

Protezione dei fanciulli e misure coercitive nel diritto degli stranieri

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale

del 7 novembre 2006

Elenco delle abbreviazioni

| | |
|--------|---|
| art. | articolo |
| CaF | Cancelleria federale |
| CC | Codice civile svizzero; RS <i>210</i> |
| CdG-N | Commissione della gestione del Consiglio nazionale |
| cfr. | confronta |
| CPA | Controllo parlamentare dell'amministrazione |
| cpv. | capoverso |
| DFGP | Dipartimento federale di giustizia e polizia |
| DTF | Decisioni del Tribunale federale (Raccolta ufficiale) |
| FF | Foglio federale |
| LAsi | Legge sull'asilo del 26 giugno 1998; RS <i>142.31</i> |
| LDDS | Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri; RS <i>142.20</i> |
| lett. | lettera |
| n. | numero |
| ONU | Organizzazione delle Nazioni Unite (Nazioni Unite) |
| p. es. | per esempio |
| RS | Raccolta sistematica del diritto federale |
| RU | Raccolta ufficiale delle leggi federali |
| UFM | Ufficio federale della migrazione |

Rapporto

1 Contesto e oggetto dell'inchiesta

1.1 Situazione iniziale

Basandosi su una valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA)¹, il 24 agosto 2005 la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha adottato un rapporto sull'applicazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri². Risulta dall'inchiesta del CPA che minorenni³ vengono talvolta incarcerati in vista di rinvio coatto⁴. Siccome l'inchiesta non aveva per oggetto la carcerazione in vista di rinvio coatto di minorenni, il 24 agosto 2005 la CdG-N ha incaricato la sottocommissione DFGP/CaF⁵ di procedere a indagini complementari concernenti la protezione dei fanciulli nell'ambito delle misure coercitive. Si trattava segnatamente di determinare se l'esecuzione della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto teneva sufficientemente conto della Convenzione sui diritti del fanciullo⁶, per esempio per quanto concerne le condizioni di carcerazione.

1.2 Metodologia e questioni affrontate

La sottocommissione DFGP-CaF ha indirizzato ai Cantoni un questionario concernente l'applicazione ai minorenni della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto. I quesiti posti vertevano su cinque temi: 1) dati quantitativi concernenti la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto di minorenni dal 2002 al 2004; 2) applicazione delle misure coercitive alle famiglie e separazione dei minorenni dai genitori; 3) separazione dei detenuti minorenni dai detenuti adulti nell'ambito della carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto; 4) accesso dei minorenni all'assistenza giuridica e misure tutorie fino alla partenza; 5) verifica della minore età e armonizzazione delle statistiche.

Il CPA ha valutato e riepilogato i risultati di detta inchiesta (vedi allegato). Le conclusioni della CdG-N si basano sulla valutazione dell'inchiesta da parte del CPA. Il 19 ottobre 2006 la sottocommissione DFGP/CaF ha adottato il presente rapporto

1 Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 2006 2439)

2 Applicazione ed effetto delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto del 24 agosto 2005 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 2006 2415)

3 Per una definizione del concetto di «minorenne» secondo le disposizioni sulla carcerazione in vista di rinvio coatto e secondo la Convenzione sui diritti del fanciullo, si veda il n. 1.4.

4 Conformemente alla terminologia delle nuove leggi sull'asilo e sugli stranieri, nel presente rapporto l'espressione «carcerazione in vista di sfratto» è sostituita da «carcerazione in vista di rinvio coatto».

5 La sottocommissione DFGP/CaF era composta dei seguenti membri: Lucrezia Meier-Schatz (presidente), Max Binder, Toni Brunner, André Daguët, Jean Paul Glasson, Walter Glur, Josy Gyr-Steiner, Brigitte Häberli-Koller, Claude Janiak, Geri Müller e Kurt Wasserfallen.

6 Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107)

all'attenzione della CdG-N, che lo ha approvato il 7 novembre 2006 con 14 voti contro 5 e ne ha disposto la pubblicazione.

