



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

---

**2017**

---



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)

---

**2017**

---

## Impressum

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

Edizione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura,  
Taubenstrasse 16, 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)  
Taubenstrasse 16, 3003 Berna  
[www.cnpt.admin.ch](http://www.cnpt.admin.ch)

<b>Prefazione del presidente</b>	1
<hr/>	
1. Panoramica generale	5
<hr/>	
2. Attività di controllo nel settore della privazione della libertà	11
<hr/>	
3. Altri contatti e attività	23
<hr/>	
4. L'indipendenza dei meccanismi nazionali di prevenzione (MNP)	31
<hr/>	
Allegato	
Panoramica delle raccomandazioni fornite dalla CNPT nel 2017	47
<hr/>	



## Prefazione del presidente

La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura incarica la Commissione, tra le altre cose, di ispezionare i luoghi di privazione della libertà e di rivolgere *raccomandazioni* alle competenti autorità «al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà».

Nella prassi, questo compito apparentemente semplice si rivela invece una grande sfida. Conformemente a quanto previsto dalla legge, i rapporti redatti dalla Commissione dopo le ispezioni nei luoghi di detenzione contengono osservazioni sulle necessità di miglioramento accompagnate dalle pertinenti raccomandazioni. Tali osservazioni sono immancabilmente connesse a critiche, poiché altrimenti non sarebbero necessarie raccomandazioni. A volte queste valutazioni possono provocare irritazione e stizza. Non sempre i rapporti della Commissione riescono a presentare le critiche in modo tale da essere considerate un invito benevolo a valutare miglioramenti e non un giudizio negativo.

Spesso si rimprovera alla Commissione di constatare solo i punti negativi e di tralasciare quelli positivi. Anche se posso capire molto bene questa obiezione, vorrei ricordare che i sopralluoghi della Commissione sono effettuati da tre fino a cinque persone

che visitano l'istituto di privazione della libertà per uno o due giorni. Ciò consente senz'altro di constatare certe deroghe agli standard o determinate lacune. Sarebbe invece molto più azzardato rilasciare all'istituto, dopo una breve ricognizione della situazione reale, un certificato che ne attesti la gestione esemplare e il trattamento corretto delle persone private della libertà. È vero che possiamo farci un'idea dei buoni rapporti umani quando visitiamo, ad esempio, i locali di lavoro o accompagnamo il personale addetto all'assistenza. Sarebbe tuttavia temerario procedere a una valutazione generale della qualità dell'istituto (e la Commissione non lo fa neppure nel caso di situazioni del tutto insoddisfacenti), poiché sussisterebbe il rischio di conferirgli un marchio di qualità senza averne individuato le lacune. È inevitabile che a volte le constatazioni della Commissione creino malcontento, anche se nella discussione con la direzione e il personale degli istituti i rappresentanti della Commissione si impegnano ad apprezzare anche i lati positivi.

Un'altra difficoltà delle raccomandazioni è definire il destinatario giusto dei rapporti all'autorità competente, trovare la giusta misura e restare nel contempo coerenti. Quando si occupa dei rapporti nella riunione plenaria, la Commissione spesso discute per ore sulla formulazione delle raccomandazioni: queste ultime si rivolgono piuttosto al legislatore, al governo o alla direzione dell'istituto? Come tenere conto di singoli casi critici? Appliciamo un metro di giudizio simile per tutti gli istituti? Le raccomandazioni sono attuabili e, se non lo sono (p. es. per motivi finanziari), la critica va ripetuta (più volte) anche se non ci si aspetta cambiamenti veloci? Rinunciare alla critica significherebbe approvare la situazione? Anche la Commissione, la cui composizione ha subito vari cambiamenti negli otto anni della sua esistenza, sviluppa continuamente i suoi standard, il che può significare che in anni successivi emana nuove raccomandazioni in merito a punti che precedentemente non erano stati criticati. Anche questo solleva interrogativi presso i destinatari; interrogativi che vanno chiariti.

In fin dei conti il fattore determinante per il successo o l'insuccesso delle raccomandazioni è il *dialogo con i responsabili*, che è pertanto probabilmente lo strumento più importante della Commissione. Solo se nei colloqui diretti riusciamo a convincere la direzione degli istituti o gli organi amministrativi d'esecuzione delle pene e i governi della necessità di tenere conto delle raccomandazioni, potranno essere realizzati miglioramenti. D'altra parte, anche per la Commissione questi colloqui sono uno strumento importante per analizzare in modo critico la propria attività e adeguare il proprio punto di vista.

Sono convinto che nei suoi primi otto anni di attività la CNPT abbia svolto bene il suo difficile compito. Desidero ringraziare i membri della Commissione per la vivacità e l'atmosfera gradevole con cui affronta discussioni a volte controverse, la responsabile della segreteria e tutti i collaboratori per la loro elevata professionalità e i nostri partner federali e cantonali cui sono dirette le raccomandazioni per la sincerità e la disponibilità ad accettare critiche.



Alberto Achermann, presidente CNPT



# Panoramica generale

---

1

## 1.1. Priorità strategiche

Nell'anno in rassegna la Commissione si è concentrata sulla verifica dell'attuazione delle sue raccomandazioni nei settori della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri nonché della massima sicurezza. La Commissione ha effettuato 18 ispezioni, constatando in generale che solitamente le autorità seguono le sue raccomandazioni e che gli istituti ispezionati si impegnano ad attuarle.

Nel settore della carcerazione amministrativa retta dal diritto in materia di stranieri la Commissione ha definito insostenibili sotto il profilo dei diritti fondamentali le restrizioni della libertà di movimento, paragonabili a quelle della carcerazione preventiva. Anche le condizioni materiali della detenzione hanno un carattere troppo carcerario, non compatibile con il motivo della privazione della libertà. Ciononostante, singoli istituti hanno realizzato progressi nel regime di detenzione e le condizioni di carcerazione sono nel complesso migliorate.

In occasione delle ispezioni nelle sezioni di massima sicurezza dei penitenziari di Thorberg e Lenzburg, la Commissione ha constatato un miglioramento delle condizioni di detenzione ed ha preso atto con soddisfazione dell'avvio di diverse misure, in particolare in relazione alla durata e alle modalità del trasferimento in tali sezioni.

Nell'anno in rassegna, la Commissione ha dedicato per la prima volta particolare attenzione alle condizioni di detenzione delle donne in carcerazione preventiva nonché in vista di estradizione, constatando notevoli lacune, in particolare per quanto riguarda le conoscenze degli standard internazionali, e ha criticato le condizioni d'esecuzione orientate innanzitutto alle esigenze degli uomini.

Un'altra priorità è stato il controllo dei centri di registrazione e procedura, già ispezionati nel 2012 e 2013, e dei nuovi centri d'asilo della Confederazione, che da maggio 2017 sono oggetto di ispezioni periodiche da parte della Commissione. Le visite d'ispezione vertono innanzitutto sulla verifica delle condizioni di vita, dell'assistenza medica e dell'assistenza in generale nonché sull'uso

di provvedimenti disciplinari e di misure di protezione particolari per persone particolarmente vulnerabili quali le donne, i bambini e i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA).

La Commissione ha inoltre effettuato quattro visite di controllo in istituti psichiatrici, verificando, con attenzione particolare alla psichiatria per adulti e anziani, la conformità con i diritti fondamentali delle misure privative della libertà, tra cui la contenzione e l'isolamento, e il rispetto delle disposizioni del diritto in materia di protezione degli adulti. Ha in particolare controllato se vi sono piani di cura e quali sono le condizioni per ordinare cure senza il consenso degli interessati oppure misure limitative della libertà di movimento.

Infine, nell'anno in rassegna la Commissione ha condotto vari colloqui con interlocutori del settore della sanità ed elaborato un piano per un progetto pilota teso a verificare l'assistenza sanitaria nell'ambito dell'esecuzione di sanzioni penali, il cui finanziamento è garantito dall'Ufficio federale della sanità pubblica.

La Commissione si è pure occupata in modo approfondito delle misure disposte dalla polizia di frontiera nei confronti di richiedenti l'asilo e dei cosiddetti «body packer». In tale contesto ha effettuato un sopralluogo di controllo non annunciato e diversi accertamenti. Ha inoltre invitato il Corpo delle guardie di confine e i Cantoni coinvolti a chiarire diverse questioni giuridiche e sanitarie e condotto due colloqui con la direzione del Corpo delle guardie di confine.

Nell'anno in rassegna la Commissione si è altresì dedicata al chiarimento di diverse questioni di diritto amministrativo relative all'indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni. Tali questioni sono state affrontate in modo esaustivo in una perizia redatta dai professori emeriti Walter Kälin e Manfred Nowak. In tale contesto la Commissione ha anche condotto vari colloqui con la direzione dell'Ufficio federale di giustizia.

Infine, la Commissione ha effettuato un viaggio di studio in Lussemburgo, dove ha visitato un istituto di esecuzione della carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri.

## 1.2 Organizzazione

### 1.2.1 Membri

La Commissione di esperti istituita dal Consiglio federale è composta di 12 membri specializzati negli ambiti dei diritti dell'uomo, della giustizia, dell'esecuzione delle pene e delle misure, della medicina, della psichiatria e della polizia.

La Commissione è composta come segue:

- Prof. Dr. iur., avvocato, Alberto Achermann, presidente
- Lic. iur. Leo Näf, vicepresidente
- Lic. iur., avvocato, Giorgio Battaglioni, vicepresidente
- Daniel Bolomey
- Dr. med. Corinne Devaud-Cornaz
- Dr. med. Philippe Gutmann
- Nadja Künzle
- PD Dr. med. Thomas Maier, psichiatra
- Helena Neidhart
- Dr. iur., procuratore pubblico generale, Esther Omlin
- Lic. iur., avvocato, Franziska Plüss
- Prof. Dr. iur. Adriano Previtali

### 1.2.2 Osservatori

Per seguire regolarmente, nel quadro del monitoraggio dei rinvii secondo il diritto degli stranieri, i trasferimenti effettuati dalla polizia e i rinvii per via aerea, oltre che ai propri membri, la Commissione ricorre anche ad esperti esterni. Al momento questi esperti sono:

- Prof. Martina Caroni, professoressa di diritto internazionale all'Università di Lucerna
- Fred Hodel, responsabile dell'integrazione presso la città di Thun
- Lea Juillerat, giurista
- Barbara Yurkina-Zingg, coordinatrice in materia d'asilo/servizio BEST
- Thomas Maurer, ex giudice cantonale del Cantone di Berna
- Hans Studer, ex direttore del carcere Wauwilermoos
- Dr. med. Joseph Germann

- Dr. iur Dieter von Blarer, consulente e mediatore (nuovo, da maggio 2017)
- Magdalena Urrejola, esperta di diritto in materia di migrazione (nuovo, da maggio 2017)

### 1.2.3 Segreteria

La Segreteria della CNPT pianifica e organizza le attività di controllo della Commissione sotto il profilo operativo. Prepara le visite di controllo, sbriga le incombenze che ne conseguono e redige i rapporti e i pareri all'attenzione delle autorità federali e cantonali. Intrattiene contatti regolari con altre organizzazioni per i diritti dell'uomo presso l'ONU e il Consiglio d'Europa, come anche con organizzazioni partner all'estero. A livello nazionale intrattiene rapporti con autorità federali e cantonali e con organizzazioni della società civile.

Attualmente la Segreteria dispone di una percentuale di occupazione del 330 per cento ripartita su cinque collaboratori e uno stagista universitario. Un contratto relativo alla prestazione di servizi con il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) assicura una consulenza scientifica esterna pari a un posto al 40 per cento.

