



Sintesi del rapporto della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) relativo al monitoraggio dei rinvii in applicazione della legislazione sugli stranieri da aprile 2018 a marzo 2019

1. La presente sintesi del rapporto della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) relativo al monitoraggio dei rinvii in applicazione della legislazione sugli stranieri da aprile 2018 a marzo 2019 costituisce una ricapitolazione delle principali constatazioni e raccomandazioni della Commissione durante il periodo in rassegna¹. Comprende inoltre un riassunto del capitolo dedicato alla carcerazione amministrativa di migranti minorenni durante il periodo 2017 e 2018².
2. La CNPT monitora³ tutti i rinvii per via aerea del livello 4⁴. Dal 2016 si concentra in particolare sulla fase del trasporto all'aeroporto da parte della polizia, giudicata quella più sensibile⁵. La Commissione ricorda che il suo compito principale nell'ambito del controllo dell'esecuzione dei rinvii in applicazione della legislazione sugli stranieri⁶ consiste nell'osservare, alla luce delle pertinenti norme internazionali e nazionali, il trattamento riservato alle persone da rimpatriare. La CNPT verifica in particolare che le misure coercitive in occasione del trasporto all'aeroporto, dell'organizzazione all'aeroporto e del volo stesso rispettino il principio di proporzionalità conformemente alle disposizioni della legge sulla coercizione (LCoe⁷).
3. Per garantire il controllo dei rinvii in applicazione della legislazione sugli stranieri, la Commissione ha a disposizione, oltre ai suoi membri, una squadra attualmente composta da nove osservatori. Il monitoraggio riguarda in generale le fasi seguenti del rinvio coatto⁸: l'accompagnamento all'aeroporto delle persone da rinvviare; l'organizzazione a terra in aeroporto; il volo; l'arrivo all'aeroporto di destinazione e la consegna alle autorità dello Stato di destinazione⁹.

¹ Una versione dettagliata del rapporto è disponibile in francese. Fa fede tale versione.

² Nel dicembre 2018 la Commissione ha chiesto ai 26 Cantoni cifre attuali sul numero di minori, accompagnati o non accompagnati, oggetto, nel 2017 e 2018, di una misura coercitiva in applicazione della legislazione sugli stranieri.

³ Da luglio 2012 la Commissione accompagna tutti i rinvii per via aerea del livello 4.

⁴ Art. 28 cpv. 1 lett. d dell'ordinanza sulla coercizione (OCoe), RS 364.3.

⁵ Cfr. CNPT, «Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers de mai 2016 à mars 2017» (qui appresso, CNPT, Rapporto maggio 2016-marzo 2017), n. 1 e 2.

⁶ L'attuazione, da parte degli Stati firmatari, di un sistema efficace di controllo dei rinvii coatti è prevista dall'art. 8 par. 6 della direttiva sul rimpatrio. Cfr. anche l'art. 71a della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), RS 142.20.

⁷ RS 364.

⁸ Art. 15f dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OERE), RS 142.281.

⁹ Il mandato della CNPT è limitato al monitoraggio delle fasi sotto la giurisdizione della Svizzera. D'altronde, poiché mancano le risorse necessarie, la CNPT non è in grado di seguire le persone consegnate alle autorità dello Stato di destinazione.



4. Nel periodo in esame, la CNPT ha accompagnato 47 rinvii coatti per via aerea¹⁰, tutti del livello 4; nove di questi voli sono serviti all'esecuzione di rinvii in virtù dell'Accordo di associazione di Dublino, conformemente all'articolo 64a LStrl, e tre altri erano voli congiunti con l'Unione europea (UE). Nell'ambito dei rinvii per via aerea monitorati dalla CNPT sono state rimpatriate in totale 191 persone, tra cui 13 famiglie e 23 minori¹¹.
5. Gli osservatori della Commissione hanno accompagnato 33 trasferimenti all'aeroporto¹² dai Cantoni Argovia, Basilea-città, Berna, Giura, Ginevra, Neuchâtel, Turgovia, Vallese, Vaud e Zurigo¹³.
6. Nel periodo in esame, la collaborazione con la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), i corpi di polizia cantonali, le autorità cantonali della migrazione e l'organizzazione incaricata dell'assistenza sanitaria OSEARA SA può essere definita soddisfacente.
7. Nel complesso, la Commissione ha constatato che le persone che eseguono i rinvii si comportano in modo professionale e rispettoso nei confronti dei rimpatriandi. Le scorte hanno provveduto a fornire cibo e bevande ai rimpatriandi e agevolato a questi ultimi l'accesso ai gabinetti.
8. La Commissione giudica positivamente il fatto che nella maggior parte dei casi le rimpatriande erano accompagnate da scorte del medesimo sesso¹⁴. Ha tuttavia constatato due casi in cui scorte di polizia maschili hanno immobilizzato delle donne¹⁵. In uno dei due casi, la scorta era presente anche quando la rimpatrianda è stata lavata dopo essersi ricoperta di feci. La Commissione ha chiesto alle autorità cantonali di Zurigo di spiegare la presenza di una scorta di polizia maschile. Nella risposta la polizia aeroportuale di Zurigo ha spiegato che per scortare la rimpatrianda era stato impiegato personale femminile, ma che si è dovuto ricorrere a personale maschile per sostenere e sostituire temporaneamente quello femminile, che doveva lavarsi dopo l'incidente summenzionato¹⁶. Anche se gli argomenti addotti dalle autorità in riferimento all'immobilizzazione da parte di personale maschile sono comprensibili, la Commissione rammenta che la presenza di personale maschile di fronte a una donna svestita è inappropriata.

