



P.P. CH-3003 Berna

SEM, sem-scao

POST CH AG

Commissione nazionale per
la prevenzione della tortura (CNPT)
Signora Martina Caroni
Presidente
Schwanengasse 2
3003 Berna

Riferimento/incarto: 244.33-1897/35/2/1
Vs. riferimento: CNPT
Ns. riferimento: sem-scao
3003 Berna-Wabern, 1° luglio 2024

Parere del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti in merito al rapporto della CNPT sul monitoraggio dei rimpatri secondo il diritto in materia di stranieri 2023

Gentile Signora Presidente,
Gentili Signore e Signori,

Il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti (Comitato tecnico) è stato incaricato dal consigliere federale Beat Jans, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), e dalla co-presidenza della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), composta dalla consigliera di Stato Karin Kayser-Frutschi e dal consigliere di Stato Alain Ribaux, 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 dal gennaio al dicembre 2023.

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

Osservazioni preliminari

Il Comitato tecnico prende atto con soddisfazione che il rapporto attesta alle autorità esecutive un comportamento fondamentalmente professionale e rispettoso nei confronti dei rimpatriandi. Prende inoltre atto con soddisfazione che i corpi di polizia compiono visibili sforzi per garantire il benessere dei bambini nell'ambito dei rimpatri coatti di famiglie e per rispettare gli interessi superiori dei minori nel quadro della pianificazione degli interventi.

Secondo il Comitato tecnico, il monitoraggio dell'esecuzione dei rimpatri secondo il diritto in materia di stranieri e il dialogo tra le autorità e la CNPT forniscono un contributo importante per migliorare ulteriormente i rimpatri coatti. Il regolare scambio di vedute ed esperienze si svolge in uno spirito costruttivo e consente di chiarire di concerto alcuni punti che richiedono maggiori accertamenti.

Il Comitato tecnico rileva una volta ancora che numerose raccomandazioni (reiterate di anno in anno) si riferiscono a procedure previste espressamente dalla legge (p. es. la possibilità di un'esecuzione scaglionata dell'allontanamento quando alcuni membri di una stessa famiglia lasciano decorrere inutilizzato il termine di partenza).

Il Comitato tecnico rammenta inoltre che il rimpatrio a bordo di un volo speciale rappresenta l'ultima possibilità di implementare una decisione di allontanamento passata in giudicato e, con ciò, la volontà del legislatore. In precedenza, le persone tenute a lasciare la Svizzera hanno generalmente avuto la possibilità di partire a titolo volontario, beneficiando – ove legalmente possibile – di un aiuto al ritorno. Successivamente hanno avuto la possibilità di viaggiare a bordo di un volo di linea senza scorta di polizia (livello di esecuzione 1) o con scorta di polizia (livelli di esecuzione 2/3). Di norma, con il loro comportamento, i rimpatriandi in questione hanno già impedito almeno un rimpatrio. In questo contesto, la partenza a bordo di un volo speciale (livello di esecuzione 4) costituisce l'*ultima ratio* e rappresenta inoltre la misura più gravosa e onerosa per tutte le parti coinvolte – anche per le autorità esecutive. Alla luce di ciò, il Comitato tecnico considera il numero di rimpatri ritenuti problematici dalla CNPT abbastanza esiguo.

Il Comitato tecnico si esprime come segue sulle singole raccomandazioni:

Misure coercitive nei confronti di bambini

Paragrafo 18: il Comitato tecnico condivide l'opinione secondo cui è opportuno astenersi per principio dall'impiegare mezzi coercitivi nei confronti di bambini. Se la sicurezza delle persone da rimpatriare o di terzi è minacciata a causa di un comportamento particolarmente renitente, tuttavia, in casi specifici e rispettando il principio di proporzionalità è possibile ricorrere a mezzi coercitivi, tra cui l'immobilizzazione.

Separazione di famiglie

Paragrafo 29: come indicato in pareri precedenti, il Comitato tecnico ribadisce che in linea di principio la separazione di genitori e figli in vista del rimpatrio debba entrare in linea di conto solo in situazioni eccezionali, laddove diversamente non possa essere garantito il bene del minore e qualora non sia possibile applicare misure meno drastiche.

Paragrafo 32: il Comitato tecnico sottolinea nuovamente che secondo l'articolo 26f dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281) gli allontanamenti, le espulsioni o le espulsioni giudiziarie possono essere eseguite a tappe scaglionate nel tempo se più membri di una famiglia hanno lasciato scadere il termine di partenza, se l'esecuzione a tappe è ragionevolmente esigibile da tutti e se l'allontanamento, l'espulsione o l'espulsione giudiziaria può essere eseguita in un futuro imminente anche per tutti i membri della famiglia. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e i Cantoni acquisiscono tutte le informazioni disponibili in vista della pianificazione e cercano di garantire una separazione quanto più possibile breve delle famiglie. Questo presuppone tuttavia

anche una volontà corrispondente nonché la disponibilità a collaborare da parte dalle persone interessate.

