sek·feps
Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund

Progetto pilota

«Monitoraggio dei rimpatri»

Osservazione indipendente dei voli speciali

Relazione sull'attività

Berna, 13 marzo 2012

Indice

1. Situazione di partenza del progetto pilota 4

1.1 Quadro giuridico 4

1.2 Ruolo degli osservatori 4

2. Progetto pilota **4**

2.1 Sviluppo del progetto 4

2.2 Obiettivi 5

2.3 Organizzazione 6

2.4 Pietre miliari del progetto pilota 8

3. Il monitoraggio dei voli speciali 10

3.1 Svolgimento del monitoraggio dei rimpatri – rappresentazione grafica 10

3.2 Misure coercitive 11

3.3 Voli speciali monitorati durante il progetto pilota 12

3.4 Sintesi dei monitoraggi 12

3.4.1 Presa in carico presso l'istituto di detenzione o il luogo di abitazione 12

3.4.2. Trasporto all'aeroporto 15

3.4.3 Preparazione in aeroporto e trasporto all'aereo 15

3.4.4 Voli speciali 18

3.4.5 Arrivo nel paese di destinazione e consegna alle autorità 19

3.4.6 Reazioni all'effettuazione del monitoraggio 19

4. Commissione di esperti 19

5. Effetti del monitoraggio 20

6. Riflessioni per un futuro monitoraggio 20

6.1 Attività di osservazione 20

6.1.1 Organizzazione dell'intervento 20

6.1.2 Annuncio del monitoraggio alle autorità competenti 20

6.1.3 Accesso al rimpatrio 21

6.1.4 Numero degli osservatori 21

6.1.5 Metodi di documentazione 21

6.1.6 Contatti tra gli osservatori e le poliziotte o i poliziotti 21

6.1.7 Informazioni riguardo alle persone da rimpatriare 21

6.1.8 Contatto degli osservatori con le persone da rimpatriare; informazioni alle persone da rimpatriare riguardo all'accompagnamento da parte degli osservatori 21

6.1.9 Conoscenza delle istruzioni e dei documenti principali 22

6.1.10 Supervisione degli osservatori 22

6.1.11 Profilo degli osservatori futuri 22

6.2 Valutazione dei resoconti dei monitoraggi ed elaborazione delle raccomandazioni 22

6.2.1 Commissione di esperti 22

6.2.2 Destinatari delle raccomandazioni 23

6.3 Forme di organizzazione di un monitoraggio futuro 23
6.3.1 Istituzione responsabile 23
6.3.2 Lavoro di pubbliche relazioni 24
6.3.3 Relazione tra il mandatario del monitoraggio stabile e la CNPT 24
6.3.4 Costruzione di reti nazionali e internazionali 24

6.4 Uno sguardo al futuro dell'attività di monitoraggio 25
6.4.1 Monitoraggio a campione nel paese di destinazione 25
6.4.2 Estensione del monitoraggio ai rimpatri di livello di esecuzione 1 e 2 25

7. Appendice 26

1. Situazione di partenza del progetto pilota

1.1 Quadro giuridico

La Svizzera, in quanto Stato facente parte degli aderenti al Trattato di Schengen, è tenuta ad accogliere e a mettere in pratica la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2008/115/CE del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (Direttiva dell'Unione Europea sui rimpatri).
L'articolo 8, comma 6 della Direttiva prevede che gli Stati membri creino un "sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati". La direttiva non contiene nessuna precisazione ulteriore; si rimanda tuttavia nei chiarimenti ai "Venti Orientamenti sul Rimpatrio Forzato" del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; da questi Orientamenti si deduce che gli Stati possono delegare il monitoraggio anche a soggetti non statali (organizzazioni non governative).

La Svizzera, con l'articolo 71a della Legge sugli Stranieri (LStr), ha creato una normativa di delega per la vigilanza sui rimpatri. Nelle determinazioni entrate in vigore il 1° gennaio 2011 all'interno dell'Ordinanza concernente l'Esecuzione dell'Allontanamento e l'Espulsione di Stranieri (OEAE, RS 142.281) vengono adeguatamente precisati l'estensione e il contenuto del monitoraggio. L'OEAE è stata completata con una nuova sezione che regola la vigilanza delle espulsioni per via aerea. In questo contesto va menzionato che solo una minoranza dei rimpatri viene effettuata con voli speciali.[1] L'estensione del monitoraggio comprende tutte le tappe dall'accompagnamento all'aeroporto fino alla consegna della persona in causa alle autorità dello Stato di destinazione (Art. 15f, comma 1 dell'OEAE). Nei casi in cui le persone non possano essere consegnate, è oggetto del monitoraggio anche il viaggio di ritorno in Svizzera (Art. 15f, comma 2 dell'OEAE). Gli osservatori preposti monitorano alcune singole fasi oppure tutte le fasi del rimpatrio coatto e presentano all'UFM un resoconto su ogni espulsione accompagnata; redigono inoltre un rendiconto annuale dell'attività e dei costi, presentandolo al DFGP e alla CDDGP (articolo 15h, comma 1 dell'OEAE).

1.2 Ruolo degli osservatori

Compito degli osservatori neutrali è in particolare osservare in maniera oggettiva, imparziale e priva di pregiudizi i rimpatri forzati effettuati mediante voli speciali. La loro attenzione è diretta perciò a che l'applicazione di tutte le misure costrittive e dei mezzi di coercizione utilizzati dalla polizia nel processo di rimpatrio siano proporzionati. Gli osservatori valutano le osservazioni fatte sullo sfondo dei diritti fondamentali vigenti; ad essi non spetta alcuna funzione di controllo. Essi sono sempre tenuti a rispettare le direttive di chi guida la squadra di esecuzione per le singole fasi del rimpatrio. In ogni caso possono rivolgere osservazioni e suggerimenti ai rispettivi capisquadra.

2. Progetto pilota

2.1 Sviluppo del progetto

Alla fine del 2010 il DFGP bandì un mandato per un progetto pilota della durata di sei mesi per il monitoraggio dei rimpatri mediante voli speciali. L'Organizzazione Svizzera di Aiuto ai Rifugiati (OSAR) partecipò a questo bando con un progetto che si ispirava a un sistema messo in pratica da diversi anni in Germania nei *Länder* dell'Assia, di Amburgo, della Renania-Palatinato e della Renania settentrionale-Vestfalia. Questo sistema prevede un monitoraggio indipendente da parte di osservatori incaricati da amministrazioni ecclesiastiche. Le osservazioni vengono discusse nella cornice dei cosiddetti *fo-*

[1] Nel 2011 ebbero luogo 9.461 espulsioni per via aerea. 6.669 persone venivano dall'ambito del diritto d'asilo, 2.792 dall'ambito di applicazione della LStr. Per 6.141 persone l'accompagnamento avvenne solo fino all'aereo. 165 persone furono espulse mediante voli speciali (statistica swissREPAT del gennaio 2012).

rum, ai quali appartengono rappresentanti sia delle Chiese, della società civile, delle organizzazioni internazionali (UNHCR), sia delle autorità. Le Commissioni di esperti pubblicano un resoconto annuale sull'osservazione delle espulsioni relativamente ai singoli aeroporti. Il lavoro nei *forum* è riservato, ma rende possibile, attraverso l'ampio supporto, un reciproco contributo di tutti i soggetti partecipanti; in questo modo viene raggiunta la trasparenza in un campo altrimenti inaccessibile.

Attraverso una trattativa di diversi mesi con l'Ufficio Federale della Migrazione (UFM) si raggiunse infine tra l'UFM, la Federazione delle chiese evangeliche in Svizzera (Fces) e l'Organizzazione Svizzera di Aiuto ai Rifugiati (OSAR) l'accordo di mettere in pratica il progetto pilota semestrale di monitoraggio dei rimpatri. Il 1° luglio del 2011 il progetto pilota del monitoraggio dei rimpatri prese l'avvio. L'Ufficio Federale della Migrazione, come incaricante, diede mandato alla Federazione delle chiese evangeliche in Svizzera di mettere in pratica il progetto pilota di sei mesi. La Fces eseguì questo mandato in cooperazione con l'Organizzazione Svizzera di Aiuto ai Rifugiati. La possibilità di delegare alcuni compiti all'OSAR era esplicitamente menzionata nell'accordo tra l'UFM e la Fces. La Confederazione rimborsò le spese alla Fces e all'OSAR.

Dal momento che le esperienze compiute in Germania erano convincenti, la Fces e l'OSAR invitarono a mettere in pratica anche in Svizzera il sistema utilizzato in Germania con monitoraggio e con commissioni di esperti (in Germania denominate *Forum*). Sia l'UFM, sia le autorità cantonali si dichiararono d'accordo.

2.2 Obiettivi

Obiettivo del progetto pilota era il monitoraggio dei rimpatri forzati per via aerea nel quadro della Direttiva sui rimpatri della Comunità Europea. Il progetto pilota era limitato all'accompagnamento dei rimpatri mediante voli speciali. I rimpatri mediante voli di linea non facevano parte del mandato.

Nell'accordo tra l'UFM e la Fces era previsto che gli osservatori dovessero monitorare in tutto 10-15 voli speciali, compresi anche alcuni trasferimenti all'aeroporto. Riguardo a ogni intervento di questo tipo erano tenuti a redigere un resoconto conformemente a un formulario preparato in precedenza.

Il monitoraggio comprendeva, secondo l'articolo 15f dell'OEAE, le seguenti fasi:

- L'accompagnamento delle persone interessate all'aeroporto,
- L'organizzazione a terra in aeroporto,
- Il volo,
- L'arrivo all'aeroporto di destinazione e la consegna delle persone interessate alle autorità dello Stato di destinazione. Nel caso che le persone interessate non potessero essere consegnate alle autorità dello Stato di destinazione, il monitoraggio comprendeva anche il volo di ritorno in Svizzera, l'accoglienza all'aeroporto e la consegna alle autorità cantonali competenti.

Nel progetto pilota fu inserita, per l'analisi dei dati, la *Commissione di esperti*, nella quale, accanto all'incaricante e ai mandatari, erano rappresentati gli osservatori e le principali istituzioni statali (cfr. *infra* al capitolo *Organizzazione*).

