

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

---

# 2019



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)

---

**2019**

## Impressum

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

Edizione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura,  
Schwanengasse 2, 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)  
Schwanengasse 2, 3003 Berna  
[www.cnpt.admin.ch](http://www.cnpt.admin.ch)

Prefazione del vicepresidente	1
1. Retrospettiva	3
2. Attività di controllo nel campo della privazione della libertà	9
3. Contatti con i principali interlocutori	25
4. L'attuazione del Protocollo facoltativo in Svizzera: 10 anni dopo	31
5. Panoramica della CNPT	43



## Prefazione del vicepresidente

Care lettrici, cari lettori,

nel 2019 la CNPT ha festeggiato il suo decimo anniversario. Se si considerano i compiti che la CNPT è chiamata ad assolvere sorge tuttavia la domanda se è lecito parlare di festa? Sì, se per festeggiare intendiamo gettare uno sguardo critico sui risultati conseguiti, allora la festa è opportuna e augurabile.

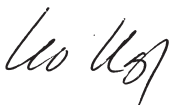
La Commissione ha deciso di sottolineare il suo anniversario da un lato con una festa interna, alla quale sono stati invitati tutti gli ex collaboratori e, dall'altro, integrando il presente rapporto con un esaustivo capitolo sulle priorità tematiche.

Da quando è stata istituita, la Commissione ha formulato numerose raccomandazioni. Esse possono riguardare sia la situazione delle persone colpite dalle diverse restrizioni della libertà sia il personale e l'infrastruttura degli istituti di detenzione.

La Commissione è lieta di constatare che la maggioranza delle raccomandazioni è stata riconosciuta e attuata. In alcuni casi è emerso che il ritardo nell'applicazione delle raccomandazioni su scala svizzera è riconducibile, non da ultimo, alla struttura federa-

lista del nostro Paese e che le raccomandazioni riconosciute, soprattutto di carattere edilizio, possono essere attuate solo dopo che le necessarie risorse finanziarie stanziare hanno superato l'esame di tutti gli organi prescritti dalla legge. Guardando al passato, la Commissione osserva che talvolta le sue raccomandazioni sono considerate solo dopo molto tempo e dietro rinnovata sollecitazione. Costata tuttavia con soddisfazione che dopo lo scetticismo iniziale la CNPT è assurta a organismo di controllo riconosciuto anche dalla comunità degli specialisti che si adopera per il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità delle persone nei confronti delle quali, per svariati motivi, sono state ordinate misure privative o restrittive della libertà.

Per concludere, vorrei ringraziare tutti i membri attivi della Commissione e le persone che nel corso degli ultimi dieci anni hanno lavorato e si sono impegnati a favore delle ragioni della CNPT. I miei ringraziamenti vanno anche alle collaboratrici e ai collaboratori della Segreteria. Desidero infine ringraziare di cuore e citare per nome Alberto Achermann e Sandra Imhof. Entrambi hanno partecipato all'attività della Commissione sin dall'inizio. Sandra Imhof ha fatto della Segreteria un pilastro fondamentale per la Commissione. Alberto Achermann ha rivestito diversi ruoli in seno alla Commissione: ne è stato membro per due anni, vicepresidente per quattro e infine presidente per altri quattro anni. Penso che non da ultimo è anche merito suo se la CNPT può vantare una storia decennale di grandi successi.



Leo Näf  
vicepresidente



# Retrospectiva

---

1

## 1.1. Decimo anniversario

Nell'anno in rassegna la Commissione ha celebrato il suo decimo anno di attività. L'anniversario ha fornito lo spunto per procedere a un'attenta valutazione<sup>1</sup> delle attività di controllo della Commissione nell'ambito delle misure privative e restrittive della libertà. Nel mese di dicembre 2019 la Commissione ha festeggiato il suo anniversario con una festa interna nel corso della quale non ha mancato di riconoscere l'impegno di lunga durata del presidente uscente, il professor Alberto Achermann.

## 1.2. Priorità strategiche

L'anno in rassegna si è contraddistinto anche per i numerosi contatti internazionali intrattenuti. Nel gennaio 2019 la CNPT ha accolto una delegazione di spicco del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT)<sup>2</sup>, con il quale si consulta periodicamente, e ha effettuato una visita successiva al carcere regionale di Berna accompagnata dagli esperti stranieri.

Nell'aprile 2019 il presidente e la responsabile della Segreteria si sono recati a Pristina per firmare con l'organo di mediazione kosovaro un accordo per una cooperazione congiunta nell'ambito dei rinvii per via aerea. La Convenzione è stata sottoscritta in presenza dell'ambasciatore svizzero a Pristina traducendo così in termini concreti una richiesta che la Commissione covava da tempo nell'ambito dei rinvii.

A ottobre 2019 la Commissione ha incontrato le delegazioni delle organizzazioni omologhe austriaca e tedesca per uno scambio di due giorni incentrato sulle privazioni della libertà secondo il diritto in materia di migrazione con particolare attenzione alle modalità di allontanamento e di esecuzione specifiche ai tre Paesi. La visita congiunta alla struttura riservata alla detenzione amministrativa del carcere aeroportuale di Zurigo e la presentazione dei processi nel quadro dei rinvii per via aerea presso l'aeroporto hanno per-

---

<sup>1</sup> Cfr. cap. 4.

<sup>2</sup> Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of United Nations (SPT).

messo alle organizzazioni omologhe di acquisire informazioni riguardo alle modalità di esecuzione svizzere. Nel quadro del programma serale tenutosi nella città di Zurigo, la delegazione è stata ricevuta dalla consigliera di Stato Jaqueline Fehr.

### 1.3. Priorità tematiche

Nell'anno in rassegna l'accento tematico è stato posto sulla verifica della qualità e dell'accesso all'assistenza medica negli istituti di pena nonché sullo scambio con specialisti e i principali interlocutori nel quadro del gruppo di lavoro sull'assistenza medica nei penitenziari istituito dalla CNPT.

Nel 2019 la Commissione ha ispezionato 23 istituti di privazione della libertà. In cinque di questi istituti, peraltro già visitati, la Commissione ha focalizzato la sua attenzione, oltre che sulla citata tematica prioritaria dell'assistenza sanitaria, sulla verifica dell'attuazione delle raccomandazioni già formulate. Nel complesso ha constatato con soddisfazione che è stato dato ampiamente seguito alle sue raccomandazioni.

L'anno in rassegna è stato anche focalizzato sul controllo di penitenziari di dimensioni più ridotte e di carceri circondariali, ancora particolarmente numerosi nella Svizzera tedesca. La Commissione ha quindi effettuato ispezioni nel quadro delle quali ha controllato, oltre che le condizioni materiali di detenzione, il regime di detenzione e le cure mediche di base, anche l'assistenza e la gestione delle misure disciplinari e di protezione.

Un'altra questione che occupa la Commissione da sempre è l'internamento. Dato che in occasione delle visite effettuate negli ultimi dieci anni ha incontrato periodicamente persone internate, ha deciso di fare un primo punto della situazione di questo gruppo di detenuti riconosciuto come particolarmente vulnerabile. Considerato che queste persone sono ospitate in diversi istituti, la Commissione ha deciso di verificare i casi rilevanti nell'ottica dei diritti fondamentali procedendo innanzitutto a un primo accertamento e, successivamente, a uno studio degli atti.

Nel quadro delle risorse a sua disposizione, la Commissione ha effettuato anche cinque visite per verificare l'attuazione delle raccomandazioni formulate nei settori della polizia, dell'esecuzione delle pene, della carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri e della carcerazione preventiva volte a promuovere il dialogo con gli istituti.

La Commissione ha inoltre visitato tre istituti psichiatrici rivolgendo la sua attenzione in particolare alla psichiatria per adulti e anziani. La verifica si è concentrata sull'applicazione delle misure limitative della libertà di movimento, segnatamente il rispetto delle disposizioni del diritto in materia di protezione degli adulti in caso di applicazione di misure di immobilizzazione o di isolamento. Ha inoltre verificato l'esistenza di piani terapeutici e le condizioni procedurali per ordinare terapie senza il consenso del paziente o misure limitative della libertà di movimento.

La Commissione si è inoltre occupata di singoli casi rilevanti nell'ottica dei diritti fondamentali e ha condotto svariati colloqui chiarificatori con i principali interlocutori.

