

RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

**IN RISPOSTA AL RAPPORTO DEL COMITATO EUROPEO PER LA
PREVENZIONE DELLA TORTURA E DELLE PENE O TRATTAMENTI
INUMANI O DEGRADANTI (CPT) RELATIVO ALLA VISITA IN SVIZZERA**

DAL 20 AL 24 OTTOBRE 2003

SOMMARIO

Il rapporto della Svizzera è articolato in base ai punti del rapporto del CPT che richiedono una spiegazione. Non sono menzionati i punti esenti da osservazioni.

II. CONSTATAZIONI EFFETTUATE DURANTE LA VISTA E MISURE PRECONIZZATE

A. Maltrattamenti

8. Raccomandazione

B. Allontanamento di stranieri per via aerea

- 15. Mezzi coercitivi autorizzati
- 16. (cpv. 2 e 3) Preparazione degli allontanamenti
- 17. Questioni mediche
- 18. Questioni mediche (seguito)
- 19. Raccomandazioni
- 20. Richiesta d'informazioni
- 23. Raccomandazione

C. Visita periodica al carcere n° 2 dell'aeroporto internazionale di Zurigo

- 26. Tasso di occupazione
- 28. Lettura
- 29. Isolamento per motivi di sicurezza
- 31 Servizio medico

D. Visita periodica alla zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo

33. Esercizi all'aperto

35-37 Misure

38. Visite

39. Raccomandazioni

E. Altre questioni

IL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

RAPPORTO DEL CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO IN RISPOSTA AL RAPPORTO DEL COMITATO EUROPEO PER LA PREVENZIONE DELLE TORTURE E DELLE PENE O TRATTAMENTI INUMANI O DEGRADANTI (CPT) RELATIVO ALLA VISITA IN SVIZZERA DAL 20 AL 24 OTTOBRE 2003

Nel presente rapporto, il Consiglio federale e il Cantone interessato, ossia Zurigo, prendono posizione in merito alle raccomandazioni, ai commenti e alle richieste d'informazione contenuti nel rapporto del CPT, steso in seguito alla visita periodica effettuata in Svizzera dal 20 al 24 ottobre 2003. Il presente documento costituisce il rapporto richiesto dal CPT nella lettera di accompagnamento del rapporto datato 16 marzo 2004.

Il presente rapporto fornisce una descrizione completa delle misure adottate al fine di attuare le raccomandazioni del CPT; il Consiglio federale presenta altresì al CPT le risposte ai commenti e alle richieste d'informazione. **Come il CPT potrà constatare, alcune delle raccomandazioni espresse in occasione della visita sono già state attuate.**

Il Consiglio federale saluta lo spirito di collaborazione che ha contraddistinto la visita e constata con soddisfazione che non sono emersi casi di maltrattamento di detenuti da parte del personale penitenziario al carcere n° 2 né di stranieri detenuti nel Centro per passeggeri inammissibili ("INAD") o negli spazi destinati ai richiedenti l'asilo da parte del personale di sorveglianza. Numerosi detenuti, "INAD" e richiedenti l'asilo hanno espresso giudizi positivi sul trattamento a loro riservato dal personale. Il Consiglio federale ha inoltre preso atto della soddisfazione espressa dal CPT per le misure adottate dalle autorità svizzere allo scopo di informare dettagliatamente le persone da allontanare circa le modalità del rientro e per l'istituzione del servizio Swiss REPAT, il quale svolge importanti compiti legati alle operazioni di allontanamento. La delegazione del CPT ha appreso del considerevole lavoro svolto dal gruppo intercantonale "Passenger 2" e delle relative direttive. Il Consiglio federale coglie l'occasione per salutare lo spirito di collaborazione tra il CPT e le autorità svizzere competenti.

Il presente rapporto è emanato dal Consiglio federale, il quale risponde all'osservanza degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera in virtù della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Nella misura del possibile, le osservazioni del Cantone di Zurigo in merito a raccomandazioni, commenti e richieste d'informazione che lo riguardano sono riprese testualmente. Lo stesso vale per le prese di posizione fornite da altre autorità (uffici federali) direttamente interessate dalla visita.

