



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

Posta A

Federazione delle chiese protestanti della
Svizzera (FCPS)
Signor Philippe Woodtli
Responsabile
Sulgenauweg 26, Casella postale
3000 Berna 23

Numeri di riferimento/incarto: COO.2180.101.7.200964 / 201/2011/01168
3003 Berna-Wabern, 16 aprile 2012

Parere del Comitato tecnico Ritorno e esecuzione degli allontanamenti in merito alle osservazioni e raccomandazioni dell'organo peritale (progetto pilota monitoraggio dei rimpatri 2011)

Egregio signor Woodtli,
Egregio signor Röthlisberger,

il Comitato tecnico Ritorno e esecuzione degli allontanamenti (Comitato tecnico) Vi ringrazia per le osservazioni e raccomandazioni formulate in margine alla fase pilota del monitoraggio e trasmesse con lettera del 31 gennaio 2012 a nome dell'organo peritale. Ringrazia altresì il signor Simon Röthlisberger, addetto alla migrazione della Federazione delle chiese protestanti della Svizzera (FCPS), per la presentazione preliminare delle raccomandazioni in occasione della seduta del 19 gennaio 2012.

Il Comitato tecnico ha preso atto con interesse delle osservazioni e raccomandazioni dell'organo peritale, in merito alle quali esprime qui di seguito il proprio parere, secondo quanto convenuto nel quadro del progetto pilota.

Premessa

Il Comitato tecnico rammenta che il rimpatrio a bordo di un volo speciale rappresenta l'ultima ratio per imporre la volontà del Legislatore. Prima che si giunga a questa soluzione estrema, gli interessati hanno la possibilità di lasciare autonomamente la Svizzera beneficiando – per quanto legalmente possibile – di un aiuto al ritorno. Se non accettano tale opzione, è proposto loro di farsi accompagnare all'aeroporto da agenti di polizia, con accompagnamento fino all'imbarco a bordo di un volo di linea, e di lasciare poi la Svizzera

senza impiego di misure coercitive e senza scorta di polizia (livello d'esecuzione 1) oppure sotto scorta di polizia (livello d'esecuzione 2). Come rilevato anche nelle osservazioni e raccomandazioni dell'organo peritale, il rimpatrio a bordo di un volo speciale (livello d'esecuzione 4) interviene dunque solo quale ultima ratio, conformemente al modello di rimpatrio coatto a quattro livelli descritto all'articolo 28 dell'ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Ordinanza sulla coercizione, OCoe; RS 364.3).¹

Il rimpatrio a bordo di un volo speciale costituisce per tutte le persone coinvolte, quindi anche per le autorità esecutive, la modalità più ardua e onerosa, anche dal punto di vista finanziario. Va tuttavia rilevato che questo livello d'esecuzione costituisce l'eccezione. Negli anni 2009-2011 sono state rimpatriate in questo modo solo 618 persone. In compenso 7 175 persone sono partite in maniera autonoma e controllata (perlopiù beneficiando di un aiuto al ritorno) e 16 532 secondo il livello d'esecuzione 1. Nel periodo indicato, i rimpatri coatti a bordo di un volo speciale hanno pertanto rappresentato solo il 2,5 per cento delle partenze controllate per via aerea e il 3,7 per cento dei rimpatri coatti. Come detto, questi casi sono dunque l'eccezione, mentre la stragrande maggioranza delle persone tenute a lasciare la Svizzera lo fa a bordo di un aereo di linea senza scorta di polizia.

Il Comitato tecnico si pronuncia come segue in merito alle singole raccomandazioni:

1. Preparazione delle persone da trasferire e informazione in merito ai voli speciali

Il Comitato tecnico concorda con l'organo peritale che i voli speciali rappresentano per tutte le persone coinvolte una situazione d'eccezione. Di qui la necessità, sempre che non si comprometta l'esecuzione medesima del rinvio, di informare e sentire in anticipo l'interessato, come previsto dall'articolo 27 capoverso 2 della legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (legge sulla coercizione, LCoe; RS 364.0).

