



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Segreteria di Stato della migrazione SEM

Segreteria Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti

P.P. CH-3003 Berna

SEM; sem-ssc

POST CH AG

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

Riferimento/incarto : 244.33-1897/31/2
Vs. riferimento:
Ns. riferimento: sem-ssc
3003 Berna-Wabern, 15 agosto 2022

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 (aprile – dicembre 2021)

Gentile Signora presidente,
Gentili Signore e Signori,

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 Fredy Fässler, 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 2021 al dicembre 2021.

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 d'esecuzione un comportamento fondamentalmente professionale e rispettoso nei confronti dei rimpatriandi. Prende inoltre atto con soddisfazione che, secondo il rapporto della Commissione, il personale medico accompagnante dell'Oseara AG svolge il proprio compito

Segreteria di Stato della migrazione SEM
Segretariato del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli
allontanamenti
Quellenweg 6, 3003 Berna
Tel. +41 58 465 11 11, Fax +41 58 465 07 39
www.sem.admin.ch

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 spesso consente già di chiarire alcuni punti che richiedono maggiori accertamenti. Il Comitato tecnico auspica tuttavia che la CNPT tenga conto delle informazioni ottenute in questo contesto al momento di emettere le proprie valutazioni.

Il Comitato tecnico rileva inoltre che, essendo stati esaminati nel contesto di diversi ambiti tematici, alcuni rimpatri monitorati dalla CNPT sono tematizzati in più capitoli del rapporto. Il Comitato tecnico ritiene che, sebbene legittime, la struttura del rapporto e le ripetizioni che ne risultano possono generare l'impressione di un moltiplicarsi dei rimpatri «problematici» in determinati Cantoni, il che tuttavia non corrisponde alla realtà. Pertanto, in caso di raccomandazioni multiple per lo stesso rimpatrio il Comitato tecnico raccomanda alla CNPT di fare riferimento a questo aspetto nei prossimi rapporti.

Per concludere, il Comitato tecnico rammenta 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). 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, quindi anche per le autorità esecutive. Di norma, con il loro comportamento, i rimpatriandi in questione hanno già impedito almeno un rimpatrio. 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:

Collaborazione della Commissione con le autorità esecutive

Paragrafo 11: il Comitato tecnico conferma che la CNPT può, in linea di principio, assistere fin dall'inizio a tutte le fasi del ritorno. Presume che si tratti di singoli casi in cui, per difficoltà di ordine organizzativo, la concertazione della data del ritorno non ha del tutto funzionato.

Trattamento da parte delle autorità d'esecuzione

Paragrafo 21: 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 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 (cfr. art. 28 OCoe¹).

Paragrafo 23: il Comitato tecnico non ritiene necessario un impiego sistematico di interpreti durante i rimpatri. Nel colloquio di preparazione (art. 29 OCoe²) 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 dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE, RS 142.281), il cui scopo è quello di spiegare l'allontanamento, l'espulsione o l'espulsione giudiziaria alla persona interessata. Inoltre la grande maggioranza dei rimpatriandi è in grado di esprimersi – anche se in modo elementare – in una delle lingue nazionali svizzere o in inglese, cosicché normalmente la comunicazione con gli agenti di scorta 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 provengono invece 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. I figli minorenni di un rimpatriando non vengono, per principio, utilizzati come interpreti nel quadro del rimpatrio.

Paragrafo 24: il Comitato tecnico rileva che in casi di emergenza e ove possibile, la scorta di polizia 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.

Impiego della coercizione di polizia

Paragrafo 26: il Comitato tecnico rileva 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 27: il Comitato tecnico ritiene che il modus operandi descritto dalla CNPT per quanto riguarda il trattenimento in carcere si rivela necessario soltanto in casi eccezionali. Respinge, tuttavia, regolamentazioni o divieti schematici che non tengano conto della complessità di ciascun caso individuale. Al tempo stesso, il Comitato tecnico riconosce che esiste un potenziale di miglioramento. La Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali (CCPCS) ha pertanto istituito uno speciale gruppo di lavoro incaricato di elaborare raccomandazioni rivolte ai corpi di polizia anche per quanto riguarda il fermo e il trasferimento all'aeroporto in vista del rimpatrio.

