinale non influisce peraltro sulla procedura d'asilo o sull'esecuzione dell'allontanamento. Nonostante la possibilità della vaccinazione volontaria e gratuita, al momento soltanto un numero esiguo di richiedenti l'asilo (ca. 15–20 %) è disposta a farsi vaccinare.

Conclusione:

Il nostro Consiglio ritiene che la norma proposta nell'articolo 72 D-LStrI è necessaria e adeguata e che è dato un interesse pubblico preponderante. Per esplicitare la proporzionalità, nell'articolo 72 capoverso 4 D-LStrI occorre indicare espressamente che nella scelta del test COVID-19 da applicare, la preferenza va sempre data a quello che rappresenta la soluzione più favorevole per la persona interessata.

2.2.5 Ulteriori osservazioni

Il Cantone VD chiede che si rinunci all'esecuzione di un test PCR tramite striscio naso-faringeo fintantoché non sia possibile eseguire un test meno invasivo. Il Cantone JU chiede alcune precisazioni in merito alla tipologia dei test PCR che entrano in linea di conto e che possono essere eseguiti in virtù dell'articolo 72 AP-LStrI, nonché in merito al luogo di esecuzione dei test.

Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. AICH, AsyLex, CSP-VD, OSAR e SCCA) fanno notare che l'obbligo del test in Germania si fonda sulla base legale per la constatazione dell'idoneità al trasporto dei richiedenti l'asilo respinti. Nel progetto di legge si tratta invece di condizioni d'entrata e non di idoneità al trasporto. Mancano inoltre dati statistici desunti dalle esperienze maturate sinora in Germania e in Danimarca. Alcuni partecipanti alla consultazione (p. es. AICH, AsyLex, CSP-VD, OSAR, SCCA) chiedono se un test eseguito con la coercizione sia effettivamente utilizzabile.

Posizione del Consiglio federale

Al momento sono disponibili diversi tipi di test. Occorre valutare caso per caso quale test applicare. In linea di principio, questo dovrebbe valere anche per il luogo in cui vengono eseguiti i test COVID-19, che in pratica dovrebbe essere determinato dal Cantone di esecuzione competente.

Nel quadro di un test COVID-19 viene stabilito se una persona è stata contagiata dal SARS-CoV-2. Non vi è motivo di ritenere che l'eventuale impiego della coercizione possa influire sul risultato del test.

Anche in Germania e Danimarca vi è una base legale che obbliga le persone che devono essere rimpatriate a sottoporsi a un test COVID-19 (cfr. n. 3). Se necessario il test è eseguito in maniera coattiva. Le basi legali afferenti sono state introdotte dalla Germania e dalla Danimarca già da diversi mesi e sono già disponibili primi valori statistici. Con l'articolo 72 D-LStrI è creata una normativa in virtù della quale un test COVID-19 obbligatorio potrà essere eseguito nel contesto di un allontanamento o di un'espulsione, tenendo conto delle disposizioni d'entrata di altri Stati o alle esigenze delle compagnie aeree.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Dall'inizio dell'epidemia di COVID-19 vari Stati UE hanno ripetutamente richiesto un coordinamento europeo per riprendere i trasferimenti Dublino, limitati alla frontiera in base alle restrizioni sanitarie dei singoli Stati. Ad oggi non si è riusciti a pervenire a un coordinamento in questo ambito. Il 13 ottobre 2020 è stata adottata una raccomandazione per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (raccomandazione 2020/1475²⁵). L'obiettivo di questa raccomandazione è definire criteri comuni per le restrizioni di

²⁵ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio del 13 ottobre 2020 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3.

entrata. Tuttavia la competenza di disporre restrizioni per motivi sanitari permane in capo ai singoli Stati membri dell'UE.

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

4 Punti essenziali del progetto

All'articolo 72 della LStrI è inserita una nuova disposizione in base alla quale gli stranieri obbligati a partire sono tenuti a sottoporsi a un test COVID-19, se questo è necessario a garantire l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione.