Va altresì rilevato che durante la fase introduttiva del processo di rimpatrio, la persona da trasferire è ripetutamente informata delle conseguenze del rifiuto di partire (p. es. durante il colloquio con le autorità cantonali in vista della partenza). Proprio nel senso di questa informazione, lo scorso anno il Comitato tecnico ha predisposto un opuscolo informativo in cui presenta in immagini i diversi livelli d'esecuzione. L'opuscolo si trova ora in fase di stampa. Non appena sarà disponibile, il Comitato tecnico invierà ai Cantoni una circolare in cui rammenterà le prescrizioni dell'articolo 27 capoverso 2 LCoe e presenterà il nuovo ausilio visuale. Il Comitato tecnico ritiene in questo modo di rispondere alla raccomandazione.

2. Assistenza medica a bordo del volo speciale: trasferimento dell'incarto del paziente e consegna dei medicinali

In linea di principio, nell'adempimento del loro obbligo legale secondo l'articolo 18 OCoe, le autorità cantonali d'esecuzione sono tenute a confermare per scritto l'idoneità al trasporto di ogni persona da trasferire. La conferma dev'essere fornita in concomitanza con l'annuncio in vista del volo speciale. Siccome tra l'annuncio e l'esecuzione del volo intercorrono spesso diverse settimane, due o tre giorni prima della partenza occorre confermare l'idoneità al trasporto. Il modulo per la conferma dell'idoneità al trasporto (modulo di trasporto) contiene

¹ La prassi odierna non ricorre più al livello d'esecuzione 3, ossia al rimpatrio a bordo di un aereo di linea con scorta di due agenti di polizia in civile e nel cui contesto, all'occorrenza, è ammesso l'uso di manette o di altri mezzi d'immobilizzazione nonché della forza fisica.

una rubrica destinata alle osservazioni del medico del carcere in merito a eventuali problemi medici o cure necessarie. Secondo l'articolo 18 capoverso 2 OCoe, il medico può subordinare il trasporto a determinate condizioni. Tali condizioni sono parimenti menzionate nel modulo di trasporto. In caso di problemi medici o qualora la persona da trasferire necessiti di medicinali, il medico del carcere è pregato di allegare al modulo di trasporto i pertinenti rapporti medici e elenchi di medicinali. Questi dati sono comunicati al medico che accompagna il volo speciale.

Nonostante le prescrizioni restrittive suesposte, capita che gli incarti medici siano incompleti o che determinati documenti non vengano consegnati tempestivamente o lo siano solo su richiesta. Per adempiere al proprio compito e assumere pienamente la responsabilità medica del caso, il medico accompagnante deve tuttavia disporre dei dati relativi all'anamnesi medica della persona da trasferire. Sia l'UFM sia i Cantoni riconoscono, pertanto, che la situazione odierna è lacunosa. Al momento stanno analizzando i problemi inerenti al flusso delle informazioni mediche e adeguando conseguentemente gli iter connessi alla scorta medica a bordo dei voli speciali.

Sinora i voli speciali sono accompagnati da medici indipendenti incaricati all'uopo dall'UFM, mentre i rapporti con i soccorritori sono retti da contratti con i fornitori di prestazioni (ospedali) che ne sollecitano l'intervento. L'UFM ha deciso di conferire l'intero mandato relativo alla scorta medica a bordo dei voli speciali a un centro di competenze ad hoc, incaricato di reclutare sia i medici sia i soccorritori, di assicurarne la formazione e il perfezionamento e di pianificarne e organizzarne gli interventi. Il centro di competenze dovrà gestire gli incarti medici e assicurarne il flusso. Nell'aprile 2012 sarà bandito un pertinente concorso. In base all'esperienza si può prevedere che l'intero iter prenderà su per giù sei mesi, per cui il nuovo centro di competenze dovrebbe essere operativo attorno al mese di novembre 2012. In questo modo si risponde pienamente anche alla presente raccomandazione.

