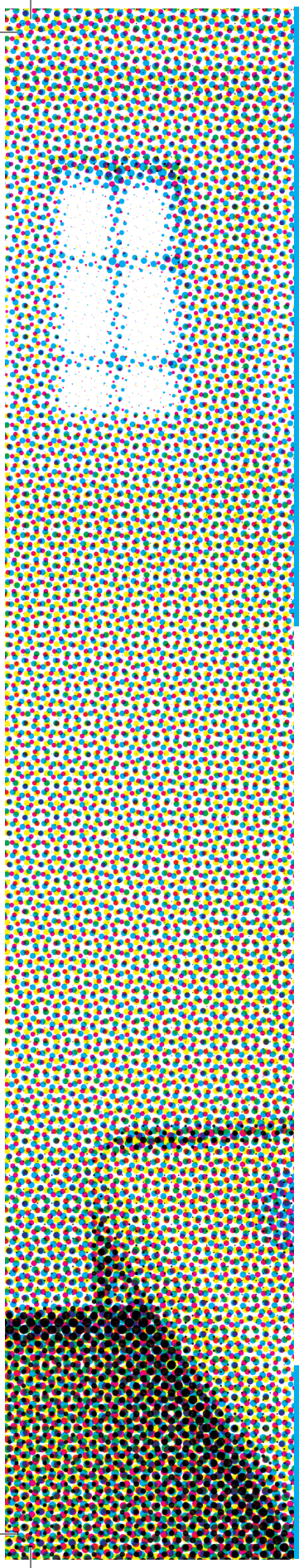


Rapporto d'attività Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

2013

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)

2013

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

Redazione: Sandra Imhof, Responsabile della Segreteria CNPT
e Anne Payot
Tradotto dal tedesco e dal francese
Messa in pagina: grafik.trieb, 2503 Biel/Bienne

Distribuzione: UFCL, Vendita di pubblicazioni federali,
CH-3000 Berna
www.bundespublikationen.admin.ch

Prefazione del Presidente	5
1. Orientamenti strategici	11
2. Attività nel 2013	17
3. Programma delle priorità 2013: Conformità della detenzione nei reparti di alta sicurezza con i diritti umani	33
4. Collaborazione con le autorità	49
5. Altri contatti o scambi con organizzazioni partner	53
6. Conto annuale 2013 e preventivo 2014	57

Prefazione del Presidente

Alla fine del 2013, la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) ha portato a termine il suo primo mandato quadriennale. Si tratta senza dubbio di un traguardo importante. È quindi d'obbligo fare un bilancio e chiedersi, alla luce delle esperienze maturate in questi quattro anni, quali siano i problemi fondamentali che meritano di essere presi o ripresi seriamente in considerazione.

Per rispondere a questa domanda si possono seguire le seguenti linee di riflessione:

1. L'organizzazione e il funzionamento della CNPT sono conformi al Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT)[1]?

Le esigenze dell'OPCAT riguardanti il modo di funzionare e la composizione di un meccanismo nazionale per la prevenzione (NPM) sono assai flessibili, per non dire vaghe. Tutti gli osservatori sono tuttavia d'accordo nel riconoscere che le questioni fondamentali ruotano attorno al requisito dell'indipendenza. In pratica devo-

[1] RS 0.105.1.

no servire da griglia di analisi le seguenti questioni: a chi compete la scelta dei membri di un NPM, a quale unità amministrativa è aggregato e di quali fondi dispone?

Le risposte sono complesse e meritano un'analisi approfondita e rigorosa che non può essere affrontata in questa sede. Permettetemi tuttavia qualche riflessione preliminare.

Anche se grazie alla legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura[2] i principi di Parigi (concernenti lo status e il funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo) sono in linea di massima rispettati, bisogna ammettere che la designazione dei membri della Commissione da parte del Consiglio federale può costituire un problema. La CNPT ha infatti avuto serie difficoltà a esporre il suo punto di vista, di per sé competente, in occasione della nomina, in seguito a dimissioni, di nuovi membri della Commissione. A mio avviso è indispensabile che in futuro la CNPT possa almeno esprimere un parere consultivo nell'ambito della procedura di nomina.

In un primo momento, la Commissione aveva ritenuto auspicabile che la legge federale che definisce le sue competenze fosse completata da un'ordinanza d'esecuzione, che avrebbe potuto disciplinare anche la questione del budget, prevedendo in particolare che la CNPT potesse disporre più liberamente dei propri fondi. A tale proposito occorre rammentare che i fondi a disposizione non permettono alla Commissione di svolgere un lavoro ottimale.[3] Al momento si sta discutendo con il Dipartimento federale di giustizia e polizia la possibilità di scegliere una soluzione più semplice rispetto a un'ordinanza.

2. La CNPT serve veramente a qualcosa?

È sempre difficile essere nel contempo giudice e parte coinvolta, anche se l'elenco delle raccomandazioni della CNPT a cui

[2] RS 150.1.

[3] In questo ambito la Svizzera non può neanche lontanamente ritenersi un modello rispetto ad altri NPM. Questa constatazione è ancora più incomprensibile se si considera che il nostro Paese ha partecipato con grande impegno all'«invenzione» di questo sistema di visite agli stabilimenti di detenzione (CICR, CPT, SPT e NPM). La Svizzera dovrebbe pertanto fungere da esempio.

i Cantoni hanno dato seguito si allunga di anno in anno. E questo succede nonostante la tendenza all'ipersicurezza presente nell'opinione pubblica. Tale tendenza contribuisce a inasprire le sanzioni previste per gli autori di reati. Non può pertanto sorprendere che in generale le proposte di migliorare le condizioni di detenzione siano sempre criticate, in particolare dall'opinione pubblica. Ciononostante l'utilità della CNPT e delle sue raccomandazioni non sembra più essere messa in dubbio dalle cerchie interessate.

Nel corso dei suoi primi quattro anni di attività, la CNPT si è innanzitutto impegnata a circoscrivere al meglio i problemi che si pongono in materia di detenzione in Svizzera. Non ha mai smesso di perfezionare la sua metodologia con l'intento di ottimizzare le sue visite, ispirandosi, per le sue raccomandazioni, agli standard internazionali nel settore della privazione delle libertà. Tuttavia, alla luce delle sue recenti esperienze, la CNPT deve senza dubbio migliorare ancora la qualità delle sue visite. A tale proposito è d'uopo ricordare che la grande maggioranza dei membri della Commissione ha dovuto formarsi sul campo per il compito delicato di «ispettori degli stabilimenti di privazione della libertà». Inoltre, la voglia di «fare numero», ossia di rendersi nel maggior numero possibile di stabilimenti, ha a volte indotto la Commissione a non preparare accuratamente le sue visite. Infine, la Commissione ha ritenuto che, al fine di instaurare un dialogo costruttivo, fosse strategicamente preferibile un approccio piuttosto accondiscendente nei confronti delle autorità cantonali competenti in materia di detenzione.

Una nuova tendenza isolazionista o nazionalista incombe su certi NPM. La CNPT non è esente da questa minaccia, che consiste nel pensare che il NPM svizzero non debba accettare lezioni né consigli da chicchessia nel settore della prevenzione dei maltrattamenti e della tortura. Un tale atteggiamento mi sembra riduttivo e costituisce una grave semplificazione.

Occorre quindi prevedere, come raccomandato dal Sottocomitato dell'ONU per la prevenzione della tortura (SPT), la creazione di reti di NPM che collaborano strettamente al fine di armonizzare i loro metodi e standard? Sarebbe addirittura possibile proporre

visite «miste» di stabilimenti effettuate dalla CNPT insieme a membri dei NPM vicini (tedesco, austriaco, francese, ecc.)?

3. La CNPT soddisfa le attese?

Alla riunione annuale della Conferenza svizzera dei direttori degli stabilimenti di detenzione (FED), tenutasi in marzo a Ginevra e alla quale è stata invitata anche la CNPT, la maggioranza dei partecipanti il cui stabilimento era stato oggetto di una visita ha espresso la propria soddisfazione. Tali partecipanti condividono in particolare l'orientamento delle critiche mosse dalla Commissione, ritenendo che queste ultime possano contribuire a indurre le autorità competenti a intervenire. Secondo la FED restano tuttavia in sospeso alcune questioni importanti relative al contenuto dei rapporti sulle visite e alla loro pubblicazione integrale. La CNPT intende continuare a migliorare le sue relazioni con gli operatori sul «terreno», in pratica i direttori degli stabilimenti, riflettendo con loro su tali questioni di primaria importanza.

Quanto ai settori di sua competenza, la CNPT è in ritardo rispetto alla legge che l'ha istituita. Fino a oggi, ad esempio, ha visitato un solo istituto psichiatrico, per non parlare dell'eventuale d'estensione del suo mandato alle case per anziani ove questi ultimi sono a volte di fatto privati della libertà.

Il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea continua a richiedere le energie e i mezzi della CNPT. Oltre che sul piano nazionale, tale compito tende a estendersi anche su quello internazionale. Infatti, vista l'esperienza acquisita in questo settore, la CNPT è sempre più spesso interpellata da altri NPM, senza avere le risorse necessarie per darvi seguito.

Infine, molto resta da fare per quanto riguarda la presentazione di proposte e osservazioni sugli atti normativi vigenti o in elaborazione, prevista dall'articolo 2 lettera c della legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura.[4] A causa

[4] RS 150.1.

dell'assenza delle risorse necessarie, salvo qualche eccezione, la Commissione non ha per ora potuto adempiere questo compito in maniera sistematica. In questo ambito sarà tuttavia possibile sfruttare le sinergie con il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU).

Due parole per concludere: il bilancio della CNPT è complessivamente positivo, grazie in particolare all'impegno impeccabile della sua Segreteria, e siamo persuasi che con gli anni il NPM svizzero diventerà un vero e proprio modello.

Jean-Pierre Restellini,
Presidente

Orientamenti strategici

1

Dopo quattro anni di attività, l'obiettivo del convegno di strategia della Commissione nell'ottobre 2013 era di stilare un primo bilancio dell'attuazione delle oltre 500 raccomandazioni che, fino ad oggi, la CNPT ha rivolto ad autorità situate a diversi livelli. Lo scopo era di adottare una procedura appropriata tesa a promuovere in modo mirato l'attuazione di tali raccomandazioni mediante provvedimenti adeguati nel settore delle relazioni pubbliche.