1.3 Scopo e portata dell'inchiesta

Il presente rapporto verte sull'applicazione e il rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo nell'ambito delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Il 24 febbraio 1997 la Svizzera ha aderito alla summenzionata Convenzione (che è entrata in vigore il 26 marzo 1997). Nel settembre 2007 presenterà al Comitato dell'ONU dei diritti del fanciullo il secondo e il terzo rapporto concernente l'applicazione della Convenzione. Il presente rapporto è inteso dunque a presentare tempestivamente al Consiglio federale i risultati dell'inchiesta e le conclusioni che la CdG-N ne trae, affinché esso possa tenerne conto nel suo rapporto all'attenzione del Comitato dei diritti del fanciullo. I risultati dell'inchiesta sollevano una serie di questioni che potrebbero essere chiarite mediante opportuni colloqui con le autorità cantonali interessate e l'Ufficio federale della migrazione (UFM). La CdG-N rinuncia ad approfondire essa stessa tali questioni, ma ne fa menzione quando lo ritiene necessario.

Raccomandazione 1 Integrare i risultati dell'inchiesta nel rapporto all'attenzione dell'ONU

Il Consiglio federale integra i risultati esposti nel presente rapporto nonché quelli degli ulteriori chiarimenti necessari nel rapporto all'attenzione del Comitato dell'ONU dei diritti del fanciullo concernente l'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo.

1.4 Presentazione del tema e definizioni

La *carcerazione in vista di rinvio coatto* è la principale misura coercitiva del diritto degli stranieri. L'autorità cantonale competente può disporla nei confronti di uno straniero cui sia stata notificata una decisione di prima istanza di allontanamento o di espulsione, purché sia dato un motivo di carcerazione (art. 13b LDDS⁷). Il motivo di carcerazione più frequente è il rischio che l'interessato entri in clandestinità. Per il resto, si troverà una presentazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri nella valutazione del 15 marzo 2005 effettuata dal CPA, nonché nel relativo rapporto della CdG-N. In Svizzera, la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto può essere disposta nei confronti dei minori che abbiano compiuto 15 anni (art. 13c cpv. 3 LDDS). Di conseguenza, i minori incarcerati cui si riferisce il presente rapporto sono i giovani di età compresa tra 15 e 17 anni, che la Convenzione sui diritti del fanciullo considera fanciulli⁸.

⁷ Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)

⁸ Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni.

Per quanto riguarda l'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto di minorenni, rivestono importanza soprattutto gli articoli seguenti della Convenzione sui diritti del fanciullo:

- Articolo 3 paragrafo 1: «In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente».
- Articolo 9 paragrafo 1: «Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di decisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo oppure se vivono separati e una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo».
- Articolo 37 lettera b: «Gli Stati parti vigilano affinché nessun fanciullo sia privato di libertà in maniera illegale o arbitraria. L'arresto, la detenzione o l'imprigionamento di un fanciullo devono essere effettuati in conformità con la legge, costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile».
- Art. 37 lettera c: «Gli Stati parti vigilano affinché ogni fanciullo privato di libertà sia trattato [...] in maniera da tener conto delle esigenze delle persone della sua età. In particolare, ogni fanciullo privato di libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo [...]».
- Art. 37 lettera d: «Gli Stati parti vigilano affinché i fanciulli privati di libertà abbiano diritto di avere rapidamente accesso ad un'assistenza giuridica o ad ogni altra assistenza adeguata, nonché al diritto di contestare la legalità della loro privazione di libertà dinanzi un Tribunale o altra autorità competente, indipendente ed imparziale, ed una decisione sollecita sia adottata in materia».

2 Conclusioni della Commissione della gestione

2.1 I minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto

Dall'inchiesta del CPA risulta che tra il 2002 e il 2004 la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto è stata disposta nei confronti di 355 minorenni o presunti minorenni (non si tiene tuttavia conto dei 32 casi di carcerazione del Cantone VS⁹).

⁹ La valutazione non ha preso in considerazione i seguenti dati del Cantone VS, poiché pervenuti tardivamente: tra il 2002 e il 2004, sono stati carcerati in vista di rinvio coatto 32 minori, 18 dei quali erano richiedenti l'asilo respinti. Per 10 minori la carcerazione è durata sino a 4 giorni, per 13 sino a un mese, per 3 sino a tre mesi e per 6 sino a sei mesi. Questi dati non modificherebbero in modo sostanziale le percentuali delle tabelle 1 e 2 dell'allegato. Tre minorenni erano in Svizzera con i genitori: sono stati incarcerati poiché si dubitava che avrebbero lasciato il Paese con il resto della famiglia.