¹⁰ L'osservazione si è concentrata sull'organizzazione a terra, sul volo vero e proprio e sulla consegna alle autorità dello Stato di destinazione.

¹¹ Statistiche della CNPT sui voli monitorati dal 1° aprile 2018 al 31 marzo 2019.

¹² Nel presente rapporto, il termine «trasferimento» comprende la presa in consegna nel luogo di soggiorno e il trasferimento all'aeroporto da parte della polizia cantonale di uno o più rimpatriandi.

¹³ Nell'ambito dei suddetti trasferimenti, la Commissione ha osservato la presa in consegna delle persone da rimpatriare dai centri di carcerazione amministrativa in virtù della legislazione sugli stranieri, dai penitenziari usati in particolare per la carcerazione amministrativa, dai centri di transito, dagli alloggi per richiedenti l'asilo, dal domicilio delle persone stesse e dai posti di polizia.

¹⁴ Art. 24 cpv. 2, OCoe.

¹⁵ I due casi sono stati osservati agli aeroporti di Ginevra e Zurigo. Si veda CNPT, «Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers de mai 2014 à mai 2015» (qui appresso CNPT, Rapporto maggio 2014-maggio 2015), n. 31.

¹⁶ Risposta della polizia aeroportuale di Zurigo del 2 aprile 2019.



9. Complessivamente la Commissione giudica in modo positivo la presa in consegna di minori, in particolare di minori in età infantile, e di famiglie da rimpatriare.
10. La Commissione ha osservato due interventi nel Canton Vallese in occasione dei quali gli agenti di polizia erano incappucciati durante la presa in consegna presso uno stabilimento di carcerazione amministrativa. La Commissione ha chiesto alle autorità vallesane di precisare le ragioni dell'incappucciamento e queste ultime l'hanno giustificato adducendo motivi di sicurezza¹⁷. **Alla luce degli standard internazionali, la Commissione invita nuovamente le autorità, in particolare quelle vallesane, a rinunciare a interventi con agenti incappucciati¹⁸.**
11. La Commissione approva il fatto che circa il 43 per cento dei 33 trasferimenti osservati è stato effettuato senza che gli agenti usassero mezzi di immobilizzazione¹⁹. Ciononostante, il 39 per cento dei rimpatriandi è stato parzialmente immobilizzato durante il trasferimento²⁰, in alcuni casi le manette sono state applicate con le braccia sul dorso²¹. In due casi sono state applicate cavigliere²². **La Commissione esorta le autorità a rinunciare in linea di principio a qualsiasi mezzo coercitivo durante il trasferimento e di limitarne l'applicazione ai casi di rischio manifesto per la loro sicurezza o per quella altrui²³.**
12. Su tredici casi di trasferimenti di famiglie osservati, 3 genitori (madre e/o padre) sono stati parzialmente immobilizzati. **La Commissione constata con soddisfazione una diminuzione del numero di genitori immobilizzati in occasione del rinvio. Invita tuttavia le autorità a tenere conto della vulnerabilità dei rimpatriandi²⁴ e a rinunciare alle immobilizzazioni.**

¹⁷ Nella risposta del 30 agosto 2018, la polizia cantonale del Vallese precisa che l'intervento di agenti incappucciati è previsto soltanto per rimpatriandi di sesso maschile il cui rinvio rientra nel livello 4.