CONSTATAZIONI EFFETTUATE DURANTE LA VISITA E MISURE PRECONIZZATE

A. Maltrattamenti

8. Raccomandazione

Il CPT raccomanda alle autorità svizzere di ricordare ai funzionari di polizia:

- **il loro dovere di rispettare i diritti di tutti gli stranieri posti sotto la loro custodia;**
- **le denunce di maltrattamenti saranno oggetto di inchieste *ad hoc*;**
- **le denunce fondate, saranno oggetto di severe sanzioni.**

Il Consiglio federale trasmetterà la raccomandazione sopraccitata ai Cantoni mediante circolare e provvederà inoltre a diffonderla presso i servizi federali interessati.

B. Allontanamento di stranieri per via aerea

15. Mezzi coercitivi autorizzati

Nella circolare menzionata al punto 8, il Consiglio federale informerà i Cantoni anche della raccomandazione del CPT secondo cui la formazione di base dei funzionari svizzeri di polizia dovrebbe prevedere informazioni circa i rischi di asfissia posturale dovuta a immobilizzazione; rischi legati all'uso di mezzi coercitivi.

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Già prima dell'entrata in vigore delle direttive concernenti gli allontanamenti forzati per via aerea, la polizia dell'aeroporto di Zurigo non utilizzava più le manette, impiegate invece quotidianamente dalle forze di polizia. Per proteggere i polsi sono utilizzate da tempo polsiere imbottite e per legare gli avambracci l'uno all'altro sono impiegati nastri di plastica resistenti. Ciò consente una certa libertà di movimento (ad es. per mangiare) ed evita ferimenti o pressioni dolorose.

16. (cpv. 2 e 3) Preparazione degli allontanamenti

La raccomandazione del CPT di rivedere le direttive è stata trasmessa dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) al comitato peritale “Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti” il quale si è immediatamente messo all’opera e presenterà prossimamente un rapporto alla CDCGP.

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Le autorità competenti svolgono un colloquio di preparazione con ogni straniero che, non essendo in possesso del necessario permesso di dimora, deve lasciare il territorio svizzero. Tale procedura risponde alla duplice necessità di informare e di dare all’autorità competente la possibilità di prendere posizione. Da quel momento lo straniero è libero di lasciare il nostro Paese volontariamente, ossia senza coercizione. Chi invece si oppone o fa resistenza rendendo impossibile l’allontanamento non accompagnato per via aerea, è generalmente collocato in carcerazione in vista del rinvio forzato. Se il secondo colloquio di preparazione al ritorno (accompagnato) fallisce o la persona da allontanare ostacola nuovamente il corso dell’operazione, è allora necessario ricorrere al volo speciale. I funzionari incaricati di applicare la decisione si astengono dall’informare nuovamente sulle modalità del rientro con volo speciale qualora lo straniero continui a non voler collaborare. Tale pratica si è rivelata particolarmente efficace se sussistono rischi di automutilazione.

17. Questioni mediche

In seguito alla visita del CPT, la CDCGP ha incaricato il comitato peritale “Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti” di esaminare in particolare la questione relativa alla somministrazione di sostanze farmacologiche. Posto che il requisito dell’indicazione medica espressa come condizione necessaria e indispensabile alla somministrazione di un tale trattamento non sia oggetto di controversie, occorre stabilire se è necessario sottoporre a revisione l’articolo 13 delle direttive oppure se si può interpretare il testo di tale disposizione sia nel senso auspicato dal CPT sia in quello della CDCGP.

18. Questioni mediche (seguito)

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

La delegazione del CPT ha potuto consultare tutti gli incarti relativi agli allontanamenti forzati (livello 4) presso l’autorità competente per il controllo di frontiera (*Fachdienst Grenzkontrolle*). In almeno uno degli incarti consultati, sostiene di aver trovato indicazioni che presuppongano la somministrazione di calmanti. Non solo tale accusa a nostro avviso è infondata ma ci sorprende ancor più che l’autorità interessata non abbia potuto prendere posizione in merito.

19. Raccomandazioni

Alla luce dei commenti di cui sopra, il CPT raccomanda che per tutte le operazioni di allontanamento in cui è previsto l'accompagnamento medico sia aggiunta una "cartella medica confidenziale". Tale cartella dovrebbe essere conservata da un'autorità sanitaria competente al termine dell'operazione di allontanamento. Il comitato raccomanda inoltre una revisione delle direttive affinché sia esplicitamente menzionato il criterio dell'"indicazione medica espressa", nell'eventualità di somministrazione di farmaci tranquillizzanti o sedativi nel corso di operazioni di allontanamento forzato.