Obiettivo e oggetto dell'accordo era inoltre chiarire, durante i sei mesi, le diverse questioni organizzative e materiali in vista della creazione di una base per la prosecuzione del monitoraggio in forma definitiva, nonché effettuare un *test* di funzionamento di un sistema per il futuro. Questo *test* comprendeva infatti la verifica delle procedure e dei flussi d'informazione e la creazione degli strumenti necessari. Si trattava infatti, nel monitoraggio, di un sistema nuovo e fino ad allora sconosciuto in Svizzera. Questo provocava dubbi tanto da parte delle autorità quanto da parte delle istituzioni della società civile. Una grande importanza fu perciò data alla costruzione di fiducia tra i diversi soggetti e all'apprendimento del funzionamento di un sistema di monitoraggio.

2.3 Organizzazione

L'organizzazione del progetto pilota si articola come segue:

Nel seguito si trovano chiarimenti riguardo ai singoli soggetti:

Incaricante

L'UFM fungeva da incaricante ed era rappresentato nella Commissione di esperti. L'UFM era il destinatario dei resoconti. Dal punto di vista operativo l'UFM era responsabile della puntuale informazione degli incaricati e provvedeva al sostegno logistico (ottenimento di visti per gli osservatori e così via) tramite la sua sezione SwissREPAT.

Mandatario

La Fces era il mandatario. Ad essa, in collaborazione con l'OSAR, spettava l'adempimento dei doveri previsti nell'accordo. Responsabile da parte della Fces erano il direttore amministrativo Philippe Woodtli e l'incaricato per la migrazione, Simon Röthlisberger. Entrambi facevano parte della Commissione speciale. La Fces era competente per l'organizzazione e la direzione della Commissione di esperti, per la formazione degli osservatori (insieme all'UFM) e per la redazione della relazione sull'attività. Sotto la guida della Fces sono state elaborate le riflessioni per il futuro monitoraggio e le raccomandazioni presentate al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento dell'UFM. Riguardo ai compiti operativi e di coordinamento la Fces è stata sempre informata dall'OSAR; nelle questioni operative essenziali le decisioni furono prese di comune accordo.

L'OSAR prestava sostegno nel progetto. Organizzava (in cooperazione con l'UFM) le osservazioni, raccoglieva i resoconti degli osservatori e li inoltrava a tutti i soggetti. L'OSAR era rappresentato nel progetto dal suo segretario generale Beat Meiner e da Susanne Bolz, la direttrice della Sezione Protezione. L'OSAR redasse con la Fces il rapporto conclusivo.

Gli osservatori e le osservarici

Riguardo alla scelta degli osservatori, i soggetti partecipanti al progetto (UFM, Fces, OSAR) avevano il diritto di proporre persone. C'era accordo sul fatto che per la fase pilota dovevano essere reclutati osservatori che disponessero di una fondata competenza specifica in questo campo e che potessero

incontrare accettazione anche presso le autorità interessate. Furono reclutate come osservatori cinque persone che furono scelte di comune accordo.

Si trattava di:

Dora Andres, ex Consigliera di Stato del Cantone di Berna.

Mario Annoni, ex Consigliere di Stato del Cantone di Berna.

Martina Caroni, professoressa di Diritto Pubblico e di Diritto Internazionale all'Università di Lucerna, membro della Commissione Federale della Migrazione (CFM).

Laurent Krügel, ex comandante della Polizia Cantonale di Neuchâtel.

Hans Studer, ex direttore del Penitenziario di Wauwilermoos.

Gli osservatori documentavano e accompagnavano i rimpatri effettuati mediante voli speciali, conformemente agli accordi formali della Fces con l'UFM; consegnavano i loro resoconti all'OSAR; inoltre, nella Commissione di esperti, rendevano conto delle loro esperienze e avanzavano proposte per il miglioramento dello svolgimento delle procedure.

La Commissione di esperti

La Commissione di esperti serve come luogo di discussione per i soggetti impegnati nel progetto. Accanto ai rappresentanti dell'incaricante e del mandatario e agli osservatori, partecipavano ad essa altri soggetti: l'Associazione dei servizi cantonali della migrazione (ASM) e la Conferenza dei comandanti delle Polizie Cantonali della Svizzera (CCPCS). La Fces era responsabile per l'organizzazione e la moderazione delle sedute.

La Commissione di esperti analizza, sulla base dei rapporti degli osservatori, lo svolgimento e la prassi dei rimpatri coatti effettuati per via aerea. Essa formula raccomandazioni che vengono inoltrate al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento. Essa può cooptare nella commissione altri soggetti ritenuti importanti e invitare altri esperti come ospiti.

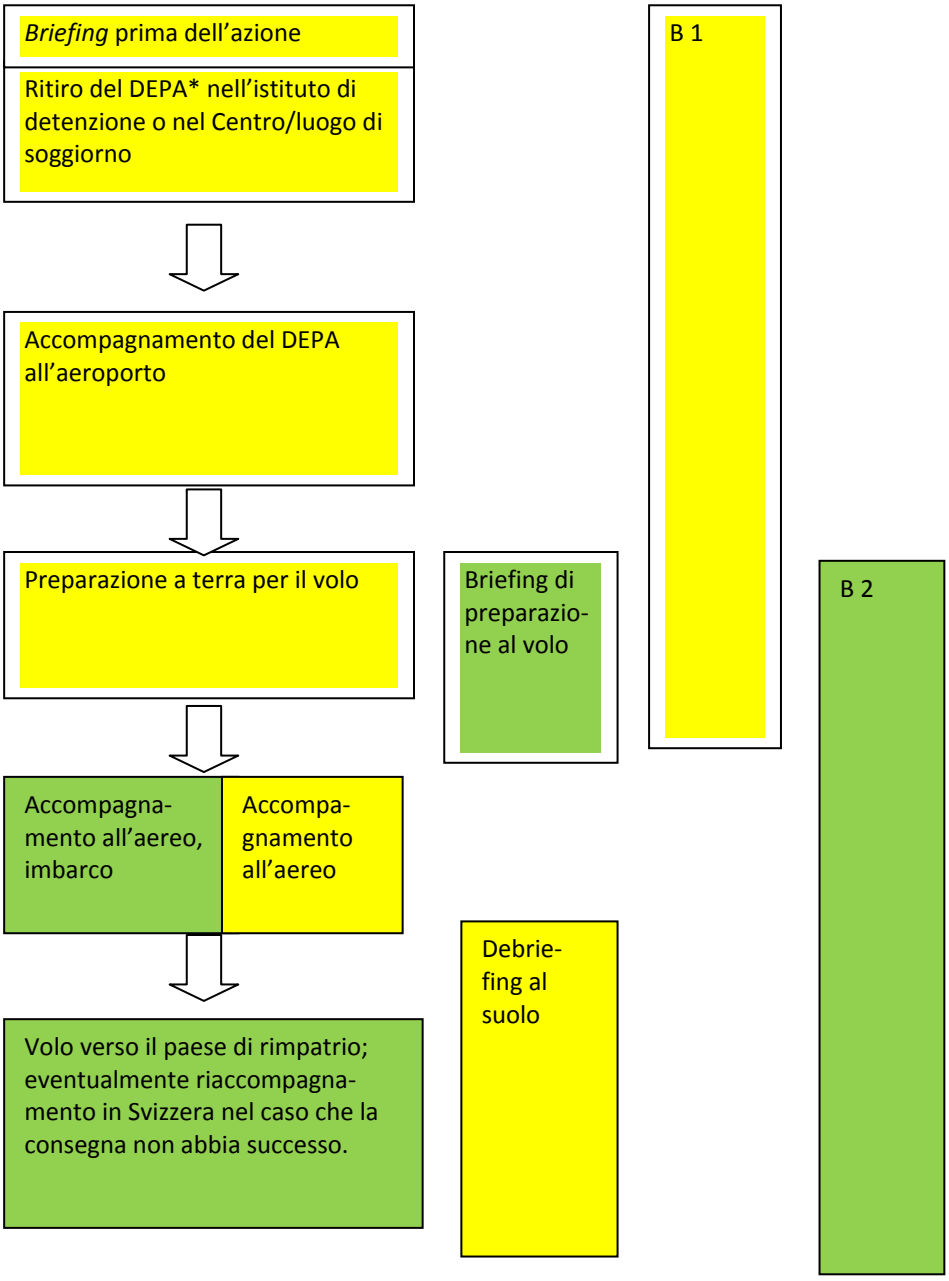
2.4 Pietre miliari del progetto pilota

Dicembre 2010	Bando pubblico, emanato dal DFGP, del mandato per il monitoraggio dei rimpatri.
Aprile-giugno 2011	Trattative tra UFM, Fces e OSAR.
15 giugno 2011	Informazione ai media da parte dell'UFM riguardo all'avvio del progetto pilota.
Giugno-luglio 2011	Selezione e reclutamento degli osservatori.
2 settembre 2011	Seminario di formazione per gli osservatori.
23 settembre 2011	Prima seduta della Commissione di esperti; avvio del progetto: • Discussione sui resoconti degli osservatori; • Valutazione del formulario per i resoconti; • Discussione di possibili raccomandazioni.
16 novembre 2011	Seconda seduta della Commissione di esperti: • Discussione sui resoconti degli osservatori; • Discussione e approvazione di possibili raccomandazioni sulla base dei resoconti già discussi il 23 settembre 2011; • Valutazioni sul formulario per i resoconti; • Principio della pubblicità dei documenti e comunicazione; • Incontro con una delegazione della Commissione Nazionale per la Prevenzione della Tortura (CNPT)
14 dicembre 2011	Terza seduta della commissione speciale: • Discussione sui resoconti degli osservatori; • Incontro con rappresentanti tedeschi del *Forum* per le espulsioni di Francoforte sul Meno. Erano presenti il Moderatore, un rappresentante (competente per i rimpatri dall'aeroporto di Francoforte) della Polizia Federale Tedesca e una rappresentante della Chiesa evangelica tedesca (EKD).

	• Presa di conoscenza e discussione della relazione sull'attività; • Discussione delle raccomandazioni.
10 gennaio 2012	Procedura di consultazione tra i membri della Commissione di esperti e approvazione delle raccomandazioni.
19 gennaio 2012	Presentazione delle raccomandazioni da parte della Fecs al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento
22 marzo 2012	Informazione ai media sulla conclusione del progetto pilota di monitoraggio dei rimpatri. La presente relazione sull'attività viene presentata all'UFM, al DFGP e alla CDDGP; inoltre essa viene resa pubblica.

3. Il monitoraggio dei voli speciali

3.1 Svolgimento del monitoraggio dei rimpatri – rappresentazione grafica



* DEPA: abbreviazione per *Deportee*, la persona da rimpatriare con volo speciale.