¹⁸ Cfr. Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), Allontanamento di stranieri con mezzo aereo, Estratto dal 13° Rapporto generale del CPT, CPT/Inf (2003) 35-part, 2003, n. 38; Comitato contro la tortura (CAT), Conclusioni e raccomandazioni relative al quarto rapporto periodico della Svizzera, CAT/C/CR/34/CHE, 21 giugno 2005, n. 4, lett. J ; Consiglio d'Europa (CdE), Vingt principes directeurs sur le retour forcé (qui appresso CdE, Venti principi guida sul rinvio forzato), settembre 2005, principio 18.

¹⁹ L'uso di mezzi d'immobilizzazione è retto dagli articoli 6a e 23 OCoe. Cfr. anche CDDGP, Procédures types relatives aux questions médicales et aux mesures de contrainte lors de la prise en charge et des transferts à l'aéroport, aprile 2015, che sottolinea l'importanza del principio di proporzionalità in occasione della presa in consegna nel luogo di detenzione e del trasferimento all'aeroporto del rimpatriando.

²⁰ Cfr. CPT, *Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom from 22 to 24 October 2012* (disponibile in inglese), CPT/Inf (2013) 14, n. 20. La CPT giudica eccessivo l'uso delle manette per più ore allorquando una persona si trova sotto stretta sorveglianza di due agenti di scorta esperti; 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, 4 luglio 2017, n. 18.

²¹ Frontex, *Guide for joint return operations coordinated by Frontex* (disponibile in inglese), 12 maggio 2016, n. 5.6. «When using handcuffs, handcuffing returnees behind the back during transportation should be prohibited, given the potential for discomfort to the person concerned and the risk of injury in case of accident.»

²² Questi casi sono stati osservati nei Cantoni Ginevra e Lucerna.

²³ Cfr. CNPT, «Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatif au contrôle des renvois en application du droit des étrangers d'avril 2017 à mars 2018» (qui appresso, CNPT, Rapporto aprile 2017-marzo 2018), n. 19.

²⁴ Cfr. CNPT, Rapporto maggio 2016-marzo 2017, n. 20.



13. In due casi i rimpatriandi sono stati completamente immobilizzati a titolo preventivo per l'intera durata del trasferimento all'aeroporto²⁵. In uno dei due casi è stato usato anche un casco d'allenamento. Nell'altro caso il rimpatriando è stato immobilizzato su una sedia a rotelle. **Benché si tratti di casi isolati, la Commissione ricorda che l'immobilizzazione completa dovrebbe essere applicata soltanto nel caso in cui i rimpatriandi si oppongano fisicamente al rinvio²⁶ e costituiscano un rischio per loro stessi o altrui. Inoltre, la Commissione invita le autorità a rinunciare all'impiego di sedie a rotelle in occasione dei rimpatri²⁷.**
14. Nel periodo in rassegna, la Commissione ha constatato con soddisfazione che gli agenti di polizia hanno rinunciato all'uso di manette modulari²⁸ nel 48 per cento dei casi, conformemente alle direttive della CDDGP sui voli speciali, secondo cui va evitato qualsiasi tipo di immobilizzazione²⁹. D'altronde, durante il volo le misure di immobilizzazione sono state in generale alleggerite o nella maggior parte dei casi abolite. **La Commissione esorta i corpi de polizia cantonali a proseguire i loro sforzi nel mettere in atto le direttive della CDDGP.**
15. La Commissione ha accompagnato tre voli europei congiunti, due dei quali organizzati dalla Svizzera. Nella maggior parte dei casi osservati, la scorta di polizia ha rinunciato a immobilizzare parzialmente i rimpatriandi³⁰. Tuttavia, tre persone sono state completamente immobilizzate a causa della loro resistenza fisica o in occasione dell'organizzazione a terra e dell'imbarco. I mezzi di immobilizzazione, parziale o completa, sono stati completamente tolti nel corso del volo.
16. Nell'ambito di un rinvio verso il Kosovo³¹, quattro membri dell'ufficio di mediazione di tale Stato hanno sorvegliato la consegna di otto rimpatriandi alle autorità kosovare, tra cui una famiglia con tre figli. I rimpatriandi sono stati presi in consegna dalla polizia kosovara a bordo dell'aereo e successivamente scortati al controllo dei passaporti e all'ufficio dei rimpatri del Ministero degli interni, situato all'aeroporto di Pristina, dove hanno ricevuto

²⁵ I casi sono stati osservati in occasione di trasferimenti dal Canton Argovia.

²⁶ Cfr. CNPT, «Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relatifs au contrôle des renvois en application du droit des étrangers de mai 2013 à avril 2014» (qui appresso CNPT, Rapporto maggio 2013-aprile 2014), n. 13 e Rapporto maggio 2014-aprile 2015, n. 14.

