

Rapporto

numero	data	Dipartimento
	8 marzo 2019	ISTITUZIONI
Concerne		

**della Commissione delle petizioni e dei ricorsi
sulla petizione 10 dicembre 2018 presentata dalla signora Vafa Ahmadova, Lugano (patrocinata dagli avv. Immacolata Iglio Rezzonico e Paolo Bernasconi), "Preparazione ed esecuzione della misura di allontanamento dalla Svizzera dell'11 settembre 2018"**

1. LA PETIZIONE

La petizione presentata il 10 dicembre 2018 dagli avvocati Immacolata Iglio Rezzonico e Paolo Bernasconi quali patrocinatori della signora Vafa Ahmadova ha come oggetto le modalità con le quali il Servizio rimpatri della Polizia cantonale ha preparato ed eseguito la misura di allontanamento dalla Svizzera, avvenuta nella notte tra l'11 e il 12 settembre 2018, nei confronti della signora Ahmadova e dei suoi due figli minorenni.

Nel capitolo "Seconda parte: antefatti e procedure" si ripercorrono le principali tappe conosciute dalla famiglia Ahmadova, di nazionalità azera, dal loro arrivo nella Confederazione come richiedenti l'asilo. La loro domanda di asilo, presentata nel marzo 2017, è stata respinta dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), con l'ordine di essere trasferiti in Italia conformemente all'art. 44 della [Legge sull'asilo](#) (LAsi); tale decisione è cresciuta in giudicato l'8 agosto 2018.

Nel terzo capitolo i petenti entrano nel merito dell'esecuzione del tentativo di rimpatrio della signora Ahmadova e dei suoi due figli, esponendo le criticità operative che a loro dire si sarebbero manifestate nella fattispecie. In particolare viene denunciato il fatto che gli agenti incaricati di svolgere questo compito abbiano violato il principio costituzionale della proporzionalità – che «*esige il bilanciamento tra esigenze repressive e di difesa sociale, da un lato, e tutela dei diritti individuali, dall'altro*» – verso «*un nucleo familiare vulnerabile che ha come unica "colpa" la propria situazione di richiedenti d'asilo non riconosciuti dalle autorità competenti, obbligati a lasciare la Svizzera e a recarsi in Italia, secondo il Regolamento di Dublino*». Per i dettagli si rinvia ai punti 16-25 della petizione.

Il quarto capitolo (punti 26-30) della petizione è teso a dimostrare la necessità di identificare i funzionari responsabili, mentre nel quinto (punti 31-46) sono apportate varie motivazioni giuridiche relativamente all'esecuzione di misure di allontanamento oppure di rimpatrio.

Per quanto concerne le richieste della petizione rivolte al Gran Consiglio, i petenti auspicano che quest'ultimo da una parte attivi l'alta vigilanza ai sensi degli artt. 75 segg. della [Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato](#) (LGC) – punto 5 della petizione –, dall'altra intraprenda una serie di azioni mirate e adotti determinate misure, elencate alle pagine 8-10 della petizione, cioè:

- identificare e sanzionare i funzionari responsabili «*per la decisione e per le istruzioni riguardanti le modalità della misura di allontanamento dalla Svizzera eseguita in data 11 settembre 2018*» e «*per l'esecuzione della misura di allontanamento dalla Svizzera*

eseguita in data 11 settembre 2018», ritenuto che il loro comportamento è stato per certi aspetti in contrasto con le «norme legali vigenti a livello internazionale, federale e cantonale», con il «principio costituzionale di proporzionalità» e con le disposizioni sulla protezione dei minorenni;

- *nel caso di allontanamento rispettivamente di rimpatrio di cittadini stranieri, «qualsiasi misura» deve essere «effettuata alla presenza di un interprete» e le forze di polizia devono astenersi dall'intervenire «nei locali di domicilio di domenica, nei giorni festivi e dalle 20.00 alle 07.00»; inoltre, in presenza di minorenni, siano essi accompagnati o meno dai genitori, «ogni misura deve essere preparata in anticipo ed effettuata con l'assistenza di una persona di fiducia e/o di una persona preparata professionalmente, come psicologa o assistente sociale»;*
- *più in generale, «nel caso di allontanamento e/o rimpatrio di cittadine e cittadini stranieri, ogni misura viene adottata nel rispetto della dignità delle persone, del principio di proporzionalità e, in presenza di minorenni, degli interessi superiori di questi ultimi».*

Si segnala infine che i patrocinatori della signora Ahmadova precisano nella petizione di aver presentato al Consiglio di Stato *«una denuncia amministrativa sul medesimo fatto».*

2. L'ESAME DELLA COMMISSIONE DELLE PETIZIONI E DEI RICORSI

2.1 Atti parlamentari presentati sull'oggetto

Sulla medesima questione oggetto della petizione sono stati presentati due atti parlamentari (un'interrogazione e un'interpellanza), ai quali il Consiglio di Stato ha risposto separatamente. La Commissione ha dunque deciso di esaminare i contenuti dei due atti parlamentari, così come le relative risposte governative.