Fermi notturni

Paragrafo 36: il Comitato tecnico ritiene parimenti che, nel caso di famiglie, occorra evitare per quanto possibile i fermi notturni. Per motivi organizzativi, tuttavia, non è del tutto possibile evitare i fermi notturni, giacché gli orari di partenza dei voli speciali dipendono anche dalle direttive degli Stati di destinazione, e la Svizzera può influenzarli soltanto in maniera limitata. Di conseguenza le autorità cantonali di polizia competenti devono prevedere dei margini di tempo in funzione dell'ora del giorno, dell'intensità del traffico e della distanza tra il luogo di residenza dei rimpatriandi e l'aeroporto, il che può rendere necessari fermi notturni in casi specifici.

Misure coercitive in presenza di bambini

Paragrafo 40: il Comitato tecnico rammenta che le autorità di polizia cercano in maniera generale di non ricorrere a mezzi coercitivi, in particolare all'immobilizzazione, in presenza di bambini. Nell'eventualità di un comportamento renitente da parte dei genitori, che richiederebbe l'intervento immediato della polizia in un caso specifico, non sempre è possibile rinunciare all'impiego di mezzi coercitivi in presenza di bambini. Il Comitato tecnico si oppone alla separazione sistematica di genitori e figli prima dei rimpatri (v. par. 29). Inoltre sono in primis i genitori che, cooperando con le autorità di esecuzione, possono evitare l'impiego della coercizione. Il Comitato tecnico ritiene tuttavia che si debba tenere debito conto della presenza di bambini.

Misure coercitive nei confronti di donne incinte o che allattano

Paragrafo 44: il Comitato tecnico rileva che di norma non si ricorre all'immobilizzazione nel quadro del rimpatrio di donne incinte o che allattano. Rileva al tempo stesso che in virtù dell'articolo 23 capoverso 1 OCoe il ricorso ai mezzi d'immobilizzazione è ammesso per impedire, tra l'altro, atti violenti (lett. b) o di autolesionismo (lett. c). Pertanto il Comitato tecnico ritiene che l'immobilizzazione debba continuare a essere possibile anche in questi casi, nel rispetto del principio della proporzionalità, qualora una rimpatrianda manifesti in modo credibile l'intenzione di commettere atti violenti o di autolesionismo.

Traduzione da parte dei figli

Paragrafo 52: il Comitato tecnico condivide il parere secondo cui i figli minorenni di un rimpatriando non vengono, per principio, utilizzati come interpreti nel quadro del rimpatrio. Rimandiamo inoltre alla nostra presa di posizione relativa al paragrafo 105m.

Paragrafo 56: anche il Comitato tecnico attribuisce un'importanza centrale ai diritti specifici delle famiglie e dei minori. Essi sono già parte integrante delle formazioni e formazioni continue destinate agli agenti che assicurano la scorta di polizia. Le autorità si sforzano di adeguare costantemente le formazioni e formazioni continue e, in questo contesto, terranno debito conto di questo aspetto. Per ottimizzare l'esecuzione degli allontanamenti viene istituito un «Gruppo di lavoro Rimpatrio» nel quale sono rappresentati diversi corpi di polizia, l'Istituto Svizzero di Polizia (ISP), l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) e la SEM. Il gruppo di lavoro è incaricato, tra le altre cose, di trattare le raccomandazioni della CNPT, di

sviluppare ulteriormente la formazione e la formazione continua e di far luce sulle singole fasi del rimpatrio.

Il ricorso a un accompagnamento sociale è vagliato già oggi nel quadro di casi specifici.

Raccomandazioni generali

Paragrafi 105a e 105b: il Comitato tecnico afferma che i livelli di esecuzione vengono generalmente rispettati. Ribadisce che i livelli di esecuzione 2 e 3 costituiscono rimpatri con scorta di polizia a bordo di voli di linea. Anche in queste configurazioni l'immobilizzazione viene decisa in funzione delle circostanze del caso specifico e del comportamento del rimpatriando. Inoltre, l'uso di mezzi coercitivi a bordo di voli di linea presuppone sempre il consenso della compagnia aerea, risp. del comandante a bordo. In linea di principio, questo consenso non è dato in anticipo ma viene rilasciato durante il volo in funzione della situazione. Siccome i due livelli di esecuzione si distinguono unicamente per quanto riguarda i mezzi coercitivi impiegati, di norma non è possibile stabilire in anticipo se un volo sarà svolto secondo il livello di esecuzione 2 o 3. Il livello di esecuzione dipende esclusivamente dal comportamento del rimpatriando. Attualmente, in caso di rimpatrio a bordo di un volo di linea, la Commissione ha già la possibilità di monitorare il trasporto e l'organizzazione di terra.

