



Rapporto d'attività  
Commissione nazionale per la  
prevenzione della tortura (CNPT)

---

**2015**

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)  
Commission nationale de prévention de la torture (CNPT)  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)  
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura (CNPT)  
National Commission for the Prevention of Torture (NCPT)



Rapporto d'attività  
Commissione nazionale per la  
prevenzione della tortura (CNPT)

---

**2015**

---

## **Impressum**

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

Edizione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura,  
Bundesrain 20, 3003 Berna  
[www.cnpt.admin.ch](http://www.cnpt.admin.ch)

Redazione: Segreteria CNPT  
Tradotto dal tedesco e dal francese  
Messa in pagina: Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)

Distribuzione:  
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)  
Bundesrain 20, 3003 Berna  
[www.cnpt.admin.ch](http://www.cnpt.admin.ch)

Prefazione del presidente designato	5
1. Panoramica della CNPT	9
2. Attività di controllo nell'ambito della privazione della libertà	15
3. Altre attività	25
4. Costatazioni e raccomandazioni nel quadro delle verifiche di istituti minorili chiusi	31
5. Panoramica delle raccomandazioni formulate nel 2015	49



## Prefazione del presidente designato

Alla CNPT è per legge affidato il compito di verificare regolarmente la situazione delle persone private della libertà, visitare regolarmente i luoghi in cui sono detenute e formulare raccomandazioni per prevenire la tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti e migliorare in generale il trattamento e la situazione delle persone private della libertà.

Si tratta di un compito enorme e difficile da adempiere per una commissione con 12 membri per la maggior parte attivi a titolo onorifico, una segreteria con una scarsa dotazione di personale e con risorse finanziarie molto limitate. Pertanto è imperativo concentrarsi sull'essenziale: la strategia va impostata sulla base della vulnerabilità delle persone che sono private della libertà o oggetto di misure restrittive. La CNPT ha ben presto identificato le sue priorità qualificando come particolarmente vulnerabili i seguenti gruppi di persone: le persone in segregazione cellulare, segnatamente in reparti di sicurezza; i richiedenti l'asilo che soggiornano in centri con possibilità di uscita limitate; le persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri e il rinvio coatto delle stesse mediante voli speciali; i detenuti in carcerazione preventiva; le per-

sone in esecuzione di misure; i bambini e i giovani; gli anziani; i disabili mentali; e infine anche i membri dei gruppi LGBTI (omosessuali, lesbiche, bisessuali, transgender e intersessuali).

Per motivi diversi queste persone sono esposte a rischi particolari, per esempio se incontrano difficoltà nel comunicare con il mondo esterno a causa della loro età, di una disabilità o della mancanza di conoscenze linguistiche, non hanno parenti in Svizzera che possano occuparsi di loro durante la detenzione, non sono rappresentati da un avvocato, non conoscono o non possono esercitare i loro diritti, soltanto per menzionare alcuni fattori.

Nell'anno in esame, come nel 2014, la Commissione ha prestato particolare attenzione alla situazione della carcerazione preventiva: una forma di carcerazione caratterizzata dalla presunzione di innocenza e dal fatto che fa seguito all'arresto e può causare in alcuni detenuti uno shock che aumenta il rischio di suicidio. Dopo il suicidio di una madre del Canton Zurigo, l'anno scorso vi è stata una discussione pubblica sulle possibilità di evitare fatti di questo genere. È stata un'occasione per valutare le possibilità di miglioramento, anche sulla base delle raccomandazioni della CNPT. Un secondo punto importante per la Commissione consiste nella verifica della situazione durante l'esecuzione delle misure, una fase molto dura per i collocati in particolare perché non hanno alcuna certezza sul momento del rilascio: ciò rende necessari chiari fondamenti legali e forti correttivi procedurali per porre dei limiti al grande potere e alla responsabilità attribuiti all'amministrazione. Infine, nel 2015 la Commissione ha dedicato una particolare attenzione ai minorenni detenuti in istituti carcerari, siano essi oggetto di una detenzione di diritto penale o civile. La CNPT ha segnatamente esaminato in modo critico i fondamenti legali di livello cantonale, che si sono rivelati ampiamente lacunosi, e le difficili delimitazioni tra misure pedagogiche e sanzioni disciplinari.

La Commissione ha infine annunciato che nei prossimi anni intende occuparsi anche della situazione delle persone che si trovano in istituti sociali come case di cura o cliniche, segnatamente anziani e disabili. Tale annuncio ha suscitato numerose reazioni, positive e negative. Siamo stati criticati tra l'altro perché la situazione nelle case di cura non può, sotto alcun profilo, essere qualificata come



tortura e per il fatto che questi istituti sono già sufficientemente controllati. A queste critiche si può rispondere come segue: siamo consapevoli della problematica legata al nome della Commissione, definito in una legge federale. Tuttavia, il nostro compito non consiste soltanto nella prevenzione della tortura in senso stretto, ma anche nella prevenzione dei trattamenti degradanti e quindi nella protezione della dignità umana. L'articolo 3 della legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura ci incarica di esaminare «qualsiasi forma di detenzione o incarcerazione oppure il collocamento di una persona in uno stabilimento pubblico o privato dal quale essa non è autorizzata a uscire liberamente, ordinati da un'autorità, su sua sollecitazione o con il suo consenso». In considerazione della loro già evocata particolare vulnerabilità, questo compito include soprattutto gli anziani e i disabili mentali in istituti di cura e le persone in istituti psichiatrici. Tenuto conto del suo mandato, l'interesse della Commissione verte soprattutto sull'impiego proporzionato delle misure restrittive della libertà (p. es. le contenzioni), nonché sulla garanzia del massimo possibile rispetto dell'autonomia privata. Inoltre, anche la Convenzione sulla parità dei disabili, ratificata dalla Svizzera, incarica gli Stati membri di compiere verifiche indipendenti negli istituti. Fintanto che tali meccanismi di controllo non vengono introdotti in tutti i Cantoni, ci sentiamo nell'obbligo di assumere questo compito.

La CNPT svolge il ruolo di uno strumento di prevenzione, non di un organo istruttorio. Il suo operato è basato sulla constatazione che, in tutto il mondo, la civiltà è un fenomeno precario, come la storia ha ripetutamente mostrato. Nei prossimi anni, i pericoli di terrorismo e guerra eserciteranno una forte pressione sui diritti umani. È importante adoperarsi mediante il dialogo e la collaborazione tra autorità e società civile per tutelare la dignità delle persone detenute negli istituti sociali. Siamo ben consapevoli di quanto siano limitate le nostre possibilità di intervenire ma vogliamo contribuire al rispetto dei diritti fondamentali e umani nel nostro Paese.

A inizio 2016 subentro a Jean-Pierre Restellini alla presidenza della Commissione che ha guidato per sei anni, fin dalla sua costituzione a fine 2009. La Commissione gli è profondamente grata per molte ragioni. Con la sua enorme esperienza e le sue conoscenze specialistiche ha fornito un contributo sostanziale definendo i tratti

di questa istituzione, nuova in Svizzera, e facendone un'autorità rispettata. Il grande coraggio del suo operato è sempre stato temperato da un forte realismo. In futuro la Commissione continuerà a muoversi nella direzione che egli ha tracciato durante gli anni della presidenza. Per questo e per gli anni ricchi di insegnamenti e di ispirazioni, ringrazio cordialmente Jean-Pierre a nome di tutta la Commissione.



Alberto Achermann

# Panoramica della CNPT

---

1

## 1.1 Priorità strategiche

Durante l'anno in rassegna, la Commissione ha proseguito la verifica, in tutta la Svizzera, delle condizioni di detenzione negli istituti di carcerazione preventiva e, in relazione con la pubblicazione del suo ultimo rapporto d'attività, ha formulato diverse proposte al riguardo. Nell'ottica di una possibile armonizzazione delle condizioni detentive, su scala concordataria si sono svolti diversi colloqui, che hanno avuto per oggetto le sue raccomandazioni, con rappresentanti della giustizia e con le direzioni degli istituti interessati. La Commissione ha constatato con soddisfazione che la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia e, segnatamente, il Canton Zurigo hanno approfittato delle raccomandazioni della Commissione per avviare una approfondita verifica delle condizioni di detenzione negli istituti di carcerazione preventiva. La Commissione attende con interesse i risultati di queste verifiche.

Inoltre, la Commissione ha proseguito i lavori relativi ai temi prioritari che ha definito e verificato altri istituti minorili chiusi e istituti per l'esecuzione delle misure. Attualmente, la Commissione si concentra sulla redazione di rapporti su temi prioritari in cui esamina in dettaglio questioni di importanza nazionale nell'ambito delle misure restrittive della libertà, fornendo analisi critiche sotto il profilo dei diritti fondamentali e della prassi in vigore. Un'ulteriore misura prevista dalla Commissione in questo ambito è l'organizzazione di tavole rotonde per incentivare gli scambi tra interlocutori privilegiati in merito ai suoi riscontri e raccomandazioni, promuovendo tra l'altro la discussione sul piano nazionale tra attori interessati su questioni rilevanti per i diritti fondamentali.

Grazie alla nomina di un nuovo specialista del settore della psichiatria, la CNPT vuole aumentare in futuro le verifiche di istituti psichiatrici ponendo l'accento in particolare sull'applicazione delle misure restrittive della libertà. A tal fine, nel novembre 2015 è stato organizzato, con il concorso del nuovo membro, un perfezionamento professionale interno in cui sono state discusse questioni e particolarità relative al metodo delle visite e agli standard pertinenti per la verifica delle misure restrittive della libertà. A medio termine la Commissione intende rivolgere una particolare attenzione alla verifica degli istituti sociali in cui sono collocati disabili o persone

affette da demenza. Nella prospettiva di questa verifica la Commissione prevede di tenere dei colloqui con gli interlocutori interessati cantonali per informarli sui compiti di prevenzione in materia di diritti dell'uomo che devono assolvere.

## 1.2 Organizzazione

### a. Membri

La Commissione di milizia istituita dal Consiglio federale è composta da 12 membri con competenze tecniche nei settori dei diritti dell'uomo, della giustizia, della medicina, della psichiatria e della polizia. Poiché due membri hanno lasciato la Commissione a fine 2014 e vi sono stati ritardi nel reclutamento di nuovi, fino a fine settembre alla compagine di dieci membri della CNPT mancavano due membri.

Del comitato della Commissione facevano parte:

- dr. med. Jean-Pierre Restellini, presidente
- prof. Alberto Achermann, vicepresidente
- Leo Näf, vicepresidente
  
- Franziska Plüss, giudice cantonale del Canton Argovia
- Stéphanie Heiz-Ledesma, psicologa e criminologa
- Esther Omlin, procuratore generale del Canton Obvaldo
- Nadja Künzle, sociologa
- dr. med. Thomas Maier, psichiatra
- dr. med. Philippe Gutmann, medico
- Daniel Bolomey, consulente nel settore dello sviluppo delle organizzazioni

Dal 1 ottobre 2015 sono entrati a far parte della Commissione la dottoressa Corinne Devaud-Cornaz, psichiatra e responsabile del Servizio medico-psichiatrico del Cantone di Friburgo e la signora Helena Neidhart, ex agente di polizia.

È stato formalmente nominato anche Giorgio Battaglioni, avvocato ed ex dirigente del settore dell'esecuzione delle pene e delle misure del Canton Ticino, che assume tuttavia la carica soltanto il 1° gennaio 2016.

## **b. Osservatori**

Per la regolare osservazione dei trasporti di polizia e dei voli speciali e nell'ambito del monitoraggio dell'esecuzione in materia di diritto degli stranieri, la Commissione impiega specialisti esterni. Durante l'ultimo anno due osservatori hanno cessato la loro attività. Non sono stati sostituiti, tra l'altro perché i membri della Commissione partecipano in misura maggiore a questi compiti di osservazione.