Ciò si verifica quando un test COVID-19 è richiesto sulla base delle condizioni d'entrata dello Stato d'origine o di provenienza o dello Stato Dublino competente o dalle prescrizioni dell'impresa di trasporti aerei che effettua il trasporto. Se non adempie a tale obbligo, si può accompagnare la persona interessata al luogo di esecuzione di un test COVID-19 anche contro la sua volontà, se non è possibile garantire l'esecuzione con altri mezzi meno coercitivi e se non si mette in pericolo la salute della persona. I test COVID-19 coattivi vengono eseguiti da personale medico appositamente formato. Il personale utilizza il test che, nella situazione concreta, rappresenta la soluzione più favorevole per la persona interessata. In questo contesto occorre conformarsi in tutto e per tutto alle norme in materia di entrata degli Stati di origine, di provenienza o Dublino o alle prescrizioni delle compagnie aeree che effettuano il trasporto. I minori di 15 anni sono esentati dalla coercizione in relazione ai test COVID-19. Sono tuttavia tenuti a sottoporsi a un test ove ciò costituisca una condizione d'entrata nello Stato di origine, di provenienza o Dublino, oppure un prerequisito posto dalla compagnia aerea che effettua il trasporto.

5 Commenti alla disposizione

Art. 72

Cpv. 1

All'articolo 72 della LStrI si inserisce una nuova disposizione, in base alla quale gli stranieri sono tenuti a sottoporsi a un test COVID-19 se questo è necessario per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Ciò si verifica solo quando il test COVID-19 viene richiesto sulla base delle condizioni d'entrata dello Stato d'origine o di provenienza o dello Stato Dublino competente o se ciò viene richiesto dalle prescrizioni dell'impresa di trasporti aerei che effettua il trasporto. Attualmente si richiedono perlopiù test PCR. Il test PCR consiste in uno striscio naso-faringeo o faringeo. In base alle informazioni più recenti, un test PCR eseguito con un prelievo salivare è

affidabile quanto un tampone naso-faringeo o faringeo²⁶. Occorre stabilire caso per caso quale test eseguire nel caso specifico. La scelta dipenderà anche dalle future possibilità di test e dalle condizioni d'entrata.

Cpv. 2

Nell'ambito della preparazione della partenza, le persone obbligate a partire devono essere informate su un eventuale obbligo di sottoporsi al test già in occasione del colloquio sulla partenza e del colloquio di preparazione (cfr. art. 2a OEAE e art. 29 dell'ordinanza del 12 novembre 2008²⁷ sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione [OCoe]). Al contempo vanno informate del fatto che se rifiutano di sottoporsi a tale test, lo stesso può essere svolto anche contro la loro volontà. L'informazione è compito della competente autorità cantonale o della SEM. Il momento dello svolgimento del test COVID-19 dipende dalle prescrizioni per l'entrata nello Stato d'origine, di provenienza o Dublino o dalle prescrizioni della compagnia aerea che effettua il trasporto. Di regola il test COVID-19 negativo non deve risalire a più di 72 ore dall'ingresso nello Stato di destinazione.

Cpv. 3

Se la persona interessata non si è presentata a un appuntamento per l'esecuzione di un test COVID-19 oppure ha espresso chiaramente, per esempio durante il colloquio sulla partenza o il colloquio di preparazione, il proprio rifiuto di sottoporsi spontaneamente a un test, le autorità esecutive competenti per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione possono sottoporla a un test COVID-19 contro la sua volontà. In tal caso le autorità competenti sono tenute a rispettare le disposizioni della LCoe (cfr. art. 98a LStrI). L'impiego della coercizione dev'essere proporzionato in funzione delle circostanze e deve tenere conto, in particolare, dell'età, del sesso e dello stato di salute della persona interessata (art. 9 cpv. 2 LCoe).

La sottoposizione coattiva a un test COVID-19 presuppone che l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non possa essere garantita con un altro mezzo meno coercitivo. Potrebbe rappresentare un mezzo meno coercitivo, per esempio, un colloquio supplementare sulla partenza nel tentativo di indurre la persona interessata a sottoporsi spontaneamente al test COVID-19. Anche la prova di avere già contratto la COVID-19 o di essersi sottoposti volontariamente alla vaccinazione può essere considerata un mezzo meno coercitivo, sempreché lo Stato di origine, di provenienza o Dublino o la compagnia aerea riconosca tale prova come sufficiente.