#### **1.4. Diritto della Commissione di consultare gli atti**

L'anno scorso, il primo accertamento condotto dalla Commissione nell'ambito dell'internamento, ha nuovamente sollevato domande riguardo al suo diritto di consultare gli atti. Visto che a livello svizzero non sono a disposizione cifre unitarie sul numero di persone internate<sup>3</sup>, la Commissione si è rivolta alle autorità penitenziarie dei 26 Cantoni invitandole a fornire dati rilevanti sugli internati collocati. La CNPT ha chiesto in particolare un elenco di informazioni dettagliate sull'età degli internati, sulla durata dell'internamento e sull'istituto.

Quasi tutti i Cantoni si sono adoperati per fornire alla Commissione le pertinenti informazioni e hanno trasmesso gli atti di esecuzione in parte esaustivi. I Cantoni di Basilea Campagna, Argovia e

---

<sup>3</sup> L'ufficio federale di statistica raccoglie soltanto il dato concernente l'effettivo dei detenuti con una condanna all'internamento: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/diritto-giustizia.assetdetail.10827111.html>.

Lucerna hanno invece ritenuto la trasmissione degli atti incompatibile con il diritto della Commissione di consultare gli atti previsto dalla legge rifiutandosi così di fornire la documentazione. La Commissione si è quindi impegnata per trovare un compromesso con i citati Cantoni al fine di non ritardare inutilmente l'attuazione del progetto recandosi così negli istituti per consultare gli atti in loco. Ciononostante, la Commissione ritiene che la posizione adottata da questi Cantoni sia problematica alla luce del loro mandato legale.

La legge federale del 20 marzo 2009<sup>4</sup> sulla Commissione per la prevenzione della tortura (qui appresso LF-CNPT), prevede, come concretizzazione sul piano nazionale delle disposizioni di diritto internazionale del Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002<sup>5</sup> alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (qui appresso OPCAT), che la Commissione esamini periodicamente la situazione delle persone private della libertà e possa accedere in qualsiasi momento agli istituti. Il termine privazione della libertà va inteso nel senso più ampio possibile per comprendere tutte le situazioni delle persone nei confronti delle quali l'autorità ha disposto una misura di privazione della libertà o una misura limitativa della libertà di movimento. La legge conferisce alla Commissione un ampio diritto di consultare i dati delle persone private della libertà per assolvere i suoi compiti<sup>6</sup>. Questo diritto comprende anche l'accesso e il trattamento di dati personali degni di particolare protezione secondo l'articolo 3 lettera c numeri 2 e 4 della legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD)<sup>7</sup> in particolare i dati medici, a condizione che ciò sia necessario all'adempimento dei compiti della Commissione e tali dati riguardino il trattamento e/o le relative condizioni della privazione della libertà<sup>8</sup>.

La questione del diritto della CNPT di consultare gli atti e i dossier del paziente è stata inoltre oggetto di un chiarimento giuridico da parte dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) in occasione della

<sup>4</sup> Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura del 20 marzo 2009, RS 150.1 (LCNPT).

<sup>5</sup> Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 18 dicembre 2002, RS 0.105.1 (OPCAT).

<sup>6</sup> Cfr. art. 8 cpv. 1 lett. C LCNPT, secondo cui la Commissione ha accesso alle informazioni di cui necessita per adempiere i suoi compiti, segnatamente alle informazioni sul trattamento delle persone private della libertà e le relative condizioni di privazione della libertà.

<sup>7</sup> Legge federale sulla protezione dei dati (LPD) del 19 giugno, RS 235.1.

<sup>8</sup> Cfr. art. 10 cpv. 1 LCNPT.

visita del SPT nel mese di gennaio 2019. Ne è emerso che il Sottocomitato dispone del pieno accesso a tutte le informazioni che interessano il trattamento delle persone private della libertà. Condizioni supplementari, segnatamente il consenso della persona interessata, sono incompatibili con le disposizioni dell'OPCAT. Questo pieno diritto di consultare atti di persone private della libertà rappresenta del resto un presupposto fondamentale per l'adempimento del mandato legale di un meccanismo nazionale di prevenzione, chiamato a giudicare oggettivamente il trattamento di una persona privata della libertà e a migliorarlo formulando pertinenti raccomandazioni all'attenzione delle autorità.

Da quanto esposto finora si evince che il diritto di consultare gli atti per verificare la situazione in cui si trovano le persone internate secondo l'articolo 64 CP<sup>9</sup> rientra nel mandato legale della Commissione. Considerata la mancanza di dati statistici in questo settore la Commissione ritiene inoltre opportuno e legittimo effettuare un primo accertamento sul trattamento di queste persone. Per contro, non essendo disciplinate dalla legge, le modalità di accesso vanno definite nel quadro della collaborazione. Sebbene le autorità di esecuzione non siano obbligate a trasmettere gli atti, la collaborazione in questo settore appare pur sempre un elemento indispensabile. Considerato l'ingente onere legato alla trasmissione degli atti, la CNPT ha optato per una variante di rilevamento dei dati più snella e ha consultato gli atti nei rispettivi istituti.

---

<sup>9</sup> Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0 (CP).

# Attività di controllo nel campo della privazione della libertà

---

## 2

## 2.1. Panoramica delle attività di controllo

Lo scorso anno la CNPT ha effettuato complessivamente 23 visite di controllo in istituti che applicano misure privative o limitative della libertà, verificando l'attuazione delle pertinenti disposizioni di diritto processuale, penale e civile nonché in materia di asilo e stranieri.

La Commissione ha ispezionato otto **istituti per l'esecuzione di misure privative della libertà secondo il diritto processuale penale**, cinque **stabilimenti di esecuzione delle pene e delle misure**, quattro **centri d'asilo della Confederazione (CAF)**, tre **istituti per l'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri** e tre **cliniche psichiatriche per anziani e adulti**.

Dopo le visite di controllo ha intrattenuto nove colloqui di riscontro in cui ha comunicato a voce le proprie constatazioni e raccomandazioni alle autorità competenti al fine di migliorarne la comprensione attraverso il dialogo.

Ha inoltre accompagnato **39 rinvii coatti per via aerea e 36 trasferimenti<sup>10</sup> all'aeroporto di persone da rinvviare provenienti da 10 Cantoni**. Tutti i rinvii seguiti dalla Commissione facevano parte del livello 4 di esecuzione<sup>11</sup>. 13 rinvii sono stati eseguiti in virtù dell'Accordo del 26 ottobre 2004<sup>12</sup> di associazione a Dublino (AAD). In nove casi si è trattato di voli congiunti dell'UE. In tre casi la Commissione ha chiesto alle autorità un parere scritto per chiarire gli interventi di polizia osservati. Le osservazioni della Commissione sono sintetizzate in un rapporto che sarà sottoposto per parere al Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti.

---

<sup>10</sup> Presa in consegna di una o più persone presso il luogo di soggiorno e relativo trasferimento all'aeroporto.

<sup>11</sup> Art. 28 cpv. 1 dell'ordinanza del 12 novembre 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Ordinanza sulla coercizione, OCoe), RS 364.3.

<sup>12</sup> Accordo 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 del 26 ottobre 2004, RS 0.142.392.68; Questi rinvii sono stati eseguiti in virtù dell'art. 64a della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) del 16 dicembre 2006, RS 142.20.



## 2.2. Visite negli istituti di privazione della libertà

Le visite di controllo della Commissione vertono sul controllo qualitativo delle condizioni di alloggio e di assistenza sotto il profilo dei diritti fondamentali e umani e avvengono con o senza preavviso. Nel quadro di una visita di controllo la delegazione, composta di volta in volta da esperti diversi, intrattiene colloqui con i detenuti e le persone colpite da misure di privazione o di restrizione della libertà così come con la direzione e il personale dell'istituto. Esamina inoltre gli atti e i documenti rilevanti ai fini del suo mandato di controllo, segnatamente i regolamenti interni e le direttive, le decisioni relative a provvedimenti disciplinari o di sicurezza e quelle riguardanti le terapie 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.

Di seguito sono riassunte le principali osservazioni e constatazioni della CNPT in seguito alle visite effettuate nel 2019. Gli istituti sono riportati per categoria.

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

#### i. Carcere regionale di Berna (BE)<sup>13</sup>

Nel gennaio<sup>14</sup> e febbraio 2019 la Commissione ha effettuato due visite successive al carcere regionale bernese e ha constatato che le condizioni materiali di detenzione, a suo avviso critiche, sono rimaste invariate dall'ultima visita. Ha per contro apprezzato

<sup>13</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Bern vom 29. Januar und 28. Februar 2019.