La carcerazione in vista di rinvio coatto¹⁰ concerne dunque un numero importante di minorenni. Per questa ragione, la CdG-N ha ritenuto utile esaminare la relativa prassi dei Cantoni, valutandone in particolare la conformità alla Convenzione sui diritti del fanciullo.

La Convenzione sui diritti del fanciullo prevede che gli Stati parte ricorrano all'arresto, alla detenzione o all'imprigionamento di fanciulli soltanto come ultima risorsa e per «la durata più breve possibile» (art. 37 lett. b della Convenzione). Inoltre la Convenzione sancisce il principio che si debba tenere conto dell'interesse superiore del fanciullo in tutte le decisioni che lo concernono (art. 3 par. 1 della Convenzione).

La valutazione dell'inchiesta e il confronto con il numero totale delle persone incarcerate in vista di rinvio coatto secondo la valutazione realizzata nel 2005 dal CPA rivelano che circa il 60 per cento dei minorenni interessati sono incarcerati per più di quattro giorni. Inoltre, la percentuale di minorenni incarcerati per più di tre mesi oscilla tra il 14 e il 18 per cento, mentre è soltanto dell'8 per cento se si considera la totalità delle persone incarcerate in vista di rinvio coatto. Le carcerazioni prolungate (tra 6 e 9 mesi) concernono il 4-5 per cento dei minorenni, ma solo il 2 per cento del totale dei detenuti in vista di rinvio coatto (v. allegato, tabella 2). Anche tenendo conto del fatto che alcune persone incarcerate in vista di rinvio coatto sono registrate come minorenni benché non lo siano più (v. n. 5 dell'allegato), il numero dei minorenni incarcerati per un periodo prolungato appare elevato. Alla luce dei principi stabiliti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, sarebbe stato lecito aspettarsi risultati di segno opposto.

Per la CdG-N, queste cifre sollevano una serie di domande:

- Per quale ragione la durata della carcerazione dei minorenni è in media più elevata di quella degli adulti?
- La carcerazione in vista di rinvio coatto concerne quasi esclusivamente giovani non accompagnati, in grande maggioranza di sesso maschile. I minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto costituiscono una categoria particolarmente recalcitrante o difficile da rinviare?
- Vi è un motivo particolare per cui i Cantoni detengono più a lungo i minori (secondo le informazioni pervenute alla CdG-N dall'Amministrazione federale, il rinvio coatto sarebbe differito fino a quando i minorenni divengono maggiorenni, così da non dovere adottare i provvedimenti organizzativi supplementari necessari al rinvio coatto di un minorenne: la Convenzione sui diritti del fanciullo prevede in effetti che i minori possano essere rinviiati coattivamente verso il loro Paese d'origine o verso uno Stato terzo soltanto se vi è la garanzia che possano essere affidati a parenti all'aeroporto o p. es. accolti in un orfanotrofio)?
- I Cantoni sono sufficientemente sensibilizzati in merito agli obblighi previsti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, vale a dire che la carcerazione dei fanciulli sia quanto possibile breve e che l'interesse superiore del fanciullo sia preso in considerazione in tutte le decisioni?

¹⁰ La carcerazione preliminare concerne soltanto un caso: in seguito il presente rapporto verterà quindi unicamente sulla carcerazione in vista di rinvio coatto.

creare gli stabilimenti necessari. Soltanto allo scadere di questo termine sarebbe pertanto possibile ritirare la riserva¹¹.

La maggior parte dei Cantoni afferma di non accordare particolari condizioni di detenzione ai minorenni (vale a dire adeguate alle esigenze delle persone della loro età), ad eccezione del fatto che per la carcerazione in vista di rinvio coatto, in virtù del carattere amministrativo della stessa, sono previste condizioni di detenzione meno severe rispetto a quelle applicabili alla carcerazione preventiva e all'esecuzione di una pena detentiva (cfr. n. 1 dell'allegato). Un Cantone rammenta peraltro una decisione del Tribunale federale secondo la quale i minorenni non hanno diritto a un regime carcerario speciale. In questa decisione del 1996, il Tribunale federale spiega che, benché il ricorrente sia ancora minorenne, ciò non gli conferisce di per sé il diritto di beneficiare di un regime carcerario speciale, salvo laddove occorre tenere conto delle specifiche necessità delle persone della sua età. Il Tribunale federale aggiunge che, secondo l'articolo 13c cpv. 3 LDDS, non può essere ordinata la carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto nei confronti di adolescenti di meno di 15 anni compiuti. Il legislatore è dunque partito dal presupposto che a partire da tale età la carcerazione può essere effettuata negli stessi stabilimenti degli adulti (DTF 122 II 299, consid. 7a).