Continuano a fungere da osservatori:

- prof. Martina Caroni, professore universitario di diritto internazionale
- Fred Hodel, responsabile dell'integrazione presso la città di Thun
- Lea Juillerat, giurista
- Barbara Yurkina, coordinatrice in materia d'asilo/servizio BEST
- Thomas Mauer, ex giudice cantonale del Canton Berna
- Hans Studer, ex direttore del carcere di Wauwilermoos
- dr. med. Danielle Sierro, medico

## **c. Segreteria**

La segreteria della CNPT è competente per la pianificazione e organizzazione complessiva delle attività di controllo della Commissione, garantisce la preparazione e la valutazione finale di tali attività e redige tutti i rapporti all'attenzione delle autorità federali e cantonali. Funge inoltre da interlocutore per le persone private della libertà, le autorità, i media e la società civile.

Nel 2015, la segreteria disponeva di una percentuale di occupazione del 260 per cento, suddivisa tra quattro collaboratori, e impiega una stagista universitaria.

#### d. Budget

La CNPT dispone di un budget annuo di 760 000 franchi. Un terzo delle sue risorse sono impiegate per le indennità versate ai membri della Commissione e agli osservatori per le loro attività di controllo. Con i fondi a sua disposizione nell'ultimo anno la Commissione ha inoltre finanziato due mandati esterni per chiarire con metodi scientifici alcune questioni fondamentali relative al suo compito preventivo. I costi del personale della segreteria ammontano a quasi i due terzi del budget.

Con le risorse di cui dispone attualmente la Commissione è riuscita a controllare in media appena 12 istituti di detenzione all'anno, un risultato ben al di sotto dell'obiettivo di 20-30 istituti stabilito nel messaggio del Consiglio federale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Messaggio dell'8 dic. 2006 concernente il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, FF 2007 259, 265.





# Attività di controllo nell'ambito della privazione della libertà

---

## 2

## 2.1 Visite/controlli effettuati

Nel 2015, la CNPT ha visitato in totale nove stabilimenti in cui erano detenute persone private della libertà: tre stabilimenti di carcerazione preventiva, un carcere e diversi stabilimenti gestiti dalla polizia in due diversi Cantoni. Ha pure effettuato quattro visite di controllo per valutare l'attuazione delle raccomandazioni che aveva precedentemente rivolto alle autorità riguardo a diversi stabilimenti. In seguito a queste visite, la Commissione ha presentato alle autorità cantonali nove rapporti chiedendo il loro parere in merito.

Inoltre, ha accompagnato 43 voli di rinvio coatto e 46 trasferimenti<sup>2</sup> all'aeroporto di persone da rimpatriare. Tutti i voli accompagnati dalla Commissione erano rimpatri di livello 3 e 4 secondo l'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza sulla coercizione<sup>3</sup>. 12 di questi voli sono serviti a eseguire rinvii secondo l'accordo di associazione a Dublino<sup>4</sup> conformemente all'articolo 64a della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>5</sup> sugli stranieri (LStr). Sulla base delle osservazioni fatte durante gli accompagnamenti, la Commissione si è peraltro rivolta in 9 casi alle autorità cantonali, in particolare per chiarire alcuni interventi, soprattutto interventi di polizia. Le osservazioni della Commissione sono raccolte nel rapporto annuale sull'esecuzione degli allontanamenti in applicazione del diritto degli stranieri, sottoposto per parere al Comitato di esperti Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti.

## 2.2 Visite negli stabilimenti di privazione della libertà

Nel quadro delle sue visite che, a seconda della situazione, sono compiute con o senza preavviso, la delegazione della CNPT incaricata della visita intervista i membri della direzione, le persone private della libertà e i membri del personale. Inoltre, esamina tutti i

---

<sup>2</sup> La presa a carico nelle celle e il trasporto di una o più persone all'aeroporto.

<sup>3</sup> Ordinanza del 12 nov. 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Ordinanza sulla coercizione, OCoe), RS 364.3.

<sup>4</sup> Accordo del 26 ott. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (con atto finale), RS 0.142.392.68.

<sup>5</sup> Legge federale del 16 dic. 2005 sugli stranieri (LStr), RS 142.20.

documenti che ritiene pertinenti, per esempio i regolamenti interni, le decisioni in materia di misure disciplinari e di misure di sicurezza, gli incarti medici e i piani di esecuzione delle pene. Dopo ogni visita, la delegazione comunica alle autorità d'esecuzione e alla direzione dello stabilimento le sue prime osservazioni dando loro un breve riscontro. Le osservazioni e le raccomandazioni sono quindi raccolte in un rapporto adottato dalla Commissione e sottoposto alle autorità per parere.

Sono riassunte in seguito le principali osservazioni fatte dalla CNPT durante le visite effettuate nel 2015. Gli stabilimenti sono classificati per categoria<sup>6</sup>.

#### a. Stabilimenti di carcerazione preventiva

##### i. Carcere preventivo di Soletta

Principalmente destinato alla carcerazione preventiva e alla carcerazione amministrativa, questo stabilimento accoglie anche persone in esecuzione di pena prima del loro trasferimento in uno stabilimento adeguato. Dispone anche di due celle doppie per le donne in stato di carcerazione preventiva e di esecuzione di pena. La Commissione ha considerato corrette le condizioni di detenzione ma deplora che, per quanto concerne la carcerazione preventiva e l'esecuzione di pena, la separazione dei regimi di carcerazione possa essere realizzata soltanto sul piano delle celle. Per quanto riguarda l'esecuzione della carcerazione amministrativa, la Commissione ritiene la situazione problematica, tenuto conto dei limiti architettonici e delle restrizioni della libertà di movimento di chi è oggetto di una misura coercitiva del diritto degli stranieri. Alla luce di queste constatazioni, la Commissione si rallegra della prevista costruzione di un nuovo stabilimento.

---

<sup>6</sup> I rapporti sugli istituti visitati possono essere consultati all'indirizzo: <http://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/publiservice/berichte.html>.

## ii. Carcere di Pfäffikon

Questo carcere, secondo la Commissione, è dotato di un'infrastruttura di buona qualità; esso accoglie persone in carcerazione preventiva e detenuti per motivi di sicurezza; serve inoltre all'esecuzione delle pene di breve durata. La Commissione è particolarmente soddisfatta dell'offerta diversificata di attività occupazionali proposte alle persone in carcerazione preventiva, anche se deplora che l'accesso alla sala di sport coincida con l'ora d'aria garantita dalla giurisprudenza del Tribunale federale. La Commissione richiama inoltre l'attenzione sulla circostanza secondo la quale un divieto di principio di telefonare per le persone in carcerazione preventiva e di sicurezza non è proporzionale e che deve in particolare essere assicurato il libero contatto con il patrocinatore, anche con l'uso del telefono. Invita anche la direzione del carcere a permettere le visite durante il fine settimana e a impiegare dispositivi divisorii soltanto in casi eccezionali.

## iii. Carcere regionale di Bienne

La Commission estime que la vétusté de la Prison régionale de Bienne, qui accueille en particulier des personnes en détention avant jugement et en exécution de peine, a pour effet des conditions de détention difficiles. Elle juge particulièrement critiques les restrictions excessives à la liberté de mouvement et les possibilités d'occupation limitées. À la lumière des normes internationales pertinentes, cette situation est particulièrement problématique pour les adolescents détenus dans cet établissement. En effet, ceux-ci devraient pouvoir passer au moins huit heures par jour en dehors de leur cellule et avoir accès à des activités récréatives. À cet égard, la Commission accueille positivement la nouvelle pratique instaurée depuis avril 2015, consistant notamment à transférer les adolescents dans des établissements adéquats sous 48 heures. Enfin, la Commission recommande aux autorités d'accélérer la construction du nouvel établissement projeté.

**b. Stabilimenti di esecuzione delle pene e delle misure****i. JVA Soletta**

Le condizioni di detenzione in questo stabilimento, principalmente adibito all'esecuzione delle misure terapeutiche istituzionali in applicazione degli articoli 59 segg. CP<sup>7</sup>, sono considerate molto buone. Il nuovo edificio, inaugurato nel 2014 e dotato di un'infrastruttura moderna, è stato oggetto di una visita della CNPT. La Commissione rileva con soddisfazione che il piano d'esecuzione delle misure terapeutiche si prefigge di agevolare il reinserimento sociale e prevede una serie progressiva di misure di allentamento chiaramente definite. Il solo punto critico rilevato durante la visita della Commissione è la mancanza, per motivi di sicurezza, di un accesso regolare al cortile esterno per le persone che si trovano nell'unità di osservazione e valutazione. Anche se queste persone hanno un accesso permanente a una terrazza coperta, la Commissione invita la direzione dello stabilimento a trovare una soluzione affinché possano beneficiare di un'ora d'aria al giorno a cielo aperto. Raccomanda pure di distinguere chiaramente tra sanzioni disciplinari e misure di sicurezza.

**c. Stabilimenti gestiti dalla polizia****i. Carceri della polizia cantonale sangallese**

La Commissione ha visitato senza preavviso i carceri gestiti dalla polizia cantonale sangallese; alcuni di essi accolgono, oltre a persone in stato di arresto provvisorio, anche persone in carcerazione preventiva e amministrativa. Unico caso in Svizzera, la direzione organizzativa di queste carceri è di competenza della polizia cantonale sangallese; la Commissione ritiene che questa situazione non sia più conforme agli standard attuali.

---

<sup>7</sup> Codice penale svizzero del 21 dic. 1937 (CP), RS 311.0.

La Commissione deplora che a Flums e Gossau sia impossibile separare i diversi regimi di detenzione per motivi d'esercizio. La mescolanza dei diversi regimi di detenzione è fonte di eccessive restrizioni dei diritti fondamentali per tutte le categorie di detenuti. Peraltro, ritiene problematiche le normative di tutti gli stabilimenti visitati, restrittive ed eterogenee, in materia di contatti con l'esterno.

In generale, l'infrastruttura degli stabilimenti visitati non soddisfa più le attuali norme edili. Tenuto conto dell'assenza di attività occupazionali nel carcere di Flums, la Commissione raccomanda di riservare questo stabilimento a soggiorni di breve durata per persone in carcerazione preventiva o all'esecuzione di brevi pene detentive.

#### **d. Visite di controllo**

Nel corso del periodo in esame, la Commissione ha compiuto quattro visite di controllo per valutare l'attuazione delle sue raccomandazioni.

##### **i. Carcere centrale di Friburgo**

La Commissione ha accolto favorevolmente il fatto che la maggior parte delle raccomandazioni rivolte al Consiglio di Stato dopo la prima visita del 2011, segnatamente l'ingrandimento del cortile per l'ora d'aria, siano state attuate. È pure positivamente colpita dal fatto che il carcere centrale abbia cessato di accogliere donne in carcerazione preventiva e che non vi siano più detenuti i minorenni, salvo eccezioni nella fase che precede il loro trasferimento in uno stabilimento adeguato. La Commissione ha inoltre preso atto del fatto che le persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri vi sono ormai detenute soltanto a titolo eccezionale e per durate molte limitate. Nondimeno, la Commissione deplora che i contatti con l'esterno avvengano ancora attraverso un dispositivo divisorio e invita le autorità competenti a riesaminare la loro pratica in materia tenendo conto dei pertinenti standard nazionali e internazionali.

## ii. Carceri di Sion, Martigny, Briga e LMC Granges

La Commissione ha visitato per la prima volta lo stabilimento di carcerazione preventiva di Briga e il centro di carcerazione amministrativa di Granges nel 2010 e gli stabilimenti di carcerazione preventiva di Sion e Martigny nel 2012.