<sup>14</sup> Questa visita è stata effettuata assieme a una delegazione del SPT.

gli adeguamenti formali della legge cantonale sull'esecuzione della giustizia e la separazione dei tipi di detenzione volti, nel medio termine, a rendere meno severo il regime di detenzione e a prolungare l'orario di apertura delle celle per tutti i tipi di detenzione. La Commissione ha tuttavia constatato che attualmente queste misure non sono ancora realizzabili a causa dell'elevato tasso di occupazione del carcere. La Commissione ha criticato le detenzioni constatate di minorenni sollecitando le autorità ad adottare provvedimenti alternativi in questo settore. Ha infine raccomandato alle autorità di offrire ai detenuti maggiori attività occupazionali e sportive.

## ii. Carceri nel Cantone di Basilea Campagna (BL)<sup>15</sup>

In seguito alle visite effettuate nel mese di maggio 2019 alle carceri di Arlesheim, Liestal, Muttenz e Sissach la Commissione ha lamentato l'insufficiente offerta di attività occupazionali e ricreative. Ha inoltre ritenuto che debba essere migliorata l'assistenza medica in particolare per quanto riguarda i requisiti giuridici in materia di protezione e lotta contro le epidemie. Ritiene inoltre che le carceri circondariali di Arlesheim e Sissach siano antiquate. A prescindere dai piani di costruzione di un nuovo edificio carcerario, la Commissione ha ritenuto che il modulo prefabbricato nel carcere di Arlesheim debba essere chiuso con la massima urgenza. Secondo la Commissione occorre inoltre riesaminare e adeguare i processi relativi in particolare alle misure disciplinari e di sicurezza.

## iii. Carceri circondariali nel Cantone di Argovia (AG)<sup>16</sup>

Nel quadro delle sue visite alle carceri circondariali di Aarau Amtshaus, Aarau Telli, Baden, Kulm e Zofingen, effettuate nell'agosto 2019, la Commissione ha giudicato particolarmente problematiche le condizioni materiali di detenzione, segnatamente l'illuminazione e l'aerazione insufficienti e i cortili disadorni. Ha raccomandato di riesaminare il processo di documentazione delle misure disciplinari,

---

<sup>15</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Gefängnissen Arlesheim, Liestal, Muttenz und Sissach vom 16. bis 17. Mai 2019.

<sup>16</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Aargau betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in den Bezirksgefängnissen Aarau Telli, Aarau Amtshaus, Baden, Zofingen und Kulm vom 20. bis 21. August 2019 (non ancora pubblicato al momento della pubblicazione del rapporto di attività).

di sicurezza e di protezione e di assicurare l'osservanza delle disposizioni procedurali. Ha criticato l'eterogeneità dei diversi regimi di detenzione che implica per i detenuti orari di reclusione nella cella troppo lunghi. Al riguardo la Commissione ha preso atto che era al vaglio l'opportunità di separare i diversi regimi di carcerazione in base agli edifici. Ha raccomandato di ampliare l'offerta di attività occupazionali e ricreative, di ampliare i locali di soggiorno e allentare le ristrette possibilità di contatto con l'esterno. Ha inoltre deplorato l'accesso indiretto al servizio sanitario e la mancanza di locali separati per l'assistenza medica. Il quadro generale che la Commissione si è fatta in base alle constatazioni delle carceri distrettuali di Aarau Amtshaus, Aarau Telli, Baden e Kulm è critico e quindi raccomanda di non alloggiarvi i detenuti per un periodo più lungo di un mese. La Commissione ha infine suggerito di trovare una soluzione alternativa qualora non fosse possibile migliorare l'infrastruttura nel prossimo futuro.

#### iv. Carcere di Sarnen (OW)<sup>17</sup>

In occasione della visita al carcere di Sarnen effettuata nel settembre 2019, la Commissione ha criticato il regime carcerario dei diversi tipi di detenzione come troppo restrittivi. Ha raccomandato di utilizzare il carcere di Sarnen nel rispetto del principio della separazione solo per soggiorni brevi vista la mancanza di possibilità occupazionali e di movimento. Giudica il carcere di Sarnen inadatto per l'esecuzione della carcerazione preventiva secondo il diritto in materia di stranieri e, ritenendo che non si tenga sufficientemente conto delle esigenze delle donne detenute, propone il loro trasferimento immediato in un istituto più adeguato.

#### v. Posto di polizia Blécherette (VD)<sup>18</sup>

Nel quadro della visita al posto di polizia Blécherette nel settembre 2019, la Commissione ha constatato che da qualche mese si è leggermente attenuata la problematica del sovraffollamento carcerario, che perdurava dal 2014. Ha preso atto con soddisfazione dell'attuazione di alcune raccomandazioni formulate in seguito a

<sup>17</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Obwalden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Gefängnis Sarnen vom 16. September 2019.

<sup>18</sup> Lettre au Conseil d'Etat du canton de Vaud concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au Poste de la Blécherette le 10 septembre 2019.

visite precedenti. Ha ritenuto che le condizioni materiali di detenzione, segnatamente la dimensione delle celle, nonché la luminosità e l'aerazione scarse rendano insostenibile una detenzione superiore a 48 ore. Ha pertanto ricordato alle autorità le pertinenti disposizioni legali sollecitandole a evitare detenzioni superiori a 48 ore. La Commissione ha inoltre osservato che il principio della separazione può essere garantito soltanto nelle celle. Si è compiaciuta di poter qualificare come complessivamente eccellente l'assistenza sanitaria. Dopo aver osservato con sorpresa che secondo il regolamento interno il diritto di ricevere visite dai familiari e dal rappresentante legale è appannaggio esclusivo dei detenuti che stanno scontando una pena, ha invitato le autorità ad adeguare il regolamento e la prassi alle disposizioni del Codice di procedura penale. Infine ha deplorato la mancanza nel regolamento di un capitolo sulla procedura di ricorso e l'insufficienza delle informazioni sui diritti dei detenuti.

### Nel quadro dell'esame dell'assistenza sanitaria<sup>19</sup>:

#### vi. Carcere preventivo di Olten (SO)<sup>20</sup>

In occasione della visita al carcere preventivo di Olten effettuata nel mese di marzo 2019, la Commissione ha constatato che, grazie allo sfruttamento di sinergie a livello cantonale, è possibile assicurare un'assistenza sanitaria di alta qualità nonostante l'elevato tasso di fluttuazione. Ha preso atto con soddisfazione che il carcere prevede un colloquio medico entro 24 ore dall'entrata del detenuto, che i collaboratori sono informati sulle disposizioni dell'ordinanza sulle epidemie (OEp)<sup>21</sup> e che istruzioni di lavoro interne e promemoria prevedono l'informazione periodica sulle malattie infettive e la formazione continua del personale penitenziario. La Commissione ha apprezzato che la collaborazione tra il personale sanitario e quello penitenziario prevista dai promemoria interni attribuisce particolare importanza alla confidenzialità dei dati medici.

---

<sup>19</sup> Le constatazioni fatte dalla CNPT in occasione delle visite effettuate per verificare l'assistenza sanitaria sono contenute nel suo rapporto generale sull'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri, pubblicato nel novembre 2019 (2018–2019).

<sup>20</sup> Lettera accompagnatoria al Governo del Canton Soletta del 21 agosto 2019 sul rapporto generale della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura concernente la valutazione dell'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri (2018–2019).

<sup>21</sup> Ordinanza concernente la lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Ordinanza sulle epidemie, OEp), RS 818.101.1.

Ha constatato che le vaccinazioni, l'accesso ai contraccettivi e l'informazione dei detenuti sulle malattie infettive nel carcere preventivo di Olten sono sì pianificati, ma non attuati. Ha accolto positivamente il fatto che le lesioni traumatiche siano sistematicamente registrate in documenti interni e che le indicazioni di episodi di violenza emersi durante il colloquio d'entrata siano documentate nel rapporto medico ed eventualmente segnalati al medico. Ha comunque raccomandato di procedere in ogni caso a un'adeguata chiarificazione e documentazione dei possibili episodi di violenza e di segnalarli sistematicamente alle autorità competenti.