In quasi tutti i Cantoni, i minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto non sono separati dagli adulti. Nella decisione summenzionata il Tribunale federale si è espresso anche a questo riguardo, rilevando che le autorità cantonali obiettano a giusto titolo che le disposizioni penali e in materia di carcerazione preventiva concernenti la separazione dei minorenni dagli adulti non possono semplicemente essere trasposte alla carcerazione amministrativa prevista dal diritto degli stranieri; in effetti si tratta, nel primo caso, di proteggere giovani influenzabili da contatti con delinquenti più anziani (eventualmente incalliti), mentre nel secondo caso non vi è una necessità di questo tipo (DTF 122 II 299, consid. 7a).

Il Tribunale federale ha pronunciato la decisione in questione prima che la Convenzione entrasse in vigore per la Svizzera. A oggi la giurisprudenza non si è ancora espressa sulla questione se la Convenzione preveda un obbligo di separazione più esteso o particolari condizioni di detenzione.

La CdG-N è giunta alla conclusione che è necessario chiarire sul piano giuridico la questione della separazione dei minorenni dagli adulti nell'ambito della carcerazione in vista di rinvio coatto. La Convenzione sui diritti del fanciullo prescrive di separare i minorenni dagli adulti, ma occorre chiedersi se tale regola sia applicabile alla carcerazione in vista di rinvio coatto, una forma particolare di detenzione amministrativa. In caso affermativo, la CdG-N ritiene necessario che i Cantoni dimostrino la volontà di prendere le misure indispensabili all'attuazione di tale separazione, affinché la riserva della Svizzera possa essere ritirata quanto prima. La messa in pratica della separazione nei Cantoni pone peraltro una serie di interrogativi. La separazione dei minorenni può, in determinati casi, rendere necessario un isolamento non conforme alla legge o è sufficiente collocare i minorenni in celle singole permettendo loro di circolare liberamente e avere contatti sociali? Occorrerebbe eventualmente vagliare l'opportunità di concentrare i minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto

¹¹ Rapporto iniziale della Svizzera al Comitato dei diritti del fanciullo dell'ONU sulla situazione reale dei fanciulli in Svizzera e sul regime politico loro applicabile (riassunto della versione originale del rapporto del 1° novembre 2000), pag. 15 (è disponibile soltanto in tedesco).

**Inchiesta della CdG-N concernente la protezione dei
fanciulli e le misure coercitive nel diritto degli stranieri**
Valutazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione

del 21 marzo 2006

Osservazioni generali

Il 14 novembre 2005 la CdG-N ha condotto un'inchiesta scritta cui hanno risposto tutti i Cantoni. Il Cantone VS¹⁵ ha risposto con ritardo, ragione per cui nell'ambito della valutazione non si è potuto tenere conto dei dati da esso forniti. Per il resto va sottolineato che la qualità delle risposte non si è sempre rivelata soddisfacente. I Cantoni BS e LU, per esempio, hanno potuto fornire soltanto stime e ZH unicamente dati strutturati in modo insufficiente.

La valutazione contiene i principali risultati dell'inchiesta ed espone brevemente le differenze emerse tra i Cantoni.

1. Carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto di minorenni

In 20 Cantoni si segnalano adolescenti in carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto. Un unico Cantone ha precisato il tipo di carcerazione di cui si trattava, ma in generale la carcerazione preliminare sembra estremamente rara (UR è l'unico Cantone a fare esplicita menzione di un caso). L'analisi che segue verte dunque unicamente sulla carcerazione in vista di rinvio coatto (qui di seguito: carcerazione).

