



P.P. CH-3003 Berna

SEM; sem-ssc

POST CH AG

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

Riferimento/incarto: 244.33-1897/33/2
Vs. riferimento: CNPT
Ns. riferimento: sem-ssc
3003 Berna-Wabern, 5 luglio 2023

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 2022

Gentile Signora Presidente,
Gentili Signore e Signori,

Il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti (Comitato tecnico) è stato incaricato dalla consigliera federale Elisabeth Baume-Schneider, 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 dai consiglieri di Stato Karin Kayser-Frutschi e 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 2022.

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 il personale medico accompagnante dell'Oseara AG svolge il proprio compito con professionalità e impegno.

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 auspica che la CNPT tenga conto delle informazioni ottenute in questo contesto al momento di emettere le proprie valutazioni. Ciò sarebbe peraltro propizio a una discussione oggettiva e agevolerebbe il follow-up del rapporto in seno alle autorità in materia di migrazione e di polizia (in particolare nel contesto di formazioni continue). Il Comitato tecnico critica il fatto che vengano citati episodi isolati e privi di rilevanza generale verificatisi nel periodo in esame, soprattutto quando questi hanno già potuto essere chiariti in modo definitivo con le autorità cantonali di polizia competenti.

Il Comitato tecnico rileva 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 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:

**Livello di esecuzione 4:
trattamento da parte delle autorità esecutive**

Paragrafo 22: il Comitato tecnico attribuisce grande importanza alla condotta professionale delle scorte di polizia nei confronti dei rimpatriandi. Siccome la Commissione menziona esplicitamente la condotta professionale e rispettosa delle autorità esecutive, in questo rapporto come in rapporti precedenti, il Comitato ritiene che questa raccomandazione sia già stata attuata.

Paragrafo 24: 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. È persuaso della necessità di evitare per quanto possibile simili ritardi, soprattutto per le famiglie con bambini piccoli. Gli orari di partenza dei voli speciali dipendono però anche dalle disposizioni degli Stati di destinazione, e la Svizzera dispone di poco margine d'influenza al riguardo. Di conseguenza le competenti autorità cantonali di polizia pianificano una riserva di tempo in base all'ora del giorno, al volume di traffico previsto e alla distanza tra il luogo di residenza dei rimpatriandi e l'aeroporto, il che può comportare in alcuni casi tempi di attesa protratti in aeroporto.

Paragrafo 25: il Comitato tecnico fa notare che durante i periodi d'attesa presso gli aeroporti svizzeri i rimpatriandi hanno la possibilità di consumare cibi o bevande negli spazi previsti a

tale scopo e hanno accesso illimitato ai servizi igienici. Le autorità esecutive si adoperano per garantire queste condizioni quadro nella misura del possibile anche per le rotte menzionate che comportano uno o più scali.

Livello di esecuzione 4: impiego della coercizione di polizia

Paragrafo 28: 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 29: il Comitato tecnico ritiene che il modus operandi descritto dalla CNPT per quanto riguarda il trattenimento in carcere dovrebbe essere applicato soltanto in casi eccezionali. Re-spinge, tuttavia, regolamentazioni schematiche che non tengano conto della complessità di ciascun caso individuale. Al tempo stesso, il Comitato tecnico riconosce che esiste un potenziale di miglioramento. Nel maggio 2022 la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS) ha pertanto adottato un pacchetto di raccomandazioni (buone pratiche) rivolte ai corpi di polizia anche per quanto riguarda il fermo e il trasferimento all'aeroporto in vista del rimpatrio. In base a queste raccomandazioni, il trasferimento dev'essere svolto secondo il grado d'intervento più blando possibile.

Paragrafo 30: come detto in prese di posizione precedenti, il Comitato tecnico ritiene opportuno astenersi da un divieto generale del mascheramento nel quadro dei fermi. Tuttavia, secondo il Comitato tecnico, il mascheramento dovrebbe essere utilizzato solo in casi specifici indicati, rispettando sempre il principio di proporzionalità.

Paragrafo 31: anche il Comitato tecnico ritiene che sarebbe opportuno rinunciare, nei limiti del possibile, all'immobilizzazione durante i trasferimenti. Esso caldeggia un'ulteriore armonizzazione delle prassi delle autorità cantonali di polizia per quanto riguarda i fermi e i trasferimenti. Le raccomandazioni adottate nel maggio 2022 dalla CCPCS interessano pertanto anche questa tematica (si veda quanto esposto in merito al par. 29 del rapporto). Questo conferma il principio secondo cui il rimpatriando dev'essere trasportato per quanto possibile senza immobilizzazione. Un'eventuale immobilizzazione viene applicata in base a una valutazione costante della situazione e dei rischi e dev'essere mantenuta al livello d'intervento più blando possibile.