Se occorre utilizzare la coercizione anche per l'esecuzione del test COVID-19 da parte delle autorità cantonali competenti, resta l'obbligo di non mettere in pericolo la salute della persona interessata. Nel contesto dell'accompagnamento al luogo del test e dell'esecuzione del test stesso si applicano i principi della LCoe e delle leggi cantonali di polizia. Le autorità cantonali competenti per l'esecuzione degli allontanamenti sono vincolate dalle norme della LCoe (art. 2 cpv. 1 lett. b LCoe). Secondo la LCoe, per esempio, sono vietate le tecniche d'uso della forza fisica che possono pregiudicare

²⁶ www.bag.admin.ch/bag/it/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/testen.html

²⁷ RS 364.3

notevolmente la salute delle persone interessate, in particolare ostruendone le vie respiratorie (art. 13 LCoe). Nel contesto dell'articolo 72 D-LStrI occorrono norme più severe per quanto riguarda i possibili rischi per la salute.

Le autorità competenti non possono ricorrere all'uso della coercizione in occasione dell'esecuzione del test COVID-19 se ciò potrebbe mettere in pericolo la salute della persona interessata. Diversamente dalla norma prevista nella LCoe (art 13), l'articolo 72 capoverso 3 D-LStrI non presuppone che la messa in pericolo della salute sia rilevante. Il semplice fatto di tenere una persona per la testa può costituire un rischio per la sua salute e deve quindi essere vietato. Le autorità cantonali competenti devono decidere caso per caso se in una data situazione l'uso della coercizione potrebbe rappresentare un rischio per la salute. Se sussistono dubbi giustificati in merito a una situazione concreta occorre astenersi dall'impiegare la coercizione. Le persone incaricate dai Cantoni di applicare la coercizione di polizia e le misure di polizia devono essere istruite in modo specifico a tal fine (art. 8 LCoe).

Per tenere conto del principio dell'interesse superiore del fanciullo (art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo) e del principio del ricorso alla coercizione proporzionale alle circostanze (in particolare l'età, cfr. art. 9 cpv. 2 LCoe), il capoverso 3 esclude l'uso di qualsiasi coercizione nei confronti dei fanciulli e degli adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni. Questo limite di età è analogo a quello previsto dall'articolo 80 capoverso 4 LStrI, che vieta la carcerazione in vista di rinvio coatto dei fanciulli e degli adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni.

Cpv. 4

Un test COVID-19 coattivo deve essere eseguito esclusivamente da personale medico appositamente formato allo scopo (si vedano anche i commenti al capitolo 2.2 in merito al punto «Base giuridica sufficientemente chiara e ingerenza nel diritto all'autodeterminazione»). Queste persone devono essere formate in modo specifico all'esecuzione coattiva del test COVID-19, analogamente a quanto previsto nella LCoe (cfr. art. 8 LCoe). La formazione deve vertere sullo svolgimento tecnicamente corretto dei test COVID-19. Il personale medico che ha seguito la formazione, per esempio, deve essere in grado di stabilire a prima vista e in base alle indicazioni della persona interessata se occorre astenersi dal praticare il test COVID-19 per non mettere in pericolo la sua salute.

Se il personale medico appositamente formato ritiene che potrebbe esserci un rischio per la salute della persona, si dovrà rinunciare a svolgere il test. Ciò potrebbe verificarsi, per esempio, in presenza di patologie pregresse o se sussiste un pericolo per la salute a causa del comportamento della persona interessata. L'esecuzione coattiva di un test COVID-19 tramite striscio naso-faringeo può per esempio essere considerata pericolosa per la salute quando a causa del comportamento della persona interessata l'operazione non può essere eseguita a regola d'arte. Ove sia invece possibile eseguirlo a regola d'arte e senza pericolo per la salute, il test tramite striscio naso-faringeo può essere effettuato. Anche per l'esecuzione dei test si applicano requisiti più severi rispetto alla LCoe per quanto riguarda la considerazione dello stato di salute della persona interessata; non è necessario che la salute sia pregiudicata «notevolmente» ai sensi della LCoe (art. 13).