Nei Cantoni GE, NE e VD, disposizioni legali o circolari interne *vietano* la carcerazione per i minorenni. Il Cantone TI non ha incarcerato alcun minorenne poiché ha preferito puntare su altre misure, quali per esempio i programmi di aiuto al ritorno. Il Cantone GL, che parimenti non ha incarcerato minorenni, lascia le persone interessate nel loro luogo di soggiorno fino a quando non ottiene i documenti necessari al rinvio. I Cantoni AI, AR e JU prevedono la carcerazione di minori, ma non hanno avuto alcun caso di questo tipo durante il periodo in rassegna (dal 2002 al 2004). Nel Cantone FR, il regolamento concernente la carcerazione in materia di diritto degli stranieri impone di tenere conto della giovane età dei detenuti e prevede la facoltà di derogare al regime di detenzione a favore dei minorenni.

Tra il 2002 e il 2004, in 17 Cantoni è stata disposta la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto nei confronti di 355 *minorenni* o presunti tali. Quasi la metà dei casi riguardavano il Cantone ZH (162 casi); a grande distanza seguivano i Cantoni BL (42 casi), BE (39) e BS (24), poi SO (16), GR (14) e SG (12); gli altri Cantoni contavano, nei tre anni considerati, meno di dieci casi di carcerazione. Tutti i Cantoni con oltre 10 casi e il Cantone UR hanno incarcerato minori in ognuno dei tre anni considerati; negli altri Cantoni si registrano invece anni in cui nessun minore è stato incarcerato.

La tabella qui appresso illustra la durata di carcerazione tra il 2002 e il 2004 nei Cantoni che hanno risposto al questionario (salvo ZH e LU [tra 3 e 6 casi circa], in quanto il primo non ha distinto tra le carcerazioni di durata superiore e inferiore a quattro giorni e il secondo non ha precisato la durata della carcerazione), il numero totale dei minorenni incarcerati durante i tre anni in rassegna e il numero di richiedenti l'asilo fra questi. Dalla tabella si evince che la grande maggioranza dei casi (almeno 139 su 188) riguardava il settore dell'asilo. Il Cantone ZH, i cui dati non figurano nella tabella, non ha distinto tra i casi concernenti l'asilo e quelli concer-

¹⁵ I dati del Cantone VS sono riportati nella nota 8 (n. 2.1 del rapporto).

nenti la LDDS. Basandosi sulla valutazione delle misure coercitive¹⁶ effettuata dal CPA (concernente minorenni e adulti), è tuttavia lecito presumere che in quel Cantone i casi inerenti alla LDDS sono nettamente più numerosi (il 74 %). Nel Cantone ZH si registra peraltro una proporzione simile per quanto concerne i minorenni; quasi i due terzi dei 190 minorenni incarcerati tra il 2001 e il 2003 erano infatti riferibili al settore della LDDS.

Tabella 1

**Numero di minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto.
Durata della carcerazione e numero di richiedenti l'asilo per Cantone
(tra il 2002 e il 2004)**

| | sino a 4 giorni | sino a 1 mese | sino a 3 mesi | sino a 6 mesi | sino a 9 mesi | Totale | Richiedenti l'asilo |
|---|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|--------------------------------------|
| AG* | 2 | 1 | | | | 3 | 3 |
| BE | 5 | 11 | 13 | 10 | | 39 | 39 |
| BL | 8 | 5 | 22 | 5 | 2 | 42 | 33 |
| BS** | 24 | | | | | 24 | ** |
| FR | 4 | 3 | | | | 7 | 4 |
| GR | 5 | 6 | 2 | 1 | | 14 | 14 |
| NW | 2 | | | | | 2 | 2 |
| OW | 1 | 2 | | 1 | 2 | 6 | 6 |
| SG | | | 12 | | | 12 | 12 |
| SH | 1 | 1 | | | | 2 | 1 |
| SO | 7 | 6 | 3 | | | 16 | 11 |
| SZ** | 6 | | | | | 6 | ** |
| TG*** | | | | | 4 | 4 | 4 |
| UR | 1 | 3 | 2 | | 1 | 7 | 7 |
| ZG | 3 | 1 | | | | 4 | 3 |
| Totale | 69 | 39 | 54 | 17 | 9 | 188 | almeno 139 (al massimo 165) |
| In % | 36 % | 21 % | 29 % | 9 % | 5 % | 100 % | |
| * non si dispone di dati circa il settore della LDDS | | | | | | | |
| ** non è stata operata una distinzione tra LDDS e asilo | | | | | | | |
| *** unicamente durata media | | | | | | | |