- Sandra Imhof, responsabile della Segreteria
- Alexandra Kossin, collaboratrice scientifica, monitoraggio dei rinvii e responsabile supplente della Segretaria
- Kelly Bishop, collaboratrice scientifica, centri d'asilo della Confederazione
- Tsedön Khangsar (da ottobre 2017), collaboratrice scientifica, progetto pilota assistenza sanitaria
- Agnes Meister (da luglio 2017), assistente amministrativa
- Kevin Schori, stagista universitario
- Anja Eugster (fino a fine settembre 2017);  
Lukas Heim (da ottobre 2017), consulenza scientifica CSDU

## 1.3 Preventivo

In considerazione delle attività di controllo aggiuntive assunte nell'ambito dei centri d'asilo della Confederazione e del progetto pilota sull'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle sanzioni penali, dal 2018 la CNPT ha potuto aumentare di 200 000 franchi il proprio budget annuale di 760 600 franchi. Tale aumento è riconducibile al trasferimento dal preventivo dei servizi e uffici interessati ed è destinato esclusivamente alle attività e alle assunzioni supplementari e a tempo determinato riguardanti il monitoraggio.

Un terzo delle spese derivano dalle attività di controllo dei membri della commissione, degli osservatori e degli esperti esterni. Le spese per il personale della Segreteria ammontano a circa due terzi del preventivo.

# Attività di controllo nel settore della privazione della libertà

---

## 2

## 2.1 Panoramica delle attività di controllo

Nell'anno in rassegna la CNPT ha effettuato 18 visite di controllo in istituti che applicano misure privative o limitative della libertà, verificando l'attuazione delle disposizioni rilevanti di diritto processuale, penale e civile nonché in materia di asilo e stranieri.

**La Commissione ha ispezionato un carcere preventivo, uno stabilimento di esecuzione delle pene, due sezioni di massima sicurezza, cinque stabilimenti per l'esecuzione della carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri, cinque centri d'asilo della Confederazione, una clinica di psichiatria forense e quattro cliniche psichiatriche per anziani e adulti.**

Successivamente alle visite di controllo ha inoltre condotto sei colloqui di riscontro in cui ha comunicato a voce le proprie constatazioni alle autorità.

Ha inoltre accompagnato **63 rinvii coatti per via aerea e 79 trasferimenti<sup>1</sup> all'aeroporto di persone da rinviare provenienti da 18 Cantoni**. Tutti i rinvii seguiti dalla Commissione facevano parte del livello 4 di esecuzione<sup>2</sup>. 12 rinvii sono stati eseguiti in virtù dell'Accordo di associazione a Dublino (AAD)<sup>3</sup>. In sette casi si è trattato di voli congiunti dell'UE. In cinque casi la Commissione ha chiesto alle autorità un parere scritto per chiarire gli interventi osservati della polizia. Le constatazioni della Commissione sono riassunte in un rapporto sottoposto per parere al Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti.

---

<sup>1</sup> Presa in consegna di una o più persone nei loro luoghi di soggiorno e trasporto fino all'aeroporto.

<sup>2</sup> Art. 28 cpv. 1 dell'ordinanza del 12 nov. 2008 sulla coercizione (OCoe); RS 364.3.

<sup>3</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. Questi rinvii sono stati eseguiti in virtù dell'art. 64a della legge federale del 16 dic. 2006 sugli stranieri, RS 142.20.

Nell'anno in rassegna sono stati segnalati alla Commissione un numero maggiore di singoli casi problematici. Anche organizzazioni della società civile si sono rivolte alla Commissione per comunicare presunti casi preoccupanti, chiedendole un parere, in particolare nel settore del diritto in materia d'asilo e di stranieri. Benché il mandato della Commissione non preveda l'esame di singoli casi e la Segreteria non disponga delle risorse necessarie, la Commissione ha invitato le competenti autorità a chiarire singole fattispecie. La Commissione non è tuttavia in grado di trattare sistematicamente tutti i singoli casi.

## 2.2 Visite ai penitenziari

Le visite della Commissione vertono su un controllo qualitativo delle condizioni di alloggio e di assistenza sotto il profilo dei diritti fondamentali e sono effettuate con o senza annuncio. Composta di volta in volta di esperti di diversa natura, in occasione dei controlli la Commissione conduce colloqui con i detenuti e con le persone soggette a misure privative della libertà, come pure con la direzione e il personale dello stabilimento visitato. Nel contempo esamina dal punto di vista dei diritti fondamentali tutti gli atti e i documenti di rilievo per il suo mandato di controllo, in particolare i regolamenti interni e le direttive, le decisioni relative a provvedimenti disciplinari o di sicurezza e quelle riguardanti i trattamenti senza il consenso dell'interessato o le restrizioni della libertà di movimento, nonché la pianificazione dell'esecuzione, delle misure e dei trattamenti.

Al termine di ogni visita, la delegazione fornisce alla direzione dell'istituto un primo riscontro orale in cui riassume le prime constatazioni e offre all'istituto una prima opportunità per esprimere un parere. La Commissione riassume successivamente in un rapporto le proprie osservazioni e constatazioni e sottopone le raccomandazioni, per parere, alle competenti autorità.

Qui appresso sono riassunte le principali osservazioni e constatazioni della CNPT durante le visite effettuate nel 2017. Gli stabilimenti sono riportati per categoria<sup>4</sup>.

**a. Istituti per l'esecuzione di privazioni della libertà di diritto processuale**

**Carcere di Zurigo (Zurigo)<sup>5</sup>**

Nell'agosto 2017 la Commissione ha visitato il carcere di Zurigo nel quale sono eseguite carcerazioni preventive, di sicurezza e in vista d'extradizione di uomini e donne in reparti separati. La Commissione ha esaminato unicamente la situazione delle donne incarcerate, constatando in generale che l'istituto non tiene sufficientemente conto delle loro esigenze. La Commissione ha criticato in particolare la lunga durata della reclusione, le possibilità ridotte di fare una doccia, l'accesso limitato a possibilità di occupazione, per altro unilaterali quali cucire e cucinare, e, a differenza di quanto previsto per gli uomini, l'assenza di corsi di formazione continua. La Commissione ha sottolineato che le donne dovrebbero avere accesso a occupazioni sensate. Ha inoltre raccomandato di impiegare soprattutto personale di sorveglianza femminile e di sensibilizzare il personale alle esigenze specifiche delle donne detenute.

**b. Istituti per l'esecuzione di pene detentive di diritto penale**

**Sezioni di massima sicurezza del penitenziario di Thorberg (Berna)<sup>6</sup>**

In occasione della visita successiva di marzo 2017, la Commissione ha verificato lo stato dell'attuazione delle sue raccomandazioni riguardanti le sezioni di massima sicurezza. Nel complesso la

---

<sup>4</sup> I rapporti sugli istituti visitati sono reperibili all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice.html>

<sup>5</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone Zurigo concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura al carcere di Zurigo il 25 ago. 2017 reperibile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/zurich/bericht-zuerich.pdf>.

<sup>6</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Berna concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura nelle sezioni di massima sicurezza del penitenziario di Thorberg del 15 mar. 2017, reperibile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/thorberg/bericht-thorberg.pdf>.

Commissione ha accolto con favore le varie misure che l'istituto ha attuato dopo la visita del 2012. Ha ad esempio creato una nuova sezione per detenuti a lungo termine ed emanato un piano dettagliato per la detenzione nelle sezioni di massima sicurezza. La Commissione ha invece criticato il fatto di immobilizzare nelle celle di sicurezza le persone fortemente agitate, invitando il penitenziario a rinunciare a questa prassi ritenuta inutile o almeno a mettere in ogni caso a verbale senza lacune questa misura e a garantire una sorveglianza medica. Infine la Commissione ha espresso il proprio rammarico per la mancata istituzione di una stanza per relazioni intime destinata ai detenuti di lunga durata.

### Sezione di massima sicurezza del penitenziario di Lenzburg (Argovia)<sup>7</sup>

Durante la visita successiva di agosto 2017 al penitenziario di Lenzburg, la Commissione ha posto particolare attenzione alle condizioni di detenzione nelle sezioni di massima sicurezza. Ha esaminato in particolare le condizioni per il trasferimento in tali sezioni e gli aspetti procedurali. Tenendo conto delle sue raccomandazioni precedenti in materia, la Commissione ha ribadito che occorre rinunciare alla segregazione cellulare se l'unico motivo è il pericolo di evasione<sup>8</sup>. Per quanto riguarda l'ulteriore permanenza in cella di segregazione, la Commissione ha raccomandato di verificare la misura ogni tre mesi, conformemente alle prescrizioni internazionali. Inoltre, ha giudicato tuttora troppo restrittivo il regolamento interno per l'uso del telefono, invitando il penitenziario ad allentarlo.

---

<sup>7</sup> Scritto al Consiglio di Stato del Cantone di Argovia concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura al penitenziario di Lenzburg del 29 ago. 2017 reperibile all'indirizzo <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/lenzburg/feedbackschreiben-lenzburg.pdf>.

<sup>8</sup> Raccomandazioni del rapporto d'attività 2013, pag. 43.

### Istituti di Bellechasse (Friburgo)<sup>9</sup>

La Commissione ha giudicato nel complesso corrette le condizioni materiali di carcerazione e ha apprezzato la varietà delle possibilità di lavoro e occupazione. Ha tuttavia raccomandato di accelerare l'allestimento dei piani per l'esecuzione delle pene e delle misure quali strumenti appropriati da mettere a disposizione dei detenuti. Ha inoltre esortato a disciplinare l'impiego delle celle di sicurezza rammentando che ogni loro uso va messo a verbale senza lacune in un registro appositamente previsto.

#### c. Istituti per l'esecuzione di provvedimenti di diritto civile che applicano misure privative della libertà

### Cliniche psichiatriche universitarie di Basilea (CPU) (Basilea-Città)<sup>10</sup>

Nel luglio 2017 la Commissione ha visitato le CPU di Basilea ponendo l'accento sulle persone ricoverate a scopo assistenziale nella psichiatria per adulti e per anziani. La Commissione ha apprezzato le condizioni generali e l'assistenza psichiatrica nelle cliniche. Ha inoltre ritenuto positivo che le cliniche rinuncino in linea di massima a immobilizzazioni. Ha tuttavia criticato che in singoli casi vengano ordinate misure di isolamento per le persone afflitte da demenza. Ha inoltre constatato la necessità d'intervento in riferimento alla formalizzazione della procedura in caso di misure restrittive della libertà di movimento e all'allestimento dei piani terapeutici.

---

<sup>9</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Friburgo concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura agli istituti di Bellechasse del 9 e 10 mag. 2017 (non ancora disponibile al momento della pubblicazione del rapporto d'attività).

<sup>10</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura alle cliniche psichiatriche universitarie (CPU) di Basilea del 6 e 7 giu. 2017, reperibile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/basel-stadt/bericht-basel.pdf>.

### Clinica psichiatrica cantonale Mendrisio (Ticino)<sup>11</sup>

In occasione della visita di agosto 2017, la Commissione ha apprezzato la situazione di alloggio e l'offerta psicoterapeutica della clinica. Ha ritenuto positive le alternative introdotte dal 2014 alle misure restrittive della libertà quali l'isolamento e l'immobilizzazione. Ha inoltre accolto in modo positivo il servizio di consulenza che la fondazione Pro Mente Sana offre ai pazienti della clinica. Ha invece giudicato inadeguati l'alloggio e l'assistenza comune di minori e adulti e ha quindi raccomandato di garantire un alloggio e un'assistenza appropriati per i minori. Sono inoltre necessari miglioramenti nell'allestimento dei piani terapeutici e nella documentazione delle cure forzate, che dovrebbero fondarsi su una decisione formale.

### Clinica psichiatrica Königsfelden (Argovia)<sup>12</sup>

Nel settembre 2017 la Commissione ha visitato la Clinica psichiatrica Königsfelden. Ha preso atto con soddisfazione che le disposizioni legali in materia di protezione degli adulti relative al ricovero forzato sono state attuate in modo soddisfacente, che tutte le misure sono state ordinate in modo corretto e che sono stati allestiti tutti i piani terapeutici. La Commissione ha invece criticato le immobilizzazioni applicate per più giorni. Ha pertanto raccomandato di ridurre al minimo le immobilizzazioni e optare per misure alternative. Infine, la Commissione ha giudicato in modo critico il coinvolgimento sistematico della polizia e l'immobilizzazione dei pazienti.