Infine, nella scelta dei test COVID-19 da eseguire, il personale dovrà privilegiare la tipologia di test che rappresenta la soluzione più favorevole per la persona interessata. In questo contesto occorre conformarsi in tutto e per tutto alle prescrizioni d'entrata dello Stato di origine, di provenienza o Dublino, oppure alle prescrizioni della compagnia aerea che effettua il trasporto. Se possibile e opportuno, il test va eseguito presso il luogo dove è alloggiata la persona interessata, segnatamente l'alloggio assegnato o lo stabilimento carcerario in caso di carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri. I test possono essere eseguiti anche presso le istituzioni previste (p. es. studi medici, ospedali, centri per i test).

Nel quadro dei lavori di attuazione già menzionati occorre concretizzare, tra l'altro, anche la tipologia di test, le competenze, i processi concreti e i luoghi che entrano in linea di conto per l'esecuzione dei test.

6 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

La norma proposta consente di evitare spese supplementari per la Confederazione. Senza la norma proposta, le persone obbligate a partire nella procedura Dublino possono infatti sottrarsi al trasferimento nello Stato Dublino competente rifiutando di sottoporsi a un test COVID-19. In questi casi, allo scadere del termine di trasferimento va condotta una procedura d'asilo nazionale che comporta spese elevate. Nelle rimanenti procedure il rifiuto implica l'impossibilità di eseguire l'allontanamento, per cui le persone obbligate a partire continuerebbero a ricevere il soccorso di emergenza. Le spese per il soccorso d'emergenza nei Cantoni ammontano in media a 50 franchi al giorno per persona. Se una persona obbligata a partire, per esempio, riceve il soccorso d'emergenza per tre mesi, perché non è possibile eseguire la decisione di allontanamento o di espulsione passata in giudicato a causa del rifiuto di sottoporsi al test, questo comporta per il Cantone una spesa di 4500 franchi. La Confederazione versa ai Cantoni per l'erogazione del soccorso di emergenza una somma forfettaria una tantum per ogni domanda d'asilo respinta o per ciascuna decisione di non entrata nel merito (art. 28 e 29 OAsi 2). Con la norma proposta si possono quindi evitare ai Cantoni oneri supplementari nel campo del soccorso d'emergenza. In questo modo si può anche evitare che la Confederazione debba successivamente aumentare la somma forfettaria per il soccorso d'emergenza in base al meccanismo di adeguamento automatico (art. 30a OAsi 2).

Le spese aggiuntive a carico della Confederazione per l'esecuzione dei test COVID-19 per le persone del settore dell'asilo sono contenute. Già oggi la Confederazione si assume queste spese per le persone del settore dell'asilo (cfr. art. 92 LAsi). I costi dei test variano, a seconda dei fornitori, da 50 a 200 franchi per persona. Se il test è eseguito da un medico, i costi possono variare fino a un massimo di 300 franchi. La norma proposta può comportare che si sottopongano al test COVID-19 più persone, anche se in questo momento è difficile quantificarne il numero effettivo. Tuttavia, siccome la modifica proposta consente di evitare spese nel settore del soccorso d'emergenza, sia per la Confederazione sia per i Cantoni, queste spese supplementari minime legate ai test COVID-19 non sono rilevanti.

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

Per le persone del settore dell'asilo possono derivare ai Cantoni spese supplementari contenute per lo svolgimento dei test COVID-19 (da 50 a 300 franchi per persona). Come nel caso della Confederazione, il numero degli individui interessati è attualmente difficile da quantificare.

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

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

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità e compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

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

L'obbligo di sottoporsi a un test COVID-19 rappresenta un'ingerenza nel diritto fondamentale della libertà personale, in particolare dell'integrità fisica (art. 10 Cost. e art. 8 CEDU). Le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico e devono essere proporzionate allo scopo (art. 36 Cost.). Con il presente progetto si crea una base giuridica sufficiente nella LStrI per istituire l'obbligo di eseguire il test COVID-19. In casi eccezionali i test possono essere eseguiti anche in modo coattivo. L'introduzione di un tale obbligo e la possibilità di eseguire i test in modo coattivo sono nell'interesse della Svizzera. Una politica credibile e coerente in materia di stranieri e di asilo presuppone che si possa effettivamente applicare una decisione passata in giudicato che sancisce l'obbligo per una persona di lasciare la Svizzera. Rifiutandosi di sottoporsi a un test COVID-19 richiesto dallo Stato di accoglienza o da una compagnia aerea è possibile eludere l'obbligo di lasciare la Svizzera. In questo modo le persone obbligate a partire che non intendono collaborare con le autorità restano nel nostro Paese.