²⁷ Cfr. in particolare CNPT, Rapporto maggio 2013-aprile 2014, n. 25; Rapporto maggio 2014-aprile 2015, n. 30; Rapporto aprile 2015-aprile 2016, n. 17 e Rapporto maggio 2016-marzo 2017, n. 21.

²⁸ Immobilizzazione: uso di mezzi d'immobilizzazione ai polsi, alle caviglie e alle braccia e applicazione di una cintura. Di regola le persone sono immobilizzate ai polsi per mezzo di manette fissate a una cintura. In caso di forte resistenza, le misure di coercizione possono essere intensificate e il rimpatriando può essere completamente immobilizzato (mediante cavigliere e manette fissate a una cintura).

²⁹ CDDGP, Direttive per i voli speciali, 1° gennaio 2016.

³⁰ Cfr. CDDGP, Direttive per i voli speciali e Frontex, *Guide for joint return operations by air coordinated by Frontex*.

³¹ In occasione di un rinvio, la CNPT ha avviato un progetto pilota con l'ufficio di mediazione del Kosovo (*The Ombudsperson Institution of the Republic of Kosovo*), al fine di garantire il controllo della consegna dei rimpatriandi alle autorità del Paese di destinazione. I rappresentanti dell'ufficio di mediazione erano presenti all'aeroporto di destinazione e hanno osservato le operazioni di consegna dei rimpatriandi.



informazioni sulla procedura di rimpatrio. I rimpatriandi non sono mai stati immobilizzati. Avrebbero avuto la possibilità di rendersi al soccorso medico dell'aeroporto, ma hanno dichiarato di non avere problemi particolari di salute. Dopo i suddetti controlli, i rimpatriandi hanno lasciato l'aeroporto. Le autorità li hanno trasportati gratuitamente al loro luogo di soggiorno.

17. Nel periodo in rassegna la Commissione non ha osservato alcun caso in cui i figli sono stati separati dai genitori mediante un collocamento extra familiare prima del rinvio³². Per contro la Commissione ha osservato tre casi di rinvii scaglionati³³. **Alla luce della sua raccomandazione precedente, la Commissione rammenta che tutte le decisioni di rinvio scaglionato devono tenere conto dell'interesse superiore dei figli e dell'unità familiare³⁴.**
18. In seguito al rapporto pubblicato nel giugno 2018 dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, che invitava il Consiglio federale a vegliare affinché nessun minore di meno di 15 anni sia messo in carcerazione amministrativa e siano trovate altre soluzioni per i minori accompagnati³⁵, la Commissione ha deciso di procedere a un sondaggio su scala nazionale sulla situazione dei migranti minorenni che nel 2017 e 2018 sono stati oggetto di misure coercitive in applicazione della legislazione sugli stranieri. Ha in seguito esaminato le risposte dei 26 Cantoni alla luce delle pertinenti norme nazionali e internazionali.
19. Dall'inizio del suo mandato, la Commissione ha dedicato particolare attenzione alle misure coercitive pronunciate in applicazione della legislazione sugli stranieri, soprattutto alla carcerazione amministrativa in vista del rinvio. Basandosi sulla legge federale del 20 marzo 2009³⁶ sulla Commissione per la prevenzione della tortura, la Commissione visita periodicamente gli istituti che accolgono persone oggetto di questa misura coercitiva ed esamina la conformità delle condizioni di carcerazione con gli standard internazionali e nazionali³⁷.
20. La carcerazione amministrativa³⁸ è una misura coercitiva che ha il solo scopo di garantire l'esecuzione del rinvio o dell'espulsione di stranieri sprovvisti di un permesso di soggiorno in Svizzera. Poiché non si tratta di una detenzione di carattere penale, il regime della

³² Cfr. in merito DTF 2C_1052/2016, 2C_1053/2016 del 26 aprile 2017.

³³ I casi sono stati osservati nei Cantoni Basilea-Campagna e Vaud.

³⁴ Cfr. CNPT, Rapporto aprile 2017-marzo 2018, n. 46.

³⁵ Commissione di gestione del Consiglio nazionale, Detenzione amministrativa dei richiedenti l'asilo, 26 giugno 2018. Cfr. anche Fondazione Terre des Hommes, État des lieux sur la détention administrative des mineur·e·s migrant·e·s en Suisse, 7 dicembre 2018, https://www.tdh.ch/sites/default/files/tdh_plaidoyer-ch_201811_fr.pdf.

³⁶ RS 150.1.