---

<sup>11</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Canton Ticino riguardante la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura alla Clinica psichiatrica cantonale Mendrisio del 31 ago. e 1° set. 2017 (non ancora disponibile al momento della pubblicazione del rapporto d'attività).

<sup>12</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Argovia concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura alla Clinica psichiatrica Königsfelden del 5 e 6 set. 2017 (non ancora disponibile al momento della pubblicazione del rapporto d'attività).

### Clinica di psichiatria forense Rheinau (Zurigo)<sup>13</sup>

Nel dicembre 2017 la Commissione ha visitato la Clinica di psichiatria forense Rheinau. Ha apprezzato le misure avviate dalla clinica dopo la sua prima visita nel 2012, in particolare la rinuncia alla prassi secondo cui al momento del loro ingresso in clinica i pazienti dovevano fare il bagno in presenza del personale. Ha inoltre constatato con soddisfazione che le misure restrittive della libertà di movimento sono documentate senza lacune. La Commissione ritiene invece che occorra intervenire per ovviare all'assenza di sfera privata e intima, visto che le stanze dei pazienti sono visibili dall'esterno. Anche l'offerta di possibilità di movimento e di occupazione dovrebbe essere ampliata. La Commissione ha infine criticato la struttura del cortile del passeggio e ha preso atto che il previsto ampliamento dell'edificio apporterà miglioramenti.

#### **d. Istituti per l'esecuzione di misure in virtù del diritto in materia di asilo e stranieri**

##### **i. Centri d'asilo della Confederazione**

Nel 2017 la Commissione ha visitato tre centri di registrazione e procedura (CRP) nei Cantoni di Basilea Città (CRP Basilea), San Gallo (CRP Altstätten) e Ticino (CRP Chiasso) e due centri d'asilo della Confederazione nei Cantoni di Neuchâtel (centro Perreux a Boudry) e di Zurigo (centro di test Zurigo, Zentrum Juch). Le visite di controllo mirano a verificare il modo in cui sono trattati i richiedenti l'asilo alloggiati nei centri e se le restrizioni, in particolare gli orari d'uscita, ordinate dalle autorità siano conformi ai diritti dell'uomo. La Commissione s'interessa soprattutto della conformità delle misure disciplinari, di sicurezza e di protezione con i diritti umani e fondamentali. Le constatazioni e le raccomandazioni della Commissione saranno riassunte in un rapporto globale destinato alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e pubblicato nel 2019.

---

<sup>13</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura alla Clinica di psichiatria forense Rheinau del 21 dic. 2017 (non ancora disponibile al momento della pubblicazione del rapporto d'attività).

## ii. Istituti per l'esecuzione della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri

### Istituti concordatari per l'esecuzione della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri Frambois e Favra (Ginevra)<sup>14</sup>

Durante la visita successiva di febbraio 2017, la Commissione ha preso atto con soddisfazione che a Frambois molte delle raccomandazioni del 2012 sono già state attuate. Il trasferimento nella cella di sicurezza è ora iscritto in un registro e diverse procedure interne sono state formalizzate. La Commissione ha inoltre apprezzato il regime di detenzione nell'istituto Frambois, in particolare perché è conforme al carattere non penale della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri. La Commissione ritiene tuttavia che l'istituto dovrebbe allentare la propria prassi in riferimento all'uso della telefonia mobile e di Internet.

In occasione della sua visita di febbraio 2017, la Commissione ha giudicato antiquato l'istituto Favra nonostante il regime di detenzione aperto e ha deplorato il fatto che, in seguito a problemi infrastrutturali, l'accesso alle strutture esterne sia limitato. La Commissione ha raccomandato misure per migliorare l'accesso alle strutture esterne, prendendo comunque atto che a medio termine l'istituto sarà chiuso.

<sup>14</sup> Scritto al Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura all'istituto concordatario Frambois del 13 feb. 2017, reperibile in francese all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/favras-frambois/bericht-frambois.pdf>; rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Ginevra concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura allo stabilimento chiuso Favra del 13 feb. 2017, reperibile in francese all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/favras-frambois/bericht-favra.pdf>.

### Carcere Bässlergut (Basilea Città)<sup>15</sup>

In occasione della sua visita di maggio 2017, la Commissione ha potuto constatare con soddisfazione che molte delle sue raccomandazioni del 2011 sono state nel frattempo attuate. Ha ad esempio osservato che gli orari di apertura delle celle sono stati allungati e le possibilità di svolgere attività sportive sono state ampliate. È stato inoltre emanato un regolamento interno specifico per la carcerazione amministrativa. La Commissione ha apprezzato anche la regolamentazione generosa delle visite. Ha tuttavia raccomandato al carcere di valutare la possibilità di concedere il libero accesso a Internet e l'uso limitato della telefonia mobile. Nonostante i miglioramenti menzionati, la Commissione è rimasta del parere che la sezione per l'esecuzione della carcerazione amministrativa presenti tuttora un carattere troppo carcerario.

### Penitenziario Realta (Grigioni)<sup>16</sup>

Durante la visita successiva di luglio 2017 la Commissione ha posto particolare attenzione alla sezione destinata alla carcerazione amministrativa. Nel 2011 aveva criticato i lunghi orari di reclusione, le limitate possibilità di movimento e la severa regolamentazione delle visite. Ha constatato che il regime applicato è tuttora troppo restrittivo e ha criticato gli orari ancora troppo lunghi di reclusione nella cella. Ha inoltre fatto presente che il cortile per le passeggiate non soddisfa i requisiti legali e proposto una soluzione alternativa per la passeggiata quotidiana. La Commissione ha infine proposto di rendere meno severa la regolamentazione delle visite e raccomandato di valutare la possibilità di concedere il libero accesso a Internet e l'uso limitato della telefonia mobile.

---

<sup>15</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Basilea Città concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura al carcere Bässlergut del 24 mag. 2017, reperibile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2017/bs-baesslergut/bericht-baesslergut.pdf>.

<sup>16</sup> Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone dei Grigioni concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura al penitenziario Realta del 4 lug. 2017 (non ancora disponibile al momento della pubblicazione del rapporto d'attività).

## Centro per il rinvio LMC Granges (Vallese)<sup>17</sup>

Nel dicembre 2017 la Commissione ha effettuato la sua quarta visita successiva e ha biasimato le condizioni di detenzione del centro. Secondo la Commissione, tali condizioni non sono conformi agli standard nazionali e internazionali. Nonostante l'istituzione di un locale di soggiorno e di una palestra sportiva, le persone in carcerazione amministrativa sottostanno a un regime di detenzione troppo severo. La Commissione ritiene inaccettabile che il centro ospiti donne, in particolare quelle incinte, poiché il centro non dispone di alcuna sezione per donne e il personale di sorveglianza è costituito in maggior parte da uomini. Visto il poco spazio a disposizione e le restrizioni edili, la commissione ha esortato le autorità competenti a individuare un'alternativa per l'alloggio delle donne.

### 2.3 Pareri

#### a. Organi internazionali in materi di diritti dell'uomo

##### i. Consiglio dei diritti umani – Esame periodico universale<sup>18</sup>

Nell'ambito dell'esame periodico universale (Universal Periodic Review, UPR) della Svizzera di novembre 2017, la Commissione ha presentato un parere in cui ha sottolineato, dal proprio punto di vista, diversi campi problematici in relazione ai diritti fondamentali e dell'uomo. La Commissione ha soprattutto espresso i propri dubbi in merito alla detenzione di minorenni, alla segregazione cellulare nelle sezioni di massima sicurezza e ai rinvii coatti per via aerea.

<sup>17</sup> Scritto Consiglio di Stato del Cantone del Vallese concernente la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura al centro per il rinvio LMC Granges del 19 dic. 2017 reperibile in francese all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/fr/home/publiservice/news/2018/2018-05-28.html>

<sup>18</sup> Parere della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura nel quadro del terzo esame periodico generale della Svizzera, 28 mar. 2017, reperibile in inglese all'indirizzo: [https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170328\\_NPM\\_Report.pdf](https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170328_NPM_Report.pdf).

## **b. Lavori legislativi**

### **i. Parere in merito alla modifica dell'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo<sup>19</sup>**

Nel parere del 26 aprile 2017 inviato alla SEM, la Commissione ha esaminato le misure proposte nell'ambito dei provvedimenti disciplinari alla luce delle sue precedenti raccomandazioni. Ha raccomandato in particolare di iscrivere tutti i provvedimenti disciplinari in un registro e di distinguerli dalle misure di sicurezza che andrebbero disciplinate in una sezione a sé stante dell'ordinanza.

### **ii. Parere in merito all'avamprogetto di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo<sup>20</sup>**

La Commissione ha espresso il proprio parere in merito all'avamprogetto di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo e si è detta soddisfatta che, con la creazione di una siffatta istituzione, la Svizzera accolga una raccomandazione degli organi internazionali in materia di diritti dell'uomo. La Commissione ha sottolineato che la futura istituzione colma un'importante lacuna nella protezione istituzionale dei diritti dell'uomo. Ha inoltre osservato che soltanto un'istituzione conforme ai Principi di Parigi,<sup>21</sup> il cui mandato è precisato tenendo conto dei meccanismi nazionali, può svolgere un ruolo fondamentale nella promozione e nella protezione dei diritti dell'uomo.

---

<sup>19</sup> Parere della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura in merito alla modifica dell'ordinanza del DFGP sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo, 26 apr. 2017, reperibile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/170426-stn-ejpd-vo-asyl.pdf>.

<sup>20</sup> Parere della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura in merito all'avamprogetto di legge federale sul sostegno all'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo, 11 ott. 2017, reperibile all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/171012-stn-mrig.pdf>.

<sup>21</sup> [https://www.humanrights.ch/upload/pdf/020918\\_un\\_48\\_134.pdf](https://www.humanrights.ch/upload/pdf/020918_un_48_134.pdf).

## Altri contatti e attività

---

# 3

### 3.1 Contatti con autorità federali

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

Per concretizzare l'indipendenza della sua funzione, la Commissione ha condotto colloqui con i rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), in particolare per chiarire alcune questioni relative alla sua aggregazione amministrativa. In tale contesto ha inoltre discusso le constatazioni di una perizia commissionata per chiarire l'indipendenza della propria funzione<sup>22</sup>.

Durante una visita di controllo regolare al carcere di Zurigo, in riferimento a un singolo caso importante la Commissione ha posto l'accento sul regime della carcerazione in vista d'extradizione, chiedendo all'UFG di chiarire le condizioni di tale detenzione. La Commissione ha preso atto che in virtù dell'articolo 128 capoverso 2 dell'ordinanza zurighese sull'esecuzione delle pene l'esecuzione della carcerazione in vista di estradizione si svolge secondo le disposizioni sulla carcerazione preventiva e di sicurezza. In virtù dell'articolo 20 capoverso 1 dell'ordinanza sull'assistenza internazionale in materia penale ha raccomandato all'Ufficio federale di giustizia, in quanto autorità competente per l'ordine della misura, di fissare le modalità d'esecuzione considerando lo scopo della carcerazione e rispettando il principio di proporzionalità nonché tenendo conto del fatto che le modalità d'esecuzione possono intaccare i diritti fondamentali dell'interessato soltanto nella misura in cui lo richiedono lo scopo della carcerazione o l'ordine e la sicurezza.