Nel 36 % dei casi la durata della carcerazione è molto breve, ossia inferiore o uguale a quattro giorni, mentre nel 5 % dei casi, tutti registrati in quattro Cantoni (BL, OW, TG e UR), la medesima può durare tra sei e nove mesi. Il Cantone ZH ha indicato che, su un totale di 162 minorenni, 74 erano stati incarcerati per meno di quattro giorni e 88 per più di quattro giorni. In totale (sommando i casi di ZH a quelli degli

¹⁶ Valutazione delle misure coercitive in materia di diritto degli stranieri. Rapporto finale del 15 marzo 2005 del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (FF 2006 2439)

altri Cantoni), circa il 60 % dei minorenni sono stati incarcerati per più di quattro giorni.

Per precisare la durata della carcerazione nel Cantone ZH è stato necessario desumere i dati specificamente applicabili ai minorenni dalla valutazione condotta dal CPA riguardo agli anni 2001–2003. In questo periodo sono stati incarcerati 190 minorenni: 122 concernevano il settore della LDDS e 68 quello dell’asilo; è stato rilevato soltanto un caso di carcerazione preliminare (nel 2001 e nel settore della LDDS; la carcerazione è durata 25 giorni). La tabella qui appresso permette di paragonare, in base alla valutazione effettuata nel 2005 dal CPA, la durata della carcerazione dei minorenni a quella dell’insieme dei casi (carcerazione in vista di rinvio coatto dei minorenni e degli adulti in cinque Cantoni).

Tabella 2

Minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto. Durata e confronto con i risultati dell’inchiesta effettuata dal CPA nel 2005

| | Sino a 4 giorni | Sino a 1 mese | Sino a 3 mesi | Sino a 6 mesi | Sino a 9 mesi |
|--|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Inchiesta della CdG, minorenni incarcerati: N=188; 15 Cantoni; 2002–2004 | 69 (36 %) | 39 (21 %) | 54 (29 %) | 17 (9 %) | 9 (5 %) |
| Valutazione del CPA, minorenni incarcerati nel Cantone ZH: N=190; 2001–2003 | 93 (48 %) | 43 (23 %) | 21 (11 %) | 26 (14 %) | 7 (4 %) |
| Valutazione del CPA, insieme dei casi di carcerazione in 5 Cantoni (BL, GE, SH, VS, ZH): N=6952; 2001–2003 | 4369 (63 %) | 1351 (19 %) | 685 (10 %) | 434 (6 %) | 113 (2 %) |

La durata della carcerazione dei minorenni nel Cantone ZH è simile a quella osservata negli altri Cantoni nell’inchiesta della CdG-N. Ne risulta che una parte relativamente importante delle carcerazioni dura tra tre e nove mesi e che, rispetto all’insieme dei casi di carcerazione in vista di rinvio coatto (minorenni e adulti) rilevati in cinque Cantoni, i minorenni sono più frequentemente incarcerati per una durata superiore a quattro giorni. Nel caso delle carcerazioni di maggiore durata i valori relativi ai minorenni sono superiori alla media. I minorenni sono dunque incarcerati più a lungo degli adulti.

Il 58 per cento dei minorenni incarcerati proveniva dai Balcani o dall’Europa dell’Est, il 27 per cento dall’Africa e il 14 per cento da altre regioni (l’1 % era di origine sconosciuta).

L’articolo 13b capoverso 1 lettera c LDDS (rischio di passaggio alla clandestinità) è di gran lunga il motivo di carcerazione più spesso citato. Sporadicamente si menziona il combinato disposto degli articoli 13b capoverso 1 lettera b e 13a lettera e LDDS (perseguimento penale a causa della messa in pericolo della vita e dell’integrità fisica altrui) e, in un caso, il combinato disposto degli articoli 13b capoverso 1 lettera b e 13a lettera b LDDS (abbandono del territorio attribuito o accesso a un territorio vietato).