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Le operazioni di allontanamento forzato e accompagnato per via aerea di persone straniere sono verbalizzate dall'autorità competente dell'esecuzione. Tale documento (LOG) descrive ogni fase della procedura, dalla preparazione alla consegna della persona allontanata alle autorità competenti del Paese di destinazione. La fase di preparazione comprende anche una valutazione dello stato di salute finalizzata ad accertare l'apparente stato di buona salute o la necessità di ulteriori esami. Le misure mediche sono dunque documentate nel verbale e possono essere consultate. Riteniamo pertanto che la costituzione di una cartella medica confidenziale non sia necessaria, tanto più che anche il medico prescrivente può ormai fornire informazioni mediche specifiche, segreto medico permettendo.

20. Richiesta d'informazioni

Il CPT desidererebbe essere informato sugli esiti dei colloqui svolti tra la CDCGP e l'Accademia svizzera delle Scienze mediche (ASSM).

La CDCGP ha sollecitato il parere dell'ASSM in merito all'interpretazione dell'articolo 13 delle direttive relative all'allontanamento forzato per via aerea che, secondo il parere del comitato peritale, può essere inteso nella sua veste attuale nel senso voluto dalle raccomandazioni del CPT. Nella risposta del 5 maggio 2004, l'ASSM si è pronunciata a favore della modifica dell'articolo 13 delle direttive.

Va tuttavia precisato che in realtà non vi è nessun disaccordo di fondo tra la CDCGP e l'ASSM, dato che entrambe concordano sulla necessità dell'indicazione medica espressa per la somministrazione di un trattamento farmacologico.

23. Raccomandazione

Il CPT si augura vivamente che, tenendo conto dei commenti qui di seguito, a tutte le operazioni di allontanamento forzato effettuate dalla Svizzera si applichi quanto prima la raccomandazione che prevede di sottoporre ad esame medico

tutti gli stranieri, la cui operazione di allontanamento è fallita, al loro ritorno nelle strutture detentive, siano esse posti di polizia, istituti penitenziari o centri speciali per la detenzione di stranieri.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

Come già precisato in merito alla dichiarazione finale del CPT del 24 ottobre 2003, tutti coloro che, dopo un fallito allontanamento, sono ricondotti nel settore carcerazione in vista del rinvio forzato del carcere dell'aeroporto (*qui di seguito denominato carcere dell'aeroporto*) sono interrogati da un'infermiera – quindi una persona qualificata – e, in base ai risultati del colloquio, sottoposti ad una visita medica. È poi disposto un controllo da parte del medico del carcere se vi sono segni di lesioni, ferite o simili.

Questa procedura è stata introdotta immediatamente dopo un colloquio con la delegazione del CPT e il Consigliere di Stato incaricato del dossier.

C. Visita periodica al carcere n° 2 dell'aeroporto internazionale di Zurigo

26. Tasso di occupazione

Le autorità zurighesi dovrebbero prendere le opportune misure affinché l'attuale sovraffollamento del carcere n. 2 non perduri indebitamente.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

La Direzione di giustizia e dell'interno è del parere che le misure previste e già più volte attuate, quanto a personale e gestione, consentano al carcere dell'aeroporto di accogliere 130 persone senza pregiudicare i diritti e le pretese delle persone incarcerate in vista del rinvio forzato.

Se, a carcere completo, si dovesse prevedere un aumento del numero di detenuti tale da non poter essere gestito in collaborazione con l'Ufficio dell'immigrazione o la polizia degli stranieri mediante rilasci di persone e allontanamenti, si adibiscono all'accoglienza di persone incarcerate in vista del rinvio forzato sezioni di altre carceri che consentano una sistemazione separata di questo tipo di detenuti. Il regime applicabile è quello del carcere dell'aeroporto. L'occupazione di suddetti istituti è consentita solo quando è raggiunto il limite di 130 detenuti nel carcere dell'aeroporto. Per motivi finanziari non è possibile adibire posti supplementari fissi per i detenuti in vista del rinvio forzato.