Per ogni volo speciale erano all'opera, generalmente, due osservatori/trici. L'osservatore/trice 1 (B 1) monitorava la presa in carico del soggetto presso l'istituto di detenzione o nel Centro del Cantone, poi accompagnava la persona all'aeroporto, dove osservava la preparazione della persona per il volo speciale. Questa azione terminava con l'imbarco della persona sull'aereo. L'osservatore/trice partecipava poi al *debriefing* della squadra di terra. L'osservatore/trice 2 (B 2) attendeva l'arrivo della persona da rimpatriare all'aeroporto e là osservava anch'egli/ella parzialmente la preparazione a terra e prendeva parte al *briefing* per il volo speciale. Infine accompagnava il volo speciale fino alla consegna del rimpatriato alle autorità nello Stato di destinazione. Nel caso che la consegna non avesse successo B 2 monitorava anche il volo di ritorno e la riconduzione della persona straniera nel Cantone.

Mediante questa procedura si garantisce che le delicate fasi della preparazione a terra e dell'imbarco possano essere monitorate da due persone. Nel caso di un volo speciale con molti DEPA venivano impiegati tre osservatori: due a terra e uno in volo.

L'accompagnamento all'aeroporto può essere monitorato soltanto a campione, dal momento che le persone da rimpatriare provengono da diversi centri di detenzione o di soggiorno.

3.2 Misure coercitive

Nel corso del progetto pilota le forme di immobilizzazione hanno subito modifiche.[2] Ora i mezzi di coercizione vengono impiegati in modo modulare, il che significa che si comincia da misure fondamentali meno intensive. Queste possono essere aumentate a seconda della situazione e di principi di proporzionalità, oppure diminuite. Riguardo alle misure di coercizione illustrate viene adottata questa nuova terminologia:

Immobilizzazione parziale significa generalmente l'ammanettamento, l'utilizzo di anelli alle caviglie e alle braccia, nonché l'applicazione di una cintura alla quale possono essere fissate catene per le mani e per i piedi. Nel quadro di queste misure, generalmente, le persone sono legate solamente per le mani e possono camminare autonomamente e avere più libertà di movimento.

Immobilizzazione totale significa che, oltre a tutto ciò, gli anelli alle caviglie sono fissati alla cintura per mezzo di un cavo, che in certi casi la persona è fissata su una sedia per mezzo degli anelli alle braccia, che viene applicato un casco da boxe e, in certi casi, anche un bavaglio. I soggetti sono allora impossibilitati a muoversi e possono essere legati a una sedia a rotelle per il trasporto oppure essere trasportati a braccia. Sull'aereo le persone immobilizzate in questo modo possono essere assicurate al sedile mediante gli anelli delle braccia e un cavo.

Durante i rimpatri monitorati i mezzi di coercizione menzionati sono stati impiegati in tutte le gradazioni; nella grande maggioranza dei casi i mezzi di coercizione sono stati adattati alla situazione nel corso della procedura di rimpatrio, e nella maggior parte dei casi mitigati (nel seguito sarà fornita un'illustrazione di tutto ciò).

In casi particolari è stato somministrato al soggetto un tranquillante dal medico accompagnatore, su richiesta del soggetto stesso oppure, in alcuni casi, su prescrizione medica (come richiesto dagli articoli 24 e 25 della LCoe)[3] per prevenire atti di autolesionismo. I medicamenti non possono tuttavia essere impiegati al posto di mezzi di coercizione.

---

[2] L'impiego di mezzi di immobilizzazione è regolato dagli articoli 6a e 23 dell'Ordinanza sulla Coercizione di Polizia e le Misure di Polizia negli Ambiti di Competenza della Confederazione (OCoe, RS 364.3).

[3] Legge Federale sulla Coercizione di Polizia e le Misure di Polizia negli Ambiti di Competenza della Confederazione (Legge sulla Coercizione, LCoe, RS 364 del 20 marzo 2008), articoli 24 e 25,

Articolo 24: sorveglianza medica.

Una persona tenuta in stato di fermo o trasportata dev'essere sorvegliata da una persona con una formazione medica se:

a. Per motivi medici è stata sedata mediante medicamenti; o

b. Un parere medico giudica che siano verosimili complicazioni per la salute.

Articolo 25: impiego di medicamenti.

1. I medicamenti non possono essere impiegati in luogo e vece di mezzi ausiliari.

2. Medicamenti possono essere prescritti, dispensati o somministrati soltanto su indicazione medica, e da persone autorizzate ai sensi della legislazione sugli agenti terapeutici.

3.3 Voli speciali monitorati durante il progetto pilota

Nell'ambito del progetto pilota furono monitorati in totale 10 voli speciali. In tutti i rimpatri si trattava di voli di livello di esecuzione 4, secondo l'articolo 28, comma 1, lettera d dell'Ordinanza sulla Coercizione OCoe. I voli partivano da Ginevra, Berna o Zurigo. Sette voli si compirono nello spazio europeo e del Vicino Oriente, tre voli avevano destinazione in Africa. Tre voli riguardavano allontanamenti sulla base della normativa di Dublino. In un caso fu monitorato solamente l'accompagnamento all'aeroporto, poiché l'aeroplano era troppo piccolo per permettere all'osservatore di prendere posto a bordo del velivolo. In occasione di uno dei voli le persone da rimpatriare non poterono essere consegnate poiché lo Stato di destinazione negò il permesso di atterraggio; esse ritornarono in Svizzera e furono consegnate alla autorità cantonali.

In totale furono rimpatriate 61 persone; due voli riguardavano tra l'altro il rimpatrio di famiglie con bambini.

In questa sezione, l'esposizione del monitoraggio dei singoli voli speciali seguirà lo svolgersi delle misure di rimpatrio. Il monitoraggio si articola nelle seguenti tappe:

- Presa in carico nell'istituto di detenzione o di soggiorno;
- Accompagnamento all'aeroporto;
- Preparazione per il volo speciale in aeroporto e fase di imbarco;
- Volo
- Volo di ritorno e riconsegna alle autorità cantonali.

3.4 Sintesi dei monitoraggi

3.4.1 Presa in carico presso l'istituto di detenzione o il luogo di abitazione

Il monitoraggio della presa in carico (cioè del ritiro della persona da rimpatriare dalla cella o dal luogo di abitazione) e del trasporto all'aeroporto ha potuto essere effettuato solamente a campione, poiché nella maggior parte dei casi più persone da rimpatriare giunsero allo stesso volo speciale da diversi istituti detentivi cantonali. In genere fu monitorato un trasporto all'aeroporto per ogni volo speciale. In un caso furono monitorati due di questi trasferimenti (cfr. *supra* lo schema della procedura di monitoraggio dei rimpatri). La scelta dei luoghi di presa in carico fu effettuata in modo che gli osservatori potessero monitorare, durante la durata del progetto pilota, più situazioni diverse in diversi Cantoni. Furono osservati trasporti in aeroporto dai Cantoni Vaud, Ginevra, Zurigo, Neuchâtel, Berna, Argovia, Grigioni e Basilea Campagna.

C'è sostanziale accordo tra gli osservatori sul fatto che a questa prima fase del rimpatrio coatto spetti una grande importanza per l'intero svolgersi ulteriore del processo di rimpatrio. Per l'ulteriore svolgimento della procedura è cioè decisivo come e con quali fattori di *stress* viene iniziato il rimpatrio; tutti gli osservatori hanno perciò considerato positivo che già la presa in carica nell'istituto di detenzione o di soggiorno facesse parte del processo di monitoraggio.

Lo svolgimento di questa fase avviene in modi molto diversi. Il procedimento adottato dipende in primo luogo dall'atteggiamento della persona che deve essere rimpatriata, ma anche dalle previsioni della direzione dell'istituto e delle autorità cantonali rispetto al comportamento che ci si può aspettare da parte della persona. Ha dunque luogo un esame del caso singolo per individuare i mezzi coercitivi adeguati.

D'altra parte già a questo stadio appare chiaramente il fatto che nei diversi Cantoni l'applicazione di mezzi coercitivi può essere molto differente in riferimento al modo utilizzato per prassi nel ritirare il soggetto presso gli istituti o al metodo scelto dalle autorità competenti riguardo all'applicazione di mezzi coercitivi.

Al fine di gettare uno sguardo nell'attività di monitoraggio, verranno riportate nel seguito, all'interno dei riquadri, dichiarazioni degli osservatori. Le persone da rimpatriare vengono indicate con numeri di riconoscimento.

Secondo la dottrina della Polizia, il livello di esecuzione è da principio il 4. La condotta e il comportamento dei DEPA non influenzano questa decisione. È durante il trasporto che gli accompagnatori possono diminuire, se tutto va bene, il livello.

È ciò che avvenne in questo caso: i caschi furono levati dopo un quarto d'ora di viaggio e la legatura (contro il sedile) che fissa le mani alla cintura fu disserrata.

Raccomandazioni:

La questione del livello di esecuzione permane. La dottrina è abbastanza diffusa nella Svizzera tedesca. Ciò che va sottolineato è che il livello di esecuzione è in seguito adattato al comportamento del DEPA, il che mi sembra corretto dal punto di vista della proporzionalità.

È stato constatato che le forme di presa in carico, cioè i modi di procedere per ritirare dalla cella o dal luogo di abitazione la persona da rimpatriare, sono diversi: a volte le persone da rimpatriare vengono sorprese nel sonno dalla presa in carico e sopraffatte in modo da generare la minor resistenza possibile fin dall'inizio della procedura di rimpatrio e da impedire alla persona di mettersi in pericolo o di procurarsi ferite. Altre volte è stato osservato che la persona da rimpatriare viene avvicinata da una persona sola, per esempio dal direttore dell'istituto nella cella del carcere per persone in attesa di espulsione, e viene informata oralmente del volo speciale previsto immediatamente dopo.

Sulla base delle direttive di legge occorre presumere che i soggetti fossero informati in anticipo del rimpatrio coatto. Essi non erano tuttavia informati circa la data del rimpatrio, la presa in carico è avvenuta a sorpresa.

In pochi casi la presa in carico è avvenuta con il supporto di una squadra di intervento specializzata della Polizia Cantonale e tramite sopraffazione, ammanettamento e immobilizzazione già nella cella. Questo è accaduto quando dalla persona in questione ci si doveva aspettare una forte resistenza o c'era un'alta probabilità di un atto di autolesionismo. In un caso la squadra è stata richiesta dal direttore dell'istituto di detenzione perché il soggetto era psichicamente fragile, e c'era il pericolo che potesse ferirsi ingoiando lamette da barba. I membri delle squadre di intervento erano in parte mascherati e portavano abiti speciali. Gli osservatori descrivono queste misure come molto energiche. In questo caso era da valutare positivamente il fatto che il medico competente era presente durante l'azione. Nel periodo del monitoraggio questa forma di presa in carico ha costituito tuttavia l'eccezione.