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

La Commissione ha partecipato ai lavori di preparazione dell'esame periodico universale (UPR) della Svizzera e in tale contesto ha preso parte a un incontro nazionale di consultazione di tutti gli interlocutori di rilievo nel settore dei diritti dell'uomo. In vista della procedura dell'UPR la Commissione ha anche presentato un parere

---

<sup>22</sup> Cfr. cap. 4, pag. 31.

destinato al Consiglio dei diritti umani dell'ONU, nel quale ha riassunto gli aspetti problematici nel settore della privazione della libertà.

**c. Dipartimento federale dell'interno (DFI)**

La Commissione ha svolto vari colloqui con la direzione dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) relativi al lancio di un progetto pilota sulla verifica dell'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene. Il progetto, per ora limitato a due anni, intende verificare in vari penitenziari in tutta la Svizzera il rispetto delle disposizioni sui diritti dell'uomo e delle norme federali nel settore dell'assistenza sanitaria. Il progetto pilota è seguito da un gruppo di lavoro pluridisciplinare composto da interlocutori di rilievo del settore sanitario e incaricato di discutere le informazioni raccolte dalla Commissione e di formulare le pertinenti raccomandazioni alle autorità. A progetto concluso, la Commissione stessa presenterà al Capo del DFI e alla Conferenza dei direttori cantonali della sanità un rapporto finale accompagnato da raccomandazioni.

**d. Dipartimento federale delle finanze (DFF),  
Corpo delle guardie di confine (Cgcf)**

La Commissione ha invitato due volte la direzione del Cgcf a esprimere il suo parere in merito all'applicazione di misure di polizia alla frontiera nei confronti di persone straniere senza statuto di soggiorno in Svizzera. Ha in particolare condotto colloqui con la direzione del Cgcf per chiarire il modo di procedere e di trattare i presunti «body packer». In virtù del proprio mandato legale, la Commissione ha verificato la consistenza di informazioni preoccupanti che le erano giunte da esponenti della società civile.

## 3.2 Contatti con autorità cantonali

### a. Comitato dei nove della CDDGP

Durante la riunione annuale del Comitato dei nove della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) di settembre 2017, la Commissione ha presentato il proprio rapporto sugli istituti di esecuzione delle misure, pubblicato nel maggio 2017, e i tratti fondamentali di un progetto pilota sulla verifica dell'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene, avviato nell'autunno 2017.

### b. Dialogo specialistico con il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti della CDDGP

Nell'anno in rassegna, la Commissione ha incontrato una volta i rappresentanti del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti per discutere le proprie osservazioni e raccomandazioni concernenti il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea<sup>23</sup>. Durante l'anno ha avuto contatti regolari con i rappresentanti del Comitato tecnico per chiarire alcuni fatti osservati durante i rinvii.

### c. Colloqui bilaterali

In febbraio 2017 la Commissione ha condotto un colloquio con il Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo e con i rappresentanti dell'ufficio cantonale della migrazione per chiarire le circostanze di un rinvio coatto di una famiglia afghana<sup>24</sup>. Ha comunicato alle autorità le proprie preoccupazioni in merito all'incarcerazione della madre e del neonato in un istituto del Cantone di Zurigo ritenuto inadatto e ha valutato misure alternative alla detenzione. Conformemente a quanto previsto dalle

---

<sup>23</sup> Per maggiori informazioni cfr. il rapporto della CNPT sul monitoraggio degli allontanamenti secondo il diritto degli stranieri.

<sup>24</sup> Sentenza 2C\_1052/2016, 2C\_1053/2016 del 26 apr. 2017.

disposizioni internazionali, ha invitato le autorità a rinunciare in linea di massima a separare i genitori e i bambini nell'imminenza di un rinvio tranne nel caso di una situazione immediata di pericolo per i bambini<sup>25</sup>.

In maggio 2017 la Commissione ha condotto un colloquio bilaterale con i rappresentanti della polizia cantonale di Berna. Il colloquio si è svolto in seguito a un collocamento, problematico sotto il profilo dei diritti dell'uomo, di una madre con cinque bambini nel carcere regionale di Thun, durante il quale la madre è stata inoltre immobilizzata e successivamente trasferita in una cella di sicurezza.

#### **d. Partecipazione a corsi di perfezionamento in materia di polizia**

Nell'anno in rassegna, su invito dei corpi di polizia dei Cantoni di Ginevra, Berna e Zurigo, la Commissione ha partecipato a corsi di perfezionamento in materia di polizia e in tale contesto ha presentato i metodi e il modo di procedere nel monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea.

### **3.3 Dialogo con le organizzazioni della società civile**

#### **a. Forum sul monitoraggio degli allontanamenti**

Nel giugno 2017 la CNPT ha organizzato l'annuale Forum con i rappresentanti delle autorità e della società civile per discutere le conclusioni e le raccomandazioni del rapporto annuale sul monitoraggio degli allontanamenti secondo il diritto degli stranieri. Il Forum del 2017 si è concentrato soprattutto sulle modalità del colloquio di preparazione previsto dalla legge. Sono stati discussi in particolare i diversi modi di procedere nei Cantoni ed eventuali possibilità di miglioramento.

<sup>25</sup> Comitato ONU per i diritti del fanciullo, General Comment No. 14 on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration [art. 3, para. 1], 29 mag. 2013, CRC/C/GC/14 (cit. CRC, GC 14), n. 61.

## **b. Altri contatti**

Nel gennaio 2017 la Commissione ha partecipato in qualità di membro osservatore alla Conferenza dei medici penitenziari svizzeri.

Nel maggio 2017 la CNPT ha tenuto una relazione nel quadro di un corso di formazione continua dell'Ufficio di consultazione sull'asilo (Office de consultation sur l'asile OFC) e ha informato i membri di quest'ultimo sulle priorità della sua attività di monitoraggio nel settore dei centri d'asilo della Confederazione e dei rinvii per via aerea.

Nel settembre 2017 la «Paulus Akademie» ha organizzato a Zurigo una giornata sull'esecuzione delle misure terapeutiche stazionarie. In questa occasione la Commissione ha presentato il suo rapporto sugli istituti di esecuzione delle misure pubblicato nel maggio 2017.

Durante le giornate sul diritto in materia di migrazione organizzate dall'Università di Berna, la Commissione ha presentato la sua attività di monitoraggio nel settore della migrazione.

La Commissione ha preso parte al 40° anniversario dell'Associazione per la prevenzione della tortura (APT) a Ginevra. A Bristol ha inoltre partecipato a una formazione continua sul tema Mandela Rules, organizzata dall'APT. In quanto membro del comitato consultivo del Centro svizzero di competenza per i diritti dell'uomo (CSDU), ha partecipato a due riunioni del Centro.

## **3.4 Contatti internazionali**

### **a. European NPM Forum**

Nell'anno in rassegna, la Commissione ha partecipato a un incontro del Forum europeo dei meccanismi nazionali di prevenzione (MNP) a Strasburgo. L'incontro si è concentrato su riflessioni comuni e sull'elaborazione di criteri per la valutazione della metodologia dei MNP. A tal fine è stata lanciata un'iniziativa europea cui

partecipano alcuni MNP. A giugno la Commissione ha partecipato a un incontro di consultazione del Consiglio d'Europa sulle regole in corso di revisione della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri.

**b. Scambio con altri meccanismi nazionali di prevenzione**

A ottobre, una delegazione della Commissione e della Segreteria ha incontrato per uno scambio a Berlino le organizzazioni omologhe austriaca e tedesca. L'incontro si è concentrato sulla sorveglianza dei rinvii per via aerea e su altre attività di monitoraggio nel settore della polizia, in particolare il monitoraggio di grossi interventi della polizia, finora non ancora esaminati dalla CNPT.



# L'indipendenza dei meccanismi nazionali di prevenzione (MNP)

---

## 4

## 4.1 Introduzione

La CNPT è un meccanismo nazionale di prevenzione (MNP) della tortura che la Svizzera ha istituito in seguito alla ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura (qui appresso OP CAT). Questo organo indipendente di controllo nel settore della prevenzione della tortura ha soprattutto il compito di controllare che le misure nazionali privative della libertà siano conformi ai diritti dell'uomo. In tal modo s'intende garantire che il trattamento delle persone private della libertà siano trattate correttamente e che, se necessario, siano proposti miglioramenti per mezzo di raccomandazioni. Affinché possano assolvere i propri compiti in modo adeguato e controllare esaustivamente la situazione oggettiva delle persone private della libertà, i MNP devono essere indipendenti dalle autorità e usufruire delle necessarie competenze. L'indipendenza è quindi un presupposto irrinunciabile affinché possano svolgere il loro compito in modo efficace e credibile. Spetta ai singoli Stati decidere in che modo concretizzare nel diritto nazionale e attuare a livello legislativo e istituzionale tale indipendenza. Nel farlo devono rispettare i Principi di Parigi<sup>26</sup> adottati dall'Assemblea generale dell'ONU.

Con l'entrata in vigore della legge federale del 20 marzo 2009<sup>27</sup> sulla Commissione per la prevenzione della tortura, la CNPT è stata aggregata alla Segreteria generale del DFGP in qualità di unità amministrativa decentralizzata. Anche se non è vincolata alle istruzioni della Segreteria generale del DFGP, deve rispettare le disposizioni della Confederazione per quanto riguarda le questioni finanziarie. Nel contempo la Commissione controlla la conformità con i diritti dell'uomo delle misure privative della libertà nei centri d'asilo della Confederazione, nell'ambito dei rinvii per via aerea e nella carcerazione in vista dell'estradizione; settori che rientrano nella sfera di competenza del DFGP. La CNPT ha fatto allestire una perizia

---

<sup>26</sup> Istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti dell'uomo, risoluzione dell'Assemblea generale del 4 mar. 1994, A/RES/48/134, pag. 4.

<sup>27</sup> RS 150.1.

allo scopo di chiarire, oltre alla questione dell'indipendenza finanziaria, se, viste le sue attività, l'assoggettamento sotto il profilo amministrativo tenga sufficientemente conto delle prescrizioni internazionali relative all'indipendenza nell'esercizio delle funzioni<sup>28</sup>. I risultati della perizia sono illustrati qui di seguito.

Il presente capitolo illustra l'importanza del principio dell'indipendenza in quanto presupposto per l'efficacia di un MNP e, alla luce delle disposizioni internazionali, discute la questione delle condizioni legali e istituzionali che devono essere soddisfatte per garantire nel miglior modo possibile tale indipendenza a livello nazionale.

## 4.2 Basi legali

### a. Regole internazionali

Firmando l'OP CAT lo Stato contraente s'impegna a istituire, entro un anno dalla ratifica, uno o più meccanismi nazionali di prevenzione della tortura. Nel tenere conto del principio dell'indipendenza, gli Stati contraenti non sono vincolati a modelli specifici o a condizioni da prevedere nella legge o a livello istituzionale.

L'articolo 18 OP-CAT si limita a stabilire che gli Stati contraenti «garantiscono l'indipendenza dei meccanismi nazionali per la prevenzione nell'esercizio delle loro funzioni e l'indipendenza del loro personale» (par. 1) e s'impegnano «a mettere a disposizione le risorse necessarie» per il loro lavoro (par. 3). Gli Stati contraenti

---

<sup>28</sup> Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Concluso a New York il 18 dic. 2002. Entrato in vigore per la Svizzera il 24 ott. 2009 (Stato 8 feb. 2018); RS 0.105.1.

devono tenere debitamente conto dei principi relativi allo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, i cosiddetti Principi di Parigi<sup>29</sup>.

L'indipendenza nell'esercizio delle funzioni sancita dall'articolo 18 paragrafo 1 OP CAT è un presupposto fondamentale per l'efficacia di un meccanismo di prevenzione ed è imprescindibile per la sua credibilità. Oltre all'indipendenza giuridica, è importante anche l'indipendenza di fatto da tutti i rappresentanti statali con poteri esecutivi<sup>30</sup> responsabili dell'esecuzione di misure privative della libertà in istituti visitati e controllati dai MNP. Di tali istituti fanno parte soprattutto i penitenziari e gli istituti della polizia e di altre forze di sicurezza, ma anche tutti i luoghi in cui i provvedimenti delle autorità limitano di fatto la libertà di movimento delle persone. Per questo motivo, la letteratura specializzata ritiene l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni e quella strutturale dei MNP il fattore determinante per la loro efficacia<sup>31</sup>.