28. Lettura

Il CPT raccomanda alle autorità svizzere di mettere a disposizione dei detenuti sottoposti all'isolamento disciplinare nel carcere n. 2 una più ampia scelta di libri

e riviste per la lettura. Disposizioni simili dovrebbero essere prese in altri istituti penitenziari della polizia del Cantone di Zurigo.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

La direzione delle prigioni del Cantone di Zurigo ci ha informato che in diverse occasioni il carcere dell'aeroporto ha applicato le raccomandazioni del CPT a singoli casi (consegna di riviste e giornali durante l'isolamento). Si dichiara disposta a seguire la proposta del CPT di estendere, mediante direttiva, a tutti i detenuti questa pratica finora limitata a singoli casi. Tuttavia precisa giustamente che tale misura sarà immediatamente revocata, qualora diventi fonte di abusi (ad es. uso dei giornali per intasare i sanitari).

29. Isolamento per motivi di sicurezza

Il Comitato raccomanda nuovamente di integrare i principi seguenti nell'apposita legislazione cantonale:

- **il detenuto è informato per iscritto dei motivi per i quali è stata adottata una misura restrittiva nei suoi confronti (ovviamente per motivi di sicurezza alcuni particolari potrebbero essere esclusi), nonché dei rimedi giuridici per contestarla;**
- **il detenuto ha la possibilità di esprimere il suo parere in merito;**
- **il detenuto può contestare la misura dinnanzi ad un'autorità competente.**

L'isolamento per motivi di sicurezza non era annotato in nessun tipo di registro del carcere n. 2. Il carcere n. 2 dovrebbe disporre di un apposito registro al fine di mettere agli atti tutte le misure di isolamento ordinate.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

In seguito alle dichiarazioni del CPT espresse nel rapporto relativo alla sua visita nel 2001, è stata emanata la seguente direttiva: l'isolamento che ha per obiettivo quello di impedire al detenuto di mettere la sua vita, o quella di terzi, in pericolo non deve superare le 48 ore, termine oltre il quale deve essere avviata una procedura disciplinare formale (interrogatorio, decisione scritta e indicazione dei rimedi giuridici) oppure ricondotto il detenuto in una cella normale.

Inoltre in risposta alle raccomandazioni formulate dal CPT nel rapporto successivo alla visita del 2003, le prigioni terranno un registro indicante tutti gli isolamenti di sicurezza, il nome del detenuto, il motivo, l'informazione fornita alla persona, la durata (inizio e fine) dell'isolamento.

Il contesto d'urgenza nel quale viene applicata tale misura, ossia quello di evitare un rischio imminente di automutilazione o di pericolo per terzi, esclude la possibilità di avviare una procedura scritta e di attendere il termine di ricorso per l'esecuzione della decisione. Considerando da un lato che l'autorità zurighese preposta all'esecuzione e la Direzione di giustizia e dell'interno prevedono sistematicamente la possibilità di contestare anche le decisioni comunicate oralmente e, dall'altro, la possibilità di esprimersi per iscritto offerta alle persone poste in isolamento che ne fanno espressa richiesta, riteniamo che la procedura descritta in questa sede risponda alle raccomandazioni formulate dal CPT.

Va tuttavia aggiunto che ad ogni persona detenuta al carcere n. 2 è distribuita, al momento dell'entrata, una copia del regolamento interno della divisione carcerazione in vista del rinvio forzato del carcere dell'aeroporto (*Hausordnung für die Abteilung Ausschaffungshaft des Flughafengefängnisse*) dell'11 febbraio 2002, disponibile in diverse lingue. Al paragrafo 59, indicato nell'indice all'inizio del documento, tale regolamento indica i mezzi di ricorso. È segnalato alle persone incarcerate che l'opuscolo distribuito illustra i loro diritti e i loro doveri. Il detenuto può inoltre richiedere un colloquio personale senza indicazione dei motivi (cfr. paragrafo 57) al capo divisione (*Abteilungsleiter*) o alla direzione del carcere (*Gefängnisleitung*).

31. Servizio medico

Il CPT raccomanda che sia posto rimedio alle lacune indicate nel paragrafo qui di seguito.