Nel complesso, la Commissione riconosce che la direzione degli stabilimenti si sforza di migliorare la situazione nel quadro delle possibilità esistenti, ma constata che alcune raccomandazioni considerate prioritarie in occasione delle sue visite precedenti non hanno sortito alcun effetto. La mancanza di personale continua a costituire un problema in tutti gli stabilimenti visitati ed esplica effetti negativi sulla vita quotidiana dei detenuti e del personale. Nondimeno, la Commissione accoglie favorevolmente diverse misure concrete adottate dalla direzione degli stabilimenti, segnatamente dopo la sua visita di controllo. Così, è stato redatto e tradotto in nove lingue un succinto fascicolo d'informazione sui diversi regimi di detenzione. La Commissione ha pure preso atto dell'imminente chiusura del carcere preventivo di Martigny. Invita tuttavia le autorità competenti ad accelerarne la chiusura a causa delle condizioni di detenzione, inaccettabili secondo i pertinenti standard internazionali e nazionali.

A Sion, la Commissione ha preso atto con soddisfazione dell'aumento dei posti di lavoro per i detenuti ma, tenuto conto del numero di questi ultimi, li ritiene insufficienti. Peraltro, deplora che per mancanza di personale la palestra moderna e ben equipaggiata sia accessibile soltanto un'ora alla settimana.

A Briga, la Commissione è preoccupata da condizioni di detenzione troppo severe a causa dell'esiguità dei locali e della mancanza di personale. Sebbene giudichi positivamente l'aumento della durata della permanenza nel cortile, raccomanda alla direzione dello stabilimento di adottare provvedimenti per offrire un minimo di attività occupazionali e sportive ai detenuti.

A Granges, la Commissione ha constatato con soddisfazione l'allestimento di una palestra/sala di soggiorno, accessibile tre ore al giorno alle persone in carcerazione amministrativa. Oltre alle tre ore d'aria quotidiane, i detenuti in carcerazione amministrativa possono trascorrere almeno sei ore fuori dalla loro cella, il che costituisce un sostanziale miglioramento rispetto alla situazione esistente al momento delle ultime due visite della Commissione. Invece, la Commissione ritiene preoccupante il fatto che la preparazione e la distribuzione di medicinali sia effettuata dai sorveglianti per supplire all'insufficienza di personale sanitario. Ricorda che la preparazione dei medicinali dovrebbe essere esclusivamente di competenza del personale sanitario ed è favorevole alle misure urgenti prese dalla direzione per soddisfare gli standard in materia.

### iii. Carcere di Lenzburg

Nell'agosto 2015 la Commissione ha dedicato una visita di controllo al reparto di alta sicurezza del carcere di Lenzburg. Vi sono state difficoltà nel momento in cui la CNPT ha chiesto di poter consultare i piani di esecuzione dei detenuti. Per dare una valutazione globale della situazione delle persone detenute nel reparto di alta sicurezza è indispensabile esaminare accuratamente tali piani. La Commissione dovrà pertanto effettuare nuovamente tale esame in un secondo momento e ha rinunciato a redigere un rapporto in seguito alla visita di controllo nel carcere di Lenzburg.

### iv. Carcere di Pöschwies

Durante la sua visita di controllo, la Commissione ha verificato a che punto fosse l'attuazione delle raccomandazioni relative alla sezione di massima sicurezza, il cui regime era stato considerato troppo severo in occasione della prima visita nel 2013. La Commissione ha giudicato positivamente le numerose misure che la direzione dello stabilimento ha preso per attuare le raccomandazioni e che le sono state presentate durante la visita di controllo. Ha accolto con favore il cambiamento delle scadenze per la verifica della necessità di proseguire una misura d'isolamento, ora svolta ogni tre mesi conformemente agli standard internazionali. Rimane tuttavia dell'o-



pinione che la competenza per prolungare la misura dovrebbe spettare all'autorità d'esecuzione e non alla direzione dello stabilimento. Per quanto concerne il regime detentivo nel reparto di alta sicurezza, la Commissione incoraggia la direzione ad aumentare ancora il tempo che i detenuti trascorrono al di fuori dalle celle e ad agevolare i contatti con gli altri detenuti. La Commissione deplora che i colloqui dei detenuti con il servizio psichiatrico avvengano in genere attraverso un dispositivo divisorio. Infine, la Commissione ribadisce viva preoccupazione per la durata dell'isolamento di un detenuto nel reparto di alta sicurezza, durata che aveva già considerato sproporzionata durante la prima visita.



## Altre attività

---

3

### 3.1 Dialogo con le autorità federali e cantonali

#### a. Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Nel quadro del rinnovo dei membri della Commissione, vi sono stati contatti regolari con la Segreteria generale del DFGP e con rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), segnatamente per quanto concerne la procedura per il reclutamento dei nuovi membri e il ruolo della Commissione nel reclutamento. Vi sono stati contatti regolari anche con i diversi servizi della Segreteria generale riguardo al quadro amministrativo in cui è incorporata la Commissione.

#### b. Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

Su invito del DFAE, nel settembre 2015 la CNPT ha accompagnato una delegazione tagica al carcere di La Croisée, nel Canton Vaud, e durante la visita dello stabilimento ha presentato il suo lavoro, i suoi metodi e le sue procedure. Dopo un incontro tra la Commissione, la direzione dello stabilimento e la delegazione tagica, è stata organizzata una visita della struttura. L'incontro ha avuto luogo nel quadro del dialogo sui diritti dell'uomo che la Svizzera porta avanti con il Tagikistan dal 2013 e che si prefigge segnatamente di sostenere gli sforzi delle autorità tagiche per instaurare un meccanismo nazionale di prevenzione della tortura.

#### c. Comitato dei nove della CCDGP

Durante la sua riunione del mese di febbraio, il Comitato dei nove della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) è stato informato in merito al programma annuale della Commissione. Quest'ultima ha fatto il punto sullo stato degli studi che ha incaricato di eseguire sull'esecuzione delle misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP e sugli istituti chiusi per minori; ha pure presentato le sue prime constatazioni sull'esecuzione della carcerazione preventiva in Svizzera nell'ottica dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali.

Nel dicembre 2015, la Commissione ha avuto un nuovo incontro informale con il Segretario generale aggiunto della CCDGP e con i segretari del concordato per discutere diversi progetti in corso nei settori della carcerazione preventiva, delle misure terapeutiche istituzionali e degli stabilimenti di detenzione per minori. Questi incontri sono considerati particolarmente importanti e permettono alla Commissione di avere un dialogo regolare con i Cantoni che sono i suoi principali interlocutori nel settore della detenzione.

**d. Dialogo specializzato con i rappresentanti del Comitato «Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti» della CCDGP**

La Commissione ha incontrato tre volte i rappresentanti del comitato d'esperti «Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti» per discutere le osservazioni e le raccomandazioni fatte dalla Commissione in occasioni dei rimpatri coatti per via aerea. Questi incontri facilitano lo scambio regolare d'informazioni e permettono di affrontare le questioni che suscitano preoccupazione.

**e. Incontri bilaterali con le autorità cantonali**

La CNPT ha condotto colloqui bilaterali di alto livello con rappresentanti delle autorità cantonali vodesi, segnatamente riguardo all'ispezione dei locali della polizia cantonale e della polizia comunale a Losanna. Ha pure incontrato le autorità bernesi per chiarire due casi di impiego della coercizione nel carcere minorile di Prêles, nel Canton Berna.

**f. Partecipazione a formazioni di polizia**

Nel corso dell'anno in rassegna, la Commissione è stata invitata dalle polizie cantonali di Ginevra, Soletta e Svitto a partecipare ad alcune formazioni. In queste occasioni ha presentato la sua struttura e il suo lavoro di accompagnamento per i voli di rinvio coatto. Questi incontri hanno permesso di discutere le osservazioni e le raccomandazioni della Commissione in materia di applicazione delle misure coercitive nelle diverse fasi di un rinvio.

## 3.2 Dialogo con la società civile

### a. Forum sulle questioni relative all'osservazione dei rinvii secondo il diritto degli stranieri

La CNPT ha nuovamente riunito i rappresentanti delle autorità e della società civile nel giugno 2015 per discutere le conclusioni e le raccomandazioni del suo rapporto annuale relativo all'osservazione dei rinvii secondo il diritto degli stranieri. I rappresentanti della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) hanno anche affrontato la questione dell'armonizzazione delle procedure relative alla trasmissione dei dati medici e all'applicazione delle misure coercitive entrate in vigore nel 2015.

### b. Centro svizzero di competenza per i diritti dell'uomo (CSDU)

Nel 2015 la Commissione ha partecipato a una seduta del Comitato consultivo del CSDU di cui fa parte. La Commissione ha pure prolungato il mandato con cui ha incaricato il CSDU di raccogliere la giurisprudenza internazionale e nazionale in materia di privazione di libertà.

### c. Centro del diritto delle migrazioni (CDM)/ Zentrum für Migrationsrecht (ZFM)

Nell'aprile 2015 la Commissione ha partecipato a un colloquio sul tema «Exécution des renvois et mesures de contrainte: nouvelles perspectives suisse et cantonales» (esecuzione dei rinvii e delle misure coercitive: nuove prospettive svizzere e cantonali) organizzato dal Centre de droit des migrations (CDM) e che ha riunito esponenti del mondo accademico, delle istituzioni pubbliche federali e cantonali nonché organizzazioni internazionali e non governative.

### d. Associazione per la prevenzione della tortura (APT)

Nel quadro del 2° Simposio Jean-Jacques Gautier organizzato dall'Associazione per la prevenzione della tortura (APT) a Ginevra il 3 e 4 giugno 2015, la Commissione ha potuto discutere delle modalità di affrontare le situazioni di vulnerabilità delle persone LGBT in detenzione. Il simposio, al quale hanno partecipato una quindicina di

meccanismi nazionali di prevenzione (MNP), voleva essere uno spazio in cui discutere la tematica della vulnerabilità delle persone LGBT private di libertà.

### 3.3 Contatti internazionali

#### a. Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT)

In marzo, a Strasburgo, la Commissione ha partecipato a una conferenza organizzata dal CPT per celebrare il suo 25° anniversario. Dopo una seduta d'apertura di alto livello, la conferenza ha affrontato diverse tematiche, segnatamente riguardanti i minori in detenzione, le norme del CPT relative alla psichiatria e la messa in isolamento. Queste conferenze sono anche occasioni di incontri e scambi con i MNP europei.

#### b. Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite (CAT)

Durante la sua 55° seduta, tenutasi dal 27 luglio al 14 agosto 2015, CAT ha esaminato il settimo rapporto periodico della Svizzera sull'attuazione della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Nella prospettiva di tale esame, la CNPT ha presentato un parere<sup>8</sup> in cui ha sottolineato diversi punti preoccupanti in relazione con il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare la carcerazione amministrativa e preventiva, nonché i rinvii coatti per via aerea. Prima dell'esame del rapporto della Svizzera, la Commissione ha segnatamente potuto approfondire questi temi durante una riunione bilaterale con i membri del Comitato contro la tortura. Dopo aver esaminato il rapporto, il Comitato contro la tortura ha tra l'altro raccomandato alla Svizzera di proseguire i suoi sforzi per dotarsi di strutture specializzate appropriate per ospitare i migranti collocati in carcerazione amministrativa e onorare l'impegno di adeguare il regime degli imputati al loro statuto di persone non condannate. Inoltre, il Comitato ha incoraggiato la Svizzera ad adoperarsi affinché l'uso della coercizione nei rinvii coatti sia sempre giustificato dal principio della proporzionalità.

---

<sup>8</sup> Il parere è disponibile in francese sul sito Internet della CNPT all'indirizzo: [http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/150303\\_stn\\_nkvf.pdf](http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/150303_stn_nkvf.pdf).

