

Dr. Niklaus Oberholzer

Bericht über die Abklärung von Vorwürfen im Bereich der Sicherheit in den Bundesasylzentren

Erstattet im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM)

30. September 2021

Riassunto

Nella primavera del 2021, organizzazioni non governative e media riportavano varie vicende accadute nei centri federali per richiedenti l'asilo, accusando alcuni addetti alla sicurezza di eccessivo uso della forza. Tali fatti di cronaca indussero la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) a commissionare un'inchiesta esterna, sia per accertare i fatti riportati, inquadrandoli, sia per chiarire determinati aspetti del regime di sicurezza nei centri d'asilo in generale. Quando la SEM ha conferito l'incarico, la polizia e la procura avevano già avviato un'inchiesta penale per sei dei sette fatti denunciati. Per non pregiudicare i procedimenti penali in corso, l'incaricato d'inchiesta ha rinunciato ad atti istruttori autonomi in tali vicende, limitandosi in sostanza a consultare la pertinente documentazione. Il fatto che erano già state avviate inchieste penali per fare luce sulla grande maggioranza degli episodi dimostra inoltre il buon funzionamento della tutela giurisdizionale nei casi di effettivo o presunto uso della forza nei centri d'asilo della Confederazione; se ne deduce che è garantita un'inchiesta indipendente e imparziale.

I fatti accertati nel quadro della presente inchiesta sono di natura molto variata. Alcuni accadimenti illustrano in modo impressionante le situazioni difficili che possono trovarsi ad affrontare gli addetti alla sicurezza e all'assistenza. Tre delle vicende esaminate sono riconducibili alla notevole propensione alla violenza di un solo richiedente l'asilo, sovente in stato di forte alterazione per il consumo di alcol o stupefacenti. Sebbene sia sempre possibile discutere in un secondo tempo le modalità di de-escalation impiegati, nello specifico non vi era alternativa alla costrizione fisica per far fronte all'aggressione: l'intervento degli addetti alla sicurezza era necessario per proteggere gli altri richiedenti, i collaboratori o l'infrastruttura.

In un quarto frangente l'intervento era chiaramente giustificato, ma la dinamica dei fatti ha poi portato la situazione a degenerare.

In tre (dei sette) casi esaminati, la reazione degli addetti alla sicurezza deve considerarsi sproporzionata e pertanto fondamentalmente illecita: talvolta, la reazione è stata eccessiva rispetto al motivo che l'aveva indotta; talvolta, è stata eccessiva la modalità dell'uso della forza. I tre casi presentano dinamiche molto diverse, scaturite dalle situazioni concrete e le circostanze individuali del momento. Sebbene nulla possa giustificare l'accaduto, per una valutazione generale occorre comunque mettere in relazione il numero di casi segnalati con il totale delle persone nei centri federali e degli addetti alla sicurezza (attualmente risp. ca. 2 300 richiedenti e ca. 700 collaboratori).

Non è rilevabile alcuna metodicità che potrebbe indicare un'inosservanza sistematica dei diritti dei richiedenti o pregiudizi generali da parte dei collaboratori dei servizi di sicurezza. È fuorviante e falso far credere – come hanno in parte fatto organizzazioni non governative o media – che nei centri federali d'asilo si ricorra alla tortura. È quanto del resto hanno constatato anche le commissioni nazionali e internazionali che, al termine di accurate ispezioni in loco, sono concordi nell'affermare che nei centri federali d'asilo, nonostante sussista

qualche aspetto perfezionabile, i diritti umani e fondamentali sono in linea di massima rispettati.

L'esame delle singole vicende ha permesso uno sguardo approfondito sull'impianto organizzativo e procedurale della sicurezza nei centri federali d'asilo. L'attuale sistema consistente nell'esternalizzare buona parte dei compiti di sicurezza statali va rimesso in questione: la mera definizione degli obiettivi con successivo controllo da parte della SEM consente certo di gestire i processi, ma non può in alcun modo subentrare all'intervento diretto in un ambito tanto sensibile dell'operato statale. Il rapporto propone pertanto di occupare le posizioni chiave nei centri – perlomeno quelli attinenti alla sicurezza – con impiegati della Confederazione (o dei Cantoni), conferendo soltanto a loro poteri decisionali e dispositivi nei confronti dei richiedenti l'asilo, il che comprende anche le competenze previste dalla legge sulla coercizione. Il personale dei servizi di sicurezza privati si limiterebbe a svolgere funzioni di appoggio. Il monopolio statale dell'uso della forza, sancito nella Costituzione, ne uscirebbe rafforzato, i difetti sistemici dell'attuale impianto organizzativo svanirebbero.

A prescindere da un'eventuale reimpostazione della sicurezza nei centri federali d'asilo, è indispensabile intervenire sulla formazione degli addetti alla sicurezza. L'attività dei servizi di sicurezza privati non consiste tanto nell'assistere persone vulnerabili, quanto nel proteggere persone, sorvegliare oggetti e mantenere l'ordine. È comprensibile che la formazione (continua) dei loro effettivi non sia paragonabile a quella delle forze di polizia o del personale penitenziario. Ecco perché il rapporto raccomanda di verificare i programmi formativi per i collaboratori dei servizi di sicurezza privati. In alternativa la SEM potrebbe sviluppare o far sviluppare, in collaborazione con un'organizzazione specializzata (come p.es. il Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali), un programma imperniato sulle sfide e le esigenze specifiche nei centri federali d'asilo, provvedendo poi, insieme all'organizzazione coinvolta, alla formazione e al perfezionamento dei collaboratori dei servizi di sicurezza privati.

Oltre a tali questioni fondamentali sulla portata e l'esternalizzazione di compiti di sicurezza statali, nonché sul reclutamento e la formazione del personale di sicurezza nei centri federali di asilo, il rapporto affronta varie altre problematiche. Raccomanda la creazione di una base legale chiara per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia nei confronti dei richiedenti l'asilo: nella tematica rientrano ad esempio il controllo e la perquisizione di persone e oggetti, come pure il fermo temporaneo in cosiddetti locali di riflessione. Un'ulteriore raccomandazione verte sul regime disciplinare, che attualmente è retto soltanto da un'ordinanza e che va analizzato alla luce del rispetto dei principi dello Stato di diritto.

Il rapporto propone dodici raccomandazioni che invitano la SEM a chiarire le basi giuridiche in alcuni settori, a ripensare determinati processi e strutture organizzative e a progettare, se del caso, un'architettura (diversa) della sicurezza nei centri federali d'asilo. Non è possibile attuare tali raccomandazioni da un giorno all'altro; se l'attuazione richiede un ritocco delle basi legali, la procedura legislativa ordinaria potrebbe protrarsi per svariati anni. Fino ad allora resterà compito della SEM ospitare e assistere i richiedenti l'asilo nei centri, ragion per cui potrebbe essere opportuno, per il momento, disciplinare nell'ordinanza del DFGP i punti considerati necessari.

Per garantire la sicurezza nei centri federali d'asilo rispettando i principi dello Stato di diritto, occorre trovare una risposta a numerose domande. Le soluzioni sostenibili richiedono analisi approfondite e il coinvolgimento di tutte le cerchie implicate perché alla fine spetterà comunque al mondo politico decidere se e come riformare il sistema.