Nella maggioranza dei Cantoni la prassi relativa agli ordini di carcerazione non opera alcuna distinzione tra minorenni e adulti. I Cantoni BE e SG indicano che attuano la misura tenendo conto in modo particolare dell'età degli interessati; il Cantone JU precisa di evitarla nella misura del possibile per i minorenni; il Cantone LU tiene conto della situazione familiare e della salute della persona interessata. Nel Cantone FR, la misura è attuata soltanto dopo che ci si è assicurati che nessun'altra misura permette l'esecuzione del rinvio.

In generale, i minori incarcerati non beneficiano di particolari condizioni di detenzione: secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, rammentano i Cantoni, essi non hanno diritto a un regime carcerario speciale (DTF 122 II 312, consid. 7). Determinati Cantoni accordano loro qualche privilegio (per es. possibilità di ricevere più pacchi o di utilizzare la sala attrezzi due volte alla settimana, invece di una volta sola come gli adulti). Nel Cantone BS, ad istanza delle autorità responsabili della carcerazione possono essere concesse condizioni particolari di detenzione (separazione da determinati detenuti).

Le esperienze con provvedimenti meno severi della carcerazione sono difformi o inesistenti. I Cantoni ritengono prevalentemente negative le esperienze fatte e sottolineano che provvedimenti meno severi non possono sostituirsi alla carcerazione. Cinque Cantoni li considerano tuttavia un'alternativa più o meno valida (BS, GL, SO, TG, VD). Un Cantone (AI) ha rilevato che il bilancio di tali provvedimenti è più negativo con gli adolescenti che con gli adulti.

2. Separazione dai genitori

In presenza di famiglie con figli, la maggior parte dei Cantoni procede nello stesso modo: incarcera il padre e lascia i figli alle cure della madre; questo permette di non separarli totalmente dai genitori. Il giorno della partenza, la polizia preleva la madre e i figli e li conduce all'aeroporto, dove di norma anche il padre viene trasferito dal luogo di detenzione. Non si dispone di cifre sulla frequenza di tali procedure, anche se alcuni Cantoni ne sottolineano il carattere eccezionale. Nei Cantoni BS e LU non è esclusa la carcerazione di un'intera famiglia.

I Cantoni dovevano indicare quanti minorenni accompagnati e non accompagnati erano stati incarcerati tra il 2002 e il 2004. Quelli che hanno risposto hanno indicato che si trattava *sempre di minorenni non accompagnati*, eccezion fatta per tre casi: nel primo (AG), una madre e la figlia di 17 anni erano state incarcerate per garantirne il rinvio; nel secondo (BS), una minorenni era stata incarcerata dopo che la madre era entrata in clandestinità; nel terzo (FR), un minorenni era stato incarcerato in vista di rinvio coatto contemporaneamente al padre (per una durata di quattro giorni). Il Cantone ZH ha sottolineato che le sue statistiche non fanno distinzione tra minorenni accompagnati e minorenni non accompagnati. Ha inoltre precisato che, in generale, le famiglie sono condotte direttamente all'aeroporto il giorno dell'esecuzione del rinvio: soltanto in casi eccezionali singoli membri di una famiglia (genitori ed eventualmente adolescenti) hanno dovuto essere precedentemente incarcerati.

3. Separazione dei minorenni dagli adulti

In quasi tutti i Cantoni, i minorenni non sono separati dagli adulti. Due Cantoni prevedono la separazione, ma non hanno incarcerato alcun minorenne. Un Cantone ha indicato che le disposizioni cantonali prescrivono di detenere i minori in locali adatti.

Due Cantoni non escludono che, durante l'esecuzione dell'allontanamento, i minorenni siano incarcerati – almeno inizialmente – in una cella singola. In qualche carcere, le sole celle singole disponibili sono aperte durante la giornata. Nel Cantone SG, una persona può scegliere se vuol essere incarcerata in una cella singola o in una cella doppia.