Il Comitato ha infine rammentato che la Commissione deve ricevere le risorse necessarie per svolgere con efficacia il suo mandato nazionale di prevenzione.

**c. Scambi con meccanismi nazionali di prevenzione (MNP)**

Il 2 e 3 luglio 2015, la Commissione ha organizzato a Ginevra una riunione con i suoi omologhi inglesi e olandesi. L'obiettivo dell'incontro era uno scambio di opinioni sui metodi di lavoro e i problemi dei diversi MNP nello svolgimento dei rispettivi mandati. La Commissione è favorevole a questi incontri informali tra MNP perché permettono di scambiare esperienze e buone pratiche.

Su invito del MNP austriaco, la CNPT e il suo omologo tedesco hanno accompagnato una delegazione austriaca durante la visita di tre istituti sociali pubblici a Vienna e nei dintorni. La Commissione ha così potuto familiarizzarsi con gli standard e la metodologia delle visite di istituti di questo tipo. Il MNP austriaco, che consta di 48 periti indipendenti con specializzazioni diverse, è composto dal Collegio dei mediatori (Volksanwaltschaft) e da sei commissioni regionali istituite dal Collegio. Il mandato del Collegio dei mediatori si fonda sul Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura (OPCAT) e sulla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) ed è autorizzato a compiere ispezioni negli istituti sociali pubblici e privati, segnatamente in quelli per anziani e per disabili. Finora, il Collegio dei mediatori ha visitato più di 300 stabilimenti sociali e possiede una solida esperienza in materia.



# Constatazioni e raccomandazioni nel quadro delle verifiche di istituti minorili chiusi

---

## 4

## 4.1 Introduzione

Negli ultimi due anni, la Commissione ha visitato sette istituti minorili chiusi, finanziati e controllati dalla Confederazione, nei Cantoni di Argovia, Berna, Friburgo, Ginevra, Vaud, Vallese e Zurigo; oltre a minorenni collocati in virtù del diritto penale, questi istituti ospitano anche minorenni collocati in virtù del diritto civile. La Commissione ha esaminato le condizioni dei minorenni ivi collocati e, durante le visite, si è orientata alle direttive internazionali in materia di fanciulli e adolescenti, nonché alle direttive federali applicabili al primo riconoscimento di un istituto d'educazione e alla verifica di tale riconoscimento<sup>9</sup>.

Nel settembre 2015, secondo l'Ufficio federale di statistica (UST), 433 adolescenti erano oggetti di un collocamento penale, di cui 388 ragazzi e 45 ragazze. 408 adolescenti avevano un'età superiore ai 15 anni e 25 non avevano ancora raggiunto tale limite d'età. 23 adolescenti si trovavano in carcerazione preventiva, 32 in osservazione stazionaria e 174 erano oggetto di un collocamento cautelare, 20 dei quali in un istituto chiuso. 195 adolescenti erano stati condannati a una misura protettiva secondo l'articolo 10 segg. del diritto penale minorile (DPMin<sup>10</sup>), 25 dei quali in un istituto chiuso. La privazione della libertà è stata pronunciata soltanto in 9 casi.

La Commissione ha condotto la sua verifica sul piano svizzero prestando particolare attenzione alla struttura del regime carcerario e alle direttive del diritto in materia di fanciulli e adolescenti. Importanti sotto il profilo dei diritti fondamentali sono stati considerati specialmente il rispetto della separazione dagli adulti, la restrizione della libertà di movimento degli adolescenti, in particolare la durata della detenzione in cella, la gestione delle misure pedagogiche e

---

<sup>9</sup> In proposito è decisiva la legge federale del 5 ott. 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM, RS 341) e la relativa ordinanza del 21 nov. 2007 (OPPM, RS 341.1). La legge permette alla Confederazione di concedere sussidi d'esercizio per speciali misure educative prese da istituti pubblici e privati che accolgono

a. giovani adulti secondo l'articolo 61 CP;  
b. fanciulli e adolescenti in applicazione degli art. 15 e 25 DPMin;  
c. fanciulli e adolescenti il cui comportamento sociale è particolarmente turbato;  
d. giovani adulti fino a 22 anni in applicazione dell'articolo 397a CC.

<sup>10</sup> Legge federale del 20 giu. 2003 sul diritto penale minorile (Diritto penale minorile, DPMin), RS 311.1.

disciplinari, l'accesso ad attività scolastiche e formative nonché la gestione dei contatti con l'esterno, soprattutto la possibilità di telefonare e ricevere visite di parenti.

La Commissione ha esaminato in particolare i seguenti aspetti:

- le pertinenti basi legali, segnatamente la concretizzazione cantonale di norme internazionali nell'ambito dell'esecuzione di misure del diritto penale minorile nonché i regolamenti e le istruzioni interne degli istituti minorili;
- l'infrastruttura e l'alloggio, in particolare il mobilio delle celle, le fonti di luce e aria, il vitto e l'igiene, nonché i locali e gli spazi disponibili;
- le restrizioni della libertà di movimento, in particolare la durata della detenzione in camera o in cella, e l'accesso ad attività sportive e occupazionali e ad attività del tempo libero;
- la gestione dei contatti con l'esterno, soprattutto la possibilità di telefonare e ricevere visite.

Durante la verifica sono emerse diverse questioni rilevanti sotto il profilo dei diritti fondamentali che hanno spinto la Commissione a chiedere un parere giuridico esterno<sup>11</sup> per descrivere le basi legali dell'internamento e del collocamento penali e civili di minorenni alla luce delle norme in materia di diritti fondamentali e di diritti dei fanciulli, della normativa e delle raccomandazioni internazionali. Andavano inoltre esaminate in modo critico le punizioni disciplinari a seguito di violazioni dei regolamenti e il collocamento dei minorenni negli stessi reparti di adolescenti collocati in base al diritto civile e al diritto penale<sup>12</sup>.

La Commissione ha discusso i risultati della perizia tenendo conto delle proprie osservazioni e constatazioni; ha poi formulato raccomandazioni in materia d'esecuzione di misure civili e di diritto penale dei minorenni in istituti minorili chiusi considerando le per-

---

<sup>11</sup> Gerber Jenni Regula e Blum Stefan, Die Rechtsstellung von zivil- und jugendstrafrechtlich platzierten Minderjährigen: Gesetzliche Grundlagen und Problemfelder bei der gemeinsamen Unterbringung, (lo statuto giuridico dei minori collocati in base al diritto civile e al diritto penale dei minori: basi legali e problematiche del collocamento in comune), perizia all'attenzione della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura, maggio 2015 (cit. perizia Gerber Jenni/Blum).

<sup>12</sup> Perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 6 e 7.

tinenti normative internazionali in materia di fanciulli e adolescenti e le disposizioni legali. La presente sintesi si fonda sul relativo rapporto tematico<sup>13</sup> presentato agli interlocutori interessati (tra gli altri le direzioni degli istituti minorili visitati, i rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia e le competenti autorità cantonali d'esecuzione) durante una tavola rotonda a marzo 2016. Il rapporto è stato in seguito presentato per parere a tutti gli attori interessati.

## 4.2 Norme sulla privazione della libertà di fanciulli e adolescenti

I detenuti minorenni sono protetti da diverse convenzioni internazionali. I principi più importanti sono sanciti dalla Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo<sup>14</sup> e dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>15</sup> (Patto ONU II). Secondo gli articoli 37 lettera c della convenzione sui diritti del fanciullo e 10 capoverso 2 lettera b del Patto ONU II, ogni fanciullo privato di libertà va trattato tenendo conto della sua età e va separato dagli adulti. Oltre a questi, esistono una serie di strumenti di soft law che hanno concretizzato ulteriormente i medesimi principi, in particolare con riferimento alla struttura della procedura e dell'esecuzione<sup>16</sup>.

Per l'esecuzione delle misure di diritto civile o di diritto penale dei minorenni sono pertinenti, in particolare, le regole delle Nazioni Unite per la protezione dei minorenni privati della libertà (dette anche Regole dell'Avana)<sup>17</sup>. Si tratta di regole chiare sul trattamento dei minorenni sottoposti a privazione della libertà intese a prevenire per quanto possibile gli effetti negativi di quest'ultima. Durante la carcerazione preventiva va in particolare tenuto adeguatamente

---

<sup>13</sup> Cfr. Gesamtbericht über die schweizweite Überprüfung der geschlossenen Jugendeinrichtungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter 2014/2015 (rapporto generale sulla verifica nazionale degli istituti minorili chiusi da parte della Commissione nazionale di prevenzione della tortura 2014/2015) (cit. rapporto tematico 2014/2015).

<sup>14</sup> Convenzione sui diritti del fanciullo, conclusa a Nuova York il 20 nov. 1989, RS 0.107.

<sup>15</sup> Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a Nuova York il 16 dic. 1966 (Patto ONU II), RS 0.103.2.

<sup>16</sup> Cfr. Rapporto tematico 2014/2015, pag. 14 n. marg. 45 e nota 30 (il documento è disponibile soltanto in tedesco e francese).

<sup>17</sup> Regole delle Nazioni Unite relative alla protezione dei minorenni privati della libertà del 14 dic. 1990 (cit. Regole dell'Avana); queste regole disciplinano l'intero settore della privazione di libertà in 87 punti.

conto della presunzione d'innocenza, ragion per cui occorre in linea di massima rinunciare alla privazione della libertà che va ordinata soltanto in circostanze eccezionali<sup>18</sup>.

Sul piano europeo sono decisive le Regole europee sui delinquenti minorenni oggetto di sanzioni o misure<sup>19</sup>. Queste regole sono formulate sotto forma di raccomandazioni e si fondano in ampia misura sulla convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo, nonché sulle citate Regole dell'ONU<sup>20</sup>.

### a. Scala nazionale

Sul piano federale, il DPMIn stabilisce i principi fondamentali per pronunciare misure di diritto penale dei minori, ma ne disciplina l'esecuzione soltanto per sommi capi. Gli articoli 27 capoverso 2 DPMIn e 28 della Procedura penale minorile<sup>21</sup> (PPMin) prescrivono segnatamente la separazione dei minori dagli adulti durante l'esecuzione delle pene e la carcerazione preventiva<sup>22</sup>. Contrariamente all'articolo 16 DPMIn che si applica soltanto all'esecuzione delle misure di collocamento, le regole previste negli articoli 17–20 DPMIn valgono per tutte le misure protettive<sup>23</sup>. L'autorità d'esecuzione deve tra le altre cose provvedere affinché il minore riceva un'istruzione e una formazione adeguate<sup>24</sup>. Deve pure verificare ogni anno se

<sup>18</sup> Cfr. Regole dell'Avana, n. 17-70. Le Regole dell'Avana sanciscono anche il principio della separazione e la necessità di collocare i minorenni soltanto in istituti speciali in grado di tenere conto dei loro bisogni; indicano inoltre le condizioni materiali minime che tali istituti devono rispettare.

<sup>19</sup> Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle regole europee per i minori delinquenti oggetto di sanzioni o misure, raccomandazione Rec(2008)11 del 5 nov. 2008 (cit. raccomandazione Rec(2008)11).

<sup>20</sup> In particolare anche sulle Regole dell'Avana sulla protezione dei minori privati di libertà.