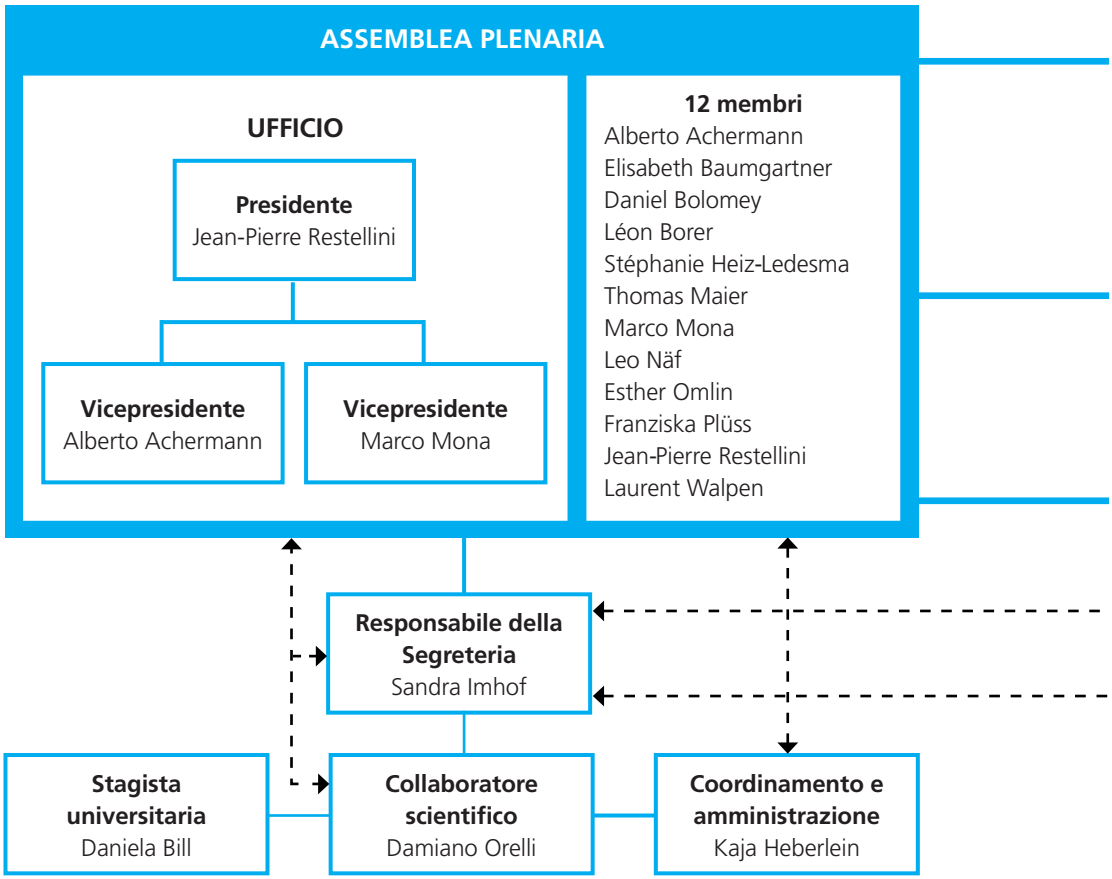
Dall'analisi dettagliata delle raccomandazioni emanate risulta che la maggior parte era indirizzata alle direzioni degli stabilimenti di esecuzione delle pene e delle misure, ai governi cantonali e alle autorità d'esecuzione. Gran parte delle raccomandazioni era rivolta alle autorità legislative, una parte minore alle autorità giudiziarie. L'esperienza degli ultimi quattro anni insegna che alcune raccomandazioni sono messe in atto celermente e in modo soddisfacente, in particolare quando sono di competenza esclusiva delle direzioni degli stabilimenti. L'attuazione delle raccomandazioni implicanti provvedimenti di tipo politico o legislativo si è invece rivelata molto più difficile. In considerazione di questa complessità e delle risorse di personale limitate, la Commissione ha deciso di stabilire un ordine di priorità e di concentrarsi nei prossimi anni sull'attuazione delle raccomandazioni che toccano i diritti dell'uomo e quelli fondamentali. Per realizzare questo intento, la Commissione si fonda sugli standard internazionali e nazionali concernenti la privazione della libertà e le concretizza costantemente alla luce della propria prassi.

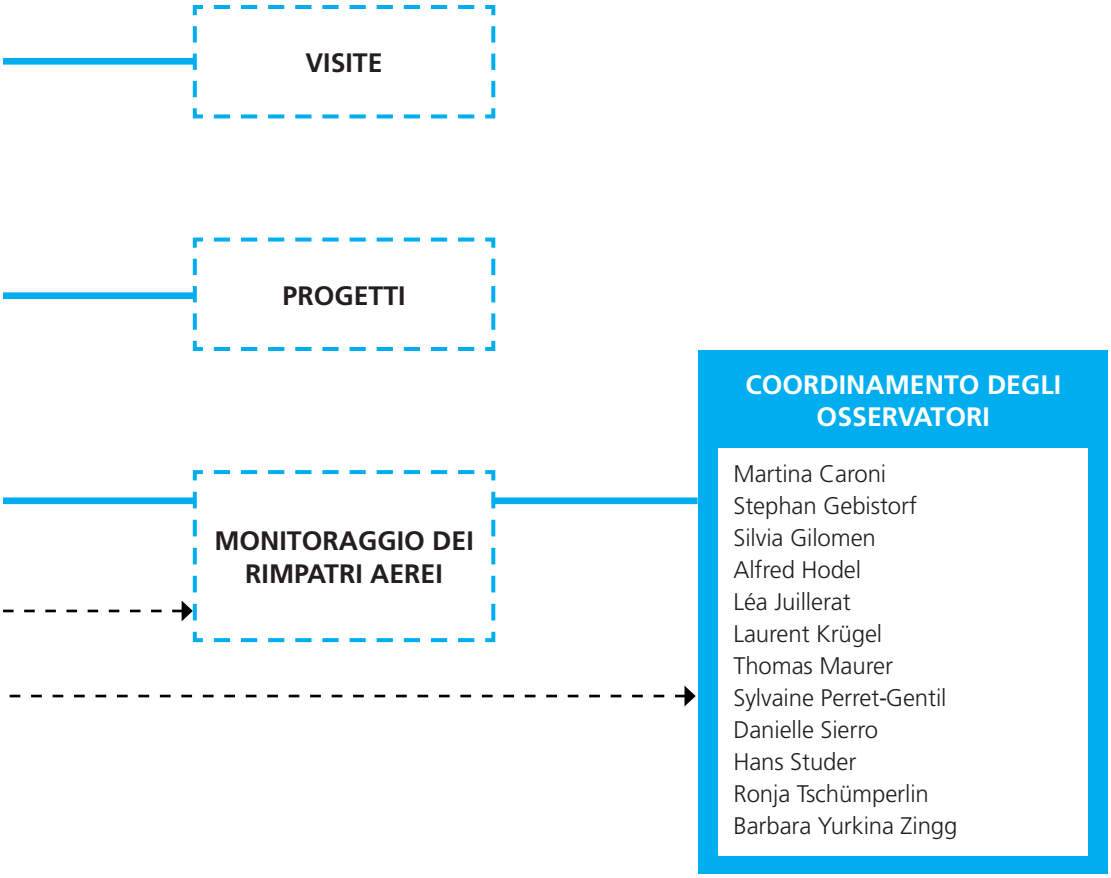
Nell'anno in rassegna la Commissione ha nuovamente fissato priorità tematiche e deciso, nell'ambito della sua pianificazione annuale, di accordare particolare importanza alle questioni dell'isolamento nei reparti di alta sicurezza (cfr. il capitolo 3 che copre la tematica prioritaria) e dell'esecuzione di misure terapeutiche istituzionali ai sensi dell'articolo 59 del Codice penale (CP).[5] All'origine di queste priorità vi è la volontà di comprendere meglio queste diverse forme di detenzione e l'obiettivo di raccogliere dati comparabili per poter discutere la questione degli standard da applicare. L'analisi

[5] RS 311.0.

della prassi ha evidenziato l'eterogeneità di carattere federalista del modo di funzionare dei singoli stabilimenti e delle singole istituzioni, ma ha anche permesso di discutere questioni riguardanti i diritti fondamentali; una discussione che si è rivelata molto propizia e che proseguirà l'anno prossimo.

Organigramma




VISITE
PROGETTI
MONITORAGGIO DEI RIMPATRI AEREI
COORDINAMENTO DEGLI OSSERVATORI
Martina Caroni
Stephan Gebistorf
Silvia Gilomen
Alfred Hodel
Léa Juillerat
Laurent Krügel
Thomas Maurer
Sylvaine Perret-Gentil
Danielle Sierro
Hans Studer
Ronja Tschümperlin
Barbara Yurkina Zingg

Attività nel 2013

2

Nel corso del suo quarto anno d'attività, la CNPT ha proseguito il dialogo regolare con le autorità federali e cantonali e con gli stabilimenti di detenzione su tutte le questioni inerenti alla detenzione.

Nel 2013 la CNPT ha visitato 14 stabilimenti di detenzione e quattro centri per richiedenti l'asilo. Nelle sue visite si è concentrata soprattutto sui reparti di alta sicurezza e sugli stabilimenti che accolgono detenuti condannati a misure terapeutiche istituzionali ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP. Le visite intendevano verificare il rispetto dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a un determinato regime di detenzione e meglio comprendere come funzionano i reparti di alta sicurezza e gli stabilimenti che accolgono detenuti soggetti a misure terapeutiche. Queste due tematiche prioritarie sono inoltre state oggetto di diversi scambi d'opinioni con gli esperti del Centro Svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) e dell'Università di Berna e, in seguito, di mandati in vista della stesura di uno studio su questioni che la Commissione ritiene prioritarie.

2.1 Visite in stabilimenti di detenzione

Come negli anni precedenti, la Commissione ha visitato diversi stabilimenti di detenzione intrattenendosi con la direzione, i detenuti, i membri del personale e con tutte le persone in grado di fornire informazioni utili. Ogni visita è stata oggetto di un rapporto dettagliato contenente osservazioni e raccomandazioni rivolte alle autorità cantonali.

Inoltre, per verificare lo stato d'attuazione delle sue raccomandazioni, la Commissione si è recata in tre stabilimenti che aveva già visitato in precedenza. La scelta degli stabilimenti oggetto di una seconda visita era basata sulla priorità accordata dalla CNPT alle raccomandazioni.

Qui di seguito sono indicati, per Cantone, gli stabilimenti di detenzione visitati nonché le principali osservazioni e raccomandazioni della Commissione:

a. Canton Berna

Lo stabilimento concordatario di St-Jean (80 posti) accoglie detenuti di sesso maschile condannati a misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP. La CNPT approva la volontà dello stabilimento di favorire un ambiente terapeutico il più aperto possibile che aumenti le probabilità di reinserimento. Tuttavia, l'inasprimento delle autorizzazioni d'uscita mettono lo stabilimento di fronte a nuove sfide che rischiano di minare gli obbiettivi terapeutici, tra cui in particolare quello di abituare i detenuti ad assumersi le proprie responsabilità. Inoltre, poiché la direzione dello stabilimento ritiene insufficiente la dotazione di personale, la Commissione raccomanda alle autorità cantonali di esaminare un eventuale aumento dell'effettivo.

b. Canton Ginevra

Rispetto alla prima visita di giugno 2012, le condizioni di detenzione nella prigione di Champ-Dollon sono cambiate di poco e, a parere della CNPT, restano inaccettabili. Il tasso d'occupazione del 200 per cento resta infatti invariato, anzi è addirittura aumentato ed ha raggiunto una punta massima di 849 detenuti per 376 posti in giugno 2013. Degli 849 detenuti, 510 stavano scontando una pena e avrebbero dovuto essere trasferiti in uno stabilimento diverso da Champ-Dollon, originariamente destinato alla detenzione preventiva. Per numerosi detenuti il sovraffollamento carcerario crea una situazione difficile da sopportare, in particolare nelle celle multiple.[6] La Commissione ha espresso la sua forte inquietudine per la situazione nella prigione di Champ-Dollon, esortando le autorità ad aumentare quanto prima i posti di detenzione per l'esecuzione delle pene nel Canton Ginevra. Inoltre, si è detta preoccupata per il rapporto di un sorvegliante su tre detenuti, giudicato troppo basso, e ha raccomandato di aumentare urgentemente il numero di sorveglianti nella prigione di Champ-Dollon.