Presenza di posizione della Direzione di giustizia e dell'interno del Cantone di Zurigo

Va ricordato che la gestione e il contenuto delle cartelle cliniche del servizio medico del carcere dell'aeroporto dipendono essenzialmente dal tempo che medici e infermieri dedicano ai detenuti. Considerata la loro competenza professionale e le responsabilità che si assumono, presupponiamo che i documenti richiesti siano disponibili. Per poter fornire un parere più approfondito e informazioni più precise in merito a questo punto, è necessario sapere dal CPT quali documenti, a suo avviso, non figurano nelle cartelle cliniche.

Insistiamo anche sul fatto che, a differenza di quanto sostenuto dal rapporto, i tentativi di suicidio e le automutilazioni nel carcere dell'aeroporto non sono affatto all'ordine del giorno. Suddetta osservazione da parte del CPT è verosimilmente frutto di un malinteso. I tentativi di suicidio, come illustreremo più avanti, sono fatti estremamente rari, e negli ultimi due anni, anche i casi di automutilazione registrati sono stati pochissimi. Si trattava nella maggior parte dei casi quasi esclusivamente di tentativi per impedire un allontanamento imminente, ragion per cui non crediamo che il ricorso alla psichiatria possa in alcun modo essere d'aiuto.

Il sostegno psichiatrico dei detenuti del carcere dell'aeroporto è di competenza del servizio di psichiatria e psicologia, servizio dipendente dalla Sezione esecuzione pene e misure e diretto da un medico. Il servizio partecipa ai corsi di formazione di base e

aggiornamento del personale del carcere e in particolare si assicura che il personale di sorveglianza sia in grado di individuare eventuali esigenze di cure psichiatriche e soggetti con tendenze suicide. Questa particolare attenzione ha sicuramente influito sul fatto che il carcere dell'aeroporto non debba deplorare nessun caso di suicidio dalla sua apertura. Infine anche il numero estremamente basso di tentativi di suicidio, che grazie alla vigilanza dei sorveglianti non si sono mai conclusi tragicamente, costituisce a nostro parere una prova dell'efficacia degli interventi diretti e indiretti del servizio di psichiatria e psicologia.

D. Visita periodica alla zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo

Presenza di posizione della Direzione degli affari sociali e della sicurezza del Cantone di Zurigo

Lettera D visita periodica alla zona di transito dell'aeroporto internazionale di Zurigo

Passeggeri INAD

La legge sugli stranieri è attualmente in corso di revisione. La nuova legislazione (LStr) prevede, tra l'altro, di dotare di una procedura formale la procedura di allontanamento alla frontiera – procedura finora orale. In futuro su richiesta del passeggero INAD sarà disposta una decisione di allontanamento formale suscettibile di ricorso.

I passeggeri ai quali è rifiutata l'entrata in Svizzera o il proseguimento del viaggio sono rinviiati senza formalità nel loro Paese di provenienza dall'autorità competente per il controllo di frontiera. Fino al momento della loro partenza, sono accolti nei locali del centro INAD, gestito dalla società *Flughafen Zürich AG* a spese delle compagnie aeree. Nel caso in cui il passeggero non possa essere allontanato entro i sette giorni dal suo arrivo, è ordinata la carcerazione in vista del rinvio forzato o autorizzata l'entrata in Svizzera. Nella prassi la durata media del soggiorno nella zona di transito è di circa 48 ore. I passeggeri INAD possono rivolgersi in qualsiasi momento al personale del centro INAD per ricevere eventuali cure mediche e possono usufruire inoltre del servizio di assistenza spirituale dell'aeroporto, del servizio sociale e giuridico della Croce rossa svizzera e del sostegno del personale del centro INAD.

Richiedenti l'asilo

I richiedenti l'asilo, che l'autorità competente per il controllo di frontiera attribuisce alla procedura d'asilo all'aeroporto, sono accolti nei locali della zona di transito messi a disposizione dall'Ufficio federale dei rifugiati. Dal 2004 i richiedenti l'asilo che presentano domanda all'aeroporto sono sottoposti ad una visita medica (radiografia del torace) non appena la loro domanda d'asilo è stata registrata. Tale misura vuole individuare e curare immediatamente i richiedenti l'asilo affetti da tubercolosi dato che la loro permanenza nella zona di transito varia in media dai 10 ai 15 giorni. I richiedenti l'asilo possono inoltre rivolgersi in qualsiasi momento al personale del centro per ricevere cure mediche.