<sup>21</sup> Legge federale del 20 mar. 2009 di diritto processuale penale minorile (Procedura penale minorile, PPMIn) RS 312.1

<sup>22</sup> Per quanto concerne la carcerazione preventiva, il Tribunale federale afferma con grande chiarezza che, durante l'esecuzione, i minori devono essere separati dagli adulti e che questo principio non soffre eccezioni (DTF 133 I 286, 1P.7/2007). Per quanto concerne l'attuazione da parte dei Cantoni, il Tribunale federale ha fatto notare che l'esecuzione della carcerazione preventiva non è in alcun modo menzionata nell'articolo 48 DPMIn. Quindi, questa disposizione non concerne l'esecuzione della carcerazione nella fase che precede la condanna e il termine transitorio concesso ai Cantoni per dotarsi di istituti adeguati non vale (DTF 133 I 286, consid. 3.3, 5.2 e 5.3). Il termine decennale (fino al 1° gen. 2017) menzionato nell'articolo 48 DPMIn per realizzare la separazione dei minori dagli adulti non vale per l'esecuzione della carcerazione preventiva ma per l'esecuzione del collocamento e della privazione della libertà.

<sup>23</sup> In questa disposizione la legge menziona le misure derogando alla terminologia consacrata secondo cui nel diritto penale minorile le misure sono dette misure protettive.

<sup>24</sup> Art. 17 DPMIn.

e quando la misura possa essere revocata<sup>25</sup>. Per quanto concerne l'esecuzione delle misure disciplinari, il diritto penale minorile svizzero fissa a 7 giorni la durata massima dell'arresto<sup>26</sup>. Vanno inoltre rispettati i principi in materia d'esecuzione sanciti nell'articolo 74 CP che sono applicabili per analogia<sup>27</sup>: la dignità umana del minore va rispettata e i suoi diritti possono essere limitati soltanto nella misura in cui la privazione della libertà e la convivenza nell'istituzione d'esecuzione lo richiedano.

Fatte salve le citate disposizioni, il diritto federale disciplina l'esecuzione soltanto in modo limitato e questo ambito è quindi soprattutto di competenza cantonale<sup>28</sup>. I Cantoni della Svizzera occidentale<sup>29</sup> sono i soli a disporre di un concordato emanato dalla Conferenza latina dei Capi dei Dipartimenti di Giustizia e Polizia (CLDJP) che contiene disposizioni sull'esecuzione della carcerazione preventiva e sul collocamento in un istituto chiuso<sup>30</sup>. Queste norme poggiano in ampia misura sulle citate norme internazionali come la convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo e le Regole dell'Avana<sup>31</sup> e prescrivono regole vincolanti sulla separazione dagli adulti, sull'assistenza medica e sulla libertà di movimento<sup>32</sup>. I Cantoni della Svizzera occidentale hanno integrato le disposizioni del concordato nei loro ordinamenti giuridici in modi diversi<sup>33</sup>. Appaiono invece ampiamente insufficienti le normative della Svizzera tedesca, in particolare

---

<sup>25</sup> Art. 19 cpv. 1 DPMIn.

<sup>26</sup> Art. 16 cpv. 2 DPMIn. Cfr. anche perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 57.

<sup>27</sup> Cfr. art. 1 cpv. 2 lett. e DPMIn.

<sup>28</sup> Perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 33.

<sup>29</sup> Friburgo, Ginevra, Neuchâtel, Vallese, Vaud e Giura. In parte il Canton Ticino.

<sup>30</sup> Cfr. concordato del 24 mar. 2005 sull'esecuzione della detenzione penale dei minori nei Cantoni romandi (e parzialmente nel Cantone Ticino) (cit. Concordato dei Cantoni romandi [e parzialmente del Ticino]).

<sup>31</sup> Cfr. pag. 21 e rapporto tematico 2014/2015, pag. 14 n. marg. 45 e nota a piè di pagina 30.

<sup>32</sup> Cfr. in particolare il Concordato dei Cantoni romandi e (parzialmente del Ticino) cap. IV, art. 19–32.

<sup>33</sup> Cantone di Ginevra: Règlement du centre éducatif de détention et d'observation de la Clairière (F 1 50.24; regolamento del centro educativo di detenzione e osservazione della Clairière); Cantone del Vallese: règlement interne des mineurs pour le Centre éducatif de Pramont du 3 janvier 2007 (regolamento interno dei minori per il Centro educativo di Pramont del 3 gen. 2007). Nei tre Cantoni sono inoltre stati emanati anche altri regolamenti in materia di diritto disciplinare. Nel Cantone di Vaud si tratta del Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes mineures et aux jeunes adultes détenus provisoirement ou faisant l'objet d'une condamnation prononcée en vertu du droit pénal des mineurs et détenues dans l'Établissement de détention concordataire du Canton de Vaud (regolamento sul diritto disciplinare applicabile ai minori e ai giovani adulti detenuti a titolo provvisorio o oggetto di una condanna in virtù del diritto penale minorile e detenuti nello stabilimento detentivo concordatario del Canton Vaud) (RDDMin-VD), 340.07.2.

i concordati della Svizzera nord-occidentale, della Svizzera centrale e della Svizzera orientale che si applicano all'esecuzione delle sanzioni pronunciate contro i minorenni soltanto se l'esecuzione ha luogo in un istituto concordatario<sup>34</sup>.

Dall'esame approfondito dei pertinenti fondamenti legali cantonali in ambito minorile emerge quindi un quadro molto eterogeneo, nel complesso insufficiente e lacunoso sotto il profilo della densità normativa. Occorre in particolare rilevare che la maggior parte dei Cantoni ha ampiamente concretizzato le disposizioni del diritto penale minorile mediante leggi di introduzione della PPMIn, omettendo però di disciplinare in tali leggi questioni rilevanti in materia di esecuzione. In alcuni Cantoni<sup>35</sup>, vi sono singoli articoli sull'esecuzione e sulle sanzioni disciplinari nell'ambito dell'esecuzione che non costituiscono tuttavia una normativa esauriente. Il Cantone di Basilea Città è il solo cantone della Svizzera tedesca a essersi dotato di una legge che disciplina formalmente l'esecuzione delle sanzioni del diritto penale minorile<sup>36</sup>. Invece, nei Cantoni di Argovia, Berna e Zurigo, al disciplinamento delle questioni generali di esecuzione nell'ambito del diritto penale minorile si applicano le leggi cantonali in materia di esecuzione delle pene e delle misure. Sotto il profilo del diritto in materia di minori, tale approccio appare estremamente opinabile, tanto più che praticamente non tiene adeguatamente conto delle norme internazionali sui minori<sup>37</sup>. Queste constatazioni in merito alla normativa hanno permesso alla Commissione di rivolgere raccomandazioni pertinenti alle autorità competenti<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Cfr. perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 33.

<sup>35</sup> Tale è il caso nei Cantoni AG, AI, SG, BL, ZH.

<sup>36</sup> Jugendstrafvollzugsgesetz (JStVG) (legge sull'esecuzione delle pene del diritto penale minorile) del 13 ott. 2010, RS 258.400.

<sup>37</sup> Perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 34.

<sup>38</sup> Cfr. il rapporto tematico 2014/2015, pag. 21, n. marg. 55.

### 4.3 Constatazioni e raccomandazioni concernenti l'esecuzione delle misure di diritto civile e di diritto penale minorile

#### a. Collocamento comune

Durante la verifica, la Commissione si è tra l'altro occupata della questione del collocamento di minori oggetto di una misura di diritto civile insieme a minori oggetto di una misura di diritto penale. Altri Paesi, per esempio la Germania, prevedono che siano collocati in istituti separati, mentre in Svizzera le misure ordinate secondo il diritto penale minorile o il diritto civile sono di regola eseguite nei medesimi istituti.

Negli istituti minorili esaminati dalla Commissione, non è stata constatata una differenza significativa tra le restrizioni della libertà di movimento e dei contatti esterni a cui soggiacciono i minori oggetto di una misura di diritto penale minorile e quelle applicate ai minori oggetto di una misura di diritto civile. Negli istituti in cui sono eseguite misure protettive di diritto civile e di diritto penale minorile, la Commissione ha appurato che di regola i minori trascorrono otto ore fuori dalla loro camera e hanno la possibilità di praticare diverse attività sportive e ricreative. In molti casi la Commissione ha rilevato che la durata media del soggiorno dei minori oggetto di misure di diritto civile raggiunge regolarmente sei mesi almeno, mentre le misure protettive del diritto penale minorile sono sostanzialmente più brevi. Inoltre, la Commissione ha incontrato diversi minori oggetto di una misura di diritto civile a cui, per motivi disciplinari o di altra natura, è stato vietato l'accesso al telefono, talora per molti mesi. Questi riscontri hanno indotto la Commissione a effettuare ulteriori accertamenti segnatamente per verificare, alla luce dei diritti fondamentali, le possibili conseguenze del collocamento comune<sup>39</sup>. Dagli accertamenti è emerso che il collocamento comune, tenuto conto delle necessità e dei comportamenti manifestamente simili dei minori, non pone problemi. Anche Gerber Jenni e Blum condividono questa opinione e, facendo riferimento al divieto della discriminazione, si esprimono chiaramente a sfavore di una separazione tra i giovani che

---

<sup>39</sup> Cfr. la perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 61.



sono oggetto di misure di diritto civile e di diritto penale minorile. La Commissione invita le autorità a prevedere forme di esecuzione che tengano conto delle peculiarità dei singoli casi e a prevedere soluzioni differenziate per le restrizioni dei contatti esterni.

### **b. Esecuzione della carcerazione preventiva**

La Commissione ha ritenuto che in generale le condizioni della carcerazione preventiva in alcuni istituti minorili<sup>40</sup> sono troppo restrittive e che, malgrado la separazione dagli adulti, non siano adeguate ai minori<sup>41</sup>. La Commissione ha giudicato preoccupante la detenzione in cella per una durata talora superiore a 20 ore<sup>42</sup>. Nel contempo ha pure riconosciuto gli sforzi operati dai singoli istituti minorili per avvicinarsi a una durata di permanenza al di fuori dalla cella di 8 ore raccomandata dalle direttive europee<sup>43</sup>. Nel nuovo istituto minorile per l'esecuzione delle pene di Palézieux e nel reparto minorile della Limmattal la durata massima della detenzione in cella è già di 17 ore. I minori detenuti a Palézieux possono fruire di almeno mezz'ora d'aria tre volte al giorno, quelli detenuti a Limmattal durante la settimana possono trascorrere all'aria aperta due ore, invece la permanenza all'aria aperta e il movimento nei rimanenti istituti sono di regola limitati a un'ora. Questa prassi non è tuttavia conforme alle regole internazionali secondo cui i minori devono trascorrere almeno 8 ore al di fuori dalle celle e almeno due ore al giorno all'aria aperta<sup>44</sup>. Pertanto, la Commissione ha rivolto raccomandazioni a tale riguardo alle autorità competenti.

---

<sup>40</sup> Art. 15 DPMIn.

<sup>41</sup> La Commissione ha già criticato questi periodi di detenzione eccessivamente lunghi nell'ambito della verifica delle carceri regionali e di polizia in cui sono detenuti minori per lo più per brevi periodi. Tale era segnatamente il caso nel carcere regionale di Thun, nel carcere di polizia di Zurigo, nel carcere regionale di Bienne, nelle stazioni di polizia del Cantone di San Gallo nonché negli istituti minorili di Uitikon e Arxhof (cfr. rapporti della CNPT al riguardo).

<sup>42</sup> Segnatamente a Pramont e la Clairière.

<sup>43</sup> Cfr. raccomandazione Rec(2008)11, n. 80.1. e 81. Pure in questo senso le Regole dell'Avana, n. 47.

<sup>44</sup> Cfr. in proposito la raccomandazione Rec(2008)11, n. 80.1 e n. 81.

### c. Applicazione di misure restrittive della libertà

Nell'ambito del suo mandato generale di prevenzione, la Commissione rivolge particolare attenzione alle misure restrittive della libertà di cui sono oggetto i minori<sup>45</sup>.