Paragrafo 32: l'ordinanza sulla coercizione (art. 23 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. Le responsabilità per l'applicazione e le modalità dell'immobilizzazione incombe in ultima analisi all'autorità cantonale di polizia competente.

Paragrafo 33: il Comitato tecnico rammenta che l'impiego di mezzi coercitivi sottostà 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. Questo vale, in linea di principio, anche per il trasporto a bordo di un cellulare - nello specifico anche per impedire atti di autolesionismo e in casi in cui la persona si sia dimostrata particolarmente renitente al momento del fermo o della salita a bordo del veicolo e quindi ci si possa aspettare lo stesso comportamento all'arrivo.

Paragrafi 39, 40, 41 e 45: 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 46: il Comitato tecnico condivide il parere della CNPT secondo cui l'immobilizzazione completa va applicata per una durata quanto più breve possibile e rimossa, se possibile, durante il volo. In alcuni casi può tuttavia rivelarsi necessario applicare l'immobilizzazione completa per la durata del volo. 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. Il ricorso all'immobilizzazione soggiace sempre al principio di proporzionalità. Il rapporto della CNPT conferma che si tratta di casi estremamente rari (3 su 90 rimpatriandi adulti nel periodo in esame).

Livello d'esecuzione 4: consegna alle autorità dello Stato di destinazione

Paragrafo 52: il Comitato tecnico fa notare che, di norma, dopo l'arrivo nel Paese di destinazione i documenti di viaggio vengono consegnati alle persone rimpatriate. Nell'(unico) caso osservato dalla Commissione in cui si è derogato a questo principio c'era una ragione concreta per farlo. In effetti, in casi eccezionali e sulla base di una valutazione del rischio, la consegna diretta dei documenti di viaggio alle autorità può essere un'opzione adeguata. Si pensi al caso in cui il comportamento della persona interessata fa presumere che essa distrugga deliberatamente i propri documenti di viaggio per impedire l'entrata.

Livello d'esecuzione 4: rimpatrio di famiglie con figli

Paragrafo 58: l'immobilizzazione è disposta in funzione del comportamento del rimpatriando e delle circostanze specifiche del caso, il che vale anche in presenza di famiglie. Secondo il Comitato tecnico, in questi casi non è possibile escludere a priori il ricorso all'immobilizzazione. Infatti, ciò implicherebbe, in ultima analisi, la pressoché totale impossibilità di procedere agli allontanamenti disposti in via definitiva, dato che il comportamento delle persone interessate potrebbe impedirne il rimpatrio. Inoltre, spetta in primo luogo ai genitori evitare l'uso della coercizione collaborando con le autorità di controllo. In questo contesto va inoltre osservato che in linea di principio sono rimpatriate mediante volo speciale solo le persone il cui rimpatrio non è stato possibile con un volo di linea e dalle quali bisogna pertanto attendersi una forte resistenza fisica (art. 28 OCoe). Il Comitato tecnico ritiene tuttavia che si debba tenere debito conto della presenza di bambini.

Paragrafo 59: il Comitato tecnico ritiene parimenti che, nel caso di famiglie, occorra evitare per quanto possibile i fermi notturni. Tuttavia, per le ragioni organizzative illustrate nel parere ad paragrafo 24 del presente rapporto in relazione all'orario di partenza, non si possono escludere fermi notturni per tutti i voli speciali.

Paragrafo 60: come indicato in pareri precedenti, il Comitato tecnico ribadisce che, dal suo punto di vista, in linea di principio la separazione di genitori e figli in vista del rimpatrio debba entrare in linea di conto solo se diversamente non possa essere garantito il bene del minore e qualora non sia possibile applicare misure meno drastiche.

Paragrafo 61: 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 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.

Livello d'esecuzione 4: comunicazione

Paragrafo 64: il Comitato tecnico condivide il parere della CNPT 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, è svolto un colloquio di preparazione già alcuni giorni prima del rimpatrio in una lingua che il rimpatriando comprende (cfr. art. 29 OCoe). Pertanto, i rimpatriandi sono già informati previamente sulle modalità del rimpatrio e sui possibili mezzi coercitivi.