L'azione del gruppo di intervento (sei uomini equipaggiati ed incappucciati) è difficile. Il DEPA urla e mette in allerta il detenuto vicino che picchia contro la sua porta. Dopo essere stato immobilizzato nel suo letto e dopo che la sua bocca è stata controllata e le mani ammanettate dietro la schiena, il DEPA è condotto al parlatorio per le operazioni di presa in carico. Durante questo tempo (venti minuti) il DEPA urla che ha inghiottito una lametta da barba e che vuole andare all'ospedale.

Le operazioni di presa in carico sono effettuate mentre il DEPA alterna fasi di urla e di movimenti del corpo in un senso e nell'altro con fasi di calma. Il medico è presente. Terminata la presa in carico (manette alle mani e ai piedi, casco, nessun bavaglio), il DEPA è posto (e fissato) su una sedia a rotelle.

Anche in altre azioni osservate il medico dell'istituto era presente, nei casi in cui i soggetti avevano seri disturbi di salute. La presenza di un medico durante le azioni è stata valutata in modo favorevole e giudicata positiva. In pochi casi sono stati somministrati tranquillanti già in questa fase.

È stato dato ai soggetti tempo di rassettarsi e di raccogliere i propri effetti personali:

Tre poliziotti (uno resta all'esterno) e una guardia carceraria entrano nella cella del DEPA. Gli mettono le manette e gli chiedono di seguirli all'esterno della cella. Il DEPA rifiuta e vuole preparare le sue cose da sé. I poliziotti accettano e gli permettono di preparare le sue cose. Il DEPA impiega più di dieci minuti per mettere a posto le sue cose. Durante questo lasso di tempo insulta i poliziotti che cercano continuamente di abbassare la tensione.

Il DEPA vuole bere e lavarsi i denti. I poliziotti sono calmi e attendono. Il DEPA rifiuta di mettersi i pantaloni. I poliziotti non insistono e gli lasciano la sua tuta da ginnastica. Durante questi episodi il DEPA continua ad insultare i poliziotti che continuano a calmarlo. A volte domanda loro perché deve partire. I poliziotti gli rispondono che è perché la sua domanda di asilo è stata respinta. Egli reclama rispetto e i poliziotti gli assicurano che è rispettato.

Il DEPA esce finalmente dalla sua cella ma rifiuta la perquisizione corporale. Gli viene spiegato perché la perquisizione è necessaria (sicurezza). Rifiuta di sedersi su una sedia, che egli fa volare per la stanza a calci. Alla fine la perquisizione ha luogo in piedi ed è effettuata sopraffacendo il DEPA.

Ogni atto della polizia necessita di una spiegazione che i poliziotti forniscono.

Dai resoconti degli osservatori risulta che le squadre di poliziotti impiegate hanno agito in tutti i casi con grande professionalità e che sono stati molto attenti ad abbassare la tensione della situazione. Gli agenti hanno parlato alle persone da rimpatriare in modo da calmarle, si sono rivolti loro dando loro del lei e hanno cercato di rimanere in dialogo con loro e di tranquillizzarle. Dai resoconti emerge chiaramente che questa situazione è per i soggetti un momento di grandissimo stress: essi vengono destati dalla polizia nel sonno e viene loro chiarito in modo non fraintendibile che devono partire subito. La comunicazione è resa a volte più difficile dal fatto che il soggetto non parla nessuna lingua svizzera, e neppure inglese. Tuttavia nei casi monitorati gli agenti sono riusciti a parlare con le persone da rimpatriare. A volte c'erano anche poliziotti di lingua straniera nella squadra.

Gli osservatori giudicano delicata e difficile la situazione della presa in carico. Lo stato d'animo era a volte molto teso e su tutti i partecipanti pesava una grande pressione. Il comportamento delle squadre di polizia è stato però sempre giudicato adeguato alla situazione. Le squadre di polizia si sono sempre sforzate di trattare con i soggetti in modo degno e rispettoso anche se rimane fuor di dubbio che a volte debba essere impiegata una coercizione.

I soggetti venivano quindi portati in una stanza speciale in cui, dopo un'ispezione corporale, venivano vestiti. Infine venivano ammanettati. Sempre, inoltre, venivano impiegati per il trasporto ulteriori mezzi di coercizione (catene per i piedi, una più forte immobilizzazione). Nel corso della perquisizione si faceva attenzione a trattare in modo degno e rispettoso i soggetti e a non spogliarli più del necessario. Ai soggetti veniva per esempio dato un asciugamani per coprirsi. Quando la perquisizione riguardava donne, veniva effettuata da personale femminile.

Il DEPA è stata risvegliato nella cella disciplinare (due poliziotti in borghese e cinque in uniforme: "Polizia Cantonale, niente paura, è tutto a posto") e portato ammanettato nella sala di vestizione e di presa in carico. È calmo. Il DEPA passa una visita corporale (ispezione) eseguita dignitosamente; riceve una salvietta da bagno per coprirsi. È seduto su una sedia anch'essa coperta da una salvietta da bagno.

È consultato riguardo a ogni capo di abbigliamento che desideri portare. Tre poliziotti svolgono la procedura e due sorvegliano il DEPA.

Il caposquadra supervisiona le operazioni da una distanza di due metri. Dichiara un livello di esecuzione 2 (immobilizzazione parziale) e prepara i bagagli del DEPA che controlla i suoi effetti.

Gli osservatori hanno constatato che il fatto che il personale dell'istituto di detenzione sia presente durante l'intero tempo della presa in carico e possa accompagnare i soggetti fino al trasporto in uscita dall'istituto di detenzione o di soggiorno contribuisce all'abbassamento della tensione. C'è accordo tra gli osservatori sul fatto che debba essere presente sufficiente personale di polizia, in quanto occorre fare i conti con la resistenza del soggetto da rimpatriare. Generalmente erano presenti cinque poliziotti per ogni persona da rimpatriare.

Sulla base delle reazioni a volte molto violente dei soggetti, gli osservatori si sono chiesti quanto le persone da rimpatriare avessero compreso bene ciò che succedeva loro, cioè di come le informazioni preliminari fossero state loro trasmesse dai responsabili cantonali. Alcuni dei soggetti chiedevano continuamente che cosa capitasse loro. A volte le persone da rimpatriare erano informate riguardo alle procedure e ai mezzi di coercizione che possono essere applicati durante un volo speciale con l'aiuto di immagini fotografiche dei diversi gradi di immobilizzazione. Questa procedura è stata sviluppata per la prima volta nel corso del progetto pilota e potrebbe essere utilizzata per i prossimi voli. Gli osservatori hanno appurato che un'adeguata informazione preliminare dei soggetti è estremamente importante per prepararli a ciò che sta per accadere.

3.4.2. Trasporto all'aeroporto

Il trasporto all'aeroporto si è svolto praticamente sempre senza problemi. Sono state impiegate diverse forme di misure coercitive. Normalmente le persone da rimpatriare erano immobilizzate soltanto con manette, dopo che erano stati applicati loro gli anelli alle caviglie. A volte il trasporto all'aeroporto è avvenuto senza immobilizzazioni. Alcuni Cantoni utilizzano però per il trasporto anche l'immobilizzazione totale, applicata già nell'istituto detentivo. L'immobilizzazione è stata sempre adeguata o ridotta quando i soggetti si comportavano in modo calmo.

Il viaggio a Ginevra è avvenuto senza problemi. Tra le 5.00 e le 6.15 il poliziotto seduto a fianco del DEPA ha controllato quattro volte il calore delle sue mani e la circolazione del sangue.

3.4.3 Preparazione in aeroporto e trasporto all'aereo

L'arrivo, la preparazione al volo e il trasporto sino all'aereo rappresentano nuovamente fasi particolarmente delicate del rimpatrio coatto. Gli osservatori ebbero occasione di monitorare la procedura negli aeroporti di Ginevra, Zurigo e Berna.

Dopo l'arrivo in aeroporto le persone da rimpatriare venivano portate in locali speciali e, a volte dopo una nuova perquisizione, preparati al volo. Veniva data loro l'occasione di andare alla *toilette*.

I DEPA erano presi in carico e preparati in cinque locali distinti. Al loro arrivo, erano ricevuti con cortesia, presentando loro la fotografia di una persona che era stata oggetto delle misure di coercizione che sarebbero state loro applicate. È opportuno qui specificare che le misure adottate sono sempre state il meno dure possibile, almeno finché il comportamento dei DEPA si manteneva conforme a queste. Prima di essere immobilizzati erano invitati a recarsi ai *WC*. In qualche caso in cui i DEPA si sono opposti violentemente al loro imbarco, essi sono stati rinviati ai luoghi di preparazione e sottoposti a misure coercitive più incisive di quelle prese inizialmente.

***

I DEPA 1, 5, 6 e 7 furono messi in stanze separate. Il DEPA 2 fu condotto dai bambini. Le immobilizzazioni furono tolte. I bambini furono accuditi molto bene e gli accompagnatori del volo presero subito contatto in modo gentile col DEPA 2 e con i bambini.

A parere degli osservatori la fase di arrivo si svolse sempre in modo molto ordinato; le persone da rimpatriare venivano consegnate alle squadre di terra che erano già in aeroporto. Soltanto in uno dei casi osservati il comportamento è stato non professionale a parere dell'osservatore, poiché il DEPA è stato condotto senza manette, faceva forte resistenza ed è stato lasciato da solo in auto mentre la squadra di accompagnamento andava in pausa caffè. Simili osservazioni tuttavia furono assolutamente l'eccezione.

Il DEPA 5 arriva a bordo di un pulmino. Già all'arrivo lo si sente picchiare contro le pareti della vettura. I due accompagnatori (autista e copilota) scendono, dicono brevemente qualcosa al caposquadra e vanno a prendere un caffè. Questi guarda nella vettura e vede che il DEPA 5 si è messo un laccio da scarpe alla gola e tira. Il caposquadra chiama subito quattro poliziotti, apre le porte e trova il DEPA 5, non ammanettato e furioso. I poliziotti gli tolgono il laccio e cercano di farlo scendere dalla vettura.