### vii. Carcere di Bois-Mermet (VD)<sup>22</sup>

In occasione della sua visita a maggio 2019 la Commissione ha giudicato buona l'assistenza sanitaria nel carcere di Bois-Mermet. Ha constatato che il servizio sanitario è dotato delle necessarie risorse, anche in termini di personale qualificato. Ha inoltre osservato che l'istituto attua le disposizioni dell'OEp in modo soddisfacente. Del pari, ha accolto con favore il livello di attuazione delle disposizioni di diritto federale nel diritto cantonale. In particolare le disposizioni esecutive nell'ordinanza cantonale assicurano sia la trasmissione dei dati medici nel caso di un cambiamento di istituto sia la visita medica entro 24 ore dall'arrivo del detenuto. La Commissione ha osservato che, pur essendo debitamente documentate, le indicazioni di episodi di violenza, sono comunicate solo con il consenso della persona interessata. Ha quindi raccomandato di segnalare automaticamente e conformemente ai principi internazionali i possibili episodi di violenza alle autorità competenti. La Commissione ha preso atto della prevista partecipazione dei costi da parte del detenuto in base a criteri di reddito. Nel suo rapporto sull'assistenza sanitaria, ha sottolineato l'importanza di un'assistenza medica sostanzialmente gratuita. Ritene tale partecipazione tuttavia accettabile se è proporzionata e se tiene conto delle capacità finanziarie dei detenuti. La Commissione ha infine osservato con preoccupazione che in alcuni casi la procedura di autorizzazione per un trattamento medico aveva portato a tempi d'attesa fino a tre settimane. Ritenendo eccessivo questo ritardo, ha raccomandando alle autorità compe-

<sup>22</sup> Lettera accompagnatoria al Governo del Canton Vaud del 21 agosto 2019 sul rapporto generale della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura concernente la valutazione dell'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri (2018–2019).

tenti di adottare provvedimenti adeguati per evitare tempi d'attesa così lunghi e assicurare trattamenti tempestivi.

### viii. Carcere di Dielsdorf (ZH)<sup>23</sup>

In occasione della visita effettuata nel mese di dicembre al carcere di Dielsdorf, la Commissione ha accolto positivamente soprattutto gli sforzi della direzione volti a migliorare le condizioni di detenzione sia dal punto di vista materiale che per quanto riguarda il regime di detenzione. Ha constatato con soddisfazione che i cortili per le passeggiate sono stati in parte muniti di copertura e che sono state ampliate le opportunità di occupazione, in particolare i programmi di svago periodici. La Commissione ha osservato che l'accesso all'assistenza sanitaria è garantito da un servizio sanitario in loco e da visita settimanale di un medico esterno. Ha tuttavia constatato che, indipendentemente dal regime di detenzione, le donne detenute dovevano partecipare ai costi dell'assistenza sanitaria. La Commissione è stata informata che una volta alla settimana le donne detenute possono consultare uno psichiatra della clinica psichiatrica universitaria di Zurigo, ma che il trattamento consiste principalmente nella somministrazione di psicofarmaci. Ha quindi raccomandato di integrare l'assistenza psicologica e psichiatrica con altri trattamenti terapeutici e di provvedere a che nel quadro del colloquio d'entrata vengano sistematicamente poste domande che tengano conto della specificità di genere. Ha infine accolto favorevolmente l'attuazione della maggior parte delle prescrizioni legali sulle malattie trasmissibili, ad eccezione dell'accesso a materiale di iniezione sterile.

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

##### i. Carcere Curabilis (GE)<sup>24</sup>

Nel quadro della sua visita all'istituto per l'esecuzione di misure Curabilis nell'ottobre 2019, la Commissione ha constatato con soddisfazione che sono state attuate alcune delle raccomandazioni

---

<sup>23</sup> Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Zürich über den Besuch im Gefängnis Dielsdorf am 16. Dezember 2019 (non ancora pubblicato al momento della pubblicazione del rapporto di attività).

<sup>24</sup> Lettre au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de suivi dans l'établissement pénitentiaire fermé de Curabilis le 10 octobre 2019.

formulate in seguito alla visita del 2016. In particolare è stato potenziato l'effettivo di personale penitenziario esperto e ampliata l'offerta di attività ricreative e sportive. Adesso l'istituto Curabilis ospita anche donne detenute alloggiate su un piano riservato a loro in una sezione ad uso misto. Le attività terapeutiche e professionali si svolgono tuttavia assieme a detenuti di sesso maschile della stessa sezione. Secondo le informazioni della direzione l'istituto non dispone di un piano specifico per l'assistenza delle donne detenute. La Commissione ha ricordato che per questo motivo l'istituto ha l'obbligo di assicurare una maggiore protezione delle donne detenute che devono essere in grado di partecipare liberamente alle attività proposte dall'istituto. La Commissione esprime nuovamente apprezzamento per la buona articolazione e il profilo più concreto dei piani d'esecuzione. La delegazione ha tuttavia constatato che il personale medico lavora principalmente in base al contratto terapeutico, non al piano di esecuzione. La Commissione ha invitato le autorità competenti a perseverare nei loro sforzi per assicurare che tutti gli attori coinvolti utilizzino il piano di esecuzione delle misure come strumento di lavoro efficace. La Commissione ha constatato con preoccupazione che per collocare i detenuti nelle celle di sicurezza o per trasferirli nell'Unità Ospedaliera di Psichiatria Penitenziaria (UHPP) si ricorre in ultima istanza all'intervento della Brigade d'intervention cellulaire (BIC). La Commissione ritiene che questo modo di procedere non sia adatto per le persone con turbe psichiche e ha pertanto sollecitato l'istituto a rivedere la sua prassi per quanto riguarda i dispositivi e i mezzi di coercizione impiegati.

### Nel quadro della verifica dell'assistenza sanitaria:

#### ii. Penitenziario di Gmünden (AR)<sup>25</sup>

In occasione della sua visita al penitenziario di Gmünden nel febbraio 2019, la Commissione ha accolto favorevolmente il fatto che l'istituto dispone di un proprio servizio sanitario con un professionista medico a tempo pieno. Ha tuttavia constatato che la somministrazione dei medicinali continua ad essere effettuata dal personale

<sup>25</sup> Lettera accompagnatoria al Governo del Canton Appenzello esterno del 21 agosto 2019 sul rapporto generale della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura concernente la valutazione dell'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri (2018–2019).

penitenziario e ha quindi raccomandato di affidare questo compito al personale medico. La Commissione ha constatato che non sono distribuiti né contraccettivi né informazioni sulla trasmissione delle malattie infettive. La Commissione ha inoltre raccomandato di prestare particolare attenzione alle disposizioni dell'OEp nell'ambito dei colloqui d'entrata. A suo avviso è necessario che in un reparto femminile l'assistenza sanitaria tenga conto delle specificità di genere, che il personale medico sia di sesso femminile e che i prodotti per l'igiene personale siano gratuiti.

### iii. Carcere penale La Stampa (TI)<sup>26</sup>

In occasione della visita al carcere della Stampa ad aprile, la Commissione ha potuto formarsi un'opinione complessivamente positiva quanto all'assistenza sanitaria offerta dall'istituto. Ha accolto con particolare favore l'avvenuta aggregazione dell'assistenza sanitaria al Dipartimento della sanità che consente di accedere agli specialisti dell'Ospedale regionale di Lugano. La Commissione ha rilevato che la lotta contro le malattie infettive è disciplinata a livello di ordinanza e che il personale conosce le prescrizioni di diritto federale in materia di legislazione sulle epidemie. Ha qualificato come particolarmente positive le misure preventive adottate dal penitenziario per la protezione dalle malattie infettive. La Commissione ha rilevato con soddisfazione che il controllo all'entrata è effettuato sistematicamente entro 24 ore, raccomandando tuttavia di prevedere tali controlli a livello di regolamento. Ha inoltre constatato che le indicazioni di episodi di violenza erano documentate, ma non segnalate automaticamente alle autorità competenti. Ha ritenuto accettabile una partecipazione ai costi dei detenuti sprovvisti di un'assicurazione malattia sotto forma di detrazione annuale dalla retribuzione solo se tale detrazione è proporzionata e non ritarda o impedisce l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata. Ai fini del rispetto del principio di uguaglianza, ha quindi raccomandato all'istituto di assicurare un'assistenza sanitaria gratuita a tutti i detenuti.

---

<sup>26</sup> Lettera di accompagnatoria al Consiglio di Stato del Cantone Ticino del 21 agosto 2019 sul rapporto generale della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura concernente la valutazione dell'assistenza sanitaria negli istituti di detenzione svizzeri (2018–2019).



