



P.P. CH-3003 Berna-Wabern, SEM

Commissione nazionale per la
prevenzione della tortura (CNPT)
Prof. Dr. iur. Alberto Achermann
Presidente
Taubenstrasse 16
3003 Berna

Numeri di riferimento/incarto: COO.2180.101.7.866569 / 244.33/2019/00044
Vs riferimento: CNPT
Ns riferimento: sem-fee
3003 Berna-Wabern, 11 giugno 2019

Parere del comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti in merito al rapporto della CNPT sul monitoraggio dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri (aprile 2018 – marzo 2019)

Egregio Presidente,

il comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti (Comitato tecnico) è stato incaricato dalla consigliera federale Karin Keller-Sutter, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), e dal consigliere di Stato Urs Hofmann, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), di redigere un parere in merito al rapporto della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) sul monitoraggio dell'esecuzione del diritto in materia di stranieri dall'aprile 2018 al marzo 2019.

Il Comitato tecnico ha preso atto con interesse delle raccomandazioni della CNPT contenute nel rapporto e la ringrazia della possibilità di esprimersi al riguardo.

Premessa

Il Comitato tecnico ha preso atto con soddisfazione che la Commissione ha riconosciuto alle autorità esecutive un comportamento sostanzialmente professionale e corretto nei confronti dei rimpatriandi e che anche nell'anno in esame non sono state sollevate contestazioni in

merito all'accompagnamento medico dei rimpatri.

Questa la posizione del Comitato tecnico in merito alle singole raccomandazioni:

Applicazione dei mezzi coercitivi

Paragrafo 16: come nella sua ultima presa di posizione, il Comitato tecnico non ritiene opportuno vietare in maniera generale l'esecuzione dei fermi a volto coperto. Secondo il Comitato tecnico, tale prassi va tuttavia adottata unicamente in casi ben definiti e sempre nel rispetto del principio di proporzionalità. Pertanto, il Comitato si è rivolto già in passato alla Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) con la richiesta di approfondire il tema in vista di un'ulteriore armonizzazione dei metodi adottati delle autorità cantonali di polizia. Quanto ai casi concreti, il Comitato rimanda ai pareri dei Cantoni.

Paragrafo 18: il Comitato tecnico ricorda che, in linea di principio, durante i trasferimenti all'aeroporto è prevista un'immobilizzazione per il trasporto conforme alle relative prescrizioni cantonali. In base alle procedure standard adottate nel 2015, i Cantoni devono al contempo prestare particolare attenzione alla proporzionalità dei mezzi coercitivi impiegati in caso di fermo e trasferimento all'aeroporto.

Paragrafo 19: il Comitato tecnico sottolinea nuovamente che l'immobilizzazione è disposta in funzione del comportamento del rimpatriando e delle circostanze specifiche del caso, il che vale anche in presenza di persone vulnerabili o famiglie. Secondo il Comitato, non è possibile escludere a priori il ricorso all'immobilizzazione in questi casi. Infatti ciò implicherebbe, in ultima analisi, la pressoché totale impossibilità di procedere agli allontanamenti disposti in via definitiva dal momento che le persone interessate potrebbero impedire il rimpatrio attraverso il loro comportamento. Tuttavia le autorità di esecuzione costrette a immobilizzare dei rimpatriandi sono particolarmente attente alle persone vulnerabili. Nei limiti del possibile sono inoltre particolarmente attente ai bambini ove siano costrette a immobilizzare i loro genitori.

Paragrafo 20: il Comitato tecnico condivide il parere della Commissione secondo cui è lecito ricorrere all'immobilizzazione totale unicamente ove le persone interessate si oppongano al rimpatrio. Lo stesso vale anche per i trasferimenti all'aeroporto, nel cui contesto i Cantoni devono prestare particolare attenzione alla proporzionalità dei mezzi coercitivi impiegati (cfr. par. 18). Il Comitato tecnico invita la Commissione a rivolgersi direttamente ai Cantoni interessati a fronte di casi specifici problematici. Per quanto riguarda la possibilità di immobilizzare su una sedia a rotelle la persona da trasportare, ove il provvedimento si riveli necessario è lecito applicarlo conformemente all'articolo 23 capoverso 2 OCoe¹. L'immobilizzazione su una sedia a rotelle costituisce una rara eccezione.

Paragrafo 21: il Comitato tecnico osserva che le direttive per i voli speciali della CDDGP non contengono un divieto generale dell'immobilizzazione durante la fase di volo. Secondo le direttive, l'immobilizzazione non deve essere applicata in maniera sistematica nei riguardi di tutti i rimpatriandi ma unicamente se il comportamento degli stessi lo giustifica. Tale è il caso in particolare ove il comportamento del rimpatriando costituisca un pericolo sotto il profilo della sicurezza.

Rinvio di famiglie con bambini

Paragrafo 32: il Comitato tecnico osserva che, nel quadro della procedura di consultazione

¹ Ordinanza del 12 novembre 2008 sulla coercizione, OCoe; RS 364.3.

concernente gli adeguamenti di ordinanze inerenti la revisione della legge sull'asilo entrata in vigore il 1° marzo 2019, la maggior parte dei partecipanti ha caldeggiato l'introduzione di una norma legale che prevedesse l'esecuzione a tappe scaglionate. Tuttavia, in virtù dei risultati della consultazione, l'articolo di ordinanza afferente (art. 26f OEAE²) è stato completando introducendo la possibilità dell'esecuzione a tappe unicamente ove l'allontanamento, l'espulsione o l'espulsione giudiziaria sia ragionevolmente esigibile da tutti i membri della famiglia interessati e si possa procedere in tal senso in un futuro imminente. Inoltre la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha precisato nelle sue istruzioni, con effetto dal 1° marzo 2019, in quali casi è possibile procedere a un'esecuzione a tappe e quali principi vanno osservati in tale contesto.