Le persone da rimpatriare che urlavano o opponevano resistenza venivano in genere preparate al volo in un altro luogo rispetto alle altre persone (collaborative). Dai resoconti si può desumere che i responsabili attribuivano una grande importanza al principio della proporzionalità dell'intervento. In moltissimi casi è stato deciso soltanto direttamente sul luogo quali mezzi coercitivi andassero concretamente applicati (a seconda del comportamento delle persone da rimpatriare). Questo modo di procedere quasi sempre molto differenziato è stato valutato molto positivamente dagli osservatori. Effettivamente le misure prese erano commisurate al comportamento della persona. In alcuni casi si è osservato che il grado dell'immobilizzazione è stato innalzato, in quanto le persone da rimpatriare opponevano una maggior resistenza dopo l'arrivo all'aeroporto. In altri casi si è rinunciato, in base a una decisione *ad hoc* del caposquadra, alla prevista immobilizzazione totale e si è applicata solamente una immobilizzazione parziale.

I DEPA 1 e 3 furono preparati per il volo conformemente al livello 2 (sola immobilizzazione delle mani; cinture ed anelli ai piedi furono applicati per prudenza nel caso che il livello dovesse essere alzato). Per il DEPA 2 e il bambino non fu necessaria alcuna misura coercitiva.

Sui voli speciali si trovavano dunque persone con gradi di immobilizzazione diversi; gli osservatori affermano che questo procedimento non creava alcun problema.

Gli osservatori indicarono come ulteriore situazione delicata la fase di imbarco. Per gli aerei più piccoli è stato notato che le scale di imbarco sono strette e hanno un parapetto da un lato soltanto. Si possono produrre situazioni di pericolo (per esempio pericolo di caduta per tutte le persone che partecipano all'azione) se la persona da rimpatriare oppone resistenza durante l'imbarco.

In genere, tuttavia, questa situazione è stata gestita bene e le persone da rimpatriare hanno opposto poca resistenza.

7.30: comincia l'imbarco sull'aereo.

7.39: i DEPA sono a bordo. Danno veramente l'impressione di voler rientrare a casa.

In pochi casi ha dovuto essere applicato in seconda battuta un livello di immobilizzazione superiore.

Un DEPA, sulla pista dell'aeroporto, si opponeva all'imbarco in aereo e si difendeva violentemente. Defecò nei pantaloni e dovette essere riaccompagnato nella sala d'aspetto, ripulito e rivestito. Fu sottoposto pertanto all'immobilizzazione totale e ricondotto nell'aereo.

Dai resoconti si deve desumere che il livello dei mezzi coercitivi utilizzati dipende anche dal numero delle persone da rimpatriare. Nella maggior parte dei voli speciali monitorati venivano rimpatriate da tre a sei persone. Soltanto in un caso c'erano 28 persone. Gli osservatori che monitoravano questo volo constatarono che la situazione, in presenza di un così alto numero di persone da rimpatriare, può diventare molto velocemente difficile e confusa. È dunque significativo il fatto che l'unico passo falso verbale durante la preparazione ad essere stato riferito è relativo a questo volo.

I DEPA che fanno più resistenza suscitano a volte atteggiamenti molto rigorosi da parte delle forze di polizia. In almeno un caso un quadro di polizia si è irritato e ha ordinato a un DEPA di sedersi utilizzando un vigore verbale, e fisico, che probabilmente oltrepassava le necessità.

Una tale segnalazione è tuttavia assolutamente l'eccezione. Generalmente i rappresentanti delle autorità si sono comportati molto professionalmente.

È stato rimarcato e giudicato negativamente il fatto che a volte al personale medico che accompagnava i voli speciali non erano state messe a disposizione le cartelle cliniche (o almeno non tutte) delle persone da rimpatriare. A volte la cartella clinica è stata data al medico accompagnatore solamente all'aeroporto e il giorno stesso del volo. In queste condizioni un'adeguata visione e un adeguato esame delle cartelle cliniche era impossibile. In tale situazione il personale medico non poteva, o poteva solo limitatamente, svolgere l'incarico che gli era assegnato.

In un lungo colloquio con il medico accompagnatore emerse un grave problema: il medico che accompagna il volo non riceve dai medici che si occupano dei DEPA nei Cantoni alcuna informazione; questi si appellano al segreto medico e rifiutano qualsiasi passaggio di informazioni o qualunque cooperazione. Per il medico di bordo questa insufficiente informazione su una possibile malattia dei DEPA rappresenta un grosso problema poiché eventuali disturbi non possono essere collocati in un quadro generale e devono essere valutati senza alcuna conoscenza preliminare di una possibile storia precedente.

Venivano impiegati tranquillanti su richiesta dei soggetti o con il loro consenso. A volte un tranquillante è stato anche somministrato a soggetti molto agitati sulla base di una prescrizione medica, conformemente agli articoli 24 e 25 della LCoe. Medicamenti non possono tuttavia essere impiegati in luogo di mezzi ausiliari (vedi LCoe, articolo 25, comma 2). Nei casi monitorati il medicamento è stato somministrato solo quando la persona si era già agitata moltissimo. La somministrazione è stata effettuata dal personale medico che curava i soggetti durante il volo.

A due DEPA molto renitenti sono stati iniettati per via intramuscolare 10 milligrammi di *Dormicum* per la loro stessa tutela. I due DEPA calmati con il *Dormicum* stettero costantemente sotto osservazione del medico e dei sanitari. A un DEPA, dopo un'ora circa, fu tolta la protezione per la testa e fu allentata l'immobilizzazione.

In alcuni casi i rimpatri riguardarono anche bambini. In tali casi furono prese misure speciali. I bambini furono protetti in modo da non vedere nessuna misura di immobilizzazione e furono curati in modo speciale. Anche le madri furono curate molto bene e in un caso furono imbarcate sull'aereo senza immobilizzazione. In questi casi le squadre si sforzarono particolarmente per comportarsi con umanità e secondo modalità di procedere decenti. Dai resoconti si deve desumere che esse tenevano un comportamento speciale con i bambini. Questi potevano imbarcarsi sull'aereo o per primi o per ultimi. Gli osservatori presenti giudicarono accorto e buono questo modo di procedere; le direttive dell'articolo 24 della LCoe furono sempre rispettate.

Due poliziotte cambiarono d'abito il DEPA 2; la squadra a terra maschile attendeva in un ufficio per non spaventare la donna, che alla fine fu portata dalla cella dell'aeroporto agli edifici di carico. La donna era considerata a rischio di suicidio, riceveva da giorni forti medicamenti (prescritti dalla clinica psichiatrica) ed era molto indebolita.

Il caposquadra ordinò il livello 2. Quando arrivarono i bambini le manette furono tolte dalle mani.

I DEPA 1, 5, 6 e 7 furono immobilizzati secondo il livello 4 (immobilizzazione totale). I bambini erano in un'altra stanza e non furono testimoni delle procedure di immobilizzazione.

3.4.4 Voli speciali

Dai resoconti si desume che i voli si svolgevano molto tranquillamente e in massima parte senza avvenimenti: nella maggioranza dei casi anche le persone da rimpatriare precedentemente adirate si calmavano, e conseguentemente a ciò le misure di costrizione venivano generalmente allentate, i caschi venivano tolti e anche l'immobilizzazione veniva ridotta. Le persone da rimpatriare ricevevano da mangiare e da bere.

Il volo si svolse in modo tranquillo. Ai DEPA 1 e 2 fu tolto il casco già poco dopo il decollo. Durante il volo i DEPA e gli accompagnatori ricevettero più volte bevande, panini e piccoli *snack*. L'immobilizzazione fu ridotta durante il volo a tutti e quattro i DEPA. Il DEPA 4 desiderava cure mediche durante il volo poiché si sentiva nervoso e voleva ricevere un tranquillante. Poiché però nel Cantone aveva già ricevuto un'alta dose di tranquillante (*Temesta*), il DEPA 4, il medico e i sanitari si accordarono di non praticare un'ulteriore somministrazione. Poco prima dell'atterraggio i DEPA ricevettero il loro denaro per il viaggio e i loro effetti.

***

Il volo si svolse in modo estremamente tranquillo dopo che il DEPA 4 si fu calmato ed ebbe cessato di inveire. Circa 35 minuti dopo il decollo al DEPA 4 fu tolto il casco; venti minuti dopo la sua immobilizzazione fu adattata alla situazione e mezz'ora più tardi il DEPA 4, che sino a quel momento era l'unico dei DEPA a sedere sul corridoio, fu posto al finestrino come gli altri DEPA. I DEPA parlavano occasionalmente tra di loro. Durante il volo i DEPA e gli accompagnatori ricevettero più volte bevande, panini, piccoli snack e frutta. Poco prima dell'atterraggio il DEPA 1 ricevette il denaro per il viaggio e i suoi oggetti di valore dalla squadra di accompagnamento.

***

Il DEPA 1 che era seduto davanti a me e che aveva ancora un'immobilizzazione completa si comportava con calma. Aveva ricevuto in aggiunta una flebo con una soluzione salina, affinché il *Dormicum* che gli era stato somministrato prima del decollo facesse miglior effetto. La flebo fu rimossa alle 13.20. Egli protestò: aveva un ristagno al braccio, diceva che lo si voleva assassinare. Il medico allentò un po' l'anello al braccio e il ristagno sparì presto. Dopo che egli promise di stare calmo, gli si tolse anche il casco.

Problemi durante il volo possono nascere dall'utilizzo della *toilette*. In un caso è stato riferito che a una delle persone da rimpatriare non è stato permesso di recarsi alla toilette e che egli dovette espletare le sue necessità in un sacchetto di plastica, un cosiddetto *traveljohn*. In tutti gli altri casi le persone da rimpatriare poterono utilizzare il *WC* dell'aereo. Una di queste persone, dopo essersi recata alla *toilette*, non voleva più lasciare il *WC*. Egli dovette essere sopraffatto e nuovamente immobilizzato. Anche questo episodio tuttavia non è la regola.

Ogni visita alla *toilette* era accompagnata da tre uomini del gruppo di intervento e da un caposquadra. Un accompagnatore precedeva il DEPA e lo teneva per la cintura. I DEPA potevano urinare da soli. A tal fine l'immobilizzazione delle mani era tolta. La *toilette* era utilizzata frequentemente.