### Verifica dell'esecuzione dell'internamento:

Nel quadro della verifica dell'esecuzione dell'internamento condotta su scala nazionale, nel settembre 2019 la Commissione ha visitato la sezione riservata agli ultrasessantenni nel carcere centrale di Lenzburg (AG) e nel dicembre 2019 il penitenziario di Thorberg (BE).<sup>27</sup>

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

##### i. Clinica Herisau (AR)<sup>28</sup>

In occasione della visita di luglio alla clinica di psichiatria e psicoterapia del Centro psichiatrico Appenzello esterno di Herisau, la Commissione ha ricevuto un'impressione complessivamente positiva. Essa ha constatato con soddisfazione che la procedura per l'elaborazione dei piani di trattamento è stata stabilita internamente e che i piani di trattamento sono stati elaborati per tutte le persone presenti al momento della visita. D'altro canto, secondo la Commissione, il sistema elettronico rende più difficile rintracciare le misure che limitano la libertà, in particolare la giustificazione e l'informazione dei pazienti. A tale riguardo, la Commissione ha osservato che le possibilità di miglioramento del sistema elettronico sono state riconosciute dalla direzione della clinica e che esso è attualmente in fase di adeguamento. Secondo la Commissione, è importante garantire che i pazienti siano informati sulle misure adottate e sulle possibilità di reclamo. La Commissione ha pertanto raccomandato anche che dopo ogni misura restrittiva della libertà si svolga un debriefing e che questo venga documentato. Infine, la Commissione ha anche raccomandato che le misure che limitano la libertà di movimento siano formalmente ordinate e documentate.

<sup>27</sup> Le osservazioni e le constatazioni delle visite figureranno assieme alle raccomandazioni contenute nel rapporto generale concernente la valutazione a livello svizzero della conformità ai diritti umani dell'esecuzione dell'internamento nel periodo 2019–2020, che sarà verosimilmente pubblicato alla fine del 2020.

<sup>28</sup> Schreiben an den Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden betreffend den Besuch in der Klinik für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychiatrisches Zentrum Appenzell Ausserrhoden am 10. Juli 2019.

## ii. Clinica Beverin e clinica Waldhaus (GR)<sup>29</sup>

In occasione della visita effettuata nel novembre 2019 alla clinica Beverin Cazis e al pronto soccorso della clinica Waldhaus Coira dei servizi psichiatrici del Canton Grigioni, la Commissione si è formata un'opinione complessivamente positiva riguardo all'infrastruttura, all'assistenza psichiatrica e al personale. Ha giudicato positivo il rapido allestimento dei piani terapeutici e l'impegno profuso per assicurare una documentazione sistematica ed esaustiva delle misure restrittive della libertà. Ha tuttavia ritenuto che sia necessario chiarire la terminologia utilizzata e formalizzare la procedura nell'ambito delle misure restrittive della libertà di movimento. Infine, ha giudicato critiche le misure di isolamento ordinate nei confronti di pazienti dementi.

## iii. Centre Neuchâtelois de Psychiatrie (NE)<sup>30</sup>

La visita effettuata nel mese di dicembre 2019 al Centro neocastellano di psichiatria ha fatto una buona impressione alla Commissione in particolare per quanto riguarda l'infrastruttura, il personale e la procedura per l'applicazione delle misure restrittive della libertà. La Commissione ha accolto con soddisfazione in particolare il fatto che, con poche eccezioni, i pazienti dispongono di un piano terapeutico e che una terapia in assenza del consenso del paziente può essere disposta solo in base a una decisione scritta e sistematicamente trasmessa al medico cantonale. Lo stesso vale per il collocamento in una cella d'isolamento. Al riguardo, la Commissione ha ritenuto necessario ridurre la durata del soggiorno in simili celle. Ha rammentato all'istituto che le altre misure restrittive della libertà devono essere documentate e disposte con decisione scritta. Infine ha sollecitato l'istituto a riesaminare l'equipaggiamento delle unità destinate ai detenuti anziani in modo da adeguarle alle patologie dei pazienti che vi alloggiavano.

---

<sup>29</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Graubünden betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter in der Klinik Beverin Cazis und der Notfallstation der Klinik Waldhaus Chur der Psychiatrischen Dienste Graubünden (PDGR) vom 21. und 22. November 2019 (non ancora pubblicato al momento della pubblicazione del rapporto di attività).

<sup>30</sup> Rapport au Conseil d'État du canton de Neuchâtel concernant la visite de la Commission nationale de prévention de la torture au Centre neuchâtelois de psychiatrie les 5 et 6 décembre 2019 (non ancora pubblicato al momento della pubblicazione del rapporto di attività).

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

##### **i. Centri d'asilo federali (CAF)**

Nell'anno in rassegna la Commissione ha visitato due CFA con funzione procedurale a Boudry (NE) e Zurigo (Halle 9 Oerlikon)<sup>31</sup> e due CFA senza funzione procedurale a Kappelen (BE)<sup>32</sup> e Kreuzlingen (TG). In occasione delle visite la Commissione ha esaminato l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto generale pubblicato all'inizio del 2019<sup>33</sup> concentrando l'attenzione sul modo di procedere nell'ambito delle perquisizioni corporali, sull'applicazione delle misure disciplinari e di sicurezza, sul riconoscimento e sull'identificazione delle vittime del traffico di esseri umani e di altre persone vulnerabili, sull'obbligo di soggiornare nel centro, sugli orari d'uscita e sull'accesso all'assistenza medica di base, segnatamente psichiatrica. La CNPT pubblicherà verosimilmente durante il quarto trimestre 2020 le constatazioni e le raccomandazioni relative ai CAF in un nuovo rapporto generale.

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

###### **a. Centro di carcerazione amministrativa LMC di Granges (VS)<sup>34</sup>**

In occasione della visita al centro LMC di Granges, la Commissione ha preso atto con preoccupazione che la maggior parte delle raccomandazioni formulate in seguito alle visite precedenti non è stata attuata. Ha accolto con favore gli adeguamenti strutturali, vale a dire la creazione di un locale comune dove i detenuti possono mangiare assieme e di un laboratorio per le offerte occupazionali. Secondo la Commissione il regime di detenzione, secondo il quale i detenuti trascorrono ancora mediamente tra le 19 e le 20

<sup>31</sup> Al momento della visita l'alloggio ubicato sull'area Duttweiler non era ancora aperto. L'organizzazione per l'asilo (AOZ) ha quindi usato il centro Juch e la Halle 9 a Oerlikon per alloggiare i detenuti. Da novembre 2019 entrambi i centri non sono più utilizzati come alloggio per i richiedenti l'asilo.

<sup>32</sup> A settembre 2019 la SEM ha chiuso provvisoriamente il CFA Kappelen, il CFA Muttentz e il centro speciale a Verrières.

<sup>33</sup> Rapporto all'attenzione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) relativo alla verifica da parte della CNPT nei centri della Confederazione nel settore dell'asilo 2017–2018, CNPT 03/2018.

<sup>34</sup> Rapport au Conseil d'Etat du canton de Valais concernant les visites de suivi de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) dans le Centre de détention LMC de Granges des 19 décembre 2017 et 17 janvier 2019.

ore chiusi in cella, è troppo restrittivo. La Commissione invita pertanto le autorità ad attuare quanto prima le misure provvisorie e le raccomandazioni formulate. Esprime per contro soddisfazione per il fatto che nel frattempo il centro non alloggia più né donne né minorenni. La Commissione ha raccomandato inoltre alle autorità di agevolare i contatti con l'esterno, segnatamente allentando la regolamentazione delle visite e autorizzando i detenuti a un uso limitato della telefonia mobile. Deplora il fatto che il Consiglio di Stato non è disposto a concedere simili allentamenti per motivi di sicurezza.

#### **b. Carcere regionale di Moutier (BE)<sup>35</sup>**

In occasione della visita al carcere regionale di Moutier effettuata nel mese di giugno 2019, la Commissione ha apprezzato il riorientamento strategico a favore dell'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri nel quadro di una separazione dei tipi di detenzione nel Cantone di Berna e l'introduzione di un nuovo regime di detenzione adeguato. Visto che la carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri serve per eseguire l'allontanamento o l'espulsione e non per indagare su un reato e punirlo, la Commissione ha giudicato comunque troppo severe le attuali restrizioni relative all'apertura delle celle e ai contatti con l'esterno. In linea con le prescrizioni internazionali, ha inoltre raccomandato di rinunciare alla carcerazione di minorenni d'età compresa tra i 15 e i 18 anni d'età. Si è infine compiaciuta per l'impegno profuso dalla direzione del carcere a favore dell'assistenza, ritenendo particolarmente opportuna la possibilità per i detenuti di chiedere informazioni al personale in locali adibiti al tal fine nelle sezioni del carcere.