#### i. Sanzioni disciplinari

Fatta salva la durata massima dell'arresto, che il DPMIn fissa in modo vincolante per tutti i Cantoni a sette giorni, la procedura della pronuncia e dell'esecuzione delle misure disciplinari, protettive e di sicurezza non è sottoposta a una normativa uniforme sul piano svizzero<sup>46</sup>. I Cantoni della Svizzera occidentale si sono dotati di un diritto disciplinare uniforme sotto forma di un regolamento concordatario<sup>47</sup> in cui, con riferimento al DPMIn e alle Regole europee, sono elencate le fattispecie disciplinari e le relative sanzioni, nonché i principi minimi da osservare per la loro esecuzione<sup>48</sup>. Di contro, le regole dei concordati sull'esecuzione delle pene della Svizzera nord occidentale, centrale e orientale si applicano soltanto all'esecuzione delle sanzioni contro minori, a condizione che l'esecuzione abbia luogo negli istituti concordatari<sup>49</sup>.

La legge del Cantone di Berna sulle misure restrittive della libertà nel contesto dell'esecuzione delle pene minorili<sup>50</sup> è l'unica legge cantonale a disciplinare in modo esaustivo la pronuncia e l'esecuzione delle misure restrittive della libertà durante l'esecuzione di collocamenti di diritto penale minorile o di diritto di protezione dei fanciulli in istituti stazionari di assistenza ai minori, nonché nei carceri<sup>51</sup>. Questa legge stabilisce le fattispecie disciplinari e le sanzioni

---

<sup>45</sup> Queste misure comprendono tutte le misure restrittive della libertà di movimento come gli arresti disciplinari, le misure protettive e di sicurezza e l'applicazione di metodi coercitivi come le immobilizzazioni o gli spray per la difesa.

<sup>46</sup> Cfr. in proposito perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 38 e 57.

<sup>47</sup> Regolamento concordatario del 31 ott. 2013 sul diritto disciplinare applicabile alle persone detenute penalmente o collocate in uno stabilimento chiuso per minori (cit. come regolamento concordatario).

<sup>48</sup> Per ulteriori approfondimenti cfr. perizia Jenni/Blum, pag. 39.

<sup>49</sup> Cfr. in proposito perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 33.

<sup>50</sup> Gesetz über freiheitsbeschränkende Massnahmen im Vollzug von Jugendstrafen und -massnahmen und in der stationären Jugendhilfe vom 16.06.2011 (FMJG), 341.13, cfr. lett. iii Applicazione di mezzi coercitivi.

<sup>51</sup> Art. 2, 4, 9 e 10 FMJG.

applicabili e prescrive una procedura chiara per la pronuncia delle sanzioni disciplinari<sup>52</sup>. Non contiene invece norme chiare sull'arresto o sull'arresto di rigore<sup>53</sup>. Gli altri Cantoni della Svizzera tedesca non dispongono di un fondamento legale esauriente come questo.

Verificando il registro delle sanzioni, la Commissione ha constatato con soddisfazione che le decisioni prese erano di regola ben concepite e comprensibili e che le sanzioni pronunciate erano di regola in un rapporto corretto con la violazione delle regole. È invece lacunosa la prassi secondo cui non tutte le decisioni previste dalla legge e pronunciate perlopiù solo oralmente sono disposte in forma scritta<sup>54</sup>. In un istituto minorile del Cantone di Friburgo la Commissione non ha nemmeno trovato un registro disciplinare formale, la qual cosa costituisce una chiara violazione degli obblighi di documentazione e di riferire previsti dal diritto internazionale<sup>55</sup>. È inoltre stato appurato che nella maggior parte degli istituti minorili, oltre alle sanzioni previste dalla legge, sono pronunciate, senza essere prese in forma scritta, anche sanzioni pedagogiche che, di regola, comportano la revoca di determinate agevolazioni della libertà di movimento o dei contatti con l'esterno. Anche se possono essere perfettamente ragionevoli a fini educativi, le misure pedagogiche devono essere chiaramente distinte dalle sanzioni per le infrazioni disciplinari. La Commissione deplora che l'inflizione delle cosiddette sanzioni pedagogiche non sottostia ad alcuna procedura formale, sfuggendo così a qualsivoglia tutela giurisdizionale per mancanza di atti scritti<sup>56</sup>. La Commissione ha invitato gli istituti minorili ad adottare il principio secondo cui tutte le limitazioni della libertà di movimento e dei contatti esterni vanno ordinate per scritto.

<sup>52</sup> Cfr. art. 8–12 FMJG.

<sup>53</sup> Cfr. la perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 68.

<sup>54</sup> La Commissione ha constatato che questa carenza sussiste in particolare negli istituti minorili di Pramont, Prêles e Lory nonché nel Time-out.

<sup>55</sup> Cfr. Regole dell'Avana, n. 70.

<sup>56</sup> Cfr. Brägger Benjamin F. (a c. di), *Das schweizerische Vollzugslexikon*, Basilea 2014, pag. 136, che sottolinea l'importanza della tutela giurisdizionale: le sanzioni disciplinari limitano ancor più diritti fondamentali già fortemente ridotti durante la privazione della libertà, in particolare la libertà personale. Pertanto, la tutela giurisdizionale dei collocati, che si trovano in una situazione giuridica tanto particolare, è estremamente importante.

La Commissione ha ritenuto di regola corretta l'infrastruttura dei reparti disciplinari in cui sono eseguite le sanzioni, sebbene abbia constatato differenze a volte importanti. In alcuni istituti minorili<sup>57</sup> le celle disciplinari equivalgono alle celle d'arresto dei carceri, in altri istituti<sup>58</sup> hanno la funzione di una camera di riflessione, chiara e gradevolmente arredata. La Commissione ha invece considerato completamente inadeguata<sup>59</sup> per l'esecuzione delle sanzioni contro minori una cella d'arresto priva di illuminazione naturale e situata nel piano sotterraneo di un istituto minorile del Cantone di Ginevra<sup>60</sup>. Secondo le regole internazionali, la segregazione cellulare in una cella nella quale è possibile sedersi e sdraiarsi soltanto su blocchi di cemento è in via di principio vietata<sup>61</sup>. La Commissione critica infine la pratica di eseguire le misure disciplinari, protettive e di sicurezza in istituti esterni, ad esempio in carcere. La Commissione ha pure constatato che l'arresto di più giorni sotto forma di segregazione cellulare non è una pratica rara. Anche se il numero degli arresti e il genere di esecuzione variava a volte fortemente da un'istituzione all'altra, la Commissione ha discusso con diversi minori che erano già stati oggetto di arresti di più giorni. La Commissione ha ritenuto preoccupante il fatto che la durata di queste sanzioni abbia superato in singoli casi i sette giorni e ha invitato gli istituti minorili a non superare in nessun caso i sette giorni fissati dalla legge<sup>62</sup>.

Sotto il profilo del diritto in materia di fanciulli e di minori, la Commissione deplora la pratica più volte riscontrata di vietare<sup>63</sup> completamente le visite dei famigliari durante il soggiorno nel reparto disciplinare o di considerare la restrizione come una parte integrante della misura disciplinare<sup>64</sup>. Anche il regolamento del concordato della Sviz-

---

<sup>57</sup> Segnatamente negli istituti minorili di Prêles, Pramont, la Clairière e Palézieux.

<sup>58</sup> Nei centri per minori di Lory e Aarburg.

<sup>59</sup> L'impiego di questa cella era già stato ritenuto inammissibile dal CPT. Cfr. CPT (2012)7, pag. 51, n. 93.

<sup>60</sup> Nel centro per minori la Clairière.

<sup>61</sup> Cfr. raccomandazione Rec(2008)11, n. 95.3.

<sup>62</sup> Cfr. art. 16 cpv. 2 DPMIn. Tale è il caso segnatamente nel centro per minori di Lory in cui, secondo il registro delle sanzioni verificato dalla Commissione, nel 2014 sono state pronunciate almeno quattro segregazioni da 8 a 15 giorni.

<sup>63</sup> Esplicito in questo senso è l'art. 41 del regolamento di La Clairière (Ginevra) e il § 161 Justizvollzugsverordnung vom 6. Dezember 2006 (JV), 331.1 (ordinanza zurighese sull'esecuzione giudiziaria), secondo cui una persona agli arresti non può ricevere alcuna visita.

<sup>64</sup> Così per esempio il § 74 cpv. 1 lett. b Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 9. Juli 2003 (Strafvollzugsverordnung, SMV), 253.111 (Aargau) (ordinanza sull'esecuzione delle pene e delle misure del 9 luglio 2003, Argovia), che prevede, come possibile sanzione, la limitazione dei contatti con l'esterno.

zera occidentale prevede la limitazione delle relazioni con l'esterno come possibile sanzione disciplinare<sup>65</sup>. Il regolamento del Canton Vaud prevede addirittura una possibile restrizione fino a 30 giorni<sup>66</sup>. La pertinente legge bernese considera invece che una tale restrizione sia ammissibile soltanto se l'infrazione disciplinare presenta una stretta relazione con la visita<sup>67</sup>. Questa disposizione è quella più conforme alle norme del diritto in materia di fanciulli e in particolare alle Regole europee<sup>68</sup> che non prevedono alcuna restrizione delle visite e dei contatti con la famiglia. Secondo la Commissione, dovrebbe valere come principio minimo in tutti gli istituti minorili.

## ii. Misure protettive e di sicurezza

Negli istituti minorili verificati la Commissione ha talora riscontrato notevoli differenze nella gestione e nella procedura per pronunciare misure protettive e di sicurezza nei casi di messa in pericolo di sé o di altre persone. Secondo gli accertamenti fatti, i minori sono di regola rinchiusi fino a 24 ore in una cella di contenimento, senza che sia necessaria una decisione formale. Dagli accertamenti della Commissione è emerso che in generale in questo settore mancano norme chiare. Di contro le normative di Berna e Vaud sono quasi esemplari, perché prescrivono la procedura e le competenze, segnatamente la necessità di prendere una decisione formale e di coinvolgere i servizi sanitari per ogni misura di sicurezza<sup>69</sup>. La Commissione ha pertanto raccomandato alle autorità competenti di adottare sempre con decisioni formali tutte le misure protettive e di sicurezza.

<sup>65</sup> Art. 5 cpv. 1 lett. c del Regolamento del 31 ott. 2013 sul diritto disciplinare applicabile alle persone detenute penalmente o collocate in uno stabilimento chiuso per minori (RDDPDM), 4 58.03.

<sup>66</sup> Art. 44 cpv. 2 Règlement sur le droit disciplinaire applicable aux personnes mineures et aux jeunes adultes détenus provisoirement ou faisant l'objet d'une condamnation prononcée en vertu du droit pénal des mineurs et détenues dans l'Établissement de détention concordataire du Canton de Vaud (regolamento sul diritto disciplinare applicabile ai minori e ai giovani adulti detenuti a titolo provvisorio o oggetto di una condanna in virtù del diritto penale minorile e detenuti nello stabilimento detentivo concordatario del Canton Vaud) (RDDMin-VD), 340.07.2.

<sup>67</sup> Art. 9 cpv. 2 FMJG.

<sup>68</sup> Cfr. in proposito art. 9 cpv. 3 della convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo nonché raccomandazione Rec(2008)11, n. 95.6.

<sup>70</sup> Nel Cantone di Berna l'art. 15 FMJG prescrive una procedura chiara per la pronuncia di particolari misure protettive e di sicurezza. Nel Canton Vaud le misure protettive e di sicurezza sono ordinate in base a un'istruzione applicabile in tutti gli istituti di esecuzione penale del Cantone.