³⁷ I rapporti sulle visite della CNPT sono reperibili sul sito <https://www.nkvf.admin.ch>.

³⁸ L'espressione «carcerazione amministrativa» comprende varie forme di carcerazione che differiscono a seconda del motivo e dello scopo della misura: carcerazione preliminare (art. 75 LStrl), carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStrl), carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 76a LStrl), carcerazione in vista di rinvio coatto per carente collaborazione nel procurare i documenti di viaggio (art. 77 LStrl) e carcerazione cautelativa (art. 78 LStrl).



carcerazione amministrativa deve essere meno severo³⁹ rispetto a qualsiasi tipo di carcerazione penale. La carcerazione amministrativa può essere disposta soltanto a condizioni molto rigide⁴⁰, di regola dalle autorità del Cantone che esegue il rinvio o l'espulsione⁴¹, e non può superare 18 mesi⁴². Per ordinarla deve essere in corso una procedura di rinvio o di espulsione⁴³. La legislazione sugli stranieri prevede anche altre forme di detenzione quali il fermo, che però non può superare tre giorni⁴⁴.

21. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo (CDF)⁴⁵ stabilisce che la carcerazione di un minore⁴⁶ deve costituire un provvedimento di ultima ratio ed avere la durata più breve possibile⁴⁷. Nel contesto della migrazione, la detenzione di minori, accompagnati o non accompagnati da un adulto, è inammissibile in considerazione del principio dell'interesse superiore del minore⁴⁸, che deve prevalere sullo status di immigrato⁴⁹. Nel caso di minori accompagnati da uno dei genitori o da entrambi, se l'interesse superiore del minore richiede il mantenimento dell'unità familiare, l'obbligo di non privare il minore della sua libertà si estende anche ai genitori e implica pertanto che le autorità adottino provvedimenti alternativi alla carcerazione, a vantaggio di tutta la famiglia⁵⁰.

22. Nella sua recente giurisprudenza sulla carcerazione di migranti minorenni, accompagnati o non accompagnati, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha sistematicamente concluso che si tratta di una violazione degli articoli 3 (divieto di

³⁹ DTF 122 II 49 consid. 5 pag. 52 segg. e DTF 122 II 299; CdE, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, principe 10 n. 1; cfr. anche CPT, Personnes retenues en vertu de législations relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, CPT/Inf(97)10-part, 2017, n. 29; CPT, Rétention des migrants, CPT/Inf(2017)3, marzo 2017 (qui appresso CPT, Detenzione di migranti), pag. 1.

⁴⁰ Art. 73 segg. LStrl; art. 15, UE, Direttiva sul rimpatrio; CPT, Garanties pour les étrangers en situation irrégulière privés de liberté, CPT/Inf(2009)27-part, 2009, n. 80; CPT, Rétention des migrants, pag. 2.

⁴¹ Art. 80 e 80a segg., LStrl.

⁴² Art. 79 cpv. 1 LStrl.

⁴³ Art. 5 cpv. 1 lett. f della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), RS 0.101.

⁴⁴ Art. 73 LStrl.

⁴⁵ Convenzione delle Nazioni Unite del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (CDF), RS 0.107.

⁴⁶ Art. 1 CDF, «Ai sensi della presente Convenzione si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile»

⁴⁷ Art. 37 lett. b CDF.

⁴⁸ Art. 3 e 22 CDF; Comitato dei diritti del fanciullo (CRC), Osservazione generale n. 14. Diritto del fanciullo alla considerazione permanente del suo interesse superiore (art. 3 par. 1), CRC/C/GC/14, 29 maggio 2013.

⁴⁹ CRC, Osservazione generale n.°6, Trattamento dei fanciulli non accompagnati e dei figli separati dai genitori al di fuori del loro Paese d'origine, 1° settembre 2005, CRC/GC/2005/6, n. 61; Comitato per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (CMW) e CRC, Osservazione generale congiunta rispettivamente n. 4 e n. 23 sugli obblighi degli Stati in materia di diritti dei fanciulli nel contesto della migrazione internazionale nei Paesi d'origine, di transito, di destinazione e di ritorno; CMWC/GC/a- CRC/C/GC/23, 16 novembre 2017, n. 5, 7, 10; CRC, *Report of the 2012 day of general discussion, The rights of all children in the context of international migration*, 2012, n. 78; Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (APCE), *Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants* risoluzione 2020 (2014), n. 1 e 3.