#### **c. Centro di Favra (GE)<sup>36</sup>**

In occasione della visita al centro di Favra effettuata nell'ottobre 2019, la Commissione ha preso atto con soddisfazione dell'attua-

---

<sup>35</sup> Bericht an den Regierungsrat des Kantons Bern betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Regionalgefängnis Moutier vom 28. Juni 2019.

<sup>36</sup> Lettre au Conseil d'Etat du canton de Genève concernant la visite de suivi dans l'établissement de détention administrative de Favra le 28 octobre 2019.

zione di numerose raccomandazioni formulate in seguito alla visita del 2017. Ha accolto favorevolmente il fatto che le celle sono, come finora, aperte tutto il giorno. Ha tuttavia espresso preoccupazione per il fatto che, a causa del carattere spiccatamente carcerario dell'infrastruttura, non è possibile ampliare le possibilità di movimento e che il soggiorno nel cortile per il passeggio è ancora limitato a un'ora al giorno. La Commissione ritiene che l'infrastruttura esistente non sia adatta alla carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri e ha quindi raccomandato di alloggiare i detenuti interessati in un istituto appositamente previsto a tal fine. La Commissione ha ribadito la raccomandazione di adottare urgentemente misure per consentire il pieno accesso agli spazi esterni durante tutto il giorno e ampliare il limitato ventaglio di opportunità occupazionali e ricreative. Ha inoltre raccomandato di fare in modo che i collaboratori assolvano una formazione specifica affinché ottengano le competenze necessarie per assistere le persone detenute secondo il diritto in materia di stranieri. Infine ha raccomandato di proteggere maggiormente la sfera privata dei detenuti quando telefonano e di permettere l'uso della telefonia mobile e di Internet.



## Contatti con i principali interlocutori

---

# 3

### 3.1. Contatti con le autorità della Confederazione

Nell'anno in rassegna la CNPT ha intrattenuto contatti regolari con l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP), in particolare con la Divisione malattie trasmissibili e ha discusso le conoscenze acquisite nel quadro del progetto pilota assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene. Al termine del progetto pilota la Commissione ha discusso le proprie raccomandazioni con una delegazione dell'UFSP.

### 3.2. Contatti con le autorità cantonali

#### a. Seduta di Comitato della CDDGP

Alla fine di giugno 2019, la Commissione ha partecipato alla seduta di Comitato della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) nel quadro della quale ha presentato e discusso in presenza dei Consiglieri di Stato le proprie constatazioni e raccomandazioni in relazione al progetto pilota assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene.

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

Nel 2019, la Commissione ha incontrato i rappresentanti del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti per discutere le proprie osservazioni e raccomandazioni riguardanti il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea. Durante l'anno in rassegna ha avuto contatti regolari con i rappresentanti del Comitato tecnico per chiarire alcuni fatti osservati in seguito ai rinvii. Ha riassunto le sue valutazioni e raccomandazioni sui rinvii per via aerea in un rapporto annuale<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Rapporto della CNPT sul monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea del 24 maggio 2019 (Questo documento non è disponibile in italiano): <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2019/vollzugsmonitoring/rapport.pdf>.



### c. Gruppo di lavoro Progetto pilota assistenza sanitaria

A marzo e giugno 2019 si sono tenute due sedute del gruppo di lavoro composto da diversi esperti che sin dal 2018 accompagna sotto il profilo tecnico il progetto pilota assistenza sanitaria. Con la collaborazione di rappresentanti dell'UFSP, della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità, dei concordati sull'esecuzione delle pene e dei servizi dell'esecuzione delle pene, la CNPT ha presentato le proprie constatazioni risultanti dalle visite in istituti sparsi su tutto il territorio svizzero e ha discusso questioni pratiche rilevanti nell'ottica dell'applicazione di standard nel campo dell'assistenza sanitaria. Le sue raccomandazioni sono state generalmente ben accolte e la CNPT ha ottenuto importanti contributi nel dialogo con gli esperti, di cui ha tenuto adeguatamente conto nelle raccomandazioni.

### d. Colloqui bilaterali

Nel gennaio 2019 la Commissione ha condotto un colloquio con la presidenza della *Commission consultative LMC Granges* istituita dal Consiglio di Stato vallesano incentrato sulle condizioni di carcerazione nel centro LMC Granges<sup>38</sup>. La Commissione aveva qualificato a più riprese come inadatte le condizioni della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri e sollecitato il Consiglio di Stato ad adottare i relativi provvedimenti.

### e. Partecipazione a corsi di perfezionamento in materia di polizia

Nell'anno in rassegna la Commissione ha partecipato, su invito dei corpi di polizia dei Cantoni di Ginevra, Sciaffusa e Zurigo, a tre 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.

---

<sup>38</sup> Per ulteriori informazioni cfr. il comunicato stampa del 6 giugno 2019 consultabile all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-06-06.html>; Sentenze del Tribunale federale 2C\_1052/2016, 2C\_1053/2016 del 26 aprile 2017.

### 3.3. Contatto con le organizzazioni della società civile

#### a. Forum su questioni del diritto in materia di migrazione

Il 18 dicembre 2019 rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e della società civile si sono incontrati nel quadro del forum organizzato dalla CNPT vertente sulla carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia degli stranieri per discutere aspetti rilevanti nell'ottica dei diritti fondamentali e umani dell'esecuzione di questo tipo di detenzione. In seguito alla presentazione delle rilevanti prescrizioni internazionali sono state illustrate le constatazioni e raccomandazioni più importanti della CNPT relative alla carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri. Una rappresentante e un rappresentante degli istituti di Ginevra e Zurigo hanno condiviso le particolari sfide dell'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri nei loro istituti. È quindi seguita una tavola rotonda dedicata alla discussione e allo scambio di opinioni.

#### b. Altri contatti

A gennaio 2019 la Commissione ha partecipato in qualità di membro osservatore alla Conferenza dei medici penitenziari svizzeri (CMPS).

Nel mese di aprile la CNPT ha tenuto una relazione nel quadro dell'assemblea generale dell'Associazione per la prevenzione della tortura (APT) e ha illustrato un primo bilancio delle sue attività e delle sfide attuali in vista del decimo anniversario.

A maggio la CNPT ha tenuto una relazione nel quadro di un evento del Groupe d'accueil et d'action psychiatrique (GRAAP) e ha presentato il suo lavoro nel settore della verifica degli istituti psichiatrici.

A novembre la CNPT ha partecipato a una riunione tenutasi a Berna organizzata dal Centro svizzero di competenza per l'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP), dedicata all'assistenza sanitaria

nell'esecuzione delle pene. La CNPT ha presentato le sue raccomandazioni nel quadro di una tavola rotonda e le ha discusse con i rappresentanti di diversi istituti penitenziari.

### 3.4. Contatti internazionali

#### a. Visita del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT)

Nel gennaio 2019 la Commissione ha ricevuto il SPT in occasione della sua visita in Svizzera. Una delegazione della CNPT ha incontrato due volte una delegazione del SPT per discutere di aspetti tecnici e metodologici. Secondo l'OPCAT, il SPT effettua visite periodiche in Paesi scelti allo scopo di sostenere a titolo consultivo i meccanismi nazionali di prevenzione. La prima visita in Svizzera era incentrata sull'esecuzione di misure coercitive previste dal diritto in materia di stranieri e l'assistenza sanitaria psichiatrica nell'esecuzione delle misure. La delegazione del SPT ha accompagnato la CNPT nel quadro di una visita successiva al carcere regionale di Berna ottenendo così informazioni concrete sulle modalità di funzionamento della Commissione. Al termine della visita, la CNPT ha intrattenuto un colloquio finale con la direzione del carcere regionale bernese in presenza del SPT.