[6] Decisione del Tribunale federale del 26 feb. 2014 (1B_369/2013 e 1B_335/2013).

c. Canton Glarona

La CNPT ritiene che a causa delle infrastrutture vetuste ed esigue della prigione cantonale di Glarona (13 posti) la libertà di movimento dei detenuti, in particolare di quelli in detenzione amministrativa in virtù della legge sugli stranieri, sia troppo limitata. Inoltre, la Commissione ritiene che lo stabilimento non sia adeguato alle donne e giudica troppo rigido il regime di detenzione preventiva.

d. Canton San Gallo

Conformemente al Concordato sull'esecuzione delle pene e delle misure della Svizzera orientale, il centro di esecuzione di misure di Bitzi (52 posti) ospita soprattutto persone condannate a misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP. I detenuti seguono terapie di gruppo e individuali che mirano al reinserimento sociale e alla prevenzione dei reati. La Commissione apprezza il modello di attuazione di questo stabilimento e ritiene che debba servire da esempio a livello nazionale. La CNPT deplora invece che l'offerta in seno allo stabilimento di Bitzi sia rivolta soltanto a germanofoni. Infine, ritiene che il regime di detenzione nel reparto chiuso sia restrittivo e raccomanda di allentarlo.

e. Canton Sciaffusa

La vetustà della prigione cantonale (38 posti), edificata nel 1913 nella città vecchia di Sciaffusa, restringe in maniera inaccettabile la libertà di movimento di alcuni detenuti. Inoltre, l'infrastruttura non permette di tenere conto dei diversi regimi di detenzione. La situazione delle donne e delle persone detenute in virtù del diritto sugli stranieri è particolarmente difficile. La CNPT ritiene che la situazione nelle celle non sia accettabile e l'infrastruttura generale non soddisfi le condizioni legali. Raccomanda alle autorità di accelerare la costruzione del nuovo edificio previsto per il 2018.

f. Canton Svitto

La CNPT approva gli sforzi della prigione cantonale di Biberbrugg (38 posti) tesi a proporre attività ai detenuti. L'effettivo delle

guardie, già di per sé esiguo, è ulteriormente ridotto durante i finesettimana con la conseguente riduzione della libertà di movimento e del diritto di visita dei detenuti. Secondo la Commissione, questa situazione è particolarmente problematica per le persone in detenzione amministrativa in virtù della legge federale sugli stranieri, che dovrebbero beneficiare di un regime meno restrittivo rispetto ai detenuti che hanno commesso un reato penale.

g. Canton Ticino

La CNPT ha effettuato una seconda visita al carcere penale La Stampa (140 posti), dove si era recata una prima volta nel novembre 2011. In seguito all'intervento della Commissione, il carcere si è dotato di un regolamento per l'utilizzazione delle celle di contenzione o di sicurezza. Tuttavia, il regolamento non stabilisce la durata massima della detenzione in tali celle. Queste ultime dovrebbero inoltre essere attrezzate in modo da permettere un trattamento psichiatrico e sottoposte a videosorveglianza. La Commissione ha d'altronde raccomandato di rivedere la procedura relativa al regime di contenzione, prevista dal regolamento interno e secondo la quale, per motivi di sicurezza, una persona può essere sottoposta alla segregazione cellulare durante 10 giorni senza una decisione amministrativa formale, e di precisare nelle istruzioni interne i criteri relativi a tale misura, le procedure e i rimedi giuridici. Nel contempo, la CNPT ha nuovamente raccomandato di aumentare il tempo dedicato ad attività per le persone in detenzione preventiva nello stabilimento la Farera, che continuano a passare in cella 23 ore su 24.

h. Canton Turgovia

La CNPT ha visitato il centro d'esecuzione di misure per adolescenti e giovani adulti di sesso maschile Kalchrain. Il centro comprende 55 posti nel reparto chiuso, un reparto per il trattamento della tossicodipendenza e un altro più aperto con appartamenti protetti e condivisi nonché con un atelier in particolare per apprendisti. L'obiettivo è di portare i giovani a riflettere sul loro reato, a risocializzarsi e a reinserirsi nella società; obiettivi che la Commissione approva, ritenendo tuttavia che il lavoro psicote-

rapeutico potrebbe essere meglio integrato nella strategia globale. Per quanto riguarda le misure disciplinari, la CNPT esprime preoccupazione per certe lacune giuridiche che restringono in maniera sproporzionata i diritti procedurali dei detenuti. La Commissione ritiene, ad esempio, che il diritto di visita sia troppo restrittivo per i giovani detenuti, in particolare per quelli che rimangono più di tre mesi nel reparto chiuso. Raccomanda alle autorità cantonali di procedere a una verifica del regime disciplinare alla luce dei diritti procedurali fondamentali e di adottare, se del caso, i provvedimenti necessari. Infine, la Commissione approva le misure prese dalla direzione nel corso dell'anno in rassegna per dar seguito alle sue raccomandazioni.

i. Canton Vaud

Dopo la sua breve visita nel 2011, la CNPT si è recata nuovamente negli stabilimenti «de la plaine de l'Orbe» (EPO, 254 posti) che comprendono il penitenziario di Bochuz (sicurezza elevata e media) e la sezione aperta «la Colonie» (bassa sicurezza). La Commissione ha constatato con soddisfazione i miglioramenti apportati nel reparto di alta sicurezza, in particolare per quanto concerne l'infrastruttura. Tuttavia ritiene che nel penitenziario il trattamento terapeutico dei detenuti sia in genere insufficiente. Secondo la Commissione, ciò crea un circolo vizioso per le persone che «non migliorano» e per le quali la misura terapeutica è prolungata in mancanza di risultati. Visto l'aumento del numero di detenuti che soffrono di turbe psichiche, la CNPT raccomanda l'istituzione di un'unità psichiatrica specializzata.

In seguito al decesso del detenuto Skander Vogt, nel 2010 è stato istituito un gruppo d'intervento (Brigade d'intervention pénitentiaire, BIPEN) per garantire un intervento tempestivo nel caso in cui un detenuto metta in pericolo sé stesso o altri. Il gruppo d'intervento, istituito senza base legale, è controverso, in particolare perché è formato da personale del penitenziario che dovrebbe svolgere un ruolo educativo e non di polizia. La Commissione ha espresso la sua preoccupazione per i rischi insiti nell'utilizzazione del gruppo nella forma attuale e apprezza le riflessioni in corso a livello cantonale.

j. Canton Zugo

Il penitenziario intercantonale di Bostadel (118 posti) offre le proprie prestazioni ai Cantoni di Zugo e Basilea Città. La CNPT approva le buone condizioni materiali di detenzione e la vasta offerta di attività, in particolare grazie a dieci atelier e officine che permettono di occupare a tempo pieno tutti i detenuti. Per contro, la Commissione deplora l'assenza di possibilità di formazione professionale e rammenta che l'apprendimento è un fattore decisivo per il reinserimento sociale.

k. Canton Zurigo

La CNPT ha visitato il Centro di esecuzione delle misure di Uitikon (CEMU, 40 posti) per giovani delinquenti di sesso maschile tra i 17 e i 26 anni. La Commissione approva l'intento educativo basato sullo sviluppo personale, l'integrazione sociale e professionale e la riflessione personale sul reato commesso, e ritiene che questo modello dovrebbe essere esteso a tutta la Svizzera. Tuttavia, come nel caso dello stabilimento di Bitzi, la Commissione deplora che l'offerta si rivolga soltanto a persone germanofone. Inoltre la Commissione esprime il proprio rammarico per il carattere prettamente carcerario del reparto chiuso recentemente ristrutturato e voluto dalla direzione per rispondere alla pressione dell'opinione pubblica e per tenere conto dell'aggravamento dei reati commessi dai giovani. La CNPT deplora che le perquisizioni corporali siano effettuate sistematicamente.

Quanto al penitenziario di Pöschwies, il più grande stabilimento chiuso in Svizzera (426 posti), la CNPT constata con soddisfazione l'offerta diversificata di attività professionali e ricreative, come pure l'esistenza di reparti separati che permettono un trattamento individuale dei detenuti. È invece sorpresa dalle lacune riguardanti le basi concettuali e i regolamenti e raccomanda di procedere agli adeguamenti necessari. Poiché lunghi periodi di reclusione sono inadatti alle persone affette da malattie psichiche, la CNPT raccomanda di aumentare le ore d'apertura delle celle nel reparto integrazione, in particolare per i detenuti inadatti al lavoro. La Commissione ha raccomandato alle autorità di modificare il regime di detenzione del reparto di alta sicurezza, giudicato troppo repressivo, e di provvedere affinché siano

rispettati i diritti procedurali fondamentali. Ha espresso forte preoccupazione di fronte alla durata, giudicata sproporzionata, dell'isolamento di un detenuto nel reparto di alta sicurezza.

Dopo una prima visita nel 2010, la CNPT si è nuovamente recata, per una visita di controllo, alla prigione dell'aeroporto di Zurigo (106 posti). La Commissione approva le misure adottate per separare meglio i detenuti in carcerazione provvisoria da quelli che scontano una pena. Quanto alla detenzione amministrativa, ha tuttavia constatato che non è stato dato seguito a nessuna delle sue raccomandazioni e che la situazione resta immutata. La libertà di movimento delle persone straniere in attesa di allontanamento continua a essere oggetto di restrizioni sproporzionate e contrarie alla giurisprudenza del Tribunale federale. La Commissione deplora l'assenza di progressi nel progetto di «detenzione amministrativa light» e chiede di essere informata delle prossime tappe di realizzazione.

l. Centri di alloggio federali per richiedenti l'asilo

La revisione della legge sull'asilo del 2012 e 2013 ha consentito alla Confederazione di aprire, per un tempo limitato, centri di alloggio senza l'autorizzazione dei Cantoni e dei Comuni interessati. La CNPT ha visitato i quattro centri aperti a Bremgarten (Argovia), ad Alpnach (Obvaldo), sul Lucomagno (Grigioni) e a Chatillon (Friburgo). L'istituzione di questi centri è tesa a sgravare i Centri di registrazione e procedura (CRP) e ad accelerare le procedure, che devono ora essere concluse entro 140 giorni al massimo. La CNPT raccomanda di migliorare l'infrastruttura dei centri per richiedenti l'asilo di Bremgarten e Alpnach, adattandoli alle esigenze delle famiglie e dei bambini. Ritiene inoltre che il personale responsabile dei richiedenti dovrebbe avere conoscenze mediche di base, al fine di garantire un trattamento anche minimo dei richiedenti in caso d'urgenza. Quanto alle misure disciplinari, la CNPT constata che le sanzioni sono state applicate in maniera poco differenziata e che permane qualche dubbio riguardo alla proporzionalità. Ha pertanto raccomandato all'Ufficio federale della migrazione (UFM) di verificare la prassi delle sanzioni nei quattro centri. La CNPT raccomanda inoltre all'UFM di aumentare l'offerta di attività fuori dai centri e di provvedere

affinché possano usufruirne anche le donne. Infine, consiglia di redigere un regolamento per l'utilizzazione dei container destinati alle persone che rappresentano un pericolo per terzi.

2.2 Sintesi delle visite ai luoghi di detenzione

In occasione delle sue visite nei luoghi di detenzione, la Commissione ha individuato problemi comuni a tutti gli stabilimenti di detenzione svizzeri. Ha spesso constatato problemi simili che di regola oltrepassano il quadro istituzionale del singolo stabilimento e la competenza della direzione di rimediarvi. La Commissione ha fatto un inventario di questi problemi generali che sono oggetto di un'analisi tematica approfondita con lo scopo di elaborare raccomandazioni di carattere generale.