Per quanto riguarda i trasferimenti Dublino verso la Croazia va rilevato che essi vengono svolti d'intesa con le autorità croate. Queste ultime hanno deciso che i trasferimenti vanno eseguiti esclusivamente nella capitale Zagabria. Al momento vi è un'unica compagnia aerea che assicura voli di linea, con posti limitati, tra la Svizzera e Zagabria. Questa compagnia aerea esige una scorta di polizia per tutti i trasferimenti Dublino effettuati a bordo dei propri velivoli. La SEM pertanto ha deciso di eseguire i trasferimenti Dublino verso la Croazia in prevalenza secondo una configurazione specifica. In questo contesto, i rimpatriandi vengono trasportati a Zagabria a bordo di voli charter e accompagnati da una scorta di polizia per motivi di sicurezza. L'impiego di mezzi coercitivi soggiace al principio di proporzionalità. Anche in questo contesto, esso dipende dal comportamento del rimpatriando. Al momento per le autorità esecutive sarebbe impossibile eseguire i numerosi trasferimenti in Croazia entro i termini previsti senza ricorrere a questa configurazione specifica. Come conseguenza, infatti, le persone tenute a lasciare la Svizzera verrebbero trasferite in una procedura d'asilo nazionale; quest'ultima ipotesi è impensabile, tanto più che a livello federale e cantonale le possibilità di alloggio scarseggiano.

Paragrafo 105c: il Comitato tecnico ribadisce che mezzi coercitivi come l'immobilizzazione sono ordinati in funzione del comportamento dei rimpatriandi e delle circostanze concrete del singolo caso e in linea di principio possono essere impiegati anche nel quadro dell'organizzazione di terra. Vengono sempre applicati in conformità al principio di proporzionalità.

Paragrafo 105d: l'ordinanza sulla coercizione (OCoe; RS 364.3) prevede la possibilità di utilizzare le manette durante il trasporto. L'impiego e la durata dell'immobilizzazione dipendono dalle circostanze del caso, in particolare dal pericolo concreto rappresentato dalla persona in questione (art. 23 cpv. 2 OCoe) e soggiacciono al principio di proporzionalità. La decisione e la responsabilità per quanto riguarda il ricorso o meno all'immobilizzazione e le modalità della stessa incombono in ultima analisi all'autorità cantonale di polizia competente. Il Comitato tecnico rileva inoltre che il diritto cantonale ammette l'impiego di mezzi d'immobilizzazione in metallo durante l'accompagnamento dal territorio cantonale all'aeroporto.

Paragrafo 105e: il Comitato tecnico rammenta che l'impiego di mezzi coercitivi soggiace sempre al principio di proporzionalità e deve, pertanto, tenere conto delle circostanze specifiche

del caso e del comportamento del rimpatriando. A seconda del pericolo presunto o concreto che rappresenta la persona interessata, viene ordinata l'immobilizzazione parziale o completa. Lo stesso vale anche durante il trasporto a bordo di un furgone cellulare – in particolare per impedire episodi di autolesionismo e se il rimpatriando ha avuto un comportamento fortemente renitente nell'ambito del fermo o al momento di salire a bordo del veicolo.

Paragrafo 105f: il Comitato tecnico condivide l'opinione della Commissione secondo cui la durata dell'immobilizzazione completa dev'essere ridotta al minimo e rispettare il principio di proporzionalità. In alcuni casi specifici, tuttavia, può essere necessario mantenere l'immobilizzazione completa per una certa durata. Ciò, in particolare, se le dichiarazioni o il comportamento del rimpatriando fanno temere un tentativo da parte sua di compiere atti violenti o di autolesionismo. Di conseguenza non è possibile stabilire una durata massima per tutti i casi indistintamente.

Paragrafo 105g: il Comitato tecnico ribadisce che il servizio di polizia è, per principio, armato. Questo vale anche per i fermi di polizia di persone da rimpatriare. Il Comitato tecnico sottolinea, inoltre, che già attualmente le scorte di polizia a bordo di voli non portano armi da fuoco.

Paragrafo 105h: come illustrato in prese di posizione precedenti, il Comitato tecnico condivide il parere secondo cui le perquisizioni personali vadano eseguite per quanto possibile in due fasi. Tuttavia in casi specifici debitamente motivati, in particolare se vi è motivo di ritenere che il rimpatriando possa costituire un pericolo per sé stesso o per altri, dev'essere possibile eseguire la perquisizione personale anche in un'unica fase.