⁵⁰ Cfr. Nazioni Unite, Relatore speciale sulla tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, Rapporto alla 22ª sessione del Consiglio dei diritti dell'uomo, A/HRC/22/53, n. 80; Nazioni Unite, Gruppo di lavoro sulla carcerazione arbitraria, *Revised delibervation no.5 on deprivation of liberty of migrants*, 7 febbraio 2018, n. 40; Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), *Position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*, gennaio 2017.



trattamenti inumani e degradanti) e/o 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁵¹ (CEDU), in particolare a causa della durata e delle condizioni di detenzione, inappropriate all'età e alle esigenze dei minori⁵². La Corte EDU rammenta che, nel caso di minori accompagnati, le autorità devono impiegare tutti i mezzi necessari al fine di limitare la carcerazione e salvaguardare effettivamente il diritto del minore alla vita familiare⁵³. Per le famiglie, le autorità devono pertanto trovare soluzioni concrete alternative alla carcerazione, tenendo conto dell'interesse superiore del minore⁵⁴.

23. In Svizzera, la legislazione federale vieta la carcerazione preliminare, la carcerazione in vista di rinvio coatto e la carcerazione cautelativa di fanciulli e adolescenti che non hanno compiuto i 15 anni⁵⁵. Per contro, gli adolescenti che hanno compiuto 15 anni possono essere incarcerati. La durata della carcerazione di minori tra i 15 e i 18 anni è limitata a un anno⁵⁶.
24. La forma della detenzione deve distinguere tra persone incarcerate prima di essere giudicate e quelle che scontano una pena⁵⁷ nonché tenere conto delle esigenze dei minori non accompagnati e delle famiglie con figli⁵⁸. Queste ultime devono disporre di un alloggio separato che garantisca loro un'intimità appropriata. I minori non accompagnati non dovrebbero essere collocati in penitenziari⁵⁹. Devono avere accesso ad attività di svago, tra cui attività di gioco e ricreative consoni alla loro età, e, in funzione della durata della permanenza, all'istruzione⁶⁰.

⁵¹ RS 0.101.

⁵² Corte EDU, Rahimi contro la Grecia, 8687/08 (2011), n. 95; Mohamad contro la Grecia, 70586/11 (2014), n. 62, 86; Kanagaratnam e altri contro il Belgio, 1529/09 (2012), n. 68; Popov contro la Francia, 39472/07 e 39474/07 (2012), n. 102-103; S.F. e altri contro la Bulgaria, 8138/16 (2017) n. 79-83, 93; Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar contro Malta, 25794/13 e 28151/13 (2016), n. 111-115; A.B. e altri contro la Francia, 11593/12 (2016), R.M. e M.M. contro la Francia, 33201/11 (2016), A.M. e altri contro la Francia, 24587/12 (2016), R.K contro la Francia, 68264/14 (2016), R.C. contro la Francia, 76491/14 (2016); Bistieva e altri contro la Polonia, n° 75157114, 10 aprile 2018, n. 78, 85 e 88.

⁵³ Corte EDU Rahimi contro la Grecia, n. 8687/08, 5 aprile 2011; Popov contro la Francia, 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012, n. 147. A.B e altri contro la Francia, 12 luglio 2016, n. 120 segg.; Bistieva e altri contro la Polonia, n. 75157114, 10 aprile 2018, n. 78, 85 e 88.

⁵⁴ Corte EDU Popov contro la Francia, 39472/07 e 39474/07, 19 gennaio 2012, n. 119 e 121; A.B e altri contro la Francia, n°11593/12, 12 luglio 2016, n. 120.

⁵⁵ Art. 80 cpv. 4 e 80a cpv. 5 LStrl: le stesse regole si applicano alla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. Cfr. anche CPT, Rétention des migrants pag. 9.

⁵⁶ Art. 79 cpv. 2 LStrl.

⁵⁷ Art. 81 cpv. 2 LStrl; DTF 122 II 49 consid. 5a pag. 53; DTF 123 I 221 consid. II/1b pag. 231; DTF 122 I 222 consid. 4b pag. 230.

⁵⁸ Art. 81, al. 3, LStrl.

⁵⁹ Art. 17 par. 2, UE, Direttiva sul rimpatrio e art. 11 par. 3 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (qui appresso UE, Direttiva sull'accoglienza) per rinvio dell'art. 81 cpv. 4 LStrl e art. 28 par. 4 del regolamento (UE) n. 604/2013 del parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Per la Svizzera la direttiva sull'accoglienza è vincolante soltanto nell'ambito delle procedure Dublino.

⁶⁰ Art. 17 par. 3, UE, Direttiva sul rimpatrio.