Breve presentazione di determinati problemi individuati dalla CNPT in occasione delle visite effettuate nel 2013:

a. Più regimi di detenzione in uno stesso stabilimento

La CNPT ha nuovamente constatato che la presenza di regimi di detenzione distinti in uno stesso stabilimento è problematica in ragione delle restrizioni della libertà di movimento che ne risultano per determinate categorie di persone, in particolare quelle oggetto di una carcerazione amministrativa in virtù della legge federale sugli stranieri. Questo problema riguarda soprattutto gli stabilimenti di carcerazione preventiva che accolgono differenti categorie di detenuti. La Commissione è consapevole delle difficoltà che ciò comporta per la gestione degli stabilimenti. Raccomanda ciononostante alle autorità cantonali di separare la carcerazione preventiva, l'esecuzione delle pene e delle misure e la carcerazione amministrativa nonché di adeguare, se necessario, i regimi di detenzione rispettando le disposizioni di legge.

b. Regime di carcerazione preventiva

La carcerazione preventiva continua a essere il regime di detenzione più severo, malgrado il fatto che per i detenuti vale la presunzione d'innocenza. Caratterizzata da lunghi periodi di chiusura in cella e da una libertà di movimento molto limitata,

questo regime di detenzione non offre praticamente nessuna possibilità di lavoro o di attività ricreativa ai detenuti. Secondo la Commissione si tratta di una contraddizione insita in questo tipo di regime, che dovrebbe tuttavia essere riesaminata in particolare alla luce dei suoi obiettivi. La CNPT ha pertanto esortato numerosi stabilimenti a rendere meno rigido il periodo di detenzione, ad esempio ampliando le possibilità di movimento e le attività dei detenuti. Ha inoltre incaricato il Centro svizzero di competenza per i diritti umani di effettuare uno studio sulle condizioni di detenzione specifiche a questo regime, alla luce in particolare dei diritti fondamentali e della presunzione d'innocenza.

c. Reparti di alta sicurezza

La CNPT ha continuato a esaminare prioritariamente vari reparti di alta sicurezza di diversi stabilimenti. Questo regime di detenzione, in cui persone che potrebbero rappresentare un rischio per sé stesse o per terzi sono messe in isolamento, suscita preoccupazione. Proporzionalmente alla sua lunghezza, la privazione di contatti sociali in seguito all'isolamento rischia di rafforzare il processo di desocializzazione, compromettendo il reinserimento dell'interessato. La Commissione ritiene che debbano essere compiuti progressi per quanto riguarda la procedura e la durata dell'isolamento e in particolare emanate regole chiare comunicate in maniera trasparente ai detenuti interessati (cfr. cap. 3, Reparti di alta sicurezza).

d. Attuazione delle misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP

Nelle visite agli stabilimenti che accolgono persone oggetto di misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP, la Commissione ha constatato, tra le altre cose, che le autorità d'esecuzione applicano in maniera eterogenea la norma adottata dal legislatore nel 2007. Inoltre, numerose persone, soprattutto nella Svizzera romanda, erano in attesa di un posto, per lo più in stabilimenti di esecuzione delle pene in cui le cure terapeutiche erano del tutto insufficienti. Infine, l'esecuzione delle misure terapeutiche è soggetta a criteri molto diversi a seconda del Cantone, il che compromette le probabilità di successo del

trattamento terapeutico. Alla luce di questa situazione, la CNPT ha incaricato l'Università di Berna di svolgere una perizia sull'applicazione dell'articolo 59 capoverso 3 CP.

e. Regime di carcerazione amministrativa

La Commissione ha più volte ribadito che le persone in carcerazione amministrativa in virtù della legge sugli stranieri subiscono un regime di detenzione troppo severo rispetto a quanto previsto da questo tipo di detenzione non penale. Per mancanza di posti nelle strutture specializzate, le persone in carcerazione amministrativa sono spesso rinchiuse in stabilimenti di carcerazione preventiva e di fatto sottoposte a tale regime. La CNPT raccomanda pertanto di creare reparti separati che consentano un regime di detenzione meno severo conforme alla giurisprudenza del Tribunale federale.

f. Basi legali

La Commissione ha constatato che le basi legali cantonali – in particolare i regolamenti d'applicazione e quelli interni relativi alle misure di sicurezza speciali, alle sanzioni disciplinari, all'utilizzazione della cella di contenzione o di sicurezza e all'internamento nei reparti di alta sicurezza – non sono sempre conformi alle disposizioni della Costituzione federale e del Codice penale. La CNPT raccomanda pertanto ai legislatori e alle autorità cantonali di verificare la conformità delle basi legali cantonali (leggi, ordinanze regolamenti interni) sulla privazione della libertà e di vegliare affinché siano conformi alle disposizioni federali.

2.3 Verifica dell'attuazione delle raccomandazioni della CNPT

Per garantire una migliore attuazione delle proprie raccomandazioni, la Commissione ha inviato una lettera di richiamo ai Cantoni che non avevano adottato misure tese a mettere in atto le raccomandazioni della CNPT rivolte alle autorità nel quadro delle visite del 2011 e 2012. Sette Cantoni hanno colto l'occasione per una presa di posizione informando sul seguito dato alle raccomandazioni.

La Commissione ha constatato con soddisfazione che il Canton Friburgo ha dato seguito alle raccomandazioni riguardanti la detenzione di donne e di minori nella prigione centrale. Le autorità hanno in particolare precisato che la prigione centrale non accoglie più donne, le quali sono state trasferite alla prigione vodese della Tuilière. Inoltre, si sta valutando di trasferire le persone al di sotto dei 18 anni nella prigione per minori aperta all'inizio del 2014 a Palézieux (Vaud). Ricordiamo che la Commissione aveva criticato l'isolamento di cui erano oggetto queste due categorie di detenuti e il severo regime di detenzione cui erano sottoposte.

Di fronte a un forte aumento delle carcerazioni preventive e dell'esecuzione delle pene (+70 % in due anni), il Canton Neuchâtel ha deciso di concedere risorse supplementari che hanno permesso di aumentare l'effettivo del personale.

Il Canton Vallese si è detto disposto a seguire la raccomandazione della CNPT di ristrutturare i suoi stabilimenti di detenzione per separare più chiaramente i diversi regimi: la carcerazione amministrativa sarà concentrata in un solo stabilimento (Granges), la carcerazione preventiva sarà eseguita a Sion per il Vallese romando e a Briga per l'Alto Vallese. Visto il forte tasso d'occupazione di tutti gli stabilimenti di detenzione, il Consiglio di Stato ha infatti ritenuto impossibile chiudere il carcere di Briga, come invece aveva raccomandato la Commissione.

I Cantoni San Gallo e Appenzello Esterno motivano la mancata attuazione delle raccomandazioni della CNPT con la cattiva situazione finanziaria del Cantone.

Anche il Canton Lucerna giustifica con motivi finanziari il rinvio al 2016 dei lavori d'ingrandimento della prigione di Grosshof.

La CNPT ha chiesto anche all'UFM di esprimersi in merito alle raccomandazioni riguardanti i centri di registrazione e procedura (CRP) contenute in un rapporto della Commissione del 2012. A luglio, l'UFM ha risposto che in settembre era previsto l'inizio di una fase di riorganizzazione che si prefigge di migliorare la gestione degli alloggi federali per mezzo di una migliore panoramica sui CRP. Per quanto riguarda le misure disciplinari,

all'inizio del 2013 è stato creato un registro centrale. Dal 2014 chi fornisce cure nei CRP deve presentare un piano dettagliato al fine di permettere l'armonizzazione degli standard di cura e ampliare l'offerta di attività. L'UFM e l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica ritengono che il CRP di Chiasso debba essere ristrutturato. È in corso uno studio sulla possibilità di realizzare le misure architettoniche previste. Il Centro dell'aeroporto di Zurigo sarà staccato dal CPR di Kreuzlingen. All'aeroporto di Ginevra si prevede di spostare l'alloggio per i richiedenti l'asilo fuori dalla zona di transito, in modo da offrire loro spazi più adatti (spazi esterni, camere per famiglie, ecc.). La CNPT prende atto con soddisfazione delle misure adottate.

2.4 Rinvio coatto per via aerea

Nel 2013 la CNPT ha accompagnato 52 voli di rimpatrio forzato per via aerea[7] e 26 trasporti[8] di detenuti fino all'aeroporto. Tutti i voli accompagnati dalla CNPT erano rimpatri di livello 3 e 4 ai sensi dell'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza sulla coercizione (OCoe).[9]

Nell'anno in rassegna, la collaborazione con le autorità d'esecuzione è nuovamente stata molto proficua. Soprattutto in ambito sanitario, in cui secondo la Commissione sono affiorate questioni delicate, si sono potute trovare soluzioni costruttive nel quadro del dialogo istituzionale con le autorità d'esecuzione. A differenza dell'ultimo rapporto, merita una menzione particolare l'ottimo scambio d'informazioni con l'organizzazione che accompagna i viaggi dal punto di vista sanitario (OSEARA SA).

Quanto all'applicazione di misure coercitive, nell'anno in rassegna la CNPT non ha registrato casi di somministrazione coercitiva di tranquillanti. E' accolto con soddisfazione il fatto che

[7] Di questi rimpatri per via aerea è stata osservata l'organizzazione a terra, la fase di volo e la consegna alle autorità nel Paese di destinazione.

[8] Qui per trasporto s'intende il fermo e il trasferimento di uno o più rimpatriandi da un determinato luogo di soggiorno all'aeroporto.

[9] *Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizianegli ambiti di competenza della Confederazione* del 12 novembre 2008, RS 364.3.

sono state emanate istruzioni secondo cui la somministrazione coercitiva di tranquillanti alle persone da rimpatriare è consentita solo in casi eccezionali strettamente limitati, in particolare se l'interessato mette in pericolo sé stesso o terzi.

In riferimento all'immobilizzazione, la Commissione constata che di regola quella integrale viene applicata sui voli speciali in singoli casi appropriati. Dal punto di vista del principio della proporzionalità continua a essere problematica l'immobilizzazione integrale preventiva in caso di resistenza annunciata. Le persone da rimpatriare continuano a essere ammanettate su tutti i voli speciali del livello 4. Tuttavia, la Commissione constata che in singoli casi si rinuncia all'immobilizzazione dei padri in presenza di figli piccoli e giudica positiva quest'evoluzione.

La Commissione ritiene tuttora preoccupante il modo di procedere e l'applicazione non uniforme dei mezzi coercitivi da parte delle autorità cantonali di polizia in occasione dei fermi e del trasporto all'aeroporto. Nell'anno in rassegna, la Commissione ha constatato singoli casi in cui è stata presa d'assalto la cella; un modo di procedere che ha ritenuto sproporzionato a causa del pericolo implicito che la situazione degenerasse. Ha inoltre osservato alcuni trasporti in cui le persone sono state immobilizzate integralmente per ore in un furgone cellulare attraverso tutta la Svizzera. In un caso è stata impiegata anche una sedia a rotelle, cosa che la Commissione giudica affatto preoccupante. Nel dialogo con le autorità d'esecuzione, la CNPT ha più volte fatto presente la necessità di armonizzare l'applicazione delle misure coercitive e constata con soddisfazione che la questione sarà affrontata dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP).

Nell'anno in rassegna, la Commissione ha più volte affrontato il problema della separazione dei membri di una famiglia, in particolare dei genitori e dei figli. Anche in questo contesto ha constatato che l'interpretazione del bene del minore è causa di notevoli divergenze nella prassi. La CNPT osserva che quando si separa un minore dai suoi genitori occorre sempre tenere conto del bene del minore. Inoltre, constata che in singoli casi il rinvio di membri di una stessa famiglia avviene in diverse tappe

e ritiene che, alla luce del diritto al rispetto della vita familiare di cui all'articolo 8 della Convenzione Europea dei diritti umani (CEDU)[10], questa prassi sia problematica.

[10] RS 0.101.

Programma delle priorità 2013: Conformità della detenzione nei reparti di alta sicurezza con i diritti umani

3

3.1 Introduzione

Nell'anno in rassegna, la Commissione si è occupata in modo approfondito della detenzione nei reparti di alta sicurezza, esaminando tutti e sei gli stabilimenti svizzeri che dispongono di un siffatto reparto.[11] In base alle cifre a disposizione della CNPT, nel settembre 2013 35 persone erano detenute in Svizzera in un reparto di alta sicurezza. Questi reparti, destinati a detenuti per i quali sussiste un pericolo di fuga o che sono propensi alla violenza e ritenuti non adatti alla detenzione nei reparti normali, divergono tra di loro sia per il modo come sono concepiti sia per la gradazione. Vi sono infatti reparti di alta sicurezza con diversi gradi di isolamento sociale.

Alla luce della loro sistemazione separata, dei contatti sociali limitati e delle poche possibilità di difendere i propri diritti, le persone detenute nei reparti di alta sicurezza sono da considerarsi particolarmente vulnerabili. Nel suo esame la Commissione si è pertanto concentrata sul rispetto degli aspetti inerenti ai diritti umani, cercando di fare chiarezza in merito alla terminologia usata e ai diversi gradi di detenzione praticati.