Paragrafo 28: 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. Il gruppo di lavoro istituito dalla CCPCS si occupa pertanto anche di questa

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

² Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (ordinanza sulla coercizione, OCoe; RS 364.3).

tematica (si veda quanto esposto in merito al par. 27 del rapporto). Il Comitato tecnico aggiunge, tuttavia, che non è possibile astenersi da ogni forma di coercizione nel quadro dei trasferimenti: in funzione del comportamento dei rimpatriandi, infatti, l'immobilizzazione può rivelarsi l'unico modo per garantire il trasferimento all'aeroporto.

Paragrafo 30: il Comitato tecnico sottolinea che, nel quadro dei rimpatri, si evita di norma di immobilizzare donne incinte. Al tempo stesso rileva che è ammessa l'immobilizzazione ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 OCoe, tra l'altro allo scopo di impedire atti violenti (lett. b) o di autolesionismo (lett. c). Pertanto, il Comitato tecnico ritiene che anche in questi casi debba continuare a essere ammessa l'immobilizzazione, nel rispetto del principio di proporzionalità, qualora la rimpatrianda esprima in modo credibile l'intenzione di compiere atti violenti o di autolesionismo. Il Comitato tecnico respinge pertanto un divieto generalizzato in tal senso. Rimanda al parere pertinente del Cantone per quanto riguarda le modalità dell'immobilizzazione in un caso concreto.

Paragrafo 33: il Comitato tecnico rammenta che l'immobilizzazione 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 - se del caso anche per impedire atti di autolesionismo.

Paragrafo 34: come in precedenti pareri, il Comitato tecnico sostiene che occorre evitare un divieto generale del mascheramento nel contesto dei fermi. Tuttavia, secondo il Comitato tecnico, il mascheramento dovrebbe essere utilizzato solo in casi specifici indicati, rispettando sempre il principio di proporzionalità. Pertanto, il Comitato tecnico si è rivolto già in passato alla CCPCS, pregandola di esaminare la tematica nell'ottica di un'ulteriore armonizzazione della prassi delle autorità cantonali di polizia. Per quanto riguarda i casi specifici concreti, il Comitato tecnico rimanda al relativo parere del Cantone.

Paragrafi 39 e 43: il Comitato tecnico rileva 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.

Paragrafo 44: 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 mantenere l'immobilizzazione completa per l'intera 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 (2 su 108 rimpatriandi adulti nel periodo in esame).

Informazione ai rimpatriandi

Paragrafo 55: 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 (cfr. art. 29 OCoe). Pertanto, i rimpatriandi sono già informati previamente sulle modalità del rimpatrio e sui possibili mezzi coercitivi

Rimpatrio di famiglie con figli

Paragrafo 57: come già gli scorsi anni, il Comitato tecnico sottolinea nuovamente che secondo l'articolo 26f OEAE 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.

Rimpatrio a bordo di voli di linea

Paragrafi 61 e 62: il Comitato tecnico ribadisce che i livelli di esecuzione 2 e 3 costituiscono rimpatri con scorta di polizia a bordo di voli di linea. 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. L'immobilizzazione viene inoltre decisa in funzione delle circostanze del caso specifico e in ossequio al principio di proporzionalità. Per questo motivo, nel quadro dei rimpatri a bordo di voli di linea occorre optare per il livello di esecuzione 2 o 3 in situazione e con riferimento al caso specifico. 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. Nel quadro di un'eventuale modifica dell'ordinanza, la Confederazione vaglierà a tempo debito una possibile modifica del tenore dell'articolo 28 OCoe.

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

Paragrafo 75: il Comitato tecnico sostiene che, dal punto di vista delle autorità esecutive, le prime esperienze maturate con l'obbligo del test introdotto il 2 ottobre 2021 (art. 72 LStrI) sono del tutto positive. La maggior parte dei Cantoni ha già applicato con successo la normativa afferente e ha già svolto test COVID-19 coatti. 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.

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

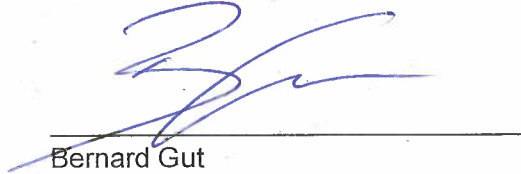
Presidenza Cantoni

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 Karin Keller-Sutter, capo del DFGP, Palazzo federale ovest, 3003 Berria
- Consigliere di Stato Fredy Fässler, presidente della CCPCS, Casa dei Cantoni, Speichergasse 6, casella postale 690, 3000 Berna 7