***

Attorno alle 14.15 egli volle recarsi alla *toilette* e fu accompagnato. Tuttavia in seguito si rifiutò di uscire dalla *toilette*. La squadra di accompagnatori dovette prenderlo dalla *toilette* e fu nuovamente sottoposto ad un'immobilizzazione completa. Egli dovette essere riportato al sedile dell'aereo, mentre continuava a opporre resistenza. Di nuovo cominciò a urlare e ad essere petulante ed inquieto. Era l'unico DEPA a fare ancora difficoltà.

3.4.5 Arrivo nel paese di destinazione e consegna alle autorità

All'arrivo nel paese di destinazione gli osservatori presenziavano alla consegna. A volte c'era da aspettare; non tutte le autorità dei Paesi di origine erano ugualmente ben informate e organizzate.

Ore 11.00: il caposquadra e i due collaboratori dell'UFM sbarcano e parlano con due poliziotti in uniforme. Uno dei collaboratori dell'UFM parla russo.

11.02: il primo DEPA viene chiamato. Ancora ammanettato, con un accompagnatore davanti a lui e uno dietro, esce dall'aereo e oltrepassa la soglia. All'altezza della fila 1 gli vengono tolte anche le manette. Io sono nell'immediata vicinanza del DEPA. L'ammanettamento non ha lasciato alcun livido sui polsi. Il DEPA riceve i suoi oggetti di valore. Gli accompagnatori rimangono sull'aereo e il DEPA scende da solo gli scalini. Il poliziotto gli fa un cenno col capo e gli dice di aspettare. Ora vengono chiamati l'uno dopo l'altro e consegnati con lo stesso procedimento. Nessuno oppone resistenza e tutto procede molto tranquillamente.

Tutte le persone rimpatriate hanno potuto entrare nel loro Paese, con l'eccezione di quelle presenti su un volo cui è stato negato il permesso di atterraggio così che l'aereo ha dovuto rientrare in Svizzera dopo uno scalo.

Durante la fase pilota ci sono state esperienze sia positive sia negative riguardo alla cura medica e psicologica dei rimpatriati dopo l'arrivo nel paese di destinazione. In un caso (nonostante la comunicazione, inviata in anticipo da parte medica, della necessità di cure per un rimpatriato) l'assistenza medica necessaria non era sul luogo nel paese di destinazione. L'assistenza dovette essere prestata *ad hoc* da una ONG.

3.4.6 Reazioni all'effettuazione del monitoraggio

Tutti gli osservatori raccontano di essere stati accolti molto bene dalle squadre operative e di avere ricevuto le informazioni necessarie. Essi erano presenti durante le riunioni di preparazione e potevano presentarsi e chiarire il loro ruolo. Le squadre operative, secondo gli osservatori, accolsero senza eccezione molto favorevolmente e come positivo il fatto che il loro lavoro venisse monitorato. Inoltre gli osservatori riferiscono di una buona collaborazione con la polizia.

4. Commissione di esperti

- Nella Commissione di esperti le misure di rimpatrio esposte nella sezione precedente venivano discusse in dettaglio. In tutte le sedute fu data occasione agli osservatori di riferire riguardo alla loro esperienza e di formulare suggerimenti.

- Al centro della prima seduta della Commissione speciale del 23 settembre 2011 furono discusse in particolare le esperienze relative all'estensione del monitoraggio e il modo di trattare i resoconti.

- In occasione della seconda seduta del 16 novembre 2011 si è parlato dei doveri di informazione e di come mettere in pratica il principio della pubblicità dei documenti. A questa riunione erano presenti rappresentanti della Commissione Nazionale per la Prevenzione della Tortura che illustrarono il loro lavoro.

- In occasione della terza seduta del 14 dicembre 2011 vennero discusse le raccomandazioni da presentare al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento (vedi *Appendice*) e il resoconto dell'attività. Inoltre ebbe luogo uno scambio di idee con persone provenienti dalla Germania e impegnate nel monitoraggio all'aeroporto di Francoforte sul Meno. Vengono accolti il pastore evangelico Andreas Lipsch, Moderatore del *Forum* all'aeroporto di Francoforte sul Meno, il Sovraintendente Capo di Polizia Marc Wiese, capo della direzione della Polizia Federale di Ispezione all'aeroporto di Francoforte sul Meno, e Nele Allenberg, referente giuri-

dica del rappresentante del Consiglio della Chiesa Evangelica in Germania (EKD) presso il Parlamento e l'Unione Europea.

- Nella Commissione di esperti ebbe luogo una cooperazione costruttiva tra i rappresentanti delle diverse istituzioni e gli osservatori. La Commissione di esperti è stata un luogo in cui ha potuto aver luogo la costruzione di fiducia e il processo di avvicinamento tra i diversi soggetti. Appariva infatti chiara la necessità di avere un luogo di discussione in cui i resoconti degli osservatori potessero essere discussi da differenti prospettive e in cui da questi resoconti si potessero trarre conseguenze. La Commissione di esperti è quindi un elemento chiave del monitoraggio.

5. Effetti del monitoraggio

Il progetto pilota del monitoraggio dei rimpatri ebbe effetti su diversi piani e portò così, conformemente alla Direttiva dell'Unione Europea sui rimpatri, più trasparenza a proposito dei rimpatri mediante voli speciali:

- *In primo luogo* furono elaborate e varate, sulla base delle discussioni delle relazioni degli osservatori, raccomandazioni concrete per la prassi. Le raccomandazioni portano a miglioramenti in favore sia delle persone da espellere, sia al tempo stesso di quelle impegnate nell'esecuzione del rimpatrio. Le raccomandazioni si trovano nell'*Appendice* di questa relazione sull'attività.

- *In secondo luogo* gli osservatori ottennero la fiducia delle autorità responsabili dell'esecuzione dei rimpatri. Gli osservatori fornirono così un essenziale contributo per la conclusione positiva del progetto pilota.

- *In terzo luogo* si rifletté su questioni sistematiche e su procedimenti che sono rilevanti per l'istituzione di un effettivo e duraturo sistema di monitoraggio. Le discussioni nella Commissione speciale costituirono la base per le riflessioni in vista di un futuro sistema di monitoraggio. Queste riflessioni si trovano nel capitolo seguente.

6. Riflessioni per un futuro monitoraggio

In vista di un sistema futuro di monitoraggio si sono rivelati centrali, sulla base delle esperienze compiute nella fase pilota, i campi tematici esposti nel seguito:

6.1 Attività di osservazione

6.1.1 Organizzazione dell'intervento

Affinché un rimpatrio mediante voli speciali possa essere monitorato, devono essere risolte molte questioni organizzative e logistiche. Per esempio occorre chiarire se gli osservatori debbano recarsi nei pressi del luogo dell'intervento già il giorno precedente (e quindi se sia necessario un albergo per il pernottamento), oppure come gli osservatori arrivino al luogo dell'appuntamento prima dell'intervento. La soluzione ideale è che l'istituzione mandataria si faccia carico di questi compiti.

Presupposto perché sia chiarita la disponibilità degli osservatori e dell'ulteriore organizzazione dell'intervento è inoltre l'informazione fornita per tempo dall'istituzione incaricante a quella mandataria riguardo alla data di un volo speciale.

6.1.2 Annuncio del monitoraggio alle autorità competenti

Le autorità competenti per l'esecuzione del rimpatrio devono inoltre essere avvertite in anticipo della presenza degli osservatori: da una parte si tratta di una questione di trasparenza (queste autorità non devono essere sorprese dall'intervento di monitoraggio); d'altra parte occorre che ci si accordi detta-

gliatamente in anticipo con coloro che hanno la responsabilità dell'azione riguardo a dove e quando gli osservatori si incontreranno con loro. Tra l'altro con questo preannuncio ci si assicura che per l'accompagnamento dei soggetti all'aeroporto ci sia possibilità di trasporto per gli osservatori nelle vetture impiegate. Lo stesso vale per i voli speciali: se l'istituzione mandataria annuncia un monitoraggio, la possibilità di partecipare al volo deve essere garantita agli osservatori.

6.1.3 Accesso al rimpatrio

La decisione riguardo a quali fasi del rimpatrio debbano essere monitorate, e da quanti osservatori debbano esserlo, dovrebbe competere (nei limiti dell'osservanza della condizioni generali espresse nell'accordo di incarico) all'istituzione mandataria. Questo è un essenziale fattore di successo per un monitoraggio indipendente e credibile.

6.1.4 Numero degli osservatori

In particolare per i voli speciali per il rimpatrio di un grande numero di DEPA, non è possibile, neanche con più osservatori, osservare tutti i procedimenti di rimpatrio o tutte le persone che devono essere rimpatriate, ma soltanto alcuni; ciò in ragione dei procedimenti che si svolgono parallelamente l'uno all'altro. Per questi voli speciali appare sensato incaricare più di un'osservatrice o di un osservatore per ogni unità da monitorare.

L'articolazione dell'attività di osservazione in due fasi si è mostrata una buona soluzione: la durata dell'intervento è stata così limitata a una misura sostenibile. Un osservatore o un'osservatrice prende parte all'accompagnamento di un soggetto in aeroporto e alla preparazione a terra. Un'altra osservatrice o osservatore prende parte, secondo la possibilità, alla preparazione a terra e al *briefing* del volo, e infine accompagna il volo.

6.1.5 Metodi di documentazione

Il metodo di documentazione applicato durante la fase pilota si è mostrato sostanzialmente soddisfacente: gli osservatori prendevano appunti manoscritti durante l'azione e li adattavano successivamente in un formulario di relazione appositamente sviluppato. Gli osservatori presentavano i loro monitoraggi oralmente alle sedute della Commissione di esperti.

6.1.6 Contatti tra gli osservatori e le poliziotte o i poliziotti

È stato constatato nella fase pilota che molti dei poliziotti e delle poliziotte che hanno condotto i rimpatri osservati hanno reagito del tutto positivamente alla presenza degli osservatori. Spesso essi erano già dal principio interessati al *feedback* degli osservatori riguardo all'intervento. Pertanto devono essere create ulteriori possibilità di contatto tra gli osservatori e le poliziotte e i poliziotti dopo l'intervento. A partire da ciò è stato proposto di creare, per le autorità competenti, raccolte di informazioni sull'esecuzione dei rimpatri relative ai fini e al funzionamento del monitoraggio.

6.1.7 Informazioni riguardo alle persone da rimpatriare

È essenziale che le informazioni basilari sulle persone da rimpatriare siano disponibili prima del volo. Di queste informazioni fanno parte: questioni mediche o psicologiche, il sesso, l'età, legami parentali, i comportamenti tenuti in precedenza valutati come "difficili". Queste informazioni consentono una valutazione realistica della situazione e forniscono all'istituzione mandataria elementi per la selezione dei trasferimenti in aeroporto da monitorare.