Sono stati in particolare esaminati i seguenti punti:
- le pertinenti basi legali, in particolare le basi legali cantonali e i regolamenti;
- i motivi d'internamento e le competenze di ordinarlo;
- il diritto di essere sentiti e le possibilità di ricorso;
- le condizioni materiali di detenzione in questi reparti, in particolare i locali a disposizione e le condizioni di spazio;
- il regime di detenzione, in particolare la libertà di movimento e le possibilità di fare sport o esercitare altre attività.

Oltre alle verifiche effettuate in loco, in ottobre 2013 la CNPT ha chiesto ai reparti di alta sicurezza di fornire informazioni dettagliate sui detenuti. Ha in particolare chiesto di poter visionare la decisione d'internamento, i piani d'esecuzione e le perizie psichiatriche. Nel contempo il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) è stato incaricato di redigere uno studio sugli standard con-

[11] Pénitencier de Bochuz (EPO), Strafanstalt Bostadel, Anstalten Hindelbank, Justizvollzugsanstalt Lenzburg e JVA Pöschwies. Per osservazioni dettagliate in merito ai singoli reparti di alta sicurezza cfr. la pubblicazione citata nella nota no. 4.

cernenti l'attuazione conforme ai diritti umani della detenzione di alta sicurezza.[12]

3.2 Prescrizioni internazionali sulla segregazione cellulare

a. Definizione e norme

La Dichiarazione di Istanbul del 9 dicembre 2007 sull'applicazione e gli effetti della segregazione cellulare definisce questo tipo di detenzione una forma d'isolamento fisico di persone che passano in cella da 22 a 24 ore al giorno. È di regola prevista una passeggiata solitaria di un'ora e i contatti sociali con altre persone o con il mondo esterno sono ridotti al minimo. La segregazione cellulare è inoltre caratterizzata da un ambiente povero di stimoli e monotono.[13] Si tratta di una forma di detenzione praticata in tutti gli Stati, che tuttavia la applicano per scopi divergenti. Nella maggior parte dei casi è una misura disciplinare oppure una misura tesa a proteggere persone vulnerabili, a incarcerare autori di reati pericolosi o che potrebbero fuggire oppure a ristabilire l'ordine nello stabilimento.[14]

La detenzione di alta sicurezza esaminata dalla CNPT è, come illustrato sopra, una segregazione cellulare a cui si ricorre soprattutto per incarcerare autori pericolosi o che potrebbero fuggire. Qui di seguito si illustrano le pertinenti norme internazionali.

In merito alla detenzione di alta sicurezza occorre esaminare innanzitutto la conformità con il divieto di tortura, nonché di pene o trattamenti inumani o degradanti ai sensi degli articoli 1 e 16 della Convenzione dell'ONU contro la tortura, dell'articolo 7 del Patto

[12] Künzli Jörg/Frei Nula, Spring Alexander, *Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, perizia all'attenzione del comitato direttivo DFGP/DFAE, Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), Berna, marzo 2014, consultabile all'indirizzo: <http://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/140602_Gutachten_Hochsicherheitshaft.pdf> (consultato il 16 giugno 2014).

[13] Juan E. Méndez, *Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, AG, 5 agosto 2011, A/66/268, n. 25, consultabile all'indirizzo: <http://solitaryconfinement.org/uploads/SpecRapTortureAug2011.pdf> (consultato il 10 giugno 2014).

[14] Ibid., Ziff. 40. The justifications provided by States for the use of solitary confinement fall into five general categories:
(a) To punish an individual (as part of the judicially imposed sentence or as part of a disciplinary regime);
(b) To protect vulnerable individuals;
(c) To facilitate prison management of certain individuals;
(d) To protect or promote national security;
(e) To facilitate pre-charge or pretrial investigations.

dell'ONU sui diritti politici e civili e dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei diritti umani (CEDU).[15] È determinante anche l'articolo 10 del Patto dell'ONU sui diritti politici e civili, che d'altronde sancisce anche il diritto a condizioni di detenzioni che rispettino la dignità umana.[16] Per giudicare la conformità della detenzione di alta sicurezza con i diritti umani sono infine rilevanti anche il rispetto della vita privata e familiare secondo l'articolo 8 CEDU, intaccato a causa della limitazione dei contatti sociali, e il rispetto delle garanzie procedurali fondamentali (art. 6 e 13 CEDU).[17]

L'ONU e il Consiglio d'Europa hanno inoltre emanato diversi standard e raccomandazioni per la segregazione cellulare. Si tratta in particolare degli «Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners»[18] e delle «Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty».[19] A livello europeo fungono da punto di riferimento i principi europei sull'esecuzione delle pene[20] e gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura.[21]

Dalla giurisprudenza degli organi dell'ONU, in particolare del Comitato per i diritti umani (HRA) e del Comitato contro la tortura (CAT), si può evincere che una segregazione cellulare prolungata può in certi casi avvicinarsi a un trattamento inumano o a una violazione del divieto di tortura.[22] Ciò dipende tuttavia dalle circostanze

---

[15] Cfr. anche Künzli et al., pag. 15.

[16] Voir *Observation générale n° 29 États d'urgence (art. 4)*, CCPR, 31 agosto 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, n. 13 (a), consultabile all'indirizzo: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en> (consultato il 12 giugno 2014).

[17] Künzli et al., pag. 16.

[18] *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners,* ECOSOC, 31 luglio 1957, resolutions 663 C (XXIV), consultabile all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx> (consultato il 12 giugno 2014).

[19] *Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty,* AG, 14 dicembre 1990, A/RES/45/113, consultabile all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/JuvenilesDeprivedOfLiberty.aspx> (consultato il 13 giugno 2014).

[20] *Regole penitenziarie europee,* Consiglio d'Europa, 11 gennaio 2006, Raccomandazione Rec(2006)2, n. 53.1 - 53.7, consultabile all'indirizzo: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/documentation/empfehlung-europarat-i.pdf> (consultato il 16 giugno 2014).

[21] *CPT standards,* CPT, 2013, CPT/Inf/E (2002) 1, consultabile all'indirizzo: <http://www.cpt.coe.int/fr/documents/fra-standards-scr.pdf> (consultato il 13 giugno 2014).

[22] *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies,* HRI, 27 maggio 2008, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), observation générale n° 20; *Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,* AG, 28 luglio 2008, A/63/175, § 80; *Rapport sur la visite au Paraguay du Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,* CAT, 7 giugno 2010, CAT/OP/PRY/1, ch. 185.

del caso concreto. Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), che ha definito la segregazione cellulare un «imprisonment within prison»[23], vi è violazione dell'articolo 3 CEDU se è raggiunta una determinata soglia di gravità, ossia se una persona è completamente segregata senza alcuna possibilità di contatto sociale. La Corte EDU ritiene che un totale isolamento fisico e sociale possa distruggere la personalità e vada pertanto equiparato a un trattamento inumano.[24] Secondo la Corte EDU una segregazione cellulare ordinata a tempo indeterminato è comunque inumana.[25] Per contro, la Corte EDU ritiene che la mera limitazione del contatto con il mondo esterno dove rimane la possibilità di ricevere visite di esterni costituisca un isolamento soltanto parziale che non rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 3 CEDU.[26]

b. Durata ammissibile e ripercussioni della segregazione cellulare

In un rapporto sulla segregazione cellulare destinato all'Assemblea generale dell'ONU, in cui ha presentato agli Stati membri una serie di principi e raccomandazioni, il relatore speciale dell'ONU sulla tortura ha osservato quanto segue: «Quanto più a lungo dura la segregazione cellulare o quanto più grande è l'incertezza in merito alla sua durata, tanto maggiore è il rischio che il detenuto subisca un danno grave e irreversibile, fino a costituire un trattamento o una pena crudele, inumana o degradante oppure addirittura una tortura».[27] Secondo il relatore speciale una segregazione cellulare superiore a 15 giorni[28] può nel singolo caso essere critica. Ha pertanto invitato gli Stati a tenere conto del principio di proporzionalità nel fissarne la durata.[29] Appare in ogni caso scientificamente incontesta-

[23] Corte EDU, Csüllög c. Ungheria (Ricorso n. 30042/08), 7 giugno 2011, § 31.

[24] Ibid., §§ 31 und 38.

[25] Corte EDU, Ilascu e altri c. Moldova e Russia (Ricorso n. 48787/99/8), luglio 2004, Reports 2004-VII, § 243 citato in Künzli et al., pag. 15.

[26] Corte EDU, Ramirez Sanchez c. Francia (Ricorso n. 59450/00), 4 luglio 2006, § 36 : «However, where the individual can receive visitors and write letters, have access to television, books and newspapers and regular contact with prison staff or visit with clergy or lawyers on a regular basis, isolation is "partial", and the minimum threshold of severity — which the European Court of Human Rights considers necessary to find a violation of article 3 of the European Convention on Human Rights — is not met.»

[27] Ibid., §§ 58 e 79 (trad.).

[28] In alcuni casi sembrano essere stati constatati danni, in particolari alle strutture cerebrali, già dopo 15 giorni. Cfr. p. es. Stuart Grassian, „Psychiatric Effects of Solitary Confinement", *Journal of Law and Policy*, vol. 22 (2006), pag. 325.

[29] Ibid., p. 90.

to il fatto che a partire da una determinata durata la segregazione cellulare severa si ripercuota sulla psiche umana e possa modificare la personalità.[30] Alcuni studi hanno mostrato che le persone detenute a lungo in un ambiente isolato e povero di stimoli sviluppano un'incapacità di reagire in modo normale. La segregazione cellulare sembra essere particolarmente dannosa per le persone che già soffrono di turbe psichiche, poiché queste ultime tendono a intensificarsi. Singoli studi hanno inoltre dimostrato che è soprattutto l'incertezza in merito alla durata della segregazione ad avere ripercussioni negative sulla psiche dei detenuti e a causare psicosi, paure, depressioni, odio, turbe cognitive, paranoie e comportamenti autolesivi.[31] Va inoltre preso sul serio il fatto, anch'esso scientificamente accertato, che per i detenuti una lunga segregazione cellulare comporta comunque difficoltà nell'interazione sociale che rendono più difficile o impossibile il reinserimento nell'esecuzione ordinaria.[32]

Alla luce delle precedenti osservazioni, occorre ora accertare se dalla giurisprudenza internazionale si possono evincere prescrizioni in merito alla durata ammissibile della detenzione di alta sicurezza. La Corte EDU ha ad esempio giudicato che una durata di tre anni violi l'articolo 3 CEDU.[33] Nel caso in esame sono state decisive le condizioni concrete di detenzione e il fatto che il detenuto non aveva alcuna possibilità di intrattenere contatti sociali. In un altro caso la Corte EDU ha espresso grande perplessità in merito a una segregazione cellulare di otto anni e due mesi e ha esortato le autorità a riesaminare la necessità della misura alla luce del principio di proporzionalità.[34] Nella medesima sentenza la Corte EDU ha osservato che più aumenta la durata della segregazione cellulare tanto più dettagliati e plausibili devono essere i motivi che giustificano un prolungamento.[35] Ne risulta che nell'ordinare o prolungare una segregazione cellulare di lunga

[30] Per un'analisi dettagliata dei sintomi causati dalla segregazione cellulare, cfr. p. es. Grassian & Friedman (1986); Grassian (2006); Haney & Lynch (1997); Haney (2003); Scharff-Smith (2006).

[31] Cfr. Sourcebook on solitary confinement, pag. 21. Anche Stuart Grassian, „Psychiatric Effects of Solitary Confinement", *Journal of Law and Policy,* vol. 22 (2006), pag. 348.

[32] Ibid., pag. 333.

[33] Corte EDU, A.B. c. Russia (Ricorso n. 1439/06), 14 ottobre 2010, § 135.

[34] Corte EDU, Ramirez Sanchez c. Francia (Ricorso n. 59450/00), 4 luglio 2006, § 136.