Anche l'esecuzione delle medesime misure protettive e di sicurezza è gestita in modo molto diverso. La Commissione ha ritenuto positivo che nel reparto minorile di Limmattal non siano eseguite misure protettive e di sicurezza formali e che i minori a rischio di suicidio siano trasferiti entro 24 ore nella clinica psichiatrica di Rheinau o nella PUK (clinica psichiatrica universitaria) di Zurigo. La Commissione ha invece constatato con preoccupazione che le misure protettive e di sicurezza inflitte a minori in un istituto minorile del Cantone del Vallese erano eseguite in un carcere situato nei dintorni, in una cella sotterranea praticamente sprovvista di luce naturale e sotto la sorveglianza di una telecamera.

### iii. Applicazione di mezzi coercitivi<sup>70</sup>

La Commissione verifica tutti i casi d'impiego della coercizione e, se sono disponibili, esamina le decisioni e i relativi registri. Il Comitato dei diritti del fanciullo delle Nazioni Unite come pure le Regole dell'Avana limitano espressamente l'impiego di mezzi coercitivi alle situazioni in cui sussiste un pericolo diretto per il minore medesimo o per i terzi e lo permettono soltanto nella misura in cui tutte le altre misure di controllo non abbiano avuto successo<sup>71</sup>. Inoltre i mezzi coercitivi non devono mai essere impiegati come punizioni e devono sempre essere controllati da personale medico e/o psicologico<sup>72</sup>. In questo settore, la Commissione ha constatato diverse carenze. Fatti salvi gli istituti minorili del Cantone di Berna, dove si applicano le disposizioni della FMJG, le verifiche effettuate dalla Commissione hanno rivelato che quasi nessun istituto minorile decide in modo corretto l'impiego di mezzi coercitivi su minori o registra tali impieghi in un apposito registro. In considerazione della grave violazione dei diritti fondamentali che risulta dall'impiego di mezzi coercitivi, la Commissione propone di emanare una normativa nazionale uniforme sul modello della FMJG del Canton Berna. Dopo aver esami-

---

<sup>70</sup> Coercizione fisica, dispositivi per immobilizzare i piedi e le mani, sostanze chimiche irritanti (p. es. spray al pepe).

<sup>71</sup> Regole dell'Avana, n. 63 e 64.

<sup>72</sup> Commento generale n. 10 del Comitato dei diritti del fanciullo, n. 89; Regole dell'Avana, n. 55.

nato due episodi in cui, in un istituto minorile del Canton Berna, sono stati impiegati spray di difesa, la Commissione si è espressa anche a questo riguardo<sup>73</sup>. Ha comunicato alle autorità le sue preoccupazioni per i rischi per la salute<sup>74</sup> derivanti dall'impiego di questi spray e ha rammentato le misure da prendere imperativamente quando sono usati<sup>75</sup>.

#### d. Accesso a lezioni scolastiche e/o alla formazione professionale

In tutti gli istituti minorili visitati dalla Commissione sono impartite lezioni scolastiche, tuttavia la loro regolarità e durata variano fortemente. In alcuni istituti le lezioni scolastiche interne sono individualizzate e conformi alle necessità<sup>76</sup>; in altri istituti minorili hanno luogo soltanto in alcuni giorni o sono limitate a una o due ore alla settimana<sup>77</sup>. In alcuni casi, la Commissione ha avuto modo di constatare che dei minori erano stati manifestamente esclusi dalle lezioni scolastiche interne a causa del loro comportamento e l'istituto non offriva loro alcuna occupazione. Ciò sembra costituire un problema in particolare per i minori che sono regolarmente oggetto di severe misure disciplinari, poiché vengono privati dell'accesso alle lezioni scolastiche<sup>78</sup>. Per tenere adeguatamente conto delle regole del diritto dei fanciulli sul diritto alla formazione<sup>79</sup>, la Commissione ha invitato le autorità a offrire all'interno dei rispettivi istituti lezioni scolastiche quotidiane, o almeno tre volte per settimana, ai minori nell'età della scuola dell'obbligo, sottolineando che, in caso contrario, i minori devono poter frequentare la scuola al di fuori

<sup>73</sup> Per ulteriori approfondimenti in proposito cfr. rapporto tematico 2014/2015, pag. 28 n. marg. 72.

<sup>74</sup> Cfr. le raccomandazioni dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sull'impiego di spray di difesa; Scheda informativa sugli spray di difesa, Dipartimento federale dell'interno DFI, Ufficio federale della sanità pubblica UFSP, Unità di direzione protezione dei consumatori, luglio 2015.

<sup>75</sup> Gli spray di difesa non dovrebbero mai essere utilizzati in locali chiusi e le persone contro le quali sono stati utilizzati dovrebbero ricevere assistenza medica immediata.

<sup>76</sup> Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, tale era il caso negli istituti minorili di Palézieux e Pramont.

<sup>77</sup> Tale era il caso negli istituti minorili di La Clairière e Lory e nel reparto minorile della Limmattal.

<sup>78</sup> Cfr. perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 57, secondo cui il compito costituzionale di fornire una formazione non è debitamente adempiuto e il divieto della discriminazione è violato.

<sup>79</sup> Cfr. in proposito le Regole dell'Avana, n. 38. Pure in questo senso, secondo l'art. 27 cpv. 3 DPMIn, il minore deve poter frequentare una scuola, un tirocinio, o svolgere un'attività lucrativa all'esterno dell'istituto o al suo interno.

dell'istituto. Invece, la Commissione si è espressa favorevolmente sull'offerta di diverse formazioni professionali in numerosi istituti minorili<sup>80</sup>, che sostengono gli sforzi dei minori per acquisire competenze professionali e, se necessario, promuovono i contatti con centri di formazione esterni.

#### **e. Accesso all'assistenza medica e psichiatrica**

La Commissione ha ritenuto soddisfacente l'assistenza medica e psichiatrica in quasi tutti gli istituti. Ha considerato invece necessario supplire all'attuale mancanza di una visita medica d'entrata da parte di personale specializzato la quale, in violazione delle norme internazionali, è eseguita soltanto in un numero ridotto di istituti minorili. È pure stata criticata la distribuzione di medicinali da parte del personale incaricato dell'assistenza o del personale di sicurezza; la Commissione ha rivolto raccomandazioni in proposito agli istituti minorili.

#### **f. Contatti con l'esterno**

Ai minori devono essere permessi contatti regolari con l'esterno, in particolare con i loro congiunti. Questa esigenza, sancita dalle norme internazionali, comprende un traffico epistolare illimitato, l'accesso al telefono e le visite<sup>81</sup>. Negli istituti minorili visitati dalla Commissione, alla luce delle regole del diritto in materia di fanciulli, le possibilità di contatti esterni appaiono molto limitate. La Commissione è particolarmente sorpresa dalla diversità delle pratiche riguardo ai contatti telefonici con i congiunti e alle relative restrizioni, in taluni casi eccessive. In alcuni istituti questi contatti sono limitati a cinque minuti per settimana<sup>82</sup>, in altri sono giornalieri<sup>83</sup> o di quindici minuti due volte alla settimana<sup>84</sup>. La Commissione ha

---

<sup>80</sup> Ciò era particolarmente impressionante a Pramont, Prêles, La Clairière e Palézieux.

<sup>81</sup> Cfr. in proposito quanto rilevato al n. 27 e 28. Al riguardo anche le Regole dell'Avana, n. 59, 60 e 61. Commento generale n. 10 del Comitato per i diritti del fanciullo, n. 83; Regole dell'Avana n. 59.

<sup>82</sup> Tale era il caso secondo il regolamento del centro per minori di Lory.

<sup>83</sup> Questa pratica è stata osservata nell'istituto minorile di Pramont.

<sup>84</sup> Nel Canton Vaud, secondo l'art. 51 RSDMin-VD i contatti telefonici sono possibili due volte alla settimana.



considerato inammissibile sotto il profilo dei diritti fondamentali il divieto totale di usare il telefono che vige in alcuni istituti<sup>85</sup>. Invece, la pratica relativa alle visite presenta maggiore uniformità. Negli istituti minorili visitati, i minori potevano di regola ricevere una visita di un'ora una volta alla settimana<sup>86</sup>. Sono state constatate notevoli differenze a seconda del motivo della carcerazione: in alcuni casi le visite sono completamente vietate e in altri possono aver luogo soltanto attraverso vetri divisorii. Sebbene circostanze eccezionali possano giustificare siffatte restrizioni<sup>87</sup>, anche in questi casi devono essere sempre possibili contatti minimi<sup>88</sup>.

La Commissione ritiene infine problematica la mescolanza di pedagogia e disciplina, deplorata anche da Gerber Jenni e Blum<sup>89</sup>, in base alla quale i comportamenti negativi sono puniti con restrizioni delle visite e dei contatti telefonici. Questa pratica è di uso corrente in alcuni istituti<sup>90</sup>; altri hanno completamente vietato l'accesso al telefono dopo ripetute qualifiche negative dei minori nell'apposito sistema di valutazione<sup>91</sup>. Al riguardo la Commissione rammenta le pertinenti norme del diritto in materia di fanciulli e adolescenti e invita le autorità a essere meno severe.

In sintesi, la Commissione constata che le misure civili e di diritto penale minorile in Svizzera sono eseguite in un contesto pedagogico caratterizzato dal rispetto e che i minori dispongono di un'infrastruttura adeguata, di numerose possibilità per il tempo libero e di offerte di formazione. Invece, sotto il profilo giuridico-formale, la suddivisione delle competenze dovuta al federalismo rende necessario adoperarsi affinché tutti i Cantoni applichino in modo uniforme

<sup>85</sup> A La Clairière l'accesso al telefono non è previsto né nel regolamento interno né nella prassi. Nel reparto minorile della Limmattal l'accesso era del tutto vietato.

<sup>86</sup> Tale è segnatamente il caso negli istituti minorili di Pramont e La Clairière, nel reparto minorile della Limmattal e a Palézieux.

<sup>87</sup> Commento generale n. 10 del Comitato per i diritti del fanciullo, n. 89.

<sup>88</sup> Raccomandazione Rec(2008)11, n. 85.2.

<sup>89</sup> Cfr. perizia Gerber Jenni/Blum, pag. 59 e 60.

<sup>90</sup> Tale era segnatamente il caso nei centri per minori di Aarburg, Lory e La Clairière.

<sup>91</sup> Tale prassi è stata constatata ad esempio nel centro per minori di Lory.

le norme in materia di fanciulli e minori. Ciò appare urgentemente necessario in particolare per l'applicazione delle misure restrittive della libertà come le sanzioni disciplinari, le misure protettive e di sicurezza nonché l'impiego dei mezzi coercitivi. Infine, occorre definire le restrizioni dei contatti esterni tenendo conto delle circostanze dei singoli casi e delle norme internazionali e prestando la necessaria attenzione al quadro pedagogico e alle speciali necessità dei minori.

# Panoramica delle raccomandazioni formulate nel 2015

---

# 5

## 5.1 In generale

- La Commissione raccomanda al Consiglio di Stato del Cantone di San Gallo di attribuire la competenza per la gestione dei carceri all’Amt für Justizvollzug (ufficio per l’esecuzione delle pene e delle misure).
- La Commissione raccomanda alle direzioni del carcere preventivo di Soletta e del carcere di Pfäffikon di tenere conto del plurilinguismo nell’ambito dell’assunzione del personale.

## 5.2 Perquisizione personale

- La Commissione raccomanda di eseguire sempre la perquisizione personale in due fasi e di adeguare di conseguenza i regolamenti interni dei carceri del Cantone di Soletta e della polizia cantonale del Cantone di San Gallo.
- Nel carcere regionale di Bienne nel Cantone di Berna, la Commissione suggerisce di attuare in modo coerente nella prassi la perquisizione personale in due fasi.