6.1.8 Contatto degli osservatori con le persone da rimpatriare; informazioni alle persone da rimpatriare riguardo all'accompagnamento da parte degli osservatori

Nella fase pilota gli osservatori avevano contatti episodici con le persone da rimpatriare. Si pone per il futuro la questione se gli osservatori debbano essere esplicitamente presentati alle persone da rimpa-

triare, in modo che queste sappiano che il loro rimpatrio viene monitorato e che abbiamo così la possibilità, in linea di principio, di parlare con gli osservatori. La riconoscibilità degli osservatori è dunque importante per le persone da rimpatriare. Nei limiti delle circostanze e della situazione complessiva, dovrebbe rientrare nella discrezionalità degli osservatori la possibilità di prendere contatto con le persone da rimpatriare.

6.1.9 Conoscenza delle istruzioni e dei documenti principali

Per rendere possibile la professionalità del lavoro degli osservatori è necessario che essi abbiano conoscenza delle principali istruzioni e degli altri documenti scritti rilevanti delle autorità competenti per l'esecuzione del rimpatrio.

6.1.10 Supervisione degli osservatori

I monitoraggi riguardano a volte situazioni umane difficili. Per favorire il processo individuale di elaborazione degli osservatori appare quindi opportuno, anche sulla base delle esperienze compiute in Germania, che in un sistema di monitoraggio duraturo venga istituita una supervisione.

6.1.11 Profilo dei futuri osservatori

Sulla base di queste impegnative esigenze (cfr. *supra* il paragrafo *Supervisione*) appare consigliabile anche in futuro nominare supervisori che assommino esperienze pratiche comprovate e conoscenze teoriche in questo campo di lavoro, e che dispongano anche di adeguate esperienze di vita.

6.2 Valutazione dei resoconti dei monitoraggi ed elaborazione delle raccomandazioni

6.2.1 Commissione di esperti

Nella fase pilota la Commissione di esperti si è dimostrata uno strumento molto valido. La Commissione è, insieme con gli osservatori, un elemento centrale del monitoraggio. C'è necessariamente bisogno di una sede istituzionale durevole in cui, in una cornice il più possibile confidenziale, possano svolgersi regolarmente la discussione sulle relazioni degli osservatori, l'elaborazione di raccomandazioni e lo scambio di idee tra esperti.

La composizione della Commissione di esperti costituita dagli osservatori, dall'istituzione mandataria e da soggetti statali si è dimostrata adeguata. In futuro occorrerà attribuire importanza a un buon sostegno della Commissione di esperti tanto nella società civile quanto tra i soggetti statali e non statali partecipanti.

Si propone quindi di riunire insieme nella Commissione di esperti i seguenti gruppi di soggetti:

a. *Rappresentanti delle autorità:* sostanzialmente le autorità principali dei diversi livelli statali devono essere parte della commissione. In particolare il Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento o le istituzioni in esso rappresentate devono essere adeguatamente presenti nella Commissione di esperti, sulla base della considerazione che il campo di azione del monitoraggio, secondo la prospettiva odierna, si colloca esclusivamente nell'ambito delle operazioni del Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento. Queste istituzioni devono avere la possibilità di esprimersi direttamente sui monitoraggi e di cooperare alla formulazione di eventuali raccomandazioni.

b. *Rappresentanti della società civile:* nella commissione di esperti devono avere un posto soggetti aventi un'esperienza nei campi dell'asilo e del rimpatrio. Questo accresce l'importanza e la legittimità della Commissione e quindi del monitoraggio nel suo complesso.

c. *Rappresentanti dell'assistenza medica durante i voli speciali:* le questioni mediche sono centrali per l'esecuzione dei rimpatri coatti. Questioni relative all'assistenza medica si pongono tanto riguardo alla certificazione dell'idoneità al volo e a livello di valutazione preliminare della situazione, quanto riguardo all'accompagnamento dei voli speciali. Sulla base della riconosciuta necessità di trattamento in campo medico nel corso dei rimpatri, appare appropriato cooptare in misura adeguata la componente medica nella Commissione di esperti del monitoraggio.

d. *Ospiti e esperti:* per la discussione di questioni specifiche o per la costruzione di una rete nazionale e internazionale devono inoltre poter essere invitati nella Commissione di esperti, secondo necessità, esperti o rappresentanti delle istituzioni.

6.2.2 Destinatari delle raccomandazioni

Per il progetto pilota ci si è accordati in modo che i suggerimenti elaborati nella Commissione di esperti fossero diretti esclusivamente al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento. Per un futuro sistema di monitoraggio è necessario valutare se anche altre istituzioni (per esempio i Cantoni o la CDDGP) possano essere destinatari delle raccomandazioni provenienti dalla Commissione di esperti. I suggerimenti dovrebbero sempre poter essere inoltrati ai destinatari.

6.3 Forme di organizzazione di un monitoraggio futuro

6.3.1 Istituzione responsabile

Sulla base delle direttive legali le autorità federali sono tenute a istituire un monitoraggio indipendente. Per mettere in pratica ciò, si suggerisce di attribuire un mandato a un'istituzione indipendente con esperienza nel campo della migrazione e dei rimpatri. La fase pilota ha mostrato che la pressione pubblica che nasce da un tale mandato può essere grande. È quindi fondamentale che si ponga come responsabile del mandato un'istituzione solida (per esempio un'istituzione organizzata come associazione indipendente o una commissione nazionale) che gode di ampio sostegno sociale. Ciò accresce la credibilità dell'attività di monitoraggio tanto di fronte all'opinione pubblica quanto di fronte alle istituzioni statali e non statali.

Un'istituzione indipendente responsabile del mandato dovrebbe farsi carico dei seguenti compiti fondamentali:

- Predisposizione di un quadro di condizioni appropriato per il lavoro della Commissione di esperti. Questo può comprendere l'organizzazione delle sedute, la revisione delle relazioni degli osservatori, l'elaborazione di suggerimenti e l'invito di esperti esterni alle sedute della Commissione.

- La redazione di una relazione annuale sull'attività, nonché di specifici lavori di documentazione sul tema dei rimpatri.

- L'organizzazione e la coordinazione degli interventi di monitoraggio con i diversi *partner*; questo include la scelta strategica delle sequenze di monitoraggio.

- Il reclutamento, la formazione e l'aggiornamento degli osservatori.

- L'amministrazione del personale, cioè degli osservatori che dipendono da questa amministrazione.

- Un regolare lavoro di pubbliche relazioni e l'esercizio di un ruolo di interlocutore per gli operatori dei *media* (cfr. *infra* al capitolo *Pubbliche relazioni* delle *Raccomandazioni*).

- Attività di creazione di reti a livello nazionale e internazionale con soggetti statali e non statali che si occupano di ritorni e rimpatri (cfr. *infra* al capitolo *Creazione di reti nazionali e internazionali* delle *Raccomandazioni*).

Sulla base di queste riflessioni si raccomanda per un futuro sistema di monitoraggio la seguente struttura, conforme all'organizzazione del progetto pilota:

6.3.2 Lavoro di pubbliche relazioni

Si è confermata, nel progetto pilota, la tesi che al lavoro di pubbliche relazioni spetti una grande importanza. L'interesse mediatico era alto.

Per l'istituzione mandataria è molto importante, per ragioni di credibilità, che essa sia tenuta a fornire informazioni all'opinione pubblica (sempre nel rispetto delle direttive per la tutela dei dati personali) riguardo all'attività operativa degli osservatori e al lavoro della Commissione di esperti. Essa deve assumere un ruolo di responsabilità nelle pubbliche relazioni.

Allo stesso tempo le esperienze raccolte mostrano che anche agli osservatori vengono rivolte domande da parte dei *media*. Nell'ottica di un monitoraggio trasparente dei rimpatri è opportuno definire nel modo più ampio possibile le competenze degli osservatori nei confronti delle domande dei *media*.

6.3.3 Relazione tra il mandatario del monitoraggio stabile e la CNPT

Dall'ottobre 2010 al dicembre 2011 la Commissione Nazionale per la Prevenzione della Tortura (CNPT) ha monitorato sei voli speciali. L'incarico della CNPT e il mandato della Fces per il progetto pilota si situavano però su due diversi piani (giuridici). La CNPT è una commissione indipendente dalle autorità. Al contrario il progetto pilota del monitoraggio dei rimpatri e un futuro sistema stabile di monitoraggio si basano sulla Direttiva dell'Unione Europea sui rimpatri e sulle corrispondenti direttive legali svizzere.

La reciproca comunicazione di contenuti tra la CNPT e la futura istituzione mandataria del monitoraggio deve essere curata anche in futuro.

6.3.4 Creazione di reti nazionali e internazionali

Appare proficuo curare la comunicazione reciproca con altre organizzazioni che conducono il monitoraggio dei rimpatri. Sebbene la Direttiva dell'Unione Europea sui rimpatri prescriva un monitoraggio, soltanto pochi Stati dell'Unione Europea o dell'Area Schengen hanno effettivamente introdotto un

sistema di monitoraggio. Le esperienze compiute in Svizzera possono essere applicate in altri Paesi. Dovrebbe inoltre essere curata la comunicazione reciproca con rilevanti istituzioni nazionali che hanno esperienza in diversi campi tematici.

6.4 Uno sguardo al futuro dell'attività di monitoraggio

6.4.1 Monitoraggio a campione nel paese di destinazione

Le leggi vigenti e il mandato della Confederazione forniscono una chiara cornice per l'attività di monitoraggio: i rimpatri vengono osservati dall'accompagnamento in aeroporto fino alla consegna (inclusa) alle autorità dello Stato di destinazione. Sostanzialmente si deve partire dal principio che (sulla base delle indagini svolte in preparazione al rimpatrio da parte delle autorità competenti e sulla base del principio di *non-refoulement*) per le persone rimpatriate non debba esserci alcun pericolo dopo la consegna alle autorità nel Paese di destinazione. La questione di una vigilanza che garantisca che le indagini svolte in proposito si rivelino sempre corrette rimane sospesa.

Si auspica dunque la presa in esame della possibilità di proseguire per un tempo limitato (per casi selezionati e nel quadro di un progetto pilota) il monitoraggio nel paese di destinazione.