Il primo atto parlamentare è un'interrogazione di Matteo Pronzini del 18 settembre 2018, denominata "[Trattamento disumano verso una madre e i suoi due figli, richiedenti l'asilo: ma dove si vuole arrivare?](#)", tramite la quale vengono poste alcune domande puntuali, molto critiche, al Consiglio di Stato circa il *«disumano trattamento riservato dalla Polizia a una madre e i suoi due bambini di 8 e 4 anni»*. La [risposta](#) del Consiglio di Stato, datata 7 novembre 2018, respinge le rimozioni rivolte alle autorità politiche competenti e alle forze di polizia, rimozioni che non hanno fatto altro che sollevare *«dubbi infondati sulla bontà dell'operato delle autorità cantonali»*. Si rileva tra l'altro il seguente passaggio:

Per ragioni di protezione dei dati e del segreto d'ufficio, l'Amministrazione cantonale non risponde in maniera puntuale su casi concreti. Questo anche perché la bontà, o meno, delle attuali prassi e la reale fondatezza delle asserite irregolarità nell'esecuzione di una misura devono essere esaminate e giudicate nelle opportune sedi. Non è sicuramente il compito dell'Esecutivo e del Parlamento condurre processi di casi puntuali. Se l'esperienza dovesse palesare delle disfunzioni nelle procedure sarà compito della politica apportare i necessari correttivi legislativi nel rispetto delle forme e nel contesto del livello istituzionale più consono. Così come le Autorità amministrative cantonali e federali rivedrebbero immediatamente le proprie prassi qualora dovessero essere accertate da parte di un'Autorità giudiziaria delle violazioni di garanzie costituzionali e di diritti fondamentali.

Il secondo atto parlamentare è l'interpellanza della deputata Luigina La Mantia del 19 settembre 2018 ("[Violenza istituzionale nei confronti di richiedenti l'asilo particolarmente vulnerabili?](#)"), con la quale vengono denunciate indicativamente le medesime mancanze esposte nell'interrogazione di Matteo Pronzini; anche le informazioni date in aula dal Direttore del Dipartimento delle istituzioni Norman Gobbi durante la seduta del 19 novembre 2018 rispecchiano i contenuti forniti in risposta a questo atto parlamentare.

2.2 L'audizione del Consulente giuridico del Gran Consiglio

La Commissione delle petizioni e dei ricorsi – confrontata con l'esigenza di capire quali richieste contenute nella petizione fossero effettivamente di sua competenza e quali fossero invece quelle a cui dovevano rispondere i servizi amministrativi preposti – ha reputato opportuno sentire al riguardo il Consulente giuridico del Gran Consiglio Tiziano Veronelli.

Durante l'audizione, avvenuta il 7 gennaio 2019, è emerso il problema secondo cui l'alta vigilanza giusta gli artt. 75 segg. LGC non può sfociare nell'adozione di misure o di istruzioni vincolanti, concernenti singoli casi, come invece chiesto nella petizione. L'art. 77 LGC è piuttosto chiaro a questo proposito:

¹*L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni e di dare istruzioni per una singola decisione.*

²*È escluso il controllo di merito delle singole decisioni giudiziarie e amministrative.*

L'Esecutivo dispone di strumenti solidi per esercitare la propria vigilanza sull'Amministrazione cantonale, potendo dare istruzioni vincolanti agli organi che gli sono direttamente subordinati oppure potendo annullare o modificare i loro atti; per contro il Parlamento, nell'esercizio dell'alta vigilanza – che si riassume sostanzialmente in un controllo di tipo politico – può formulare raccomandazioni per l'attività futura, ma non può operare in sostituzione degli organi sui quali vigila, né tantomeno ha il diritto di abrogarne le decisioni.

I mezzi d'azione di cui il Gran Consiglio dispone per esercitare l'alta vigilanza sono – per forza di cose e in virtù del principio della separazione dei poteri – limitati. È quindi esclusa la facoltà del Parlamento di impartire istruzioni imperative al Governo, come espresso in modo chiaro all'art. 77 cpv. 1 LGC, o addirittura di "codecidere" insieme all'Esecutivo.