[35] Ibid., § 139.

durata i requisiti posti ai principi procedurali devono essere elevati e verificati costantemente alla luce del principio di proporzionalità.[36]

c. Garanzie procedurali

Nel settore della segregazione cellulare, il rispetto di garanzie procedurali minime è, come già detto, fondamentale[37], poiché permette di rimediare alla particolare vulnerabilità del detenuto segregato dal mondo esterno. Ne consegue che occorre garantire la verifica periodica da parte di un'autorità indipendente di tale regime di detenzione e la possibilità dei detenuti di impugnare la decisione nell'ambito di un procedimento amministrativo.[38] Per tale motivo tutte le decisioni connesse alla segregazione cellulare devono essere documentate per scritto e rese accessibili agli interessati e ai loro rappresentanti legali con l'indicazione dell'autorità che ha reso la decisione, dei motivi e della durata.[39] Inoltre, la persona dovrebbe essere informata sul comportamento che deve assumere per essere liberata dalla segregazione cellulare.[40]

d. Forma della segregazione cellulare – condizioni concrete di carcerazione

Per giudicare la conformità della segregazione cellulare sono determinanti, come già illustrato sopra, anche le condizioni concrete di carcerazione, in particolare le dimensioni della cella e l'accesso alla luce del giorno e all'aria fresca, come pure il regime di detenzione applicato e le possibilità di movimento connesse a tale regime. La segregazione cellulare può già essere definita inumana se le condizioni concrete di detenzione non soddisfano requisiti minimi, quali in particolare quelli sanciti dalle regole standard minime dell'ONU per il trattamento di detenuti. È il caso ad esempio se la cella non dispone

[36] Cfr. Künzli et al., pag. 7. In tale contesto anche: Corte EDU, Iorgov c. Bulgaria (Ricorso n. 40653/98), 11 marzo 2004, § 84.

[37] Voir Juan E. Méndez, *Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment,* AG, 5 agosto 2011, A/66/268, n. 89 segg, consultabile all'indirizzo: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/445/71/PDF/N1144571.pdf? OpenElement> (consultato il 10 giugno 2014).

[38] Ibid., n. 95 e 96.

[39] Ibid., n. 93.

[40] Ibid., n. 94.

degli impianti sanitari necessari e se non è possibile accedere alla luce del giorno e/o all'aria fresca.[41] Inoltre, ogni persona in segregazione cellulare deve avere la possibilità di muoversi quotidianamente almeno un'ora all'aria aperta.[42] Anche la pratica dello sport o di altre attività, i contatti umani (meaningful human contact) all'interno dello stabilimento e con l'esterno grazie a visite di esterni, in particolare familiari, dovrebbero essere permessi.[43]

3.3 Constatazioni e raccomandazioni nel settore della carcerazione di alta sicurezza in Svizzera

a. Basi legali federali

In virtù dell'articolo 78 lettera b del Codice penale svizzero (CP) la segregazione cellulare può essere ordinata a tutela del detenuto o di terzi. All'articolo 78 lettera b CP corrisponde, nell'ambito dell'esecuzione di misure, l'articolo 90 CP; secondo il suo capoverso 1 lettera b la segregazione cellulare può essere ordinata a tutela del collocato medesimo o di terzi. L'articolo 90 capoverso 1 lettera a CP permette inoltre di ordinare la segregazione per motivi terapeutici.[44] Per l'esecuzione della carcerazione di alta sicurezza sono altresì determinanti i principi di cui agli articoli 74 e 75 CP, secondo i quali i diritti dei detenuti possono essere limitati soltanto nella misura in cui la privazione della libertà e la convivenza nell'istituzione d'esecuzione lo richiedano.

La giurisprudenza del Tribunale federale ha precisato le condizioni per una segregazione cellulare di lunga durata a tutela di terzi. Essa deve rispettare i presupposti dell'articolo 36 della Costituzione federale (Cost.): fondarsi su una base legale formale, essere giustificata da un interesse pubblico e proporzionata allo scopo. In altre parole, la segregazione cellulare deve essere la misura idonea e ragionevole

[41] *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners,* ECOSOC, le 31 luglio 1957, resolutions 663 C (XXIV), ch. 11, 12 et 13, consultabile all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx> (consultato il 12 giugno 2014).

[42] Ibid., n. 21.

[43] Ibid., n. 53.

[44] Künzli et al., pag. 9.

per tutelare terzi.[45] Anche il Tribunale federale osserva in particolare che tale misura non può essere imposta a tempo indeterminato.[46] In un'ulteriore sentenza, il Tribunale federale ha chiarito che la segregazione cellulare può ledere la dignità umana se le condizioni di carcerazione sono particolarmente gravi, ad esempio a causa della lunga durata, delle dimensioni ridotte della cella, della poca luce, dell'alimentazione insufficiente e della limitazione eccessiva dei contatti con il mondo esterno.[47]

b. Basi legali cantonali

Non tutte le legislazioni cantonali precisano le disposizioni federali sulla segregazione cellulare. Vi sono quindi in parte notevoli divergenze tra i singoli Cantoni.[48] I Cantoni Vaud e Zurigo dispongono di disposizioni relativamente dettagliate contenute in leggi o ordinanze, sulle quali ci soffermeremo brevemente qui di seguito.

Nel Canton Zurigo la possibilità di ordinare la segregazione cellulare per mantenere o ristabilire la sicurezza o l'ordine dello stabilimento è prevista esplicitamente dalla legge cantonale sull'esecuzione della giustizia.[49] Gli articoli 122 capoverso 4 e 130 dell'ordinanza sull'esecuzione della giustizia si riferiscono alle competenze decisionali e alla forma della segregazione cellulare. Tuttavia nella legge e nell'ordinanza non vi sono indicazioni né in merito alla durata della misura né in merito alle garanzie procedurali. Queste ultime sono elencate in modo dettagliato negli articoli 7 e 8 del regolamento interno dello stabilimento di Pöschwies (HO Pöschwies). Vi si menziona esplicitamente che l'internamento può avvenire soltanto mediante una decisione scritta della direzione dello stabilimento accompagnata dall'indicazione dei rimedi giuridici e dai motivi. Il regolamento interno stabilisce inoltre che al detenuto va concesso il diritto di essere sentito e che l'internamento deve essere periodi-

[45] Decisione del Tribunale federale 6B_241/2008 del 12 giugno 2008, consid. 3.3.

[46] Ibid, consid. 3.3.2.

[47] Decisione del Tribunale federale DTF 123 I 221, pag. 233.

[48] Lo conferma anche lo studio di Künzli et al., pag. 10.

[49] § 23a lett. d StJVG del 19 giugno 2006 (RS. 331). Occorre tuttavia discutere l'assenza di una pertinente base legale nell'art. 78 lett. b CP.

camente riesaminato, senza tuttavia precisarne la frequenza. Infine, lo stabilimento di Pöschwies è l'unico a rinviare esplicitamente al principio di proporzionalità, di cui va tenuto debitamente conto nel fissare la durata della misura.[50]

Nel Canton Vaud i principi della segregazione cellulare sono sanciti in un'ordinanza e descritti in modo chiaro con l'indicazione della durata, delle competenze decisionali e delle garanzie procedurali.[51] Il Canton Vaud è l'unico Cantone che designa in un'ordinanza l'organo cui compete la decisione di ordinare l'internamento nel reparto di alta sicurezza.[52] L'articolo 135 RSC prevede la verifica periodica dopo sei mesi e descrive in modo preciso il modo in cui va applicato il diritto di essere sentiti. Inoltre, l'ordinanza contiene indicazioni dettagliate sulle modalità d'esecuzione della carcerazione di alta sicurezza. Su raccomandazione della CNPT, nell'agosto 2013 è stata emanata un'ulteriore direttiva che precisa lo scopo e l'utilizzazione della segregazione cellulare nei singoli stabilimenti.[53]

Nel Canton Berna le modalità d'esecuzione della carcerazione di alta sicurezza negli stabilimenti di Hindelbank e Thorberg non sono disciplinati nella legge bensì in regolamenti. Tali regolamenti menzionano come motivo della segregazione la tutela di terzi e contengono indicazioni sulla forma concreta dell'esecuzione. In particolare stabiliscono anche che l'internamento nel reparto di sicurezza del livello I può essere ordinato soltanto su decisione esplicita dell'autorità competente.[54]

Nel Canton Argovia l'ordinanza sull'esecuzione delle pene e delle misure prevede la delega alla direzione dello stabilimento della competenza di ordinare la carcerazione di alta sicurezza. Nel pertinente stabilimento esiste un regolamento per il reparto di sicurezza I che

[50] Cfr. anche Künzli et al., pag. 24.

[51] Art. 133 segg. du *Règlement sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSC)* del 24 gennaio 2007 (RS 340.01.1).

[52] Ibid., Art. 134 RSC.

[53] Directive interne n. 23 del 21 agosto 2013.

[54] Quanto alle modalità d'esecuzione, il livello di sicurezza 1 corrisponde alla segregazione cellulare, ragion per cui in questa sede non ci si occupa del livello di sicurezza 2.

contiene indicazioni dettagliate sulle modalità d'esecuzione e prevede in particolare un allentamento graduale in caso di buona condotta. Il regolamento interno disciplina inoltre le competenze, la verifica periodica dopo sei mesi e la forma concreta dell'esecuzione.

Da quanto illustrato risulta chiaramente che i disciplinamenti cantonali differiscono in parte notevolmente per quanto riguarda il livello e la densità normativi.[55] Benché in alcuni Cantoni esistano disciplinamenti in leggi formali, nella maggior parte degli stabilimenti la carcerazione di alta sicurezza è concretata in un regolamento interno, in una direttiva o in un piano di gestione.[56]

In base alle considerazioni di cui sopra, la Commissione ritiene che sia urgentemente opportuno armonizzare le basi legali nel settore della carcerazione di alta sicurezza. Esorta quindi la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e i tre concordati sull'esecuzione delle pene a raggiungere un'armonizzazione in questo settore.

c. Motivi d'internamento e garanzie procedurali

Dal confronto di tutte le istruzioni e i regolamenti interni sulla carcerazione di alta sicurezza si evince un quadro eterogeneo per quanto riguarda i motivi d'internamento e il rispetto delle garanzie procedurali.[57] Come illustrato sopra, in alcuni Cantoni il pericolo di fuga e il turbamento dell'ordine e della sicurezza dello stabilimento sono considerati motivi sufficienti per la segregazione cellulare.[58] Si tratta tuttavia di motivi non previsti dall'articolo 78 lettera b CP, per cui occorre chiedersi se siano leciti.[59]

In occasione dell'esame delle decisioni d'internamento la CNPT ha inoltre constatato che la carcerazione di alta sicurezza è ordina-

[55] Künzli et al., pag. 20.

[56] Al momento della visita della CNPT lo stabilimento concordatario di Bostadel era provvisto soltanto di un piano di gestione.

[57] Per un'analisi dettagliata dei singoli regolamenti interni, cfr. Künzli et al., pag. 21 segg.

[58] È il caso nei Cantoni Argovia, Berna e Zurigo.

[59] In tal senso ad esempio Künzli et al., pag. 18.

ta anche nei confronti di detenuti che avevano più volte turbato l'ordine dello stabilimento e per i quali lo stabilimento non sapeva più quali altre misure adottare. Secondo la Commissione, in questi casi sono state confuse la fattispecie del turbamento dell'ordine dello stabilimento, applicata in ambito disciplinare, e quella della minaccia per terzi per la quale va ordinata la carcerazione di alta sicurezza. Anche lo studio della CSDU giunge alla stessa conclusione osservando che vi è il pericolo latente che la segregazione di detenuti renitenti sia una «misura disciplinare camuffata».[60] La Commissione raccomanda alle autorità d'esecuzione di rinunciare a ordinare la segregazione cellulare in caso di pericolo di fuga o di turbamento della gestione dello stabilimento e di garantire che i motivi della carcerazione di alta sicurezza siano chiaramente distinti dall'ambito disciplinare.