3. Assistenza medica dopo la consegna alle autorità dello Stato di destinazione

Anzitutto va rilevato che il monitoraggio dei voli speciali secondo l'articolo 15f capoverso 1 dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281) si conclude con la consegna della persona alle autorità dello Stato di destinazione. Va altresì rilevato che, in caso di decisione d'asilo negativa o di decisione di non entrata nel merito, l'UFM esamina se l'esecuzione dell'allontanamento è ragionevolmente esigibile. In caso contrario dispone l'ammissione provvisoria secondo l'articolo 44 capoverso 2 della legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31). Nell'esame sono considerati anche eventuali problemi di salute che rendano impossibile l'allontanamento verso lo Stato d'origine. La decisione di allontanamento può essere impugnata con rimedi giuridici, per cui la decisione in merito all'esigibilità dell'esecuzione può incombere in ultima istanza al Tribunale amministrativo federale (TAF). Se anche il TAF decreta l'esigibilità, se ne deve dedurre che l'interessato potrà beneficiare di un'adeguata assistenza medica nello Stato di destinazione.

Per quanto concerne il caso individuale citato dall'organo peritale e concernente un trasferimento Dublino, va detto che nel quadro dei trasferimenti Dublino, la competenza per la persona trasferita passa, con la consegna, alle autorità dello Stato di destinazione. L'UFM le informa anticipatamente in merito all'eventuale necessità di un'assistenza medica e inoltra loro gli attestati medici tradotti nella lingua del caso o in inglese. A trasferimento avvenuto, l'assistenza medica compete alle autorità dello Stato di destinazione.

Nel quadro della procedura Dublino si deve partire dal presupposto che tutti gli Stati Dublino applicano i medesimi standard in ambito medico e sono pertanto in grado di garantire agli interessati un'assistenza medica adeguata. Se l'interessato è idoneo al trasporto, il trasferimento verso un altro Stato Dublino competente per trattare la domanda d'asilo è sospeso unicamente in presenza di fattori rilevanti preponderanti che rendano l'allontanamento problematico sotto il profilo umanitario. Questa prassi è avallata anche dal TAF. Ora, nel caso in narrativa non erano riuniti i presupposti necessari per una sospensione del trasferimento. La negligenza da parte delle autorità dello Stato di destinazione, che non hanno provveduto a garantire la necessaria assistenza medica, non basta a giustificare la sospensione; del resto, una siffatta negligenza non è di per sé prevedibile e la sospensione del trasferimento non è il mezzo adeguato per evitare simili problemi (assistenza medica dopo la consegna della persona da trasferire).

Il Comitato tecnico ritiene che l'assistenza medica dopo il trasferimento Dublino incombe alle autorità dello Stato di destinazione, le quali fanno il necessario affinché tale assistenza sia effettivamente garantita. L'UFM inoltra alle competenti autorità dello Stato di destinazione le pertinenti informazioni in suo possesso.

4. Raccomandazione tecnica concernente l'imbarco

Il Comitato tecnico concorda con l'organo peritale che la situazione descritta nelle raccomandazioni comporta rischi di caduta sia per la persona da trasferire sia per gli agenti di scorta. Il Comitato tecnico vaglierà pertanto approfonditamente la raccomandazione, alla ricerca di una soluzione che garantisca a tutte le persone coinvolte un accesso sicuro anche a bordo di velivoli di piccole dimensioni.

5. Proporzionalità delle misure coercitive: cattura e immobilizzazione

a. Cattura

Il Comitato tecnico vaglierà approfonditamente i possibili modi di favorire lo scambio intercantonale in merito a vantaggi e inconvenienti delle varie dottrine d'impiego. Per principio, l'effetto sorpresa al momento dell'accesso alla cella va tuttavia sfruttato solo qualora vi sia motivo di ritenere che la persona da trasferire adotterà comportamenti violenti tali da ledere la propria incolumità fisica o quella di terzi. Le autorità esecutive adegueranno le loro modalità d'intervento alle circostanze del caso individuale – come per il ricorso ai mezzi d'immobilizzazione secondo l'articolo 23 OCoe.