Non si è rivelato necessario creare un'apposita struttura per l'assistenza medica di passeggeri INAD e richiedenti l'asilo.

33. Esercizi all'aperto

Il CPT raccomanda che gli "INAD" e i richiedenti l'asilo detenuti nella zona di transito dell'aeroporto durante un periodo prolungato abbiano la possibilità di effettuare almeno un'ora al giorno di esercizio all'aperto. Il comitato raccomanda inoltre che gli stranieri interessati siano informati di tale possibilità mediante opportune misure.

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Le uscite all'esterno o fuori dalla zona di transito sottostanno a regole di sicurezza. Attualmente non è purtroppo possibile organizzare giornalmente questo tipo di uscite. Sono tuttavia concesse dietro espressa domanda del richiedente, all'ora e nel luogo fissati in funzione della disponibilità dei servizi di sicurezza dell'aeroporto.

Sono attualmente in corso trattative con le autorità competenti al fine di trovare una soluzione più soddisfacente per l'inizio del prossimo anno (2005). Da quel momento in poi gli "INAD" e i richiedenti l'asilo beneficeranno di un'uscita giornaliera all'aperto.

35 – 37 Misure

Il CPT fa appello alle autorità federali e cantonali affinché siano prese senza indugio misure opportune che garantiscano:

- **a tutti i passeggeri "INAD" e richiedenti l'asilo detenuti nella zona di transito una visita medica, se possibile, il giorno stesso in cui sono posti in detenzione. La visita potrebbe essere effettuata da un medico o un infermiere qualificato che ne fa rapporto ad un medico;**
- **che il centro INAD e i locali per richiedenti l'asilo siano visitati regolarmente da un infermiere.**

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Non è necessaria una visita regolare da parte del personale infermieristico. I richiedenti l'asilo hanno infatti la possibilità di usufruire in qualsiasi momento di cure mediche. Su richiesta, hanno la possibilità di essere visitati dal personale medico del centro medico dell'aeroporto (*Medical Center*). Inoltre dal 1° gennaio 2004 ogni persona che presenta una domanda d'asilo all'aeroporto è sottoposta, il primo giorno di permanenza nella zona di transito, ad un controllo sanitario di frontiera eseguito dai servizi del *Medical Center* dell'aeroporto.

38. Visite

Il CPT rinnova l'invito ad adottare le opportune misure per consentire agli stranieri detenuti nel centro INAD e negli spazi destinati ai richiedenti l'asilo di ricevere visite (compreso dai rappresentanti delle ONG).

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Proposta del DFAE: le persone che soggiornano nel centro INAD e negli spazi destinati ai richiedenti l'asilo sono autorizzate a ricevere visite. Tuttavia, a ragione delle regole di sicurezza dell'aeroporto, il diritto alle visite può essere limitato. Le visite quindi possono avere luogo su richiesta e sotto il controllo delle autorità di sicurezza. Le visite di rappresentanti delle ONG e di rappresentanti religiosi sono consentite solo ai rappresentanti accreditati che svolgono il loro mandato all'interno della zona dell'aeroporto.

39. Raccomandazioni

Il CPT raccomanda alle autorità svizzere di formalizzare per iscritto le misure prese nei confronti degli "INAD" e di informarli, se necessario con l'aiuto di un interprete, dei relativi mezzi di ricorso.

La procedura applicabile ai passeggeri dichiarati inammissibili varia a seconda che essi rientrino nel quadro della procedura d'asilo (asilo-INAD) o della legge sugli stranieri (LDDS-INAD).

Le persone che non presentano domanda d'asilo e non soddisfano le condizioni di entrata in Svizzera possono essere obbligate in qualsiasi momento a lasciare il Paese. In particolare la compagnia aerea che li ha condotti in Svizzera è tenuta a farsi carico del rimpatrio (allegati 9 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale¹). Se l'allontanamento è impossibile (ad esempio in caso di mancata coincidenza o di problemi tecnici) la persona respinta può soggiornare temporaneamente nella zona di transito dell'aeroporto senza che ciò costituisca una privazione della libertà ai sensi dell'articolo 31 della Costituzione federale e dell'articolo 5 CEDU (cfr. messaggio del Consiglio federale relativo alla nuova legge sugli stranieri, FF 2002 3327). L'allontanamento è effettuato entro sette giorni al massimo. Se la persona si rifiuta di partire o se è minorenni, le autorità cantonali competenti partono generalmente dal presupposto che presenti una domanda d'asilo. In tal caso è applicata la procedura relativa ai richiedenti l'asilo (asilo-INAD).