Il Cantone AG ha rilevato che, secondo la sua legge di applicazione (come quella di altri Cantoni), le persone incarcerate in vista di rinvio coatto vanno lasciate quanto possibile libere di avere contatti sociali con le altre persone incarcerate in vista di rinvio coatto presenti nella struttura. In concreto, le persone incarcerate possono segnatamente circolare liberamente all'interno del penitenziario, le porte delle loro celle devono restare aperte dieci ore al giorno, ecc. Il Cantone AG ha d'altronde fatto notare che separare i minorenni dalle altre persone incarcerate equivarrebbe di fatto a collocarli in isolamento – il che è vietato dalla legge – poiché in quel Cantone non accade quasi mai che più minori siano contemporaneamente detenuti in vista di rinvio coatto. Il Cantone ZH, dove i minorenni incarcerati in vista di rinvio coatto sono numerosi, ha rilevato che le differenze confessionali ed etniche rendono in genere problematica la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto e che è dunque preferibile mettere un adolescente con un compatriota adulto piuttosto che con un adolescente di un'altra etnia o di un'altra religione.

4. Accesso all'assistenza giuridica e misure tutorie fino alla partenza

Richiesti di indicare se i minorenni incarcerati beneficiavano di un'assistenza particolare, i Cantoni hanno perlopiù risposto negativamente, ricordando che, dall'inizio della procedura, ai minorenni non accompagnati che presentano una domanda d'asilo viene assegnato un tutore o un curatore, che in generale è informato della carcerazione.

Soltanto alcuni Cantoni accordano un'assistenza giuridica ai minorenni e unicamente a determinate condizioni: il Cantone SZ l'accorda di massima per ogni controllo giudiziario della legalità della carcerazione; il Cantone GR quando prevede più di 45 giorni di carcerazione o difficoltà nell'applicazione del diritto; il Cantone LU la concede automaticamente ai minorenni che non hanno «manifestamente» mentito riguardo alla loro età; infine il Cantone SG la riconosce per proroghe della carcerazione di oltre tre mesi. Nel Cantone FR, i minorenni sono segnalati d'ufficio al giudice di pace perché esamini l'opportunità di istituire una curatela. In tale Cantone, chiunque può d'altronde domandare assistenza giuridica dall'inizio della carcerazione e i minorenni ne beneficiano sistematicamente. Il Cantone SH procura un'assistenza giuridica ai minorenni. Gli altri Cantoni non accordano alcuna assistenza giuridica, ma hanno precisato che consegnano ai minorenni un documento in cui si spiegano loro i diritti di cui godono, che richiamano la loro attenzione sulla

lista degli avvocati o che spetta al giudice decidere se occorra accordare l'assistenza giuridica alle persone incarcerate.

5. Verifica della minore età e armonizzazione delle statistiche

Per quanto concerne la verifica della minore età, i Cantoni hanno per lo più indicato che non procedono a verifiche particolari o che si basano sugli accertamenti dell'UFM. Nel settore della LDDS, le autorità migratorie cantonali si accontentano in generale delle dichiarazioni della persona interessata, dei documenti disponibili e delle informazioni che ottengono dalle rappresentanze estere. Talvolta sono le autorità di perseguimento penale a fornire informazioni utili, in quanto il giudice competente è determinato anche in base all'età dell'imputato.

In sede di esecuzione dell'allontanamento, la maggior parte dei Cantoni trattano le persone la cui età non può essere stabilita con certezza in funzione dell'età da esse indicata o figurante nell'incartamento. I Cantoni AG e LU aggiungono che una persona è ritenuta maggiorenne e trattata come tale quando essa si dichiara minorenni ed è manifesto o verosimile che non lo è. Per la maggior parte dei Cantoni, sono determinanti l'età che figura nell'incartamento o le indicazioni dell'UFM.

Sette Cantoni, per un totale di 52 minorenni incarcerati, hanno risposto alla domanda sui documenti di identità. Dalle risposte è emerso che il 58 per cento dei minorenni (ossia 30 su 52) non possedeva alcun documento di identità. Il Cantone GR ha precisato che tra il 2002 e il 2004 era stata disposta la carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto nei confronti di 14 persone che nell'ambito della procedura di asilo avevano affermato di essere minorenni. Una volta ottenuti i documenti di viaggio necessari, è poi risultato che soltanto quattro di esse erano indubbiamente minorenni (in tre casi la verifica non è stata possibile e in sette casi i controlli d'identità effettuati nel Paese d'origine hanno permesso di stabilire che le persone interessate erano maggiorenni). I minorenni incarcerati erano di età compresa tra i 16 anni e 8 mesi e 17 anni e mezzo. L'inchiesta effettuata presso i Cantoni non permette di stabilire se le cifre fornite dal Cantone GR siano rappresentative.