6.4.2 Estensione del monitoraggio ai rimpatri di livello di esecuzione 1 e 2

La base legale del monitoraggio prevede "il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea" (art.15f, "Estensione del monitoraggio", dell'Ordinanza concernente l'Esecuzione dell'Allontanamento e dell'Espulsione di Stranieri OEAE, RS 142.281). L'attività attuale di monitoraggio si limita ai rinvii coatti mediante voli speciali. Questioni sull'adeguatezza degli interventi e sulle misure di costrizione si pongono in forma meno acuta anche per i livelli di esecuzione 1 e 2. Sulla base dei fondamenti legali e di queste riflessioni sui contenuti, si propone di estendere il monitoraggio (con intensità minore) anche a queste forme di rinvio. In particolare si propone di accompagnare a campione i trasferimenti all'aeroporto anche nei casi di livello di esecuzione 1 e 2.

7. Appendice

Osservazioni e raccomandazioni per il monitoraggio dei rimpatri - Raccomandazioni della Commissione di esperti

Le raccomandazioni derivanti dalla fase pilota sono stati comunicati e illustrati al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento il 19 gennaio 2012. Il Comitato di Esperti valuta, in seguito a questa riunione, la messa in pratica delle raccomandazioni.

La Commissione di esperti ha identificato, sulla base dei resoconti degli osservatori, nelle sue tre sedute, alcuni campi d'azione e ha elaborato raccomandazioni destinate al Comitato di Esperti Ritorno e Esecuzione dell'Allontanamento. Accanto a queste raccomandazioni concrete sono stati discussi nella Commissione speciale i seguenti campi tematici:

In primo luogo: poiché i rimpatri mediante voli speciali vengono operati esclusivamente come *ultima ratio*, è fondamentale che i soggetti siano esaurientemente informati delle possibilità di rimpatrio liberamente accettato, nonché riguardo ai diversi livelli di esecuzione e alle rispettive limitazioni delle libertà personali connesse a questi livelli.

In secondo luogo: la strategia di allentamento della tensione merita grande rilievo. È quindi centrale (e viene perciò specificato nella maggior parte dei casi anche durante il *briefing*) che il comportamento di tutti i partecipanti all'azione debba essere diretto all'allentamento della tensione. La comunicazione verbale ha perciò una grande importanza. È stato positivamente accertato nella fase pilota che la comunicazione verbale tra le persone da rimpatriare e i poliziotti e le poliziotte, nei rimpatri osservati, è stata garantita.

In terzo luogo: nell'organizzazione a terra e tra gli accompagnatori in volo è stato riscontrato un alto livello di professionalità. Secondo le puntuali esperienze compiute nella fase pilota il quadro del personale incaricato del trasferimento all'aeroporto appare invece un po' meno unitario. Si pongono dunque questioni relative alla formazione delle persone incaricate del trasferimento in aeroporto.

In quarto luogo: nei voli osservati durante la fase pilota gli osservatori hanno riferito di un comportamento adeguato nei confronti dei bambini da rimpatriare. Questi sono stati seguiti in modo speciale e, per esempio, sono stati allontanati (in modo che non vedessero) durante l'immobilizzazione di altre persone da rimpatriare. I bambini hanno potuto essere imbarcati separatamente rispetto alle altre persone da rimpatriare. Dal punto di vista dei principi è stato sottolineato dalla Commissione di esperti che, conformemente alla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia, nelle decisioni e nelle azioni che riguardano i bambini va messo al primo posto il bene di questi. Per i bambini ci si avvale dunque dell'impiego di accompagnatori aggiuntivi e specificamente preparati.

Raccomandazioni

1. Preparazione delle persone da rimpatriare - Informazioni sui voli speciali

I voli speciali rappresentano per tutte i soggetti coinvolti una situazione eccezionale. Le procedure di svolgimento di un volo speciale sono note alle autorità competenti e agli osservatori. Anche le persone da rimpatriare vengono informate in anticipo circa le modalità di un volo speciale, tuttavia per loro le procedure concrete, le competenze e le azioni (per esempio lo svolgimento del trasporto in aeroporto, la preparazione al volo e l'immobilizzazione da parte del personale a terra, i tempi di attesa per l'imbarco in aereo, il volo e i probabili accadimenti all'arrivo nel Paese di destinazione) costituiscono delle novità. È stato segnalato, nella Commissione di esperti, che l'intervallo tra la trasmissione delle informazioni riguardo al volo speciale e l'esecuzione dello stesso può essere molto lungo.

- La Commissione di esperti suggerisce quindi di valutare quali possibilità ci siano di informare i soggetti riguardo al concreto svolgimento dei voli speciali poco prima dell'attuazione dei medesimi.

2. Assistenza medica durante il volo speciale - trasmissione di cartelle mediche e medicine

I medici che accompagnano i voli speciali non dispongono a volte delle cartelle cliniche dei pazienti (o almeno non di tutte), oppure queste vengono consegnate al medico accompagnatore solamente all'aeroporto il giorno stesso del volo. L'accompagnatrice o l'accompagnatore medico deve vedere ed esaminare le cartelle cliniche dei pazienti in modo adeguato. Il personale medico non può pertanto assumere il ruolo che gli è attribuito o può farlo soltanto in modo parziale.

- La Commissione di esperti suggerisce quindi che le cartelle cliniche dei pazienti o le informazioni comunque rilevanti per il rimpatrio riguardo il loro stato di salute siano messe a disposizione in anticipo per il personale medico (nel rispetto delle direttive legali per la protezione dei dati personali). Eventuali liste di medicine assunte dalle persone da rimpatriare ed eventuali medicine, compresi i sostituti delle droghe, devono essere presenti.

3. Assistenza medica dopo la consegna alle autorità del Paese di destinazione

Durante la fase pilota ci furono esperienze sia positive sia negative riguardo all'assistenza medica e psicologica delle persone da rimpatriare dopo l'arrivo nel Paese di destinazione. In un caso, nonostante la segnalazione fatta dal personale medico riguardo alla necessità di cure per uno dei rimpatriati, l'assistenza medica necessaria non era presente sul posto nel Paese di destinazione. L'assistenza medica necessaria ha dovuto essere prestata *ad hoc* da un'ONG.

- Nei casi in cui un rimpatrio sia possibile nonostante problemi medici e sotto la condizione di assistenza medica nel Paese di destinazione, la Commissione speciale raccomanda che le autorità responsabili dell'esecuzione del rimpatrio avviino e garantiscano adeguate misure già prima del volo. Nel caso che ciò non possa essere garantito occorre che il rimpatrio venga rinviato.

4. Raccomandazione tecnica: l'imbarco sull'aereo

Diverse volte è stato riscontrato, nel caso di piccoli aerei, che la scala per l'imbarco era stretta e dotata di parapetto solo da un lato. In tale situazione c'è, sia per le persone da rimpatriare, sia per le poliziotte e i poliziotti, il pericolo di caduta durante l'imbarco in aereo.

- La Commissione di esperti raccomanda quindi l'impiego di mezzi di imbarco più sicuri sugli aerei.

5. Proporzionalità delle misure coercitive: forme di presa in carico e di immobilizzazione

L'applicazione delle misure di coercizione deve essere *appropriata*, *necessaria (divieto di eccedere)* e *ragionevole*. L'ultimo aggettivo significa che deve esserci un adeguato rapporto tra *il fine dell'intervento* e *l'esecuzione dell'intervento*. Questioni relative all'adeguatezza si pongono a proposito della presa in carico della persona da rimpatriare, del trasferimento in aeroporto e dell'immobilizzazione a terra o in volo:

a. Forme di presa in carico

È stato constatato che le forme di presa in carico, cioè i modi di procedere per ritirare le persone da rimpatriare dalla cella o nel luogo di abitazione, sono diverse: a volte le persone da rimpatriare vengono sorprese nel sonno dalla presa in carico e sopraffatte, in modo da provocare la minor resistenza possibile fin dall'inizio del processo di rimpatrio. Altre volte è stato osservato che le persone da rimpatriare sono state avvicinate da una persona sola nella cella del carcere per le persone da espellere e informate oralmente del volo speciale che si sarebbe svolto immediatamente dopo.

- La Commissione di esperti raccomanda di promuovere la reciproca comunicazione intercantonale riguardo alle esperienze compiute relativamente alle diverse dottrine di intervento, al fine di chiarire i loro aspetti positivi e negativi. Per la Commissione di esperti è fondamentale che la forma di presa in carico sia proporzionale alla situazione e venga eseguita in modo adeguato al caso particolare.

b. Trasferimento in aeroporto

Durante la fase pilota sono state osservate differenti applicazioni di misure coercitive: per il trasporto dal luogo di soggiorno all'aeroporto lo spettro andava da nessuna immobilizzazione all'immobilizzazione massima. Viene sottolineato a questo proposito che l'immobilizzazione totale viene applicata principalmente sulla base di considerazioni di sicurezza a bordo del volo speciale; al contrario la conduzione in aeroporto è paragonabile ad altre azioni di polizia.

- La Commissione di esperti raccomanda di verificare con attenzione l'applicazione delle immobilizzazioni nei trasferimenti all'aeroporto e la sua adeguatezza, nonché il necessario margine di discrezionalità del personale esecutivo nell'intervento. Come nel caso delle forme di presa in carico, anche per il trasferimento in aeroporto l'applicazione delle misure costrittive deve essere adeguato al caso particolare.

c. Immobilizzazione a terra o in volo

Va considerato univocamente positivo che a seconda del volo speciale siano state impiegate differenti forme di immobilizzazione o anche nessuna. Spesso le misure di sicurezza sono state ridotte durante il volo e le immobilizzazioni sono state allentate. Durante il progetto pilota ha potuto essere osservata l'applicazione dell'immobilizzazione modulare recentemente sviluppata.

Sulla base del principio di adeguatezza - che funge da guida per l'impiego di misure coercitive -, la Commissione speciale ricorda che ogni forma di immobilizzazione va adeguata al comportamento individuale della persona da rimpatriare e alla situazione esterna complessiva.

- La Commissione speciale raccomanda perciò di non procedere schematicamente nella preparazione al suolo delle persone da rimpatriare, bensì piuttosto di applicare la valutazione del caso singolo richiesta dal principio di adeguatezza alla situazione. Le decisioni per un'immobilizzazione o contro di essa, nonché riguardo al grado dell'immobilizzazione, sono da prendersi conformemente a ciò.

- Durante il volo un'eventuale immobilizzazione deve essere adeguata o rimossa sulla base di una valutazione complessiva delle circostanze.