25. L'analisi comparativa delle informazioni trasmesse dai Cantoni evidenzia una prassi eterogenea riguardo alla carcerazione di migranti minorenni, accompagnati o non accompagnati, in applicazione della legislazione sugli stranieri⁶¹. La Commissione ha constatato che tra il 2017 e il 2018 sono stati detenuti 37 minori tra i 15 e i 18 anni, 23 dei quali sono stati posti in carcerazione amministrativa e 14 trattenuti⁶². Tre dei minori erano di sesso femminile. La durata della carcerazione amministrativa varia tra 2 e 120 giorni. Inoltre, la Commissione ha notato che gli stabilimenti in cui sono stati collocati i minori erano per lo più penitenziari o istituti di carcerazione preventiva. Questi non sono destinati alla carcerazione amministrativa e quindi sono da ritenersi inappropriati.
26. La Commissione accoglie con favore la prassi di sette Cantoni di non mettere, per principio, minori in carcerazione amministrativa⁶³. Constata con particolare soddisfazione che le legislazioni dei Cantoni Ginevra e Neuchâtel vietino formalmente la carcerazione amministrativa di minori. Osserva inoltre con soddisfazione che sei Cantoni non hanno incarcerato minori dal 2015 in poi⁶⁴. Infine, tiene a sottolineare la decisione dei Cantoni Argovia, Vallese e Zurigo di non porre più i minori in carcerazione amministrativa.
27. Per contro, la Commissione ritiene problematico sotto il profilo dei diritti del fanciullo che alcuni minori siano stati detenuti particolarmente a lungo nei Cantoni Berna, Vallese, Zugo e Zurigo. Inoltre, secondo la Commissione, gli istituti chiusi destinati principalmente alla carcerazione preventiva e all'esecuzione delle pene non sono adatti ad accogliere minori poiché non è possibile garantirvi standard minimi in materia di diritti del fanciullo⁶⁵ e di carcerazione amministrativa. Gli stabilimenti chiusi destinati alla carcerazione amministrativa⁶⁶ non offrono condizioni di detenzione migliori per i minori, visto il carattere marcatamente carcerario degli istituti e il regime particolarmente severo che vi si applica⁶⁷.

⁶¹ Sulle statistiche, cfr. in particolare i rapporti della Commissione della gestione del Consiglio nazionale e della Fondazione Terre des hommes.

⁶² Nei Cantoni Argovia, Basilea-Città, Berna, Glarona, San Gallo, Soletta, Uri, Vallese, Zugo e Zurigo. Per le risposte dettagliate dei Cantoni, cfr. la versione francese del rapporto.

⁶³ Basilea-Città, Giura, Ginevra, Neuchâtel, Obvaldo, Nidvaldo e Vaud.

⁶⁴ In base alle informazioni trasmesse dai Cantoni interpellati in occasione del primo sondaggio. Si tratta dei Cantoni Appenzello Interno ed Esterno, Friburgo, Grigioni, Sciaffusa e Ticino.

⁶⁵ Durante le visite agli istituti che accolgono minori la CNPT esamina la conformità della carcerazione con gli standard internazionali e nazionali in materia di diritti del fanciullo. Esamina in particolare i seguenti punti: principio di separazione tra minori e adulti (art. 37 lett. c CDF e art. 10 cpv. 2 lett. b del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici, RS 0.103.2); regime di detenzione adeguato alle esigenze dei minori e che permetta loro di passare almeno otto ore al giorno fuori dalla cella; accesso ad attività occupazionali, ricreative ed educative; contatto con il mondo esterno e accesso alle cure mediche (Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole europee per i delinquenti minorenni oggetto di sanzioni o misure [CM/Rec(2008)11], Regole delle nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà; CPT, I minori privati della libertà in virtù della legislazione penale, 2015, CPT/Inf(2015)1-part – rev1). Cfr. in particolare CNPT, rapporti riguardanti le visite alle prigioni di Berna 21 febbraio 2014

(https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/bern_followup/20140410_ber_followup_BE.pdf) e di Stans del 15 ottobre 2014 (https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2014/stans/150416_bericht.pdf).

⁶⁶ P. es. il centro di detenzione LMC di Granges (Vallese), la prigione dell'aeroporto di Zurigo e la prigione di Bässlergut (Basilea-Città).