Qual'è l'importanza concreta dell'indipendenza nell'esercizio delle funzioni e in che misura si ripercuote sull'efficacia di un MNP?

Il loro mandato di verificare la conformità delle misure privative della libertà con i diritti fondamentali, permette ai MPN di accedere a una sfera statale non accessibile al pubblico e di chiedere di esaminare ambiti che tangono direttamente il monopolio dello Stato della forza pubblica. In quanto nuovo attore sul palcoscenico delle forze di politica interna, il MPN pone le autorità statali di fronte a nuove sfide. Affinché il MPN possa svolgere effettivamente la sua attività di controllo devono essere soddisfatte varie condizioni. In particolare lo Stato deve concedergli un accesso oggettivamente

---

<sup>29</sup> Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Concluso a New York il 18 dic. 2002. Entrato in vigore per la Svizzera il 24 ott. 2009 (Stato 8 feb. 2018); RS 0.105.1.

<sup>30</sup> Kälin/Nowak, pag. 4.

<sup>31</sup> Kälin/Nowak, pag. 4 con rimandi a Rachel Murray/Elina Steinerte/Malcolm Evans/ Antenor Hallo de Wolf, *The Optional Protocol to the UN Convention against Torture*, Oxford University Press, Oxford/New York 2011, 119: «The linchpin for assessing the appropriateness of the choice of a particular institution as an NPM as well as what is seen as a factor in their effectiveness is independence». Cfr. anche Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) and Association for the Prevention of Torture (APT), *Optional Protocol to the UN Convention Against Torture: Implementation Manual*, Ginevra 2010, 89; Nowak/McArthur, 1075; Elina Steinerte, *The Jewel in the Crown and its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, 14 *Human Rights Law Review* (2014), 6; Elina Steinerte/Rachel Murray, *Same but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, 25 *Netherlands Quarterly of Human Rights* (2009), 54.

illimitato a tutte le informazioni<sup>32</sup> riguardanti la situazione delle persone private della libertà ed equipararlo di fatto, quanto ai suoi poteri e diritti d'accesso, a un organo statale che tuttavia non agisce sotto il controllo dello Stato. L'efficacia del MNP in riferimento alla tutela dei diritti dell'uomo è proporzionale alla sua indipendenza nel modo di funzionare e di operare<sup>33</sup>. È quindi ipotizzabile che gli Stati potrebbero essere indotti a impedire un'interpretazione troppo estesa dell'indipendenza nell'esercizio delle funzioni, arginando l'influsso delle MNP mediante restrizioni di natura giuridica o istituzionale. La misura in cui uno Stato intende concedere al MNP l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni dipende direttamente dalla propria idea del diritto e della democrazia.

Anche se l'OP CAT non contiene prescrizioni concrete per la struttura istituzionale dei MNP, l'articolo 18 paragrafo 4 si riferisce ai «Principi relativi allo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani». <sup>34</sup> Questi principi, detti anche «Principi di Parigi», fungono da orientamento per l'istituzione dei MNP e vanno assolutamente rispettati per garantirne l'efficacia <sup>35</sup>.

I MNP possono essere in linea di principio designati quali istituzioni nazionali per i diritti dell'uomo con un mandato specifico di prevenzione della tortura<sup>36</sup>. **Per assolvere i loro compiti devono poter operare e funzionare in modo del tutto indipendente** e affrontare tutte le questioni connesse al trattamento di persone private della libertà. Questo significa anche che i MNP devono poter agire in modo autonomo dal punto di vista strutturale e finanziario e impiegare autonomamente le risorse a loro disposizione<sup>37</sup>.

Sotto il profilo strutturale il MNP dovrebbe pertanto essere chiaramente o perlomeno sufficientemente separato dagli organi statali. Il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT), che funge da organo di vigilanza dell'OP CAT, ha crit-

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 26 OP-CAT e gli art. 8 e 10 cpv. 1 della legge federale sulla CNPT.

<sup>33</sup> Cfr., tra gli altri, Sonia Cardenas, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2014; Katrien Meuwissen, *Human Rights Law Review*, 2015, 15, 441–484.

<sup>34</sup> Principi di Parigi, pag. 4.

<sup>35</sup> Kälín/Nowak, pag. 8.

<sup>36</sup> Cfr. de Beco Gauthier, *Human Rights Law Review* 7:2 (2007), pag. 331.

<sup>37</sup> Cfr. p. es. Murray et al., 123 segg.; Nowak/McArthur, 1075.

icato in particolare l'Italia, i Paesi Bassi e il Senegal per l'aggregazione del MNP a istituzioni statali già esistenti<sup>38</sup>. Kälin e Nowak sottolineano in tale contesto che va assolutamente evitata anche la sola apparenza di una dipendenza strutturale dovuta all'aggregazione organizzativa all'amministrazione statale<sup>39</sup>.

I principi di Parigi stabiliscono in particolare che l'istituzione nazionale deve avere «una infrastruttura adatta ad uno svolgimento spedito delle sue attività, in particolare un adeguato finanziamento. Lo scopo di tale finanziamento dovrebbe essere quello di renderla in grado di dotarsi di personale e sede propri, per essere indipendente dal Governo e non soggetta a controllo finanziario, ciò che potrebbe minare la sua indipendenza». Nella loro perizia, Nowak e Kälin sottolineano che soltanto un MNP professionale, indipendente e dotato delle necessarie risorse finanziarie è in grado di adempiere gli obiettivi fissati dal OP CAT<sup>40</sup>. Nelle direttive MNP del 2010, il SPT osserva che, per poter adempiere i propri compiti secondo l'OP CAT, i MNP devono godere di completa autonomia finanziaria e operativa<sup>41</sup>. Nel preventivo dello Stato, le risorse finanziarie del MNP dovrebbero pertanto essere elencate separatamente, di modo che questi ultimi possano disporre autonomamente<sup>42</sup>. Quanto all'ammontare delle risorse finanziarie, il SPT ha ripetutamente sottolineato che dovrebbe almeno essere tale da permettere visite a tappeto in tutti gli istituti in cui alloggiano persone private della libertà<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> UN Doc. CAT/OP/SEN/2, para 15; CAT/OP/ITA/1, para 13.

<sup>39</sup> Kälin/Nowak, pag. 7.

<sup>40</sup> Vgl. Nowak/McArthur, 1075: „First, any NPM shall be based in a clear constitutional or at least legislative framework which guarantees the structural independence from all branches of government, above all from the executive branch, including the police, military and other security forces“.

<sup>41</sup> UN Doc CAT/OP/12/5, para 12: „... the NPM should enjoy complete financial and operational autonomy when carrying out its functions under the Optional Protocol“.

<sup>42</sup> Cfr. p. es. UN Doc CAT/OP/ARM/1, para 27; CAT/OP/BRA/R.3, para 86; CAT/OP/NLD/1, para 27.

<sup>43</sup> Cfr. Kälin/Nowak, pag. 9 e 13.

Un altro criterio di garanzia dell'indipendenza strutturale di un MNP è la procedura di nomina o elezione dei suoi membri<sup>44</sup>. La nomina dei membri o del personale dovrebbe pertanto svolgersi in una procedura aperta, equa e trasparente che coinvolga tutti gli attori, inclusa la società civile<sup>45</sup>. In tal modo si garantisce che i membri dispongano delle conoscenze specifiche e dell'indipendenza personale necessarie. Infine, il MNP deve poter scegliere autonomamente il proprio personale e non doversi affidare a quello messo a disposizione dallo Stato<sup>46</sup>.

## **b. Basi legali nazionali**

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 della legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura (LF-CNPT)<sup>47</sup>, la Commissione «adempie i suoi compiti in piena indipendenza». Secondo l'articolo 7 capoversi 1 e 2 si costituisce da sé e definisce la sua organizzazione e i suoi metodi di lavoro in un regolamento interno<sup>48</sup>.

Inoltre la legge prescrive che la Commissione deve usufruire delle risorse finanziarie necessarie per il suo lavoro e può disporre di una segreteria permanente<sup>49</sup>. La legge concretizza pertanto due aspetti fondamentali del Protocollo facoltativo.

La legge invece non risponde alla questione della struttura istituzionale della Commissione e non prevede neppure un'aggregazione formale a un dipartimento o a un'altra unità dell'Amministrazione federale centrale o decentralizzata. Da quanto risulta, in occasione dei dibattiti parlamentari sulla LF-CNPT non sono state fatte osser-

<sup>44</sup> UN Doc. CAT/OP/12/5, para 16: "... the NPM should be identified by an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society. This should also apply to the process for the selection and appointment of members of the NPM, which should be in accordance with published criteria". Siehe auch das revidierte Assessment Tool des SPT aus dem Jahr 2016 in UN Doc CAT/OP/1/Rev.1, para 13.

<sup>45</sup> UN Doc. CAT/OP/12/5, para 16: "... the NPM should be identified by an open, transparent and inclusive process which involves a wide range of stakeholders, including civil society. This should also apply to the process for the selection and appointment of members of the NPM, which should be in accordance with published criteria". Siehe auch das revidierte Assessment Tool des SPT aus dem Jahr 2016 in UN Doc CAT/OP/1/Rev.1, para 13.

<sup>46</sup> UN Doc. CAT/OP/SEN/2, para 17.

<sup>47</sup> Legge federale del 20 mar. 2009 sulla Commissione per la prevenzione delle torture, RS 150.1.

<sup>48</sup> Art. 4 cpv. 1 e art. 7 cpv. 1 e 2 LF-CNPT.

<sup>49</sup> Art. 12 cpv. 1 LF-CNPT.

vazioni in merito alla forma istituzionale appropriata e all'aggregazione a un dipartimento<sup>50</sup>. Visto che l'attuazione nazionale degli obblighi in materia di diritti dell'uomo spetta in ampia misura al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), l'aggregazione della Commissione a questo Dipartimento appariva all'epoca la soluzione più opportuna. Nel disegno di legge la struttura e l'organizzazione della Commissione seguono il modello delle commissioni extraparlamentari<sup>51</sup>.

Il principio dell'indipendenza è sancito nell'articolo 4 LF CNPT e precisato in quanto la CNPT è definita una Commissione indipendente dalle autorità. In considerazione della sua indipendenza, delle competenze e dei compiti, che non comprendono la consulenza (art. 57a LOGA), la CNPT è una commissione sui generis che si distingue dalle commissioni extraparlamentari<sup>52</sup>.

Sotto il profilo del diritto amministrativo, secondo l'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA) la CNPT è definita un'«unità amministrativa senza personalità giuridica che la legge ha reso autonoma sul piano organizzativo». Oltre alla CNPT, anche il Controllo federale delle finanze, l'Autorità di vigilanza indipendente sulle attività informative o l'Autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione godono dello stesso statuto di diritto amministrativo<sup>53</sup>.

Dal punto di vista amministrativo la CNPT è aggregata al DFGP<sup>54</sup> e fa quindi parte dell'Amministrazione federale decentralizzata. Non è vincolata a istruzioni nello svolgimento dei suoi compiti, sempre che la legge non disponga altrimenti<sup>55</sup>, ma deve rispettare

---

<sup>50</sup> Cfr. Boll. Uff. 2007 S 1088, Boll. Uff. 2008 N 1940 e Boll. Uff. 2009 S 97.

<sup>51</sup> Cfr. art. 7a cpv. 1 lett. a della legge del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), RS 172.010.1.

<sup>52</sup> Spiegazioni all'allegato dell'OLOGA, pag. 20.

<sup>53</sup> Allegato 1, cifra III, 2.1.3 OLOGA.