Si tratta di un comportamento abusivo del diritto che comporta anche un onere finanziario aggiuntivo elevato per la Confederazione e per i Cantoni. Durante la permanenza in Svizzera i soggetti interessati continuano infatti ad avere diritto al soccorso di emergenza (art. 82 LAsi; vedi anche n. 6).

La prevista modifica della LStrI è inoltre direttamente connessa alla pandemia di COVID-19 e senza di essa non sarebbe necessaria. I test COVID-19 richiesti da numerosi Stati e da numerose compagnie aeree sono direttamente connessi all'obiettivo generale di evitare il contagio da COVID-19 e di contenere il diffondersi dell'epidemia attraverso il traffico internazionale di viaggiatori. Vi è dunque un interesse pubblico preponderante e generale a effettuare questi test a tutela della salute e per contenere l'epidemia. Siccome la normativa proposta è direttamente connessa all'attuale situazione pandemica, la sua durata di validità è limitata fino a fine dicembre 2022.

Occorre in ogni caso valutare se altri mezzi meno coercitivi consentirebbero di procedere comunque all'esecuzione. Potrebbe trattarsi, per esempio, di una quarantena alla partenza o all'arrivo nel caso in cui determinati Stati di origine, provenienza o Dublino ammettano tale misura alternativa o possano ammetterla in futuro. La misura proposta può essere disposta solo come ultima opzione, se una persona non è disposta a partire volontariamente e autonomamente e rifiuta di sottoporsi a un test COVID-19 nel quadro di un rinvio coatto. Inoltre i test COVID-19 utilizzati non rappresentano una grave ingerenza nell'integrità fisica. Nella scelta dei test COVID-19, il personale opterà per la tipologia che rappresenta la soluzione più favorevole per la persona interessata. I test non devono essere eseguiti qualora, nel caso specifico, possano rappresentare un pericolo per la salute della persona.

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

La normativa proposta è quindi adeguata e necessaria per l'applicazione del diritto in materia di stranieri e di asilo e non costituisce un'ingerenza grave nei diritti delle persone interessate. La norma è quindi proporzionata allo scopo perseguito.

Il progetto è compatibile con gli articoli 3 e 8 CEDU e con la convenzione sui diritti del fanciullo. La misura proposta garantisce che sia sempre data la massima priorità alla tutela della salute della persona interessata. Laddove l'uso della coercizione da parte delle autorità cantonali possa mettere in pericolo la salute della persona, occorre rinunciare alla coercizione. Per quanto attiene alla tutela della salute, l'articolo 72 capoverso 3 D-LStrI stabilisce prerequisiti meno severi rispetto alla LCoe (si veda il n. 5; commenti ad art. 72 cpv. 3 D-LStrI). Occorre inoltre astenersi dal praticare un test COVID-19 qualora ciò possa mettere in pericolo la salute della persona. La valutazione incombe al personale medico appositamente formato. L'articolo 72 D-LStrI non è infine applicato se l'allontanamento o l'espulsione possono essere eseguiti con l'impiego di mezzi meno coercitivi.

Secondo l'articolo 8 paragrafo 2 CEDU, l'ingerenza di un'autorità nell'esercizio di un diritto fondamentale è ammessa in quanto sia prevista dalla legge e in quanto

costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Con l'articolo 72 D-LStrI questi requisiti sono soddisfatti (si veda sopra). Il proposto articolo 72 D-LStrI è peraltro compatibile con la convenzione sui diritti del fanciullo, infatti i minori di 15 anni sono espressamente esentati da qualsiasi coercizione nel quadro dell'esecuzione di un test COVID-19. Con ciò è tenuto debito conto dell'interesse superiore del fanciullo (art. 3 della convenzione sui diritti del fanciullo).

7.2 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. L'obbligo di esecuzione di un test COVID-19 rappresenta un'ingerenza nel diritto fondamentale della libertà personale, in particolare dell'integrità fisica (art. 10 Cost.), la cui restrizione deve avere una base legale sufficiente. Per tale ragione questa norma deve essere inserita nella LStrI.

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

7.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa che comportino spese uniche o ricorrenti superiori alle soglie previste.