2.3 La nuova presa di posizione del Consiglio di Stato

Malgrado le informazioni già fornite dal Consiglio di Stato ai due atti parlamentari poc'anzi menzionati di Matteo Pronzini e Luigina La Mantia, la Commissione ha ritenuto di dover nuovamente consultare il Governo in merito al caso concreto della famiglia Ahmadova. In particolare sono state poste le seguenti domande:

- la denuncia amministrativa menzionata al punto 5 della petizione è stata presentata al Consiglio di Stato?
- in caso affermativo, quali sono stati i passi compiuti dal Governo al riguardo? In particolare, è stata aperta un'inchiesta amministrativa per chiarire la fattispecie oggetto della petizione?
- in caso negativo, per quali motivi il Governo non ha ritenuto di aprire un'inchiesta amministrativa? Per contro, in caso affermativo, qual è la tempistica prevista per la conclusione della stessa? Il Consiglio di Stato intende riferire sul suo esito? A quali autorità?

Il Consiglio di Stato ha risposto tramite la risoluzione governativa n. 853 del 20 febbraio 2019, confermando di aver ricevuto la denuncia amministrativa citata nella petizione e di «aver risposto alla denunciante di non aver aperto alcuna inchiesta amministrativa», questo perché «dalle verifiche effettuate non è stata riscontrata alcuna violazione delle norme legali e dei principi vigenti nell'esecuzione dell'ordine di allontanamento della ricorrente. La Polizia cantonale ha agito in ogni momento nel rispetto dei principi di legalità e proporzionalità».

2.4 Le riflessioni della Commissione

La Commissione delle petizioni e dei ricorsi non è rimasta indifferente alle critiche sollevate dalla petizione e dai due atti parlamentari, poiché ritiene importante che eventuali comportamenti da parte di funzionari dell'Amministrazione cantonale lesivi di leggi o regolamenti vengano rilevati, corretti e se necessario sanzionati.

La Commissione desidera inoltre esprimere, a titolo di raccomandazione generale, l'auspicio che le direttive in materia di allontanamento di stranieri dalla Confederazione siano applicate dai servizi cantonali competenti nel loro pieno rispetto nonché con la dovuta cautela e – per quanto possibile vista la natura della misura – umanità, soprattutto dinanzi a casi sensibili come quello oggetto della petizione, nel quale sono coinvolti una madre con due figli minorenni.

Tuttavia l'esercizio dell'alta vigilanza da parte di una Commissione del Gran Consiglio, così come richiesto dalla petizione, sui servizi amministrativi preposti all'esecuzione dell'allontanamento della signora Ahmadova e dei suoi due figli, avrebbe portato ad attuare nuovamente quanto già eseguito dal Governo, ossia tra l'altro la verifica approfondita di tutta una serie di aspetti legati alla vicenda e la necessità di sentire le varie persone coinvolte (il Comandante della Polizia e chi è intervenuto in maniera specifica nella vicenda, le autorità, eccetera). L'alta vigilanza non avrebbe comunque consentito di ottenere quanto auspicato dalla petizione; al massimo avrebbe permesso di formulare dei suggerimenti, ma non delle "istruzioni" vincolanti.

I legali della signora Ahmadova avrebbero potuto optare per soluzioni diverse e probabilmente più efficaci rispetto alla petizione. Ad esempio avrebbero potuto intentare un'azione contro lo Stato ai sensi della [Legge sulla responsabilità civile degli enti pubblici e degli agenti pubblici](#) (LResp) per il torto morale a loro dire subito dalla famiglia di Vafa Ahmadova; avrebbero altresì potuto sporgere una denuncia penale contro ignoti costituendosi parte civile, con l'argomentazione che in questa determinata situazione la signora Ahmadova ha subito varie ingiustizie, così da avere il diritto di accedere a tutta una serie di informazioni da loro richieste e, di conseguenza, riuscire probabilmente a scoprire l'identità di queste persone.

3. CONCLUSIONE

Visto quanto esposto in precedenza, la Commissione delle petizioni e dei ricorsi invita il Gran Consiglio, ai sensi dell'art. 84 cpv. 2 lett. b) LGC, ad archiviare la petizione del 10 dicembre 2018 presentata dalla signora Vafa Ahmadova, Lugano (patrocinata dagli Avv. Immacolata Iglio Rezzonico e Paolo Bernasconi), "Preparazione ed esecuzione della misura di allontanamento dalla Svizzera dell'11 settembre 2018", poiché ciò che essa chiede esula dalle competenze del Gran Consiglio, anche qualora venisse attivata l'alta vigilanza (art. 77 LGC).

Per la Commissione petizioni e ricorsi:

Lorenzo Jelmini, relatore

Ay - Balli (per le conclusioni) - Beretta Piccoli -

Campana - Cedraschi - Fonio - Gaffuri - Galeazzi -

Gianella - Guscio (per le conclusioni) - La Mantia -

Lurati Grassi - Lurati - Pellanda - Schnellmann