<sup>54</sup> Cfr. art. 7b cpv. 2 lett. b OLOGA; precisato nell'art. 4 cpv. 4 dell'ordinanza del 17 nov. 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org DFGP), RS 172.213.1

<sup>55</sup> Art. 7a, cpv. 1, lett. b e cpv. 2 OLOGA

diverse norme e istruzioni vincolanti anche per l'Amministrazione federale centrale<sup>56</sup>.

Quanto alle finanze, la CNPT sottostà – come tutta l'Amministrazione federale – alle norme della legislazione federale sul personale e sulla gestione finanziaria. La retribuzione del personale è pertanto autorizzata dal dipartimento competente, che procede anche a classificare i posti ed è responsabile di tutte le assunzioni e delle decisioni in qualità di datore di lavoro. Il personale è assunto conformemente alle regole per il personale federale<sup>57</sup>.

L'aggregazione amministrativa alla SG DFGP permette alla CNPT di usufruire di prestazioni amministrative, finanziarie, linguistiche e personali già esistenti, per le quali la CNPT attualmente non dispone di un preventivo proprio. Poiché permette di sfruttare sinergie, l'aggregazione amministrativa consente una struttura snella che, viste le limitate risorse finanziarie della CNPT, sotto il profilo dell'economia aziendale costituisce senza dubbio una soluzione efficiente.

### 4.3 Valutazione alla luce dell'OP CAT

La perizia svolta su incarico della CNPT si è occupata soprattutto della concretizzazione a livello amministrativo dell'indipendenza nell'esercizio delle funzioni e ha esaminato in particolare se il modello della CNPT quale unità amministrativa senza personalità giuridica tenga sufficientemente conto delle disposizioni del diritto internazionale.

---

<sup>56</sup> Direttiva del 1° gen. 2018 sulla traduzione in seno al DFGP (Weisungen über das Übersetzungswesen im EJPD, disponibile in tedesco), secondo cui, per tradurre i propri rapporti nelle lingue ufficiali, la CNPT deve ricorrere ai servizi di traduzione del DFGP; le ordinanze, direttive e istruzioni rilevanti in materia di archiviazione; il regolamento per l'ispettorato delle finanze (revisione interna) del DFGP; la direttiva del DFGP del 1° ott. 2017 sull'attuazione della protezione dei dati, della sicurezza delle informazioni e della gestione dei rischi (Direttiva PDSI del DFGP); direttive e istruzioni relative ai sistemi informatici del DFGP.

<sup>57</sup> Art. 1 cpv. 1 lett. b e art. 2 cpv. 4 dell'ordinanza del 3 lug. 2001 sul personale federale (OPers), RS 172.220.111.3.

a. Aggregazione amministrativa e indipendenza nell'esercizio delle funzioni

Accanto all'Italia e ai Paesi Bassi, la CNPT è il terzo MNP europeo aggregato a un ministero. La Svizzera si ritrova pertanto in una situazione relativamente isolata<sup>58</sup>. Il SPT ha giudicato in modo critico l'aggregazione a un ministero sia in Italia che nei Paesi Bassi, sottolineando che tale legame potrebbe pregiudicare l'indipendenza del MNP nell'esercizio delle sue funzioni o perlomeno intaccarne notevolmente la credibilità<sup>59</sup>. Nel caso dell'Italia e dei Paesi Bassi alcuni istituti di privazione della libertà sottostanno direttamente ai ministeri interessati, per cui l'indipendenza ne risulta fortemente pregiudicata.

Considerando la suddivisione delle competenze del federalismo svizzero<sup>60</sup> l'importanza della suddetta aggregazione può essere un po' relativizzata. Ciononostante anche il DFGP, cui la CNPT è aggregata sotto il profilo amministrativo, ha competenze sia di natura operativa che finanziaria nel settore della migrazione nonché dell'esecuzione delle pene e delle misure o agisce quale autorità che ordina l'esecuzione di misure privative della libertà. Occorre quindi valutare la misura in cui le competenze materiali della Confederazione relative all'ordine o all'esecuzione di misure privative della libertà possano pregiudicare l'indipendenza della CNPT.

i. Competenze della Confederazione nel settore della privazione della libertà

Benché l'esecuzione delle misure privative della libertà sia in linea di massima di competenza dei Cantoni, la Confederazione è responsabile di vari ambiti che rientrano anche nella sfera di competenza della CNPT<sup>61</sup>. La Confederazione gestisce ad esempio celle

---

<sup>58</sup> Cfr. Kälín/Nowak, pag. 10.

<sup>59</sup> Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Italy para 13 (cfr. sopra nota 22).

<sup>60</sup> Art. 123 cpv.2 Cost.

<sup>61</sup> Cfr. Kälín/Nowak, pag. 11.

d'arresto al Tribunale penale federale di Bellinzona<sup>62</sup> ed è competente per l'esecuzione di pene d'arresto durante il servizio militare<sup>63</sup>. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) del DFGP gestisce il Centro audizioni della Confederazione<sup>64</sup>, nel quale sono condotti per essere interrogati detenuti da tutta la Svizzera e in cui possono essere ordinati interventi e misure di sicurezza<sup>65</sup>.

Per l'esercizio dei centri di registrazione e procedura, nei quali la libertà di movimento dei richiedenti l'asilo è limitata, è competente la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) del DFGP. Lo stesso vale per i centri speciali per il collocamento di richiedenti l'asilo renitenti<sup>66</sup>.

L'Ufficio federale di giustizia (UFG) esercita un'influenza diretta sugli istituti di privazione della libertà, che però non sono gestiti dalla Confederazione. Attraverso il finanziamento di sussidi alle nuove costruzioni, alle ristrutturazioni e agli ampliamenti di istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure per adulti, giovani adulti, bambini e adolescenti, l'UFG influenza le condizioni materiali di detenzione di tali istituti<sup>67</sup>. Nel settore degli istituti di educazione e di esecuzione delle misure per giovani adulti, la Confederazione versa inoltre contributi di gestione ed esegue controlli periodici relativi all'attuazione delle condizioni progettuali. In tal senso l'UFG partecipa strettamente all'elaborazione del quadro concettuale e pertanto esercita un'influenza importante sulle modalità di esecuzione in tale ambito. Anche nel settore della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri l'UFG finanzia la costruzione e l'equipaggiamento degli stabilimenti carcerari cantonali e, poiché partecipa ai costi di gestione dei Cantoni attraverso importi forfettari giornalieri per i detenuti del settore dell'asilo, può di fatto influenzare anche le condizioni di detenzione<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Cfr. il messaggio del 29 mag. 2009 concernente gli immobili del DFF per il 2009 (Messaggio 2009 sugli immobili del DFF), FF 2009 3675, pag. 3676 e 3681 segg.

<sup>63</sup> Esecuzione degli arresti durante il servizio secondo l'art. 191 del Codice penale militare (CPM, RS 321.0)

<sup>64</sup> Art. 10 cpv. 1, lett. f dell'Org DFGP.

<sup>65</sup> Cfr. la descrizione sul sito di fedpol <https://www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/ueberuns/organisation/bundessicherheitsdienst.html> (consultata il 17.7.2017).

<sup>66</sup> Cfr. art. 26 cpv. 1bis della legge del 26 giu. 1998 sull'asilo (LAsi, RS 142.31).

<sup>67</sup> Legge federale del 5 ott. 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (RS 341).

<sup>68</sup> Cfr. art. 82 della legge federale del 16 dic. 2005 sugli stranieri (LStr, RS 142.20).

In altri settori vari uffici del DFGP intervengono ordinando il fermo e l'arresto o altre forme di privazione della libertà. All'UFG compete in particolare l'ordine della carcerazione in vista dell'estradizione<sup>69</sup> e in tale funzione è anche responsabile delle modalità d'esecuzione.

In certi casi alla SEM compete l'ordine della carcerazione in vista di rinvio coatto e di quella per garantire l'esecuzione dell'allontanamento secondo la normativa Dublino<sup>70</sup>. La SEM è inoltre responsabile, insieme ai Cantoni, dei rinvii per via aerea, nell'ambito dei quali sono regolarmente applicate misure coercitive<sup>71</sup>.

Da questo elenco si evince che la Confederazione e in particolare il DFGP hanno diverse responsabilità nel settore della privazione della libertà che rientrano anche nella sfera di competenza della CNPT<sup>72</sup> e che quest'ultima può sorvegliare nell'ambito della sua attività di controllo. Questo significa inoltre che la CNPT rivolge in parte le sue raccomandazioni direttamente al Capo del DFGP o ai direttori degli uffici del DFGP e che intrattiene un dialogo costante con questi ultimi. Anche se il rischio di influenzare il lavoro della Commissione appare al momento esiguo, i potenziali punti di contatto e la vicinanza al DFGP sotto il profilo amministrativo potrebbero suscitare l'impressione di intaccare l'indipendenza della CNPT pregiudicandone la credibilità.

## b. Indipendenza finanziaria

L'autonomia finanziaria di un MNP è, come già osservato, un criterio importante per garantirne l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni ai sensi dell'articolo 18 OP CAT. Con la ratifica dell'OP CAT gli Stati contraenti s'impegnano a mettere a disposizione le risorse finanziarie necessarie all'adempimento dei compiti del MNP<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 47 della legge federale del 20 mar. 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza in materia penale, AIMP, RS 351.1).

<sup>70</sup> Art. 111 lett. d LAsi in combinazione con l'art. 76 cpv. 1 lett. b n. 5 e art. 76a LStr).

<sup>71</sup> Cfr. Legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione, LCoe) del 20 marzo 2008, RS 364; Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Ordinanza sulla coercizione, OCoe) del 12 novembre 2008, RS 364.3, e Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE) dell'11 agosto 1999, RS 142.281.

<sup>72</sup> Art. 2 LF-CNPT.

<sup>73</sup> Cfr. Kälín/Nowak, pag. 9 e 13.

Nel messaggio del Consiglio federale concernente la LF-CNPT si prevedeva che la CNPT avrebbe visitato annualmente circa 30 istituti di privazione della libertà<sup>74</sup>. All'epoca i costi di queste visite erano ritenuti esigui, per cui è stato previsto un tetto massimo di 184 000 franchi. Sono state fonte di discussioni i costi per la Segreteria, per la quale sono stati quindi previsti soltanto 1,3 posti<sup>75</sup>. Al finanziamento di base hanno provveduto in parti uguali il DFAE e il DFGP. Il DFAE ha versato la sua parte al DFGP. Gli organismi internazionali di controllo hanno già avanzato critiche in merito al preventivo della CNPT<sup>76</sup>.

Attualmente la Commissione è inclusa nel preventivo globale della SG DFGP e quindi non è elencata come unità autonoma<sup>77</sup>. Per gli esterni non è quindi evidente che la CNPT è un'unità amministrativa decentralizzata separata dalla SG DFGP e ne risulta chiaramente pregiudicata la trasparenza e la verificabilità. La responsabilità del preventivo globale compete alla SG DFGP, cui spetta il controllo finanziario.

Nel quadro del preventivo globale concessole, la CNPT dispone soltanto di una flessibilità limitata per le spese operative. Ciò ha costretto la Commissione a stabilire delle priorità nella sua attività, il che ha posto dei limiti all'adempimento effettivo dei suoi compiti legali. La Commissione ha così potuto effettuare soltanto circa 15 visite all'anno in stabilimenti di privazione della libertà, restando nettamente al di sotto dell'obiettivo fissato nel summenzionato messaggio<sup>78</sup>. Anche se negli ultimi anni sono stati messi a disposizione ulteriori risorse e posti per eseguire i nuovi compiti di monitoraggio nel settore dei rinvii per via aerea o dei centri d'asilo della Confederazione, le risorse della CNPT restano estremamente limitate, visti gli attuali 3,3 posti, di cui 1,3 finanziati a tempo determinato. In considerazione dei circa 700 stabilimenti di privazione della

<sup>74</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, inumani o degradanti, FF 2007 259, pag. 272.