In virtù dell'articolo 12 capoverso 1 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, RS 142.20) e dell'articolo 17 capoverso 1 della relativa ordinanza di esecuzione (ODDS ; RS 142.201), lo straniero che non beneficia di alcun permesso può essere obbligato in qualsiasi momento e senza procedura a lasciare la

¹ RS 0.748.0.

Svizzera o può essere respinto. In una sua recente decisione, il Tribunale federale ha esaminato tali disposizioni dal punto di vista della legalità e della costituzionalità (DTF 2P/143/2003 del 19 dicembre 2003). Da tale decisione emerge che le disposizioni sono chiaramente applicabili agli stranieri la cui presenza è illegale in Svizzera al fine di permettere alle autorità di procedere all'allontanamento senza dover rendere precedentemente una decisione d'esecuzione suscettibile di ricorso. L'assenza di una particolare procedura deve limitarsi a suddetti casi illegali, nei quali tanto l'assenza di permesso di dimora quanto l'ammissibilità all'allontanamento sono evidenti e giustificano un'esecuzione rapida. In caso di dubbio in merito al permesso di dimora o all'ammissibilità dell'allontanamento, è applicata una procedura formale che garantisce all'interessato di far valere i suoi eventuali diritti, in applicazione dei principi costituzionali della parità e dell'equità di trattamento (art. 29 cpv. 1 Cost.) (DTF 2P/143/2003, c. 6.2).

Generalmente, al di fuori dell'ambito della procedura d'asilo, le persone alle quali è rifiutata l'entrata in Svizzera all'aeroporto, rientrano chiaramente nel contesto di applicazione dell'articolo 17 capoverso 1 ODDS.

Nel nuovo progetto di legge federale sugli stranieri (LStr), è previsto che dopo essere informata, in una lingua a lei comprensibile (verosimilmente mediante informazione scritta) sulle conseguenze di un allontanamento informale, la persona interessata può richiedere che sia resa una decisione formale. L'allontanamento all'aeroporto avviene mediante procedura semplificata come al confine o come in caso di fermo in seguito a un soggiorno illegale in Svizzera (art. 6 e 63). Se non è d'accordo con la misura adottata, la persona allontanata ha la possibilità di esigere una decisione impugnabile. Per poter far valere tale diritto, l'interessato deve essere reso edotto, in una lingua a lui comprensibile, delle conseguenze dell'allontanamento senza formalità e della possibilità di richiedere una decisione formale. Tale informazione può avvenire mediante informativi (cfr art. 64 D-LStr, FF 2002 3466 e relativo messaggio del Consiglio federale, FF 2002 3327).

E. Altre questioni

40. Il CPT desidera ricevere informazioni aggiornate quanto all'evoluzione dei dossier concernenti la legislazione sugli stranieri, l'asilo e le misure coercitive (in particolare sulle modifiche apportate alle garanzie giuridiche offerte a stranieri, "INAD" o richiedenti l'asilo), nonché una copia del progetto di legge sulle misure coercitive, non appena disponibile.

La revisione della legge sull'asilo è stata oggetto di dibattito in Consiglio nazionale in qualità di camera prioritaria durante la sessione speciale di maggio 2004 e durante la sessione estiva di giugno 2004. Prima di passare al Consiglio degli Stati, la revisione sarà trattata dalla Commissione incaricata dell'esame preliminare².

² Per seguire nei particolari le discussioni, www.pd.admin.ch/do-asylgesetz.

La nuova legge federale sugli stranieri (LStr) è stata accolta dal Consiglio nazionale in qualità di camera prioritaria il 16 giugno 2003 e sarà sottoposta all'esame del Consiglio degli Stati in occasione di una prossima sessione³.