#### b. Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera Frontex

A marzo, giugno e settembre 2019 la Commissione ha partecipato a una formazione continua dell'*International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* nell'ambito del progetto «Forced Return Monitoring» tenutasi ad Oslo, Bratislava e Vienna. L'obiettivo della formazione era l'armonizzazione degli standard e delle modalità di organizzazione dei voli congiunti dell'UE nel quadro di Frontex. Soluzioni armonizzate dovrebbero permettere di istituire un sistema di rimpatrio dell'UE funzionante e conforme alla direttiva europea sul rimpatrio<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

**c. Forum europeo dei meccanismi nazionali di prevenzione (MNP)**

Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) ha organizzato un evento a Strasburgo per segnare il suo 30° anniversario cui ha partecipato la Commissione e personalità di spicco del Consiglio d'Europa, segnatamente il Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo. Una delle tematiche affrontate dai MNP in sede di conferenza sono state le necessarie misure di sicurezza per la tutela dei diritti fondamentali nel quadro dei fermi di polizia.

Nel marzo 2019 il Presidente della CNPT si è recato, assieme a un esperto straniero, nel Regno del Bahrein nel quadro di un evento organizzato dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE).

Nel maggio 2019, nell'ambito di una conferenza sul monitoraggio delle carceri tenutasi presso l'Università di Lisbona, la Responsabile della Segreteria della CNPT ha presentato a una delegazione composta di autorità giudiziarie palestinesi, avvocati e difensori dei diritti umani le constatazioni della CNPT nel settore degli istituti giovanili nel quadro di un evento organizzato dal Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF).

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

Nel settembre 2019 la CNPT ha accolto, su richiesta del DFAE, una delegazione composta di rappresentanti del neocostituito MNP bielorusso e ha presentato i principi alla base delle sue visite e dei suoi rapporti.

A ottobre 2019, una delegazione della Commissione ha incontrato a Zurigo le organizzazioni omologhe austriaca e tedesca per uno scambio vertente sulle privazioni della libertà secondo il diritto in materia di migrazione. La delegazione ha così visitato la divisione per l'esecuzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri nel carcere aeroportuale di Zurigo ed è stata introdotta dalla polizia aeroportuale di Zurigo ai preparativi per i rinvii coatti per via aerea.

# L'attuazione del Protocollo facoltativo in Svizzera: 10 anni dopo

---

## 4

## 4.1. Introduzione

Qual è lo scopo dell'istituzione di un meccanismo nazionale per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti in uno Stato di diritto in cui i diritti umani e fondamentali sono garantiti da procedure giudiziarie eque? Questa domanda legittima è stata ampiamente dibattuta nel Parlamento svizzero già quando si trattava di ratificare il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura. La risposta è alquanto semplice: sebbene garantiti dalla nostra Costituzione federale e applicati da forti istituzioni democratiche, i diritti umani e fondamentali rappresentano una conquista ancora fragile. Tali diritti, essendo regolarmente soggetti a restrizioni, in particolare quando le nostre democrazie occidentali devono far fronte a crisi e a sfide in materia di sicurezza, meritano l'istituzione di meccanismi di sorveglianza come quelli previsti dall'OPCAT. Il menzionato Protocollo è andato ben oltre il suo scopo primario che era quello di prevenire innanzitutto la tortura e i trattamenti disumani e degradanti negli Stati che violano sistematicamente i diritti umani. Questo strumento universale prevede l'istituzione di meccanismi di sorveglianza a livello nazionale, i cosiddetti MNP chiamati ad effettuare visite regolari negli istituti di detenzione. Oltre alla prevenzione, il loro compito è quello di promuovere il rispetto dei diritti delle persone private della libertà. Per quanto l'adozione dell'OPCAT da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2006 rappresenti di per sé una pietra miliare per i trattati dei diritti dell'uomo, l'elemento innovativo di tale Protocollo è la creazione di meccanismi di sorveglianza sul piano nazionale. L'istituzione di un tale meccanismo a livello nazionale, in conformità ai Principi di Parigi<sup>40</sup>, costituisce anche la sfida principale che ogni Stato accetta di cogliere ratificando il Protocollo.

Con la ratifica del Protocollo, la Svizzera, che ha svolto un ruolo di precursore nelle negoziazioni per la sua adozione, ha dovuto dare il buon esempio, garantendo un'attuazione più coerente possibile nel diritto interno. La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura, adottata il 20 marzo 2009, è il risultato di un compromesso legislativo storico, in quanto ha ripreso quasi alla lettera le principali disposizioni dell'OPCAT. Tale legge, che isti-

---

<sup>40</sup> Principi di Parigi per la creazione di istituzioni nazionali per i diritti umani.

tuisce per la prima volta in Svizzera un meccanismo di sorveglianza e di controllo nell'ambito della privazione di libertà, conferisce alla Commissione ampie competenze ai fini dell'adempimento del suo mandato legale.

## 4.2. Un meccanismo per la prevenzione svizzero

In assenza di un modello concreto, la sfida principale dell'OPCAT, in particolare per gli Stati parte senza un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU), è stata l'attuazione delle sue disposizioni nel diritto interno e la loro concretizzazione sotto forma di istituzione. Inoltre, per i membri nominati dal Consiglio federale in qualità di ispettori degli istituti di privazione della libertà, il compito consisteva nell'attuare le disposizioni del testo di legge, definendo al contempo il ruolo che un tale meccanismo avrebbe potuto svolgere in un Paese federalista come la Svizzera.

Per la neocostituita Commissione, il primo passo è stato quello di spiegare il mandato dell'OPCAT alle autorità cantonali, le quali, nutrendo molte reticenze nei confronti di questo nuovo organo di sorveglianza in materia di privazione della libertà, ritenevano che occorresse innanzitutto dimostrare il valore aggiunto di una tale istituzione. La CNPT ha quindi deciso deliberatamente d'incontrare tutti i rappresentanti dei governi cantonali, i principali attori coinvolti nell'esecuzione del mandato legale della Commissione per spiegare loro il compito e campo d'azione dell'OPCAT sotto forma di istituzione. Mentre inizialmente c'era grande preoccupazione che la Commissione potesse criticare le autorità per eventuali pratiche contrarie agli standard internazionali sui diritti umani, la sua percezione e il suo ruolo sono cambiati nel corso del tempo. Oggi la Commissione è un organo di sorveglianza che, attraverso visite regolari nei luoghi di privazione della libertà, sensibilizza le autorità alle disfunzioni sistemiche o istituzionali e propone, nel quadro delle sue raccomandazioni, soluzioni volte ad ottimizzare le condizioni di detenzione al fine di allinearle il più possibile agli standard internazionali in materia di diritti umani. È infatti attraverso uno scambio di opinioni costruttivo che la CNPT si è prefissa l'obiettivo di promuovere il rispetto dei diritti fondamentali e i diritti umani

delle persone private della libertà in Svizzera. Dopo dieci anni di attività, la Commissione è ora in grado di trarre un bilancio positivo dei rapporti che ha instaurato con le autorità federali e cantonali, generalmente definiti come costruttivi.

#### a. Attuazione delle disposizioni della legge federale

Nonostante le chiare disposizioni nella LF-CNPT e le coerenti attività d'informazione e sensibilizzazione delle autorità competenti, la CNPT ha dovuto concretizzare alcune disposizioni della citata legge per esercitare il suo compito di prevenzione. Va notato che sono state oggetto di interpretazioni talvolta controverse soprattutto le normative che conferiscono ampie competenze al MNP e definiscono le caratteristiche del mandato di prevenzione di un MNP, quali l'accesso alle istituzioni e ai dati relativi alla situazione delle persone private della libertà.

Sebbene la CNPT abbia sempre goduto di un accesso illimitato a tutti gli istituti di privazione della libertà che ha esaminato, le sue visite di controllo hanno talvolta suscitato la sorpresa o l'irritazione di alcuni responsabili degli istituti o delle autorità esecutive interessate. È stato proprio per evitare di non perturbare troppo il funzionamento dei centri di detenzione che la CNPT ha fatto la scelta strategica di annunciare le sue prime visite di ispezione. Se da un lato questa decisione ha in parte sollevato interrogativi, soprattutto da parte della società civile, dall'altro questo modo di procedere strategico si è rivelato giustificato e ha in particolare permesso ai centri di detenzione di familiarizzarsi con le ispezioni. Si può constatare che questa scelta della Commissione, inizialmente percepita come contraria allo spirito dell'OPCAT, ha permesso di porre le basi per il lavoro di prevenzione della CNPT, nel rispetto delle tradizioni istituzionali svizzere. La prova ne è che dieci anni dopo, la maggior parte delle visite della CNPT non è annunciata, in particolare quando si tratta di visite successive. La combinazione dei due approcci metodologici ha permesso alla Commissione di promuovere l'accettazione del suo nuovo mandato di prevenzione, mantenendo al contempo la sua credibilità come meccanismo di controllo indipendente.