<sup>75</sup> Cfr. Boll. Uff. 2007 S 1088.

<sup>76</sup> Cfr. il rapporto del CPT/Inf (2012) 26, n. 7; Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent (SPT), 26 gen. 2016, CAT/OP/27/2.

<sup>77</sup> Cfr. Preventivo 2018, volume 2A, pag. 199.

<sup>78</sup> Cfr. Kälin/Nowak, pag. 14.

libertà che rientrano in linea di massima nella sua sfera di competenza, queste risorse sono semplicemente insufficienti per l'adempimento di tutti i compiti previsti dalla legge.

Sotto il profilo dell'OP CAT va osservato che, vista la sua aggregazione amministrativa, l'autonomia finanziaria della CNPT è chiaramente limitata e ne risulta ridotto il margine di manovra operativo. **Secondo il parere degli autori della perizia, l'indipendenza della CNPT nell'esercizio delle sue funzioni è seriamente pregiudicata<sup>79</sup> a causa della sua aggregazione amministrativa alla SG DFGP e non soddisfa appieno i requisiti internazionali.**

#### 4.4 Conclusioni

Dopo l'esame delle pertinenti basi legali e del modo di funzionare della CNPT, gli autori della perizia concludono che il suo statuto di diritto amministrativo quale MNP svizzero non soddisfa i requisiti relativi all'indipendenza nell'esercizio delle proprie funzioni secondo l'articolo 18 paragrafo 1 OP CAT. **Ritengono che l'indipendenza della CNPT nell'esercizio delle sue funzioni non sia rispettata a causa di ragioni strutturali dovute all'aggregazione amministrativa alla SG DFGP<sup>80</sup>.** Nonostante l'indipendenza sancita dal diritto amministrativo e, quale conseguenza, il fatto di non essere vincolata a istruzioni, l'aggregazione amministrativa alla SG DFGP nuoce all'indipendenza della CNPT, soprattutto per quanto riguarda la sua attività di controllo nel settore della privazione della libertà, il quale è anche di competenza della Confederazione e in particolare del DFGP. A ciò si aggiungono le summenzionate difficoltà in relazione all'autonomia finanziaria della CNPT. È fuor di dubbio che quest'ultima debba essere aggregata sotto il profilo istituzionale, ma, affinché l'efficacia e l'attività della Commissione non risulti pregiudicata, l'aggregazione dovrebbe essere largamente conforme ai requisiti dell'OP CAT e

---

<sup>79</sup> Kälín/Nowak, pag. 14.

<sup>80</sup> Kälín/Nowak, pag. 16.

garantire al meglio l'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni. Anche se dal punto di vista svizzero l'aggregazione amministrativa alla SG DFGP può apparire pragmatica, è probabile che la soluzione attuale susciti critiche internazionali e, vista la crescente attività di monitoraggio della CNPT, si dimostri sempre più problematica. Se dovesse ispezionare la Svizzera, è probabile che, alla luce dell'OP CAT, il SPT critichi l'aggregazione amministrativa della CNPT<sup>81</sup>. Nel dialogo con i MNP all'estero con cui la CNPT intrattiene contatti regolari, tale questione solleva domande critiche, soprattutto in riferimento a Stati fragili. Visto che il tema della prevenzione della tortura è una priorità strategica del DFAE nella politica estera<sup>82</sup> e che la sezione responsabile partecipa alla promozione e all'istituzione di MNP in diversi Paesi, la Svizzera ha, per motivi di coerenza, un interesse diretto di politica estera a cercare soluzioni istituzionali più idonee che tengano maggiormente conto dei requisiti posti all'indipendenza della CNPT nell'esercizio delle sue funzioni.

Sono ipotizzabili varie soluzioni istituzionali. Per concretizzare l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni la creazione di una personalità giuridica propria costituirebbe ad esempio una possibilità per migliorare la posizione della Commissione sotto il profilo del diritto amministrativo. L'onere legislativo necessario a tal fine sarebbe ragionevole poiché non sarebbe necessaria una modifica della LF CNPT.

Un'altra soluzione consisterebbe nell'aggregazione della Commissione a un altro dipartimento o a un'altra unità amministrativa il cui settore di attività non è materialmente vicino a quello della CNPT.

Infine, la procedura legislativa in corso per la creazione di un'istituzione nazionale per i diritti dell'uomo (INDU) può essere considerata un'opportunità per riunire in una sola istituzione, tenendo conto dei compiti di ciascuno, tutti gli attori e le commissioni che operano nel settore dei diritti dell'uomo. Questa soluzione sarebbe

<sup>81</sup> Cfr. anche Kälin/Nowak, pag. 10.

<sup>82</sup> Strategia dei diritti dell'uomo del DFAE 2016 2019, pag. 19.

efficace e sensata dal punto di vista sia materiale che finanziario e costituirebbe un'opzione da prendere perlomeno in considerazione in vista della creazione dell'INDU<sup>83</sup>. Le esperienze maturate dalla CNPT in riferimento all'indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni saranno un tema da considerare seriamente anche per la nuova istituzione. In tempi in cui le risorse scarseggiano e la politica chiede maggiore trasparenza nell'uso dei fondi pubblici è necessario trovare soluzioni istituzionali appropriate per garantire una politica coerente ed efficace in materia di diritti dell'uomo.

---

<sup>83</sup> Cfr. in tal senso anche Kälin/Nowak, pag. 17.

# Allegato

---

Panoramica delle  
raccomandazioni fornite  
dalla CNPT nel 2017

## I. Giustizia e polizia

### a. Perquisizione corporale

- La Commissione raccomanda di attenersi rigorosamente alla perquisizione corporale a due fasi e di fissarne per scritto le modalità concrete nelle sezioni di massima sicurezza dei penitenziari di Thorberg (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 5) e di Lenzburg (rapporto CNPT, Lenzburg 2017, pag. 2) nonché nel carcere di Zurigo (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 4).

### b. Condizioni materiali di detenzione

- Con una superficie di 7 m<sup>2</sup> le celle nel reparto femminile del carcere di Zurigo sono troppo piccole per accogliere due detenute. In caso di doppia occupazione va assolutamente tenuto conto della sfera intima delle detenute, attuando le misure necessarie. Per quanto possibile, le celle andrebbero occupate da una sola persona (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 4).
- Secondo la Commissione le condizioni di arresto (luce naturale, afflusso di aria fresca, pasti caldi, libera scelta della lettura) sono inappropriate. Pertanto raccomanda di cambiare la prassi e di procedere a un trasferimento sistematico dell'interessato dopo il quarto giorno di arresto (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 5).
- Viste le esigenze igieniche particolari delle donne, la possibilità di usare le tre docce disponibili soltanto due volte a settimana è insufficiente. La Commissione raccomanda alla direzione del penitenziario di consentire l'uso giornaliero delle docce (rapporto CPNT, Zurigo 2017, pag. 4).
- Il carcere di Zurigo è invitato a tenere debitamente conto del principio della separazione tra le donne in stato di carcerazione preventiva e quelle in stato di esecuzione di pena, prescritto dalla legge (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 6).
- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere di Zurigo di garantire che i colloqui con il personale sanitario si tengano in un ambito confidenziale e non nella cella. Le

visite mediche andrebbero eseguite esclusivamente nella camera del seminterrato adibita a tale scopo (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 6).

- La Commissione esorta le autorità esecutive ad adeguare le condizioni di detenzione alle esigenze particolari delle donne incinte e, se possibile, di trasferirle in una struttura più adeguata, visto che le condizioni materiali di detenzione e la scarsa possibilità di movimento si sono rivelate problematiche. Per quanto possibile vanno esaminate alternative alla detenzione delle donne incinte (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 7).
- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere di Zurigo di esaminare e, se del caso, adeguare le esigenze dietetiche delle detenute, tenendo conto del loro fabbisogno calorico giornaliero (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 7).
- La direzione del carcere di Zurigo è invitata a prevedere la presenza di una collaboratrice di notte e nei fine settimana affinché le detenute siano assistite soltanto da donne (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 8).

#### c. Impiego di mezzi coercitivi

- La Commissione esorta la direzione del penitenziario di Thorberg a rinunciare per quanto possibile al ricorso a ulteriori forme di immobilizzazione in caso di persone fortemente agitate, di esaminare l'attuazione di misure meno invasive e di prevedere per tali casi l'istituzione di una cella di sicurezza adeguata. Se in via eccezionale il ricorso a mezzi di contenzione dovesse rivelarsi inevitabile, quest'ultimo va disposto correttamente sulla base di una decisione, indicando data, durata, tipo e motivo dell'immobilizzazione. Va inoltre garantita una sorveglianza medica e la documentazione esaustiva del provvedimento (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 6).

#### d. Regime disciplinare e sanzioni

- Per ragioni di principio, la Commissione è del parere che l'arresto debba essere limitato per legge a 14 giorni; pertanto esorta le autorità legislative dei Cantoni di Argovia (rapporto

CNPT, Lenzburg 2017, pag. 4), dei Grigioni (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 7) e Friburgo (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 7) a prescrivere una durata più breve.

- Agli istituti di Bellechasse (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 8) e al carcere di Zurigo (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 5) la Commissione raccomanda di regolamentare, concretizzare, disporre e documentare minuziosamente le misure disciplinari.

#### e. Misure di sicurezza e di protezione

- La Commissione raccomanda al penitenziario di Thorberg di verificare la necessità delle misure di sicurezza e di protezione (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 6-7) a intervalli ravvicinati.
- La Commissione raccomanda agli istituti di Bellechasse di prevedere cure psichiatriche adeguate per le persone a rischio di suicidio e di collocarle negli istituti pertinenti (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 8).
- La Commissione invita gli istituti di Bellechasse a limitare la durata della carcerazione di sicurezza e di indicare nella decisione motivo e durata del provvedimento (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 8). In generale in tali casi occorre procedere a una documentazione esaustiva.
- La Commissione raccomanda agli istituti di Bellechasse di prevedere provvedimenti speciali per le celle di persone a rischio di suicidio (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 8).
- Il carcere di Zurigo è invitato a disporre le misure di sicurezza e di protezione sempre con decisione formale. Queste ultime vanno chiaramente distinte dalle misure disciplinari e documentate in un registro separato (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 5).
- La Commissione raccomanda alla direzione del penitenziario di Lenzburg di disporre i collocamenti nelle celle per le situazioni di crisi soltanto su prescrizione medica indicando, sin dal primo giorno, i rimedi giuridici (rapporto CNPT, Lenzburg 2017, pag. 4-5).

**f. Possibilità di movimento e di occupazione**

- Secondo la Commissione i detenuti delle due sezioni di sicurezza del penitenziario di Thorberg dovrebbero avere la possibilità di fare regolarmente attività fisiche e sportive. Andrebbero inoltre incentivati i loro contatti sociali (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 9).
- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere di Zurigo, in cui le detenute trascorrono in particolare nei fine settimana 23 ore su 24 nelle loro celle, di attuare misure per ridurre gli orari di reclusione nelle celle durante i fine settimana (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 6).
- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere di Zurigo di aumentare l'offerta occupazionale per le donne e di prevedere un'occupazione minima anche nei fine settimana (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 7).

**g. Assistenza medica**

- La Commissione esorta il carcere di Zurigo a supplire all'attuale mancanza di prescrizioni chiare riguardo alla visita medica d'entrata (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 6).
- I farmaci soggetti a prescrizione medica vanno somministrati da un professionista sanitario (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 6; rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 10).

**h. Informazioni ai detenuti**

- La Commissione raccomanda al penitenziario di Thorberg (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 9) e agli istituti di Bellechasse (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 9) di redigere il regolamento dell'istituto, gli opuscoli a uso interno e le informazioni sugli obblighi e i diritti in tutte le lingue necessarie.