La maggior parte delle basi cantonali prevede una verifica periodica della misura dopo sei mesi. Il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) ha criticato tale periodicità in occasione della sua ultima visita in Svizzera definendola uno schematismo sproporzionato.[61] Il CPT ha raccomandato di procedere a una verifica almeno ogni tre mesi. Anche per quanto riguarda le garanzie procedurali le basi cantonali sono in parte lacunose. Come osservato sopra, sotto il profilo dei diritti umani tali garanzie sono tuttavia fondamentali per cui occorre tenerne conto in modo particolare in occasione dell'internamento nel reparto di alta sicurezza.

Nel quadro delle sue verifiche la Commissione ha constatato notevoli differenze per quanto concerne il rispetto delle garanzie procedurali formali e materiali. In alcuni casi esaminati dalla CNPT la pertinente decisione non chiariva la periodicità delle verifiche e non era possibile accertare se ai detenuti era stato effettivamente concesso il diritto di essere sentiti. In un singolo caso la Commissione ha constatato che la carcerazione di alta sicurezza era stata ordinata senza limite temporale e mantenuta per anni senza una

[60] Ibid., pag. 19.

[61] *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen popur la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 10 au 20 octobre 2011*, Strasburgo 25 ottobre 2012, CPT/Inf (2012) 26, n. 53, consultabile all'indirizzo: <http://www.cpt.coe.int/documents/che/2012-26-inf-fra.pdf> (consultato il 12 giugno 2014).

verifica formale e senza chiarire se fosse ancora necessaria. Nei casi di prolungamento la motivazione era a volte insufficiente e documentata lacunosamente. Inoltre, nella maggior parte dei casi mancavano i cosiddetti obiettivi dell'esecuzione oppure lo stabilimento non si sforzava a reinserire i detenuti nell'esecuzione ordinaria. La Commissione rammenta che secondo la giurisprudenza della Corte EDU e del Tribunale federale la segregazione cellulare a tempo indeterminato[62] viola l'articolo 3 CEDU.[63] Raccomanda pertanto alle autorità cantonali di conferire alle autorità d'esecuzione la competenza di ordinare l'internamento, di garantire che un organo indipendente ne riesamini periodicamente, al minimo ogni tre mesi[64], la necessità e di provvedere affinché un eventuale prolungamento sia sufficientemente motivato. In tale contesto occorre tenere conto del fatto che con la progressiva durata della misura i requisiti posti alla motivazione diventano più severi. Le decisioni rilevanti devono inoltre essere accuratamente documentate, comprensibili e accessibili in ogni momento alle persone segregate. Il detenuto deve avere il diritto di essere sentito, essere in possesso di una copia della decisione e informato delle possibilità di ricorso.

d. Internamento di persone con turbe psichiche

L'internamento in reparti di alta sicurezza di persone con malattie psichiche gravi o acute non curate rappresenta, secondo la Commissione, un altro problema preoccupante.[65] La Commissione ha spesso incontrato persone con forti turbe psichiche che in alcuni casi si trovavano da anni in carcerazione di sicurezza. Dalle perizie psichiatriche consultate dalla Commissione risultava che il pericolo per terzi era riconducibile in gran parte alle turbe psichiche o vi era strettamente connesso. Si è già detto sopra delle ripercussioni negative della segregazione cellulare sulle persone particolarmente vulnerabili; nel presente contesto va sottolineato il fatto che l'isolamento risultante dalla segregazione cellulare ha ripercussioni

[62] Si tratta di casi isolati negli stabilimenti di Hindelbank, Lenzburg, Pöschwies e Thorberg.

[63] Cfr. anche Künzli et al., pag. 39.

[64] Lo raccomanda anche il Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT). Cfr. *21e Rapport général du CPT,* CPT, 1er agosto 2010 – 31 luglio 2011, n. 57 lett. c, consultabile all'indirizzo: <http://www.cpt.coe.int/fr/annuel/rapp-21.pdf> (consultato il 13 giugno 2014).

[65] Cfr. Künzli et al., pag. 26 segg.

negative su determinate turbe psichiche e tende a intensificarle.[66] A questo si aggiunge che pochissimi reparti di alta sicurezza sono attrezzati per assistere e curare persone che soffrono di malattie psichiche. Nel caso di queste persone l'esecuzione della carcerazione di alta sicurezza è di fatto una mera misura di sicurezza, che in assenza delle terapie appropriate ostacola o rende impossibile qualsivoglia allentamento del regime di detenzione.

In occasione delle sue visite, anche il CPT ha ripetutamente sottolineato questo problema, esortando le autorità a garantire in particolare che le persone affette da turbe psichiche siano sottoposte a terapie in istituti psichiatrici adeguati invece di essere rinchiuse nei reparti di alta sicurezza.[67] La Commissione raccomanda alle autorità cantonali di cercare soluzioni appropriate per alloggiare e curare in istituti psichiatrici chiusi le persone che, a causa delle loro turbe psichiche, costituiscono un pericolo per terzi.

e. Condizioni materiali e regime di detenzione

Di regola la detenzione di alta sicurezza è eseguita nei reparti di alta sicurezza dei grandi stabilimenti di esecuzione delle pene che adempiono standard di sicurezza più elevati (cfr. sopra). Tali reparti hanno cortili di passeggio separati e protetti di dimensioni divergenti. In alcuni sono a disposizione locali di soggiorno o di lavoro oppure palestre. Le celle sono di dimensioni appropriate in tutti gli stabilimenti (12m^2) e dispongono di una toilette e di sufficiente luce naturale.[68]

Il regime di detenzione si basa sull'esecuzione della segregazione cellulare e quindi i detenuti passano di regola 23 ore al giorno nella propria cella e possono passeggiare liberamente da soli nel cortile per un'ora. Inoltre i detenuti possono svolgere attività limitate, che consistono in lavori semplici eseguiti in cella. Soltanto gli stabilimenti debitamente attrezzati offrono la possibilità di svolgere

[66] Cfr. Grassian (2006), pag. 348.

[67] Cfr. *Rapport au Conseil fédéral suisse relatif à la visite effectuée en Suisse par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 24 septembre au 5 octobre 2007,* Strasburgo 13 novembre 2008, CPT/Inf (2008) 33, n. 138.

[68] Per una descrizione dettagliata dei singoli stabilimenti cfr. Künzli et al., pag. 12 segg.

attività sportive.[69] Basandosi sugli standard internazionali, soprattutto quelli del CPT[70], la Commissione ritiene che la detenzione in cella per 23 ore al giorno non tenga sufficientemente conto del principio di proporzionalità. Raccomanda pertanto alle direzioni degli stabilimenti di ampliare le offerte di occupazione nonché di attività sportive e di tempo libero e di permettere ai detenuti di accedervi tenendo conto delle peculiarità del singolo caso.

In caso di segregazione cellulare i contatti con il mondo esterno sono estremamente limitati, ma, conformemente ai pertinenti standard internazionali, non dovrebbero essere del tutto vietati (cfr. sopra).[71] Esiste, con diverse restrizioni, la possibilità di scrivere lettere, telefonare o ricevere visite.[72] Nella maggior parte dei reparti di alta sicurezza i detenuti e i visitatori, anche i familiari, sono divisi da un vetro.[73] In singoli casi, in cui i detenuti si trovavano da più anni in segregazione cellulare, sono state concesse deroghe in seguito a buona condotta.[74] La Commissione ritiene che le limitazioni dei contatti con il mondo esterno dei detenuti nei reparti di alta sicurezza non dovrebbero essere oggetto di una regolamentazione schematica, bensì tenere conto delle esigenze del singolo caso. La Commissione raccomanda pertanto alle direzioni degli stabilimenti di esaminare la necessità delle limitazioni alla luce del principio di proporzionalità e in particolare di adeguarle nel caso di una detenzione di lunga durata. Nell'ambito della pianificazione dell'esecuzione, la Commissione raccomanda di promuovere in modo mirato e per quanto possibile i contatti sociali all'interno dello stabilimento, in particolare con altri detenuti e con il personale.[75]

[69] Al momento della verifica da parte della CNPT ciò era il caso soltanto negli stabilimenti di Bochuz e Bostadel. Cfr. tuttavia anche la descrizione più recente di Künzli et al., pag. 56, secondo cui è stata allestita una palestra anche negli stabilimenti di Hindelbank e Lenzburg.

[70] Cfr. *21e Rapport général du CPT,* CPT, 1er agosto 2010 – 31 luglio 2011, ch. 57, consultabile all'indirizzo: <http://www.cpt.coe.int/en/annual/rep-21.pdf> (consultato il 11 giugno 2014) ; Ma cfr. anche le osservazioni di Künzli et al., p. 57.

[71] Cfr. le osservazioni di Künzli et al., pag. 47 segg.

[72] Ibid., pag. 50; cfr. anche i rapporti della CNPT su Bostadel, Bochuz, Hindelbank, Lenzburg, Pöschwies e Thorberge.

[73] Cfr. anche Künzli et al., pag. 49.

[74] Ciò era il caso nello stabilimento di Pöschwies.

[75] Cfr. Künzli et al., pag. 51 segg. e le raccomandazioni della CNPT agli stabilimenti Hindelbank e Pöschwies.

3.4 Conclusioni

La conformità della detenzione di alta sicurezza con i diritti umani va sempre giudicata tenendo conto delle circostanze del caso concreto. Dalla giurisprudenza internazionale si possono tuttavia evincere alcuni standard fondamentali che fungono da guida per l'esecuzione della detenzione di alta sicurezza in Svizzera. Per quanto riguarda l'ordine, la durata e la forma, tale tipo di detenzione deve soprattutto soddisfare severi requisiti relativi alla proporzionalità.[76] Inoltre, va ordinata soltanto in casi eccezionali limitati.[77] Si tratta quindi di una misura di ultima ratio che deve essere appropriata allo scopo di proteggere terzi. Con la progressiva durata della misura i requisiti posti alla sua motivazione diventano più severi e di conseguenza aumenta la pressione per le autorità d'esecuzione e la direzione dello stabilimento di reintegrare il detenuto nell'esecuzione ordinaria della pena. L'aumento massiccio del numero di persone in detenzione di sicurezza, di cui una parte soffre di gravi turbe psichiche, è dovuto al fatto che tali persone non sono più giudicate idonee a essere accolte in un istituto psichiatrico. Questa evoluzione ha portato a una distorsione dello scopo della detenzione di alta sicurezza che sotto il profilo dei diritti fondamentali e umani solleva questioni che, secondo la commissione, vanno urgentemente chiarite.

[76] Per un quadro dettagliato cfr. Künzli et al., pag. 7.

[77] *Regole penitenziarie europee,* Consiglio d'Europa, 11 gennaio 2006, Raccomandazione Rec(2006)2, n. 60.5., consultabile all'indirizzo: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/straf_und_massnahmen/documentation/empfehlung-europarat-i.pdf> (consultato il 16 giugno 2014).

Collaborazione con le autorità

4

4.1 Autorità federali

a. Ufficio federale della migrazione (UFM)

Le questioni sollevate dallo scambio di dati medici nell'ambito dei rinvii coatti per via aerea hanno dato luogo a vari incontri sfociati nell'istituzione di un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e degli attori chiave nel settore medico, tra cui la CNPT. Una prima riunione si è svolta nell'ottobre 2013 e vi hanno partecipato le seguenti istituzioni:

- Ufficio federale della migrazione (UFM);
- Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT);
- Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP);
- Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS);
- Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS);
- Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM);
- Federazione dei medici svizzeri (FMH);
- Accademia svizzera delle scienze mediche (ASSM) e Commissione centrale di etica (CCE);
- Oseara SA, l'impresa incaricata della scorta medica.