⁶⁷ Cfr. CNPT, rapporti riguardanti le visite successive alla prigione dell'aeroporto di Zurigo del 14 aprile 2016 (<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2016/zuersch/161108-bericht.pdf>) e al centro di detenzione



In un caso, la Commissione ha definito inammissibili le condizioni di detenzione⁶⁸. **Alla luce degli standard internazionali, la Commissione raccomanda alle autorità competenti di rinunciare alla detenzione di minori, accompagnati o non accompagnati, nel contesto migratorio.**

28. In riferimento alla detenzione di migranti minorenni di età inferiore a 15 anni, la Commissione approva le disposizioni previste nelle legislazioni dei Cantoni Ginevra e Vaud, che vietano rispettivamente la detenzione di famiglie con minori e quella di madri accompagnate dai loro figli di età inferiore a 15 anni. Costata inoltre con soddisfazione la decisione del 2018 del Canton Zurigo di rinunciare alla carcerazione di minorenni di età inferiore a 15 anni. Ritiene tuttavia problematica l'assenza di cifre relative al numero di minori che sono stati messi in carcerazione amministrativa con la madre prima della suddetta decisione⁶⁹.
29. **In base alle informazioni trasmesse dai Cantoni e alle sue proprie osservazioni nell'ambito del monitoraggio dei rinvii, la Commissione constata che nel 2017 e 2018 tre Cantoni (Berna, San Gallo e Zurigo) hanno eccezionalmente collocato, prima del rinvio, minorenni di età inferiore ai 15 anni insieme alla loro famiglia in istituti di privazione della libertà. La detenzione era in generale di breve durata ed era tesa a evitare la separazione tra madre e figlio. Anche se le famiglie sono state collocate in celle familiari e in generale per poco tempo la Commissione giudica inaccettabile, alla luce degli standard internazionali in materia, il collocamento di famiglie con minori in un istituto di privazione della libertà⁷⁰.**
30. **La Commissione esorta le autorità competenti a rinunciare alla detenzione di famiglie con minori prima del rinvio e a privilegiare misure alternative che rispettino l'interesse superiore del minore e l'unità familiare.**
31. Misure alternative alla carcerazione sono in particolare suggerite dai principi guida dell'Alto commissariato della Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR)⁷¹. Tali principi rammentano che le alternative alla carcerazione devono essere previste e rette dalla legge ed essere conformi ai diritti dell'uomo, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai rimedi giuridici. Come alternativa non possono quindi essere ordinate altre forme di privazione della libertà.

LMC di Granges del 17 dicembre 2017 (<https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/granges/brief-granges-2018-01-09.pdf>).

⁶⁸ Cfr. CNPT, rapporti riguardanti le visite al centro di detenzione LMC di Granges (<https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche/nach-kanton.html>).

⁶⁹ Cfr. Nazioni unite, Regole per il trattamento di donne detenute e le misure non detentive per le donne autrici di reati (Regole di Bangkok), A/RES/65/229, 16 marzo 2011, regola 3.

⁷⁰ Cfr. anche il parere del Consiglio federale del 28 settembre 2018 concernente il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) del 26 giugno 2018 sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo, pag. 8.

⁷¹ UNHCR, Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention, 2012, Principio guida 4.3 e allegato A. Cfr. anche CdE, Assemblea parlamentare, Etude sur les pratiques de rétention des migrants et les alternatives à la rétention d'enfants migrants, ottobre 2017, pag. 55.



Inoltre, la scelta del provvedimento deve tenere conto della situazione particolare delle persone vulnerabili, quali appunto i minori. È pertanto indispensabile una valutazione del singolo caso. In tale contesto, la sorveglianza elettronica, ad esempio l'obbligo di portare un braccialetto elettronico, è considerata una misura particolarmente restrittiva e severa alla quale non si dovrebbe ricorrere nel contesto della migrazione.

32. **La Commissione raccomanda alle autorità competenti di mettere in atto misure alternative alla carcerazione di minori e di famiglie con minori conformemente agli standard internazionali in materia.**

33. **A conclusione dell'anno in rassegna, la Commissione giudica in modo positivo i provvedimenti presi dalle autorità incaricate di eseguire i rinvii e tesi a rinunciare, per quanto possibile, all'immobilizzazione preventiva, sia durante la presa in consegna e il trasporto all'aeroporto che durante l'organizzazione a terra all'aeroporto di partenza. Anche se si tratta di casi isolati, la Commissione deplora che perdurino determinate pratiche della scorta di polizia, in particolare l'uso di passamontagna e di sedie a rotelle. La Commissione approva la prassi di vari Cantoni di non collocare minori in carcerazione amministrativa nel rispetto degli standard internazionali in materia. Incoraggia i Cantoni che continuano a ricorrere a questa misura a rinunciare alla carcerazione di minori nel contesto migratorio e a optare per provvedimenti alternativi che rispettino l'interesse superiore del minore e l'unità familiare.**