Paragrafo 105i: il Comitato tecnico condivide l'opinione della Commissione secondo cui occorre assicurare che i rimpatriandi siano sempre vestiti e calzati in modo appropriato. Deplora il fatto che in due casi specifici le cose siano andate diversamente. Indica tuttavia che in uno di questi casi i rimpatriandi avevano rifiutato di indossare gli indumenti messi a loro disposizione.

Paragrafo 105j: il Comitato tecnico è consapevole della problematica dei lunghi tempi d'attesa in aeroporto prima di poter salire a bordo di un volo di rimpatrio. Ritiene che ciò vada evitato per quanto possibile. Tuttavia gli orari di partenza dei voli speciali dipendono anche dalle direttive degli Stati di destinazione e la Svizzera può influenzarli soltanto in misura limitata (v. par. 36). Di conseguenza le autorità cantonali di polizia competenti prevedono dei margini di tempo in funzione dell'ora del giorno, dell'intensità del traffico e della distanza tra il luogo di residenza dei rimpatriandi e l'aeroporto, il che può causare tempi d'attesa lunghi all'aeroporto.

Paragrafo 105k: il Comitato tecnico ribadisce che, in caso d'emergenza, nella misura del possibile gli agenti della scorta di polizia mettono già tuttora a disposizione dei rimpatriandi un telefono cellulare affinché possano comunicare con i famigliari. Rimane invece dell'opinione che la messa a disposizione sistematica di un cellulare per tutti i rimpatriandi prima di salire a bordo del velivolo non è necessaria e sarebbe peraltro difficilmente realizzabile e, per ragioni tattiche, in determinati casi specifici non opportuna.

Paragrafo 105l: il Comitato tecnico condivide l'opinione della Commissione secondo cui il giorno del rimpatrio le persone interessate devono essere informate sul processo di rimpatrio. Considera che questo è quanto accade, in linea di principio, per tutti i rimpatri. Il Comitato tecnico rileva inoltre che, di norma, l'autorità cantonale competente svolge un colloquio di preparazione in una lingua che il rimpatriando comprende già alcuni giorni prima del rimpatrio (cfr. art. 29 OCoe). Già in una fase precedente è svolto un colloquio sulla partenza ai sensi

dell'articolo 2a OEAE allo scopo di spiegare all'interessato il processo di allontanamento o di espulsione. Pertanto, i rimpatriandi sono già informati previamente sulle modalità del rimpatrio e sui possibili mezzi coercitivi.

Paragrafo 105m: il Comitato tecnico ritiene che questa raccomandazione sia già ampiamente realizzata: *se necessario* e se fattibile dal punto di vista organizzativo, le autorità prevedono l'intervento, in fase di rimpatrio, di un interprete professionista oppure l'impiego di agenti di scorta di polizia con conoscenze linguistiche sufficienti. La grande maggioranza dei rimpatriandi è peraltro in grado di esprimersi – perlomeno in modo rudimentale – in una lingua nazionale svizzera o in inglese, per cui di norma la comunicazione con i membri della scorta di polizia è garantita. Nella misura del possibile, la SEM incarica inoltre dei collaboratori che parlano la lingua del Paese di destinazione di accompagnare i voli speciali. Nel quadro dei voli speciali (trasferimenti) verso Stati Dublino, invece, le persone a bordo provengono perlopiù da Paesi diversi per cui, anche sotto il profilo organizzativo, sarebbe difficile prevedere l'intervento sistematico di interpreti.

Paragrafo 105n: il Comitato tecnico fa notare che i colloqui tra il personale medico accompagnante e i rimpatriandi sono possibili in qualsiasi momento, anche senza la presenza di agenti di polizia. Se, in base alla valutazione dei rischi, il personale medico auspica tuttavia la presenza della polizia, quest'ultima asseconda tale desiderio per motivi di sicurezza.

Paragrafo 105o: le raccomandazioni vengono comunicate sistematicamente a tutti i corpi di polizia. Sono inoltre integrate in forma adeguata nelle formazioni e formazioni continue – anche da parte della CNPT stessa. D'ora in avanti saranno inoltre trattate in seno al Gruppo di lavoro Rimpatrio (v. par. 56).

La preghiamo di prendere atto del nostro parere e La ringraziamo per la buona collaborazione.

Cordiali saluti

I codirettori del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti

Presidenza Confederazione

Presidenza Cantoni

Segreteria di Stato della migrazione SEM
Ambito direzionale Affari internazionali

Office cantonal de la population et
des migrations, Canton de Genève



Vincenzo Mascioli
Vicedirettore



Bernard Gut
Direttore generale

Copia a:

- Consigliere federale Beat Jans, capo del DFGP, Palazzo federale ovest, 3003 Berna
- Consigliera di Stato Karin Kayser-Frutschi, co-presidente della CCPCS, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale, 3001 Berna
- Consigliere di Stato Alain Ribaux, co-presidente della CCPCS, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale, 3001 Berna