**i. Contatti con il mondo esterno**

- In vista della reintegrazione sociale delle persone che si trovano nel reparto per detenuti a lungo termine e nel reparto d'integrazione del penitenziario di Thorberg, la Commissione

raccomanda alle autorità che dispongono il collocamento di concedere i permessi di uscita e di congedo in modo adeguato e di attuare le misure di sicurezza a seconda del caso (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 10).

- Le visite dei congiunti nei penitenziari di Thorberg (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 9) e di Lenzburg (rapporto CNPT, Lenzburg 2017, pag. 4) e nel carcere di Zurigo (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 8) prevedono l'impiego di vetri divisorii. La Commissione invita le rispettive direzioni a procedere in base alle esigenze del singolo caso e consentire regolarmente visite dei congiunti senza vetri divisorii, sempreché non vi si oppongano motivi di sicurezza.
- La Commissione invita le direzioni del penitenziario di Thorberg (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 10) e degli istituti di Bellechasse (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 10) a prevedere uno spazio per relazioni intime.
- Raccomanda inoltre alla direzione del carcere di Zurigo di consentire le visite, in particolare dei familiari, anche durante i fine settimana (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 8).
- Il carcere di Zurigo (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 8) e i penitenziari di Thorberg (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 4) e di Lenzburg (rapporto CNPT, Lenzburg 2017, pag. 4) sono invitati ad allentare le restrizioni riguardo all'uso del telefono.

#### **j. Esecuzione delle misure**

- Negli istituti di Bellechasse occorre elaborare senza indugio il programma di esecuzione delle misure coinvolgendo il detenuto (rapporto CNPT, Bellechasse 2017, pag. 6).

#### **k. Sezione di massima sicurezza**

- La Commissione raccomanda di verificare ogni tre mesi la necessità dei collocamenti nella sezione di sicurezza A del penitenziario di Thorberg. Un eventuale prolungamento va motivato in modo adeguato ritenuto che con l'estensione della durata aumentano anche i requisiti posti alla motivazione. La Commissione consiglia di non collocare nella sezione di sicurezza A le persone il cui potenziale di minaccia

è strettamente correlato al loro disturbo psichico. Raccomanda pertanto all'autorità competente di considerare, per quanto possibile, collocamenti in istituti psichiatrici adatti (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 8).

- La Commissione invita l'autorità preposta al collocamento nelle sezioni di massima sicurezza di Thorberg e Lenzburg a disporre il collocamento nelle sezioni menzionate soltanto per proteggere terzi o il detenuto stesso ed esaminare se i motivi «pericolo di fuga» e «messa in pericolo della quiete e dell'ordine interni ed esterni dell'istituto» siano conformi al diritto. (rapporto CNPT, Thorberg 2017, pag. 7-8, rapporto CNPT, Lenzburg 2017, pag. 2-3).
- La Commissione ribadisce nei confronti del penitenziario di Lenzburg le sue raccomandazioni sulle garanzie procedurali per la detenzione nelle sezioni di massima sicurezza e invita l'autorità competente a disporre i collocamenti nelle menzionate sezioni con decisione scritta e indicando i rimedi giuridici, dopo aver sentito il detenuto. Le decisioni determinanti devono inoltre essere documentate in modo meticoloso ed essere sempre a disposizione dell'interessato (rapporto CNPT, Lenzburg 2017, pag. 3).

#### **I. Sicurezza**

- La Commissione raccomanda alla direzione del carcere di Zurigo di esaminare la sua pratica, nelle situazioni di emergenza durante la notte o in caso di presenza ridotta del personale di non aprire le porte delle celle fino a quando non è presente la polizia o il personale sanitario (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 5).

#### **m. Personale**

- La Commissione invita il carcere di Zurigo (sezione per le donne) a prevedere formazioni per sensibilizzare il personale alle esigenze specifiche delle donne in detenzione (rapporto CNPT, Zurigo 2017, pag. 8).

## II. Carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri

### a. Infrastruttura / sistemazione

- La Commissione raccomanda al carcere di Bässlergut (carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri) di arredare in modo più accogliente il locale di soggiorno e di valutare la possibilità di un angolo cottura. Consiglia inoltre di proseguire gli sforzi per la protezione contro il fumo passivo e, se del caso, di allestire una sala fumatori separata (rapporto CNPT, Bässlergut 2017, pag. 5 e 8).
- Nel penitenziario di Realta occorre attuare provvedimenti urgenti per migliorare l'illuminazione nelle celle, rendere il locale di soggiorno più accogliente e l'angolo cottura nuovamente accessibile (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 5).
- In generale, a causa delle infrastrutture e delle condizioni attuali, la Commissione ritiene la sistemazione delle donne a Granges inadeguata e inammissibile l'alloggio delle donne incinte. Pertanto, esorta le autorità competenti ad attuare provvedimenti urgenti affinché le donne siano trasferite in altri istituti (rapporto CNPT, Granges 2017, pag. 5 e 6).

### b. Perquisizione corporale

- La Commissione raccomanda di attenersi rigorosamente alla perquisizione corporale a due fasi e di procedere, se del caso, alla sua regolamentazione scritta nel carcere di Bässlergut (CNPT rapporto, Bässlergut 2017, S. 4), nel penitenziario di Realta (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 4).
- La Commissione raccomanda al penitenziario di Realta (carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri) di cambiare la prassi in occasione dell'arrivo dei detenuti al penitenziario, affinché possano tenere i propri indumenti (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 5-6).

### c. Misure di sicurezza e di protezione

- L'istituto concordatario Favra è invitato a sottoporre le persone in isolamento cellulare a visite mediche regolari (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 5).

- Nel carcere di Bässlergut occorre offrire alle persone a rischio di suicidio le cure psichiatriche adeguate e collocarle in istituti appropriati (rapporto CNPT, Bässlergut 2017, pag. 8).
- La necessità delle misure di sicurezza e di protezione (rapporto CNPT, Bässlergut 2017, pag. 7) va esaminata a intervalli ravvicinati.
- La Commissione raccomanda al penitenziario di Realta di disporre l'isolamento cellulare solo mediante decisione, indicando i rimedi giuridici. Occorre inoltre documentare tutte le misure di sicurezza e di protezione attuate (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 7).

#### d. Possibilità di movimento e di occupazione

- La Commissione invita tutti gli istituti visitati (cfr. rapporto CNPT, Bässlergut 2017, pag. 6, rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 6), a prevedere un regime possibilmente aperto e illimitato di movimento per le persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri e di limitare alla notte la chiusura nella cella.
- La Commissione esorta la direzione dell'istituto concordatario Favra, ad attuare provvedimenti urgenti per garantire l'accesso illimitato agli impianti esterni (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 4-5).
- Raccomanda inoltre all'istituto concordatario Favra (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 6) e al penitenziario di Realta (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 6) di offrire attività professionali e occupazioni alle persone in carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri.
- La Commissione raccomanda al penitenziario di Realta di trovare urgentemente un'alternativa per il passeggio quotidiano (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 5).

#### e. Assistenza medica

- Gli istituti concordatari Favra (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 5) e Frambois (rapporto CNPT, Frambois 2017, pag. 2) sono invitati a procedere a un esame medico entro le prime 24 ore dall'arrivo delle persone in carcerazione amministrativa.

- La Commissione raccomanda al penitenziario di Realta di assicurare l'accesso paritario alle cure mediche e, conseguentemente, di effettuare la visita d'entrata anche alle persone private della libertà secondo il diritto degli stranieri (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 8).
- La Commissione raccomanda all'istituto concordatario Favra di elaborare un programma di prevenzione del suicidio (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 5-6).

**f. Misure disciplinari e sanzioni**

- La commissione ritiene che la imitazione dell'offerta di lettura a testi religiosi nel carcere di Bässlergut (rapporto CNPT, Bässlergut 2017, pag. 6) costituisca una restrizione eccessiva, per cui raccomanda di modificare tale prassi.
- Gli istituti concordatari per la detenzione amministrativa Frambois (rapporto CNPT, Frambois 2017, pag. 2) e Favra (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 5) e il penitenziario di Realta (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 6) sono invitati a regolamentare, concretizzare, adottare con decisione formale e documentare in modo preciso le misure disciplinari.

**g. Informazioni**

- La Commissione raccomanda all'istituto concordatario Favra di emanare un regolamento interno tradotto nelle lingue più usuali (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 4 e 6).
- L'istituto concordatario Frambois (rapporto CNPT, Frambois 2017, pag. 3) e il penitenziario Realta (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 9) sono invitati a mettere a disposizione il regolamento interno, gli opuscoli a uso interno e le informazioni sugli obblighi e diritti nelle lingue più usuali.

**h. Contatti con il mondo esterno**

- La Commissione raccomanda agli istituti concordatari Favra (rapporto CNPT, Favra 2017, pag. 6) e Frambois (rapporto CNPT, Frambois 2017, pag. 4) e ai penitenziari Bässlergut (rapporto CNPT, Bässlergut 2017, pag. 8) e Realta (rapporto

- CNPT, Realta 2017, pag. 9) di esaminare la possibilità di una connessione Internet gratuita e un uso limitato del cellulare.
- La Commissione raccomanda al penitenziario di Realta di rendere il parlatorio dei detenuti in carcerazione amministrativa più accogliente e di adeguare le regole di visita alla situazione reale prevedendo pertanto visite anche durante il fine settimana. Occorre inoltre garantire l'accesso a un consultorio giuridico (rapporto CNPT, Realta 2017, pag. 8-9).

### III. Istituti psichiatrici

#### a. Trattamento

- La Commissione raccomanda alle CPU di Basilea di elaborare i piani terapeutici coinvolgendo gli interessati e di sottoporli per approvazione (o rifiuto) ai pazienti. Occorre attestare l'approvazione con la firma del paziente. Il piano in quanto strumento di terapia dovrebbe prevedere inoltre obiettivi chiari e comprensibili per il paziente ed essere regolarmente sottoposto a verifiche ed eventuali adeguamenti (rapporto CNPT, Basilea (UPK) 2017, pag. 7).

#### b. Misure restrittive della libertà di movimento

- Riguardo all'isolamento la Commissione raccomanda alle CPU di Basilea di rispettare le prescrizioni di cui all'articolo 21 cpv. 5 della legge sulla psichiatria in merito a durata massima e approvazione da parte dell'istanza di sorveglianza competente, di regolamentare in modo ufficiale i colloqui una volta terminato l'isolamento e di iscrivere le misure in un registro (rapporto CNPT, Basilea (UPK) 2017, pag. 9).
- La Commissione raccomanda inoltre alle CPU di disporre le misure restrittive della libertà di movimento con decisione formale e di documentarle in modo rigoroso. Un ordine medico unico sotto forma di decisione periodicamente riesaminata dal personale sanitario è considerata sufficiente in tali casi (rapporto CNPT, Basel (UPK) 2017, pag. 10).

**c. Misure di sicurezza e di protezione**

- La Commissione raccomanda alle CPU di Basilea di emanare prescrizioni uniformi riguardo ai processi e al rilevamento di eventi straordinari e di garantire una documentazione centrale e un registro delle lesioni (rapporto CNPT, Basilea (UPK) 2017, pag. 11).
- Per riuscire a risalire ai dati e mantenerne una buona visione d'insieme, la Commissione raccomanda alle CPU di uniformare maggiormente il rilevamento dei dati e di esaminare la tenuta parallela degli atti cartacei ed elettronici (rapporto CNPT, Basilea (UPK) 2017, pag. 4).

**d. Possibilità di movimento e di occupazione**

- La Commissione raccomanda alle CPU di Basilea (riguardo alla psichiatria degli anziani) di adottare provvedimenti urgenti per consentire un accesso illimitato agli impianti esterni. Raccomanda inoltre di munire di copertura una parte dell'impianto esterno affinché sia possibile restare all'aria aperta anche in caso di maltempo (rapporto CNPT, Basel (UPK) 2017, pag. 6).