## 5.3 Condizioni materiali di detenzione

- La Commissione ritiene che le celle dovrebbero disporre di un maggior apporto di luce naturale e raccomanda urgentemente alle direzioni del carcere regionale di Bienne e del carcere preventivo di Soletta di migliorare l’illuminazione delle celle.
- La Commissione raccomanda alle autorità cantonali di San Gallo di risanare urgentemente le celle del posto di polizia di Mels.
- La Commissione ritiene che vada tenuto debitamente conto della sfera intima dei detenuti. Raccomanda alla direzione del carcere regionale di Bienne di adottare urgentemente misure a tal fine.
- La Commissione suggerisce di verificare gli orari dei pasti nel carcere regionale di Bienne.
- La Commissione ritiene che, nel carcere sangallese di Gosau, alle chiamate provenienti dalle celle si debba rispondere

in tempi brevissimi, in particolare nelle emergenze. La Commissione raccomanda al comando della polizia di adottare le misure necessarie a tal fine.

- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere preventivo di Soletta di adottare le misure necessarie per separare fumatori e non fumatori prevedendo anche locali non fumatori. In occasione del colloquio di feedback, la Commissione ha appreso che nelle celle è garantita la separazione dei fumatori dai non fumatori, anche se a volte i non fumatori devono essere alloggiati in celle in cui precedentemente si fumava.
- La Commissione ritiene inadeguata la corte del carcere preventivo di Soletta e raccomanda alle autorità d'esecuzione di ristrutturarla.

## 5.4 Regime di detenzione

- La Commissione invita le autorità del Cantone di Soletta e il comando della polizia cantonale sangallese a separare, nelle carceri di Flums e Gossau, i detenuti in carcerazione preventiva dai detenuti in esecuzione di pena e dalle persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri, nonché a tenere adeguatamente conto delle norme della procedura penale e dei pertinenti standard internazionali sull'esecuzione della carcerazione preventiva.
- La Commissione ritiene che il carcere sangallese di Flums non sia adatto a ospitare le donne.
- La Commissione ritiene che le carceri sangallesi di Flums e Gossau non siano adatte alla detenzione di minorenni. Raccomanda al comando della polizia di separare i minorenni dagli adulti e di attuare il principio della separazione nel rispetto della giurisprudenza del Tribunale federale.
- Anche se solo per una durata relativamente breve, nel carcere regionale di Bienne le donne dovrebbero trascorrere una parte adeguata della giornata al di fuori delle loro celle.

## 5.5 Carcerazione preventiva

- La Commissione ritiene che 22 o 23 ore di detenzione in cella non siano conformi alle norme nazionali e internazionali e raccomanda alle autorità dei Cantoni di Berna e Soletta di adeguare l'organizzazione dell'esecuzione della carcerazione preventiva alle norme della procedura penale e ai pertinenti standard internazionali sull'esecuzione della carcerazione preventiva.
- La Commissione ritiene necessario garantire contatti esterni durante la carcerazione preventiva, tenendo conto dei motivi concreti della carcerazione e dello scopo dell'istruzione.
- La Commissione raccomanda alle autorità cantonali zurighesi di adeguare l'organizzazione dell'esecuzione della carcerazione preventiva alle norme della procedura penale e ai pertinenti standard internazionali sull'esecuzione della carcerazione preventiva.

## 5.6 Carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri

- La Commissione ritiene che il carcere preventivo di Soletta e il carcere di Widnau nel Cantone di San Gallo non siano adatti all'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri e che il regime di detenzione a Widnau e nel carcere di Bazenheid sia troppo restrittivo; raccomanda inoltre alla direzione del carcere preventivo di Soletta di aumentare le possibilità di fare movimento e di occupazione.
- La Commissione ritiene che il carcere preventivo di Soletta non sia adeguato all'esecuzione della carcerazione amministrativa del diritto degli stranieri, anche in considerazione della mancanza di possibilità di fare movimento, e raccomanda di alloggiare queste persone in un istituto previsto a tal fine.

## 5.7 Regime disciplinare e sanzioni

- La Commissione raccomanda al comando della polizia, all'Ufficio della migrazione e alle autorità competenti del Cantone di San Gallo di verificare i processi organizzativi nell'ottica delle decisioni in materia di misure disciplinari ed eventualmente di adeguare il regolamento.
- La Commissione raccomanda di tenere conto delle norme internazionali e di limitare al massimo a 14 giorni la durata dell'arresto; invita le autorità legislative dei Cantoni di San Gallo, Berna e Zurigo a prevedere una durata più breve e ad adeguare la legislazione.
- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere regionale bernese di Bienne di consegnare ai detenuti nelle celle disciplinari capi d'abbigliamento adeguati.
- La Commissione ritiene in linea di massima che le letture durante gli arresti disciplinari non dovrebbero essere limitate ai testi religiosi e raccomanda alla direzione del carcere regionale bernese di Bienne di migliorare con urgenza l'illuminazione della cella disciplinare.
- La Commissione raccomanda nuovamente al legislatore del Canton Berna di applicare tutte le sanzioni disciplinari previste nell'articolo 91 capoverso 2 CP adeguando di conseguenza le basi legali.

## 5.8 Misure protettive e di sicurezza

- In considerazione dei punti oscuri constatati, la Commissione raccomanda alle autorità dei Cantoni di Berna e Soletta di disporre in modo regolamentare le misure protettive e di sicurezza.
- Raccomanda inoltre di armonizzare i termini del regolamento interno del carcere preventivo di Soletta con le basi legali cantonali indicandoli in un registro.

- La Commissione chiede ai responsabili del carcere regionale di Bienne di considerare il collocamento in un istituto psichiatrico in caso di messa in pericolo di sé o almeno di garantire una sufficiente sorveglianza psichiatrica.
- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere centrale di Friburgo, al comando della polizia sangallese e alla direzione del carcere zurighese di Pfäffikon di emanare uno speciale regolamento sulla procedura di collocamento in caso di grave messa in pericolo di sé o di terzi. Inoltre, le misure protettive e di sicurezza a San Gallo devono essere decise in modo regolamentare e ogni collocamento in una cella di sicurezza deve essere iscritto in un registro dettagliato.
- La Commissione raccomanda all'istituto zurighese di esecuzione delle pene di Pöschwies di decidere in modo regolamentare secondo le norme legali tutte le misure protettive e di sicurezza indicando i relativi rimedi giuridici e iscrivendo la misura decisa in un registro.
- La Commissione raccomanda al Cantone di Zurigo di ospitare i detenuti affetti da gravi malattie psichiche in un istituto adeguato.

## 5.9 Carcerazione di alta sicurezza

- La Commissione raccomanda alle autorità del Canton Zurigo di attribuire la competenza di decidere il collocamento nel reparto di alta sicurezza alle autorità d'esecuzione.
- In considerazione delle gravi violazioni dei diritti fondamentali connesse con il collocamento nel reparto di sicurezza 1, la Commissione suggerisce che il diritto di essere sentito venga concesso a intervalli regolari anche in presenza di un membro della direzione dello stabilimento zurighese di Pöschwies.
- La Commissione raccomanda di adottare un regolamento specifico del reparto di sicurezza 1 dello stabilimento zurighese di Pöschwies indicandovi le regole che derogano al regolamento generale e stabilendo almeno, per quanto ammissibile secondo il principio della legalità, che ai collocati va consegnata un'informazione scritta sui loro diritti e obblighi in una lingua a loro comprensibile.



- In considerazione della sua passata raccomandazione<sup>92</sup> in proposito, la Commissione chiede alla direzione dello stabilimento zurighese di Pöschwies di verificare, nell'ambito della rielaborazione del regolamento interno attualmente in corso, se la «grave turba di altro genere dell'ordine e della sicurezza dell'esercizio dello stabilimento» costituisce un motivo conforme al diritto per ordinare la carcerazione di alta sicurezza.
- La Commissione raccomanda allo stabilimento zurighese di Pöschwies di esaminare la possibilità di dotare il reparto di sicurezza 1 di locali di lavoro separati.
- La Commissione raccomanda alla direzione dello stabilimento zurighese di Pöschwies di esaminare costantemente le possibilità di promuovere i contatti umani in seno al reparto di sicurezza 1 e di tentare regolarmente di far trascorrere l'ora d'aria insieme a due carcerati.
- La Commissione suggerisce allo stabilimento zurighese di Pöschwies di permettere che le visite ai carcerati nel reparto di sicurezza 1, se non vi si oppongono motivi di sicurezza, possano avvenire senza l'impiego sistematico del vetro divisorio.
- La Commissione ritiene che i colloqui terapeutici nel reparto di sicurezza 1 dello stabilimento zurighese di Pöschwies dovrebbero normalmente avere luogo senza dispositivi divisorii e che vadano presi provvedimenti in proposito.
- La Commissione raccomanda pertanto alla direzione del carcere di Pfäffikon di offrire ai detenuti del reparto di alta sicurezza possibilità di praticare sport e di valutare la possibilità di creare locali di lavoro separati.
- La Commissione sostiene gli sforzi della direzione dello stabilimento zurighese di Pöschwies per esaminare tutte le possibili misure al fine di allentare gradualmente la segregazione cellulare nel reparto di sicurezza 1 nel caso specifico controllato dalla Commissione, e di permettere alla persona in questione di reinserirsi nel gruppo.

---

<sup>92</sup> Cfr. Rapporto d'attività 2013, n. 3.3.

## 5.10 Assistenza medica

- La Commissione raccomanda al carcere regionale di Bienne di far verificare lo stato di salute dei nuovi detenuti da una persona con una formazione medica e di attuare il piano di assistenza psichiatrica e prevenzione del suicidio.
- La Commissione ritiene che le persone competenti per preparare e distribuire i medicinali debbano disporre di conoscenze mediche di base e raccomanda al comando della polizia del Canton San Gallo di garantire il rispetto di tale presupposto.

## 5.11 Informazioni ai carcerati

- La Commissione raccomanda alle direzioni del carcere regionale di Bienne e del carcere preventivo di Soletta di fornire sistematicamente le informazioni necessarie in occasione dell'entrata in carcere di nuovi detenuti; a Soletta le informazioni d'entrata devono essere tradotte nelle lingue più comuni.

## 5.12 Possibilità di movimento e di occupazione

- La Commissione raccomanda alle direzioni del carcere regionale di Bienne e del carcere preventivo di Soletta di fornire ai detenuti maggiori possibilità di fare movimento e di occuparsi.
- La commissione raccomanda di offrire ai detenuti nel carcere preventivo di Soletta e nelle carceri della polizia cantonale sangallese maggiori possibilità di praticare sport e di occuparsi.

## 5.13 Contatti con l'esterno

- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere regionale di Bienne e del carcere di Pfäffikon di permettere che le visite possano avere luogo senza l'impiego sistematico del vetro divisorio e siano consentite durante il fine settimana.

- La Commissione ritiene inadeguati gli orari restrittivi e non uniformi delle visite e l'impiego sistematico del vetro divisorio e raccomanda al comando della polizia sangallese di estendere tali orari, adeguando di conseguenza la forma di carcerazione e permettendo che le visite possano avere luogo senza l'impiego sistematico del vetro divisorio.
- Secondo la CNPT, l'impiego dei vetri divisorii non deve essere sistematico ma corrispondere a specifiche considerazioni di sicurezza, in modo tale da permettere un contatto fisico tra gli imputati e le persone a loro vicine. La Commissione esorta le autorità competenti del carcere centrale di Friburgo a riesaminare la pratica in materia.
- La Commissione sottolinea che devono essere garantiti contatti liberi con i rappresentanti legali e raccomanda alle direzioni del carcere preventivo di Soletta e del carcere di Pfäffikon di adeguare la loro prassi. In occasione del colloquio di feedback la Commissione ha preso atto del fatto che i rappresentanti legali possono essere contattati per scritto in ogni momento.
- La Commissione ritiene che alle persone prive di risorse finanziarie che si trovano in carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri nel carcere preventivo di Soletta devono essere permessi adeguati contatti telefonici gratuiti.