Carcerazione amministrativa di minori

Paragrafo 52: il Comitato tecnico rileva che nei confronti di famiglie con figli minorenni i Cantoni ordinano misure coercitive unicamente in casi eccezionali e per una durata di carcerazione quanto più possibile ridotta. Le misure coercitive intervengono in particolare nei casi in cui il comportamento dell'interessato ha già compromesso un primo tentativo di rimpatrio o l'interessato ha commesso un reato. Di norma i Cantoni rinunciano a ordinare la carcerazione amministrativa conformemente al diritto in materia di stranieri nei confronti di famiglie con minori ed eseguono l'allontanamento a partire dall'alloggio. Lo scorso anno è stata ordinata l'incarcerazione amministrativa di 8 minorenni (senza fermo conformemente all'art. 73 LStrl³). Secondo il Comitato tecnico, il numero relativamente esiguo di casi conferma che la carcerazione di minorenni è ordinata soltanto quale ultima risorsa. Il Comitato tecnico è tuttavia contrario a che si rinunci totalmente a ordinare la carcerazione amministrativa di minorenni. Conformemente all'articolo 80 capoverso 4 LStrl, risp. all'articolo 80a capoverso 5 LStrl l'incarcerazione amministrativa di minorenni a partire dai 15 anni di età è ammissibile. Anche la Direttiva rimpatrio dell'UE⁴ prevede la possibilità di incarcerare i minorenni. Questa possibilità non è esclusa neppure dalla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo⁵, la quale prescrive unicamente che nessun fanciullo deve essere privato di libertà in maniera illegale o arbitraria e che l'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile. Il Comitato tecnico osserva inoltre che il 13 marzo 2019 il Consiglio nazionale ha deciso di non dare seguito a un'iniziativa parlamentare che esigeva il divieto di ordinare la carcerazione amministrativa di minori.⁶

Paragrafo 59: Conformemente all'articolo 80 capoverso 4 LStrl, risp. all'articolo 80a capoverso 5 LStrl l'incarcerazione amministrativa di minorenni di età inferiore ai 15 anni non è ammissibile. Ci sono stati casi in cui i Cantoni hanno trattenuto dei minorenni di età inferiore a 15 anni in carcerazione amministrativa per una breve durata in compagnia di uno o di entrambi i genitori. Si è trattato di casi in cui una separazione dal genitore o dai genitori era difficilmente difendibile nell'ottica del bene del minore. In questi casi la carcerazione è durata pochissimo, limitandosi perlopiù alla notte precedente il rimpatrio. Gli interessati sono

² Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri, OEAE; RS 142.281.

³ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione, LStrl; RS 142.20.

⁴ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁵ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo; RS 0.107.

⁶ Iv. Pa. Mazzone 17.486: Porre fine alla carcerazione amministrativa di minorenni, nel rispetto dell'interesse superiore del fanciullo.

peraltro stati alloggiati in locali specifici, ovvero in celle appositamente allestite per le famiglie. Nel suo parere del 28 settembre 2018⁷ in merito al Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo, il Consiglio federale ha tuttavia ritenuto che non vi sia una base legale sufficiente per questo tipo di carcerazione. In una newsletter del 22 novembre 2018, pertanto, la SEM ha chiesto ai Cantoni di non più incarcerare minorenni di età inferiore ai 15 anni e di vagliare alternative valide alla carcerazione amministrativa per le famiglie in vista dell'esecuzione degli allontanamenti. Va tuttavia rilevato che già in precedenza i Cantoni interessati avevano adeguato le loro prassi in risposta alla pubblicazione del rapporto della CdG-N. Per quanto riguarda la carcerazione amministrativa di minorenni a partire dai 15 anni di età, il Comitato tecnico rimanda ai propri considerandi ad paragrafo 53.

Paragrafi 60 e 65: Il Comitato tecnico osserva che in casi eccezionali già a tutt'oggi vengono ordinate misure coercitive nei riguardi di famiglie con figli minorenni (cfr. par. 53). La LStrl vigente prevede già alternative alla carcerazione amministrativa. Conformemente all'articolo 64e LStrl, infatti, dopo la notificazione della decisione di allontanamento, l'autorità competente può obbligare lo straniero a presentarsi regolarmente a un'autorità, prestare adeguate garanzie finanziarie o depositare documenti di viaggio. Inoltre, conformemente all'articolo 74 LStrl, l'autorità cantonale competente può imporre a uno straniero di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio. Tuttavia, in virtù delle raccomandazioni della CdG-N, nel dicembre 2018 il Comitato tecnico ha istituito un gruppo di lavoro incaricato, tra le altre cose, di vagliare delle buone prassi per quanto riguarda le alternative alla carcerazione amministrativa di minori e famiglie.

Ringraziandola dell'ottima collaborazione, La preghiamo di voler cortesemente prendere atto del nostro parere.

Distinti saluti

I copresidenti del comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti

Office cantonal de la population et
des migrations OCPM, Ct. Genève


Bernard Gut
Directeur général

Segreteria di Stato delle migrazione SEM


Vincenzo Mascioli
Vicedirettore

Copia a:

- la consigliera federale Karin Keller-Sutter, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, Palazzo federale Ovest, 3003 Berna
- il consigliere di Stato Urs Hofmann, presidente della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale 690, 3000 Berna 7

⁷ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2018/2018-10-02/ber-br-i.pdf>.