Il progetto di legge federale sull'applicazione della coercizione di polizia nell'ambito del diritto degli stranieri e dei trasporti di detenuti dovrebbe passare in consultazione esterna nell'autunno 2004. In tale occasione faremo pervenire una copia al CPT.

47. Il CPT desidera ricevere i commenti delle autorità svizzere sulle prese di posizione sviluppate dal CPT nel suo rapporto in merito all'”Accordo tra il Consiglio federale svizzero⁴ e il Governo della Repubblica del Senegal concernente il transito di cittadini di Stati terzi in situazione irregolare” (Accordo di transito) firmato a Dakar l'8 gennaio 2003.

Presenza di posizione dell'Ufficio federale dei rifugiati

Sulle questioni sollevate dal CPT a pagina 18 del suo rapporto, precisiamo quanto segue. È vero che il quadro e i meccanismi previsti dall'accordo sono innovativi e che costituiscono una sorta di *ultima ratio* nel caso falliscano tutti gli sforzi adoperati in Svizzera ai fini dell'identificazione e dell'accertamento della nazionalità. Tuttavia, le garanzie che la Svizzera si è impegnata a rispettare mediante convenzioni internazionali, e nella fattispecie in particolare mediante la Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati e la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, non possono in alcun modo essere escluse o non rispettate da un accordo bilaterale, nel caso specifico l'accordo di transito siglato con il Senegal l'8 gennaio 2003.

Inoltre sembra senza fondamento l'affermazione secondo cui la necessità di portare a buon fine accordi di questo tipo possa compromettere il rispetto delle garanzie sopra menzionate. Negli accordi che conclude con altri Paesi, e nella fattispecie per questo accordo di transito (art. 18), la Svizzera prevede clausole a protezione dei diritti dell'uomo. Il presupposto è che l'accordo e i principi ad esso legati siano applicati in buona fede da entrambe le Parti contraenti. Se ciononostante, una delle Parti contravenisse ai suoi obblighi, in particolare violando i diritti dell'uomo, la Svizzera prenderebbe quanto prima le misure necessarie, denunciando l'accordo, se necessario.

Consideriamo inesatta l'affermazione secondo la quale lo standard di garanzie offerte agli stranieri in questione sarebbe inferiore a quello di cui beneficiano in caso di privazione della libertà in Svizzera e secondo cui sarebbe esistito un rischio di pressione su tali garanzie. L'articolo 8 dell'accordo prevedeva infatti una serie di misure pratiche che, a causa della mancata ratifica, non sono state adottate. Tra queste figurano il *monitoraggio* durante il transito (limitato a 72 ore) o le modalità di soggiorno, con

³ Particolari dei dibattiti parlamentari www.parlament.ch/i/do-auslaendergesetz

⁴In virtù dei trattati bilaterali in vigore tra la Confederazione e il Principato del Liechtenstein, il presente accordo si applica parimenti al Principato del Liechtenstein.

l'eventuale possibilità di usufruire di una consulenza giuridica alle stesse condizioni e nella stessa fase di procedura che in Svizzera. Per quanto riguarda la nozione di privazione della libertà, desideriamo precisare che si trattava nella fattispecie di una privazione che non supera in alcun caso le 72 ore.

Infine riteniamo eccessiva l'interpretazione secondo cui "un tale accordo di transito potrebbe sottrarre alle misure di controllo previste dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, una parte non indifferente delle persone private della libertà in virtù della legislazione concernente la dimora e il domicilio degli stranieri in Svizzera". Va sottolineato innanzitutto che la Svizzera sigla accordi con altri Paesi soltanto se sono rispettati determinati standard di protezione dei diritti dell'uomo. La Svizzera s'impegna, come peraltro è suo dovere, a rispettare *expressis verbis* le disposizioni del diritto internazionale. Nel caso specifico, nel quadro delle modalità di soggiorno, il sistema del *monitoraggio* avrebbe potuto essere effettuato, ad esempio, da un'organizzazione internazionale riconosciuta.

A questo proposito, teniamo a sottolineare che la mancanza di cooperazione o una cooperazione insufficiente tra gli Stati nell'ambito dell'identificazione o dell'accertamento della nazionalità contribuisce al prosperare della migrazione illegale, con la conseguenza di rafforzare il crimine internazionale organizzato.

Adottato dal Consiglio federale il 27 ottobre 2004