b. Accompagnamento all'aeroporto

Oltre alle prescrizioni dell'articolo 23 OCoe (cfr. punto 5c), nell'impiegare mezzi coercitivi durante l'accompagnamento all'aeroporto occorre osservare anche la normativa cantonale. Contrariamente alla fase di volo, durante l'accompagnamento è per esempio autorizzato l'uso di mezzi d'immobilizzazione metallici. Nel caso individuale è la polizia cantonale competente a decidere circa la proporzionalità dell'impiego di mezzi coercitivi. Il Comitato tecnico è conscio delle divergenze dottrinali esistenti in questo ambito da un Cantone all'altro. Analogamente alle modalità descritte al punto 5a, il Comitato tecnico vaglierà tuttavia le possibilità di favorire lo scambio intercantonale, ovvero le possibilità a disposizione del comitato stesso d'influire sull'impiego di mezzi coercitivi durante l'accompagnamento all'aeroporto.

c. Immobilizzazione al suolo e durante il volo

Secondo l'articolo 23 OCoe, l'immobilizzazione durante il trasporto è ammessa unicamente per impedire la fuga, atti violenti o atti di autolesionismo. L'impiego di pertinenti mezzi è pertanto retto dal principio di proporzionalità; è cioè deciso in funzione delle circostanze del caso individuale, segnatamente del pericolo concreto che costituisce la persona da trasferire. Nella valutazione dei rischi entrano in linea di conto la situazione personale dell'interessato e il suo comportamento passato. In funzione del suo comportamento (forte resistenza fisica, tentati atti di violenza nei confronti dei membri della scorta ecc.), l'interessato è parzialmente o completamente immobilizzato. L'immobilizzazione può essere di natura temporanea, nel cui caso è in parte o del tutto rimossa non appena l'interessato si è calmato e non rappresenta più un rischio per la sicurezza. Può però essere ripristinata o potenziata se il comportamento dell'interessato lo giustifica. Il capogruppo – che ha seguito una formazione ad hoc proprio per gestire queste situazioni – procede alla pertinente valutazione per l'intera durata del rimpatrio.

Accanto alla valutazione del caso individuale non bisogna però perdere di vista i rischi per la sicurezza globale del volo. L'esperienza ha permesso di individuare in particolare un rischio legato alla dinamica di gruppo che sembra svilupparsi tra persone rimpatriate immobilizzate e non, le ultime tentando talvolta di liberare le prime. Conformemente al catalogo di misure di ottimizzazione dei voli speciali per motivi di polizia di sicurezza, adottato l'8 aprile 2010 dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e di polizia (CDCGP), a bordo di determinati voli considerati a rischio vanno, pertanto, trasportate solo persone immobilizzate. Ovviamente deve trattarsi di un'immobilizzazione – parziale o completa che sia – consona al principio della proporzionalità.

La nuova immobilizzazione modulare di cui parla la raccomandazione allarga il margine di manovra delle autorità esecutive, introducendo la possibilità di passare da un'immobilizzazione parziale a una completa (peraltro relativamente rara) e viceversa. L'immobilizzazione modulare è stata approvata dal Comitato tecnico nel quadro di un progetto pilota. Nei prossimi mesi verrà certificata formalmente conformemente all'articolo 13 OCoe. Nell'insieme va rilevato che l'impiego di mezzi d'immobilizzazione deve essere valutato regolarmente. In particolare, durante i rimpatri per via aerea la scorta e il caposquadra sono chiamati ad analizzare ed eventualmente adeguare i mezzi d'immobilizzazione. Il Comitato tecnico ritiene pertanto che, sotto il profilo della proporzionalità, le misure coercitive sono applicate in maniera adeguata.

Distinti saluti

I copresidenti del Comitato tecnico Ritorno e esecuzione degli allontanamenti

Service de la population du canton
de Vaud



Erich Dürst
Chef de la division asile

Ufficio federale della migrazione



Philipp Haas
Capodivisione Procedura alla centrale e ritorno