Lo scopo del dialogo con questi attori fondamentali del settore medico è di unificare il flusso dei dati sanitari e di elaborare delle soluzioni comuni che tengano conto sia del segreto professionale medico sia della necessità di anticipare i rischi medici in maniera soddisfacente. Pur essendo uno dei pochi paesi che garantiscono sistematicamente una scorta medica per il rinvio di persone straniere, la Svizzera è anche l'unico Paese ad applicare sistematicamente misure coercitive. Nell'ambito del dialogo, la CNPT ha in particolare ricordato che la Svizzera dovrebbe dotarsi di una base legale per la somministrazione forzata di medicinali e che, in considerazione del dovere di protezione dello Stato nei confronti di qualsiasi persona privata della libertà, i medici dei penitenziari da una parte e i medici ed il personale sanitario che accompagnano le persone rinviate dall'altra dovrebbero scambiarsi sistematicamente i dati sanitari, in particolare in caso di controindicazioni.

4.2 Autorità cantonali

a. Comitato dei nove della CDDGP

In occasione della riunione di febbraio del Comitato dei nove della CDDGP, la CNPT è stata invitata a presentare il suo programma annuale. La Commissione ha informato il Comitato delle tematiche prioritarie che intende approfondire, ossia i reparti di alta sicurezza e le misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP, e ha presentato una rapida panoramica delle priorità nel settore dei rinvii coatti per via aerea.

4.3 Dialogo con la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera, l'Ufficio federale della migrazione e l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione

A tre riprese è avvenuto uno scambio di opinioni sulle osservazioni e raccomandazioni della CNPT relative ai rinvii coatti per via aerea. Tale dialogo, molto proficuo agli occhi della Commissione, ha permesso di affrontare le questioni più importanti e di adottare misure istituzionali per porre rimedio ad alcuni problemi individuati durante i rinvii.

4.4 Forum sulle questioni connesse ai rinvii coatti per via aerea

Nel quadro del Forum per il monitoraggio dell'esecuzione dei rinvii in virtù della legislazione sugli stranieri, la CNPT ha riunito a due riprese le organizzazioni che vi fanno parte. Le questioni mediche sollevate dall'impiego di misure coercitive, la preparazione delle persone alla partenza e il rinvio di gruppi vulnerabili (in particolare il trattamento riservato alle famiglie con bambini) sono stati i principali oggetti di discussione.

Altri contatti o scambi con organizzazioni partner

5

5.1 Contatti nazionali

a. Società civile

Nel settembre 2013 la CNPT ha organizzato un incontro all'Università di Berna con le organizzazioni della società civile che operano nel settore della protezione dei diritti umani e si occupano di questioni inerenti alla legislazione sull'asilo e sugli stranieri. La Commissione ha informato le organizzazioni presenti sugli sviluppi recenti nei rinvii coatti per via aerea. Intendeva inoltre esplorare la possibilità di dare maggior peso alle proprie raccomandazioni grazie all'appoggio specifico della società civile. In tale occasione la Commissione si è resa conto che sono poche le organizzazioni che s'impegnano su scala nazionale a favore delle persone private della libertà e che quelle esistenti tendono a concentrarsi su iniziative locali e regionali.

b. Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Nel 2013 la CNPT ha partecipato a due riunioni del Consiglio consultivo del Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), di cui è membro.

La CNPT ha sviluppato numerose sinergie con il CSDU. Nel 2013 quest'ultimo ha in particolare realizzato, su incarico dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), uno studio sui regimi di detenzione di alta sicurezza nei penitenziari svizzeri; uno studio che era stato suggerito dalla CNPT. Inoltre, vista l'esperienza in materia di diritti umani del CSDU, la CNPT gli ha conferito un mandato di monitoraggio per la raccolta sistematica della giurisprudenza internazionale e nazionale sulla privazione della libertà.

c. Scambi tra organizzazioni della tutela dei diritti umani e autorità

In seguito alla soppressione del «Bureau pour les droits humains», nel Canton Ginevra è stato creato un gruppo che riunisce gli attori del settore dei diritti umani diretto da Pierre Maudet, consigliere di Stato a capo del Dipartimento della sicurezza. Il gruppo intende garantire lo scambio di opinioni tra lo Stato e gli attori della società civile. La CNPT vi ha partecipato due volte. La discussione si è concentrata soprattutto sul sovraffollamento della prigione di ChampDollon. I casi dei violenti recidivi nel Canton Vaud hanno dato luogo a un altro

scambio di vedute, come pure il progetto della Confederazione di creare centri chiusi per i richiedenti l'asilo recalcitranti e la necessità di diminuire il numero delle persone in carcerazione amministrativa.

5.2 Contatti internazionali

a. Scambio con il Meccanismo nazionale di prevenzione del Senegal

Nel 2013 la CNPT ha accolto una delegazione della commissione omologa del Senegal. Istituito in Senegal nel 2009, l'«Observatoire des Lieux de Privation de Liberté» (ONLPL) si è recato in Svizzera con il sostegno dell'Associazione per la prevenzione della tortura (APT) e su raccomandazione del sottocomitato dell'ONU per la prevenzione della tortura (SPT), per uno scambio d'opinioni con i rappresentanti della CNPT e per unirsi a questi ultimi in occasione di una visita a uno stabilimento. In ottobre, l'ONLPL ha infatti accompagnato la CNPT nella visita al centro per minori di La Clairière, nel Cantone di Ginevra. La Commissione ha presentato all'ONLPL la propria metodologia e le procedure.

b. Conferenza sull'immigrazione e la detenzione in Europa

Nel novembre 2013 la CNPT ha partecipato alla conferenza sull'immigrazione e la detenzione in Europa organizzata dal Consiglio d'Europa e svoltasi a Strasburgo. I Meccanismi nazionali di prevenzione hanno in particolare discusso la necessità di elaborare standard specifici per la carcerazione amministrativa in vista del rinvio, le cui condizioni variano notevolmente da un Paese all'altro. Alla stregua delle regole penitenziarie europee, tali standard dovrebbero definire un quadro comune per tutti i Paesi del Consiglio d'Europa e regolamentare questioni quali la riduzione della libertà di movimento da ammettere solo in misura proporzionale allo scopo di questo tipo di detenzione.

Conto annuale 2013 e preventivo 2014

6

	1.1.2013 -31.12.2013	Preventivo 2014
SPESE	**al 31.12.2013**	
CNPT		
Spese di consulenza membri della Commissione		
Visite agli stabilimenti secondo pianificazione 2014	123'924.00	55'000.00
Visite ad hoc	0.00	5'000.00
5 riunioni plenarie	26'000.00	26'000.00
Riunioni del comitato	7'000.00	7'000.00
Gruppi di lavoro	2'219.00	15'000.00
Convegno strategia	4'131.00	10'000.00
Perizia Università di Berna	10'000.00	10'000.00
Mandato di monitoraggio CSDU	1'890.00	8'000.00
Esperti visite demenza e psichiatria	–	6'000.00
Accompagnamento scientifico visite Commissione	–	10'000.00
Spese d'organizzazione, viaggio e pernottamento	9'666.00	30'000.00
Totale spese di consulenza membri della Commissione	**184'830.00**	**182'000.00**
Spese per il personale		
Totale spese per il personale	**367'537.00**	**357'272.00**

Monitoraggio dell'esecuzione

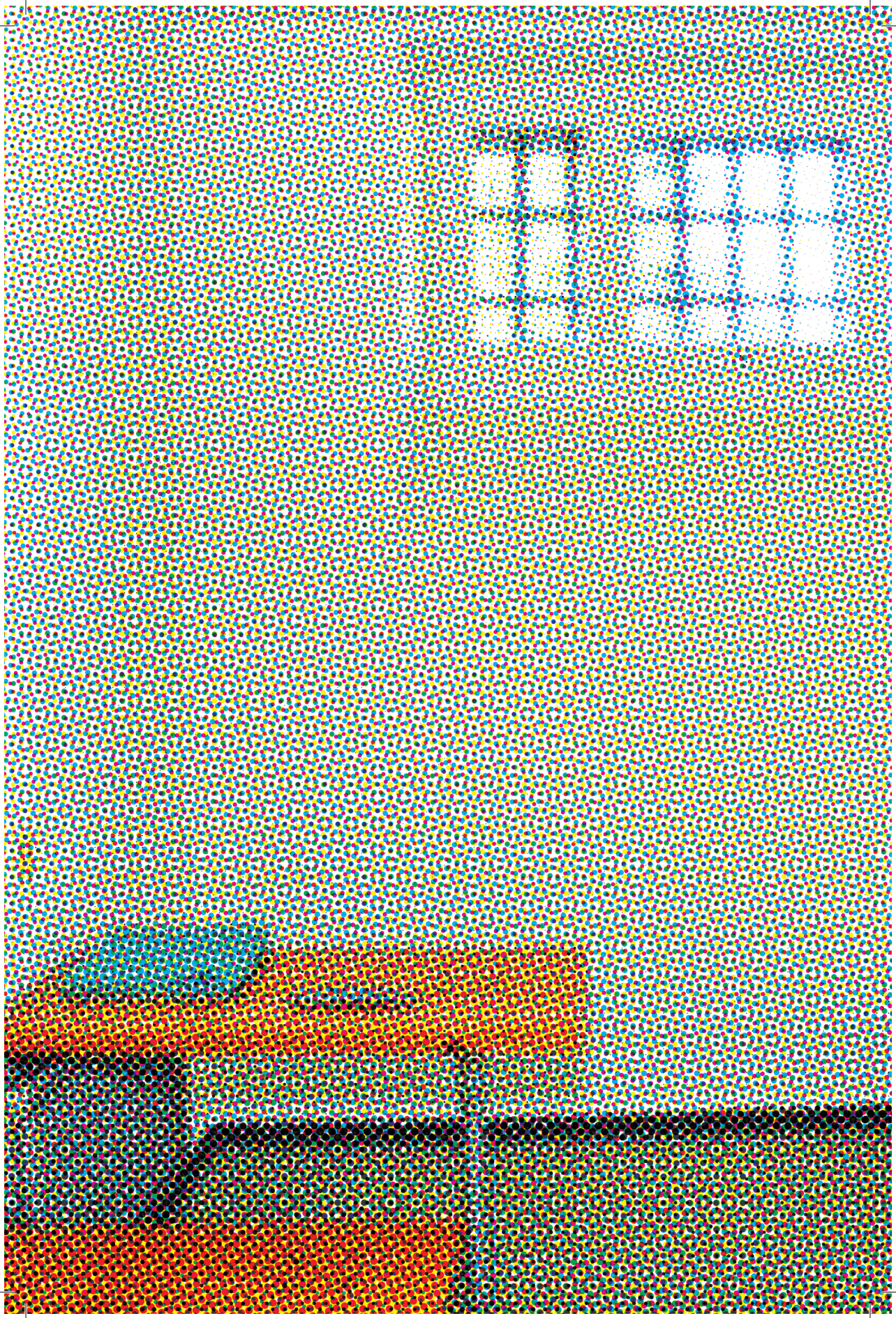
Pool con 12 osservatori

Incontri di scambio due volte l'anno	1'854.00	5'000.00
Spese d'organizzazione, viaggio e pernottamento	2'978.00	10'000.00
Indennità osservatori vuoli i trasferimenti all'aeroporto	95'194.00	95'000.00
Totale spese osservatori	**100'026.00**	**110'000.00**

Spese relazioni pubbliche

Consulenza e comunicazione (redazione rapporto annuale, piano stakeholder e comunicazione, banca dati)	11'174.00	10'000.00
Rapporto annuale layout e grafica	22'210.00	10'000.00
Totale spese relazioni pubbliche	**33'384.00**	**20'000.00**

Rimanenti spese amministrative

Viaggi di servizio/spese/costi riunioni	6'702.00	7'000.00
Articoli d'ufficio, stampati, telefono, posta	179.00	2'000.00
Totale rimanenti spese amministrative	**6'881.00**	**9'000.00**

Totale SPESE	**692'658.00**	**678'272.00**