Paragrafo 65: 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. Il Comitato tecnico non ritiene tuttavia necessario un impiego sistematico di interpreti durante i rimpatri. Nel colloquio di preparazione (art. 29 OCoe¹) i rimpatriandi vengono informati della procedura in una lingua a loro comprensibile. Già in una fase precedente è svolto un colloquio sulla partenza ai sensi dell'articolo 2a OEAE, il cui scopo è quello di spiegare l'allontanamento, l'espulsione o l'espulsione giudiziaria alla persona interessata. 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. Inoltre, laddove possibile, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) impiega sui voli speciali di rimpatrio collaboratori con funzione di accompagnamento, i quali parlano la lingua nazionale in questione. Nel caso dei voli speciali (trasferimenti) negli Stati Dublino i rimpatriandi spesso invece provengono da Stati diversi e sarebbe difficile impiegare interpreti, anche per motivi organizzativi. Occorre pertanto continuare come sinora a impiegare gli interpreti nel quadro dei rimpatri solo se necessario e nel caso specifico.

Paragrafo 66: il comitato tecnico sottolinea ancora una volta che in casi di emergenza e ove possibile, la scorta di polizia già oggi mette a disposizione dell'interessato un cellulare, in particolare per contattare i familiari. Il Comitato tecnico 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.

Livello d'esecuzione 4: assistenza medica

Paragrafo 72: 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

¹ Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (ordinanza sulla coercizione, OCoe; RS 364.3).

agenti di polizia. La polizia presenza tuttavia se, in base alla valutazione dei rischi, il personale medico lo desidera.

Livelli d'esecuzione 2 e 3: rimpatri a bordo di voli di linea

Paragrafo 77: il Comitato tecnico ribadisce che i livelli di esecuzione 2 e 3 costituiscono rimpatri con scorta di polizia a bordo di voli di linea. Anche in queste costellazioni 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 d'esecuzione si distinguono unicamente per i mezzi coercitivi impiegati non è possibile stabilire in anticipo se si tratti di un volo di livello 2 o 3. Attualmente, in caso di rimpatrio a bordo di un volo di linea, la CNPT ha già la possibilità di monitorare il trasporto e l'organizzazione di terra.

Paragrafo 82: il Comitato tecnico fa notare che la sistemazione dei rimpatriandi in celle di sicurezza del *Centro di carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri* prima dei voli speciali e la distribuzione di indumenti di sicurezza (tuta da ginnastica) corrispondono alla procedura standard della polizia cantonale nella questa struttura. Lo scopo è quello di proteggere i rimpatriandi – anche da eventuali atti di autolesionismo – e il personale coinvolto.

Paragrafo 85: 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 in un'unica fase.

Obbligo del test COVID-19 (art. 72 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, LStrl, RS 142.20)

Paragrafo 92: il Comitato tecnico sostiene con la massima chiarezza che l'esecuzione coatta di test COVID-19 su bambini e giovani minori di 15 anni è espressamente vietata dalla legge (art. 72 cpv. 3 LStrl). Nei casi evocati dalla CNPT, in cui sarebbero stati praticati tamponi COVID-19 su minorenni (tramite striscio orale) non si è trattato di test praticati con la coercizione. La CNPT stessa precisa in nota al suo rapporto che in questi casi era stato presentato il consenso degli interessati. Pertanto il Comitato tecnico non capisce le ragioni della raccomandazione su questo argomento.

Paragrafo 94: il Comitato tecnico ribadisce che le esperienze maturate sinora con l'obbligo del test introdotto il 2 ottobre 2021 (art. 72 LStrl) sono del tutto positive. Finora in nessun caso il prelievo del campione ha dovuto essere interrotto a causa di rischi di carattere medico. Grazie all'obbligo del test, inoltre, i Cantoni beneficiano di uno strumento utile, nell'ambito di Dublino, per evitare in modo efficace di dover svolgere una procedura di asilo nazionale dopo la procedura di Dublino a causa dello scadere di un termine, evitando costi aggiuntivi elevati per la Confederazione e i Cantoni. Il Comitato tecnico precisa inoltre che il numero di persone che hanno subito un tampone COVID-19 contro la loro volontà è diminuito in maniera significativa, confermando così l'effetto preventivo del provvedimento.

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:

- Consigliera federale Elisabeth Baume-Schneider, capo del DFGP, Palazzo federale ovest, 3003 Berna
- Consigliera di Stato Karin Kayser-Frutschi, co-presidente della CDDGP, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale 690, 3000 Berna 7
- Consigliere di Stato Alain Ribaux, co-presidente della CDDGP, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale 690, 3000 Berna 7