La CNPT ha riscontrato qualche difficoltà di accesso in particolare ad alcune stazioni di polizia. È stata invece accolta bene dagli



istituti che le hanno permesso di condurre liberamente i colloqui con i detenuti scelti. In alcuni casi, tuttavia, specie nel settore di massima sicurezza, ha dovuto a volte insistere maggiormente per intrattenersi con i detenuti. Nel complesso la CNPT è tuttavia sempre riuscita, nel dialogo con gli istituti interessati, a trovare soluzioni che conciliassero sia le esigenze di sicurezza dell'istituto sia la necessità di raccogliere dati oggettivi sulle persone detenute nel rispetto del suo mandato di prevenzione.

#### **b. Accesso ai dati personali degni di particolare protezione**

Nell'ambito dell'accesso ai dati degni di particolare protezione, in particolare ai dossier dei detenuti e ai dati medici, la CNPT ha dovuto superare alcuni ostacoli che hanno richiesto interventi a diversi livelli. Mentre la legge federale stabilisce chiaramente che la Commissione ha accesso a tutti i dati, compresi quelli medici che concernono la situazione dei detenuti e di cui ha bisogno in particolare per adempiere il suo mandato di prevenzione<sup>41</sup>, la disposizione è stata interpretata in modo restrittivo da alcuni incaricati della protezione dei dati cantonali. Va notato in particolare che queste difficoltà d'accesso sono emerse in modo graduale e variavano a seconda del Cantone.

La CNPT ha recentemente riscontrato difficoltà d'accesso nell'ambito del suo progetto pilota, il cui scopo era quello di verificare la qualità delle cure mediche e delle misure preventive nelle carceri ai sensi dell'OEp. In particolare nei Cantoni di Zurigo e Ginevra, gli incaricati della protezione dei dati hanno ritenuto che fosse necessario il previo consenso dei detenuti affinché la Commissione potesse verificare i loro dati medici. Oltre al fatto che tale requisito è contrario al carattere preventivo del Protocollo facoltativo, che invece prevede un accesso illimitato al fine di controllare con precisione il rispetto dei diritti umani per quanto riguarda le misure privative della libertà, cure mediche comprese, un tale approccio avrebbe inoltre intralciato seriamente il lavoro della Commissione negli istituti visitati e complicato l'esame sistematico delle cartelle cliniche dei detenuti.

---

<sup>41</sup> A tale proposito cfr. art. 10, cpv. 1 LCNPT.

Nell'ambito del suo mandato di prevenzione, la CNPT è autorizzata a trattare i dati personali degni di particolare protezione nella misura in cui riguardano la situazione di persone detenute<sup>42</sup>. Sono stati necessari diversi interventi a livello di Consiglio di Stato e di autorità penitenziarie per consentire alla Commissione di valutare le cure mediche fornite.

Un caso simile si è verificato in un ospedale psichiatrico di un Cantone della Svizzera orientale, in cui la Commissione ha chiesto l'accesso ai protocolli di contenzione di una paziente, che è stato rifiutato dal servizio cantonale per la protezione dei dati. La domanda del tutto pertinente sollevata nel caso in questione, riguardava il segreto professionale, in contrapposizione all'obbligo imposto alle autorità ai sensi dell'articolo 21 capoverso 1 dell'OPCAT<sup>43</sup> di non sanzionare una persona, in questo caso il personale medico, per aver trasmesso al meccanismo nazionale per la prevenzione informazioni mediche relative a persone detenute. Purtroppo, questo importante articolo non è stato ripreso nella legge federale.

Ancora di recente, la Commissione ha dovuto affrontare nuove difficoltà quando ha iniziato un esame approfondito delle misure di internamento su scala svizzera. In un primo momento, il suo scopo era quello di individuare le persone interessate da tali misure e gli stabilimenti in cui erano state collocate. Alcuni Cantoni del Concordato della Svizzera nordoccidentale e centrale si sono rifiutati di trasmettere i dati sulle persone internate con il pretesto che un tale modo di procedere non fosse compatibile con il mandato legale della Commissione. Tuttavia, la legge federale prevede l'accesso illimitato a tutti i dati se riguardano la situazione delle persone private della libertà, che la Commissione intende esaminare. La legge non limita le modalità di accesso solo alle visite di controllo nei penitenziari. Una tale interpretazione ridurrebbe il mandato legale della Commissione alle visite menzionate, il che non appare affatto compatibile con il mandato legale di un meccanismo per la prevenzione della tortura.

---

<sup>42</sup> Per un'analisi dettagliata delle disposizioni legali, cfr. pag. 6 del presente rapporto.

<sup>43</sup> Secondo l'art. 21 cpv. 1 OPCAT nessuna autorità e nessun funzionario può ordinare, applicare, autorizzare o tollerare sanzioni nei confronti di una persona o di un'organizzazione per aver comunicato informazioni, vere o false, al meccanismo nazionale per la prevenzione; tale persona od organizzazione non dovrà in alcun caso subire pregiudizi d'altro genere. L'art. 21 OPCAT potrebbe essere direttamente applicabile.

### **c. La pubblicazione dei rapporti di visita**

La Commissione ha scelto sin dall'inizio di pubblicare sistematicamente tutti i rapporti di visita in uno spirito di trasparenza. Prima di ogni pubblicazione, la Commissione dà tuttavia alle autorità competenti la possibilità di esprimersi sul contenuto dei rapporti. Questa decisione, che deriva in particolare da un'interpretazione teleologica dell'articolo 2 lettera d della legge federale, è stata inizialmente criticata dalle autorità competenti, riluttanti all'idea che le constatazioni, talvolta critiche, venissero pubblicate e rese accessibili al grande pubblico. Tuttavia, alla luce della procedura di allestimento del rapporto stabilita dalla Commissione, il cui scopo è proprio quello di presentare oralmente le conclusioni raggiunte a seguito di una visita ispettiva, questo timore appare infondato. Al contrario, le autorità competenti a volte sembrano addirittura trarre vantaggio dalla pubblicazione dei rapporti della Commissione, in quanto servono anche a relativizzare le affermazioni in particolare delle organizzazioni della società civile.

### **d. Raccomandazioni e scambio regolare con le parti interessate**

Il lavoro d'ispezione svolto nei penitenziari dalla CNPT si rispecchia concretamente nelle raccomandazioni che rivolge alle autorità al fine di migliorare le misure di detenzione. Le raccomandazioni risultanti sia dal lavoro d'ispezione sia dal dialogo regolare con le autorità competenti costituiscono la principale garanzia di credibilità della Commissione. Affinché possano essere attuate, le raccomandazioni vanno comprese e accettate dalle autorità competenti interessate. Devono quindi, per quanto possibile, soddisfare criteri oggettivi, essere fattuali e coerenti nonché avere un carattere sufficientemente generale da consentire alle autorità di definire misure appropriate. È per questo motivo che la Commissione discute il contenuto delle sue raccomandazioni con le autorità competenti prima di pubblicarle. Questo processo, che mira ad aumentare l'accettazione delle raccomandazioni, dimostra l'importanza di un dialogo regolare con le autorità.

### e. Attuazione delle raccomandazioni

In generale, la Commissione osserva che le sue raccomandazioni sono accolte favorevolmente dalle autorità che s'impegnano, per quanto possibile, anche ad attuarle. La Commissione verifica mediante visite successive periodiche, se le raccomandazioni che ha rivolto alle autorità sono state attuate o sono state oggetto di misure speciali. Tuttavia, le sue risorse limitate la obbligano a scegliere quali delle raccomandazioni meritano una verifica prioritaria. Attribuisce in particolare un'alta priorità alle raccomandazioni derivanti dai rapporti tematici su aspetti d'interesse nazionale come la detenzione preventiva, l'esecuzione delle misure, i centri federali d'asilo e la salute. Alcuni di questi rapporti tematici hanno avuto una certa eco in quanto le autorità hanno preso dei provvedimenti dopo la loro pubblicazione. A questo proposito vale la pena citare il rapporto tematico sulla detenzione preventiva, le strutture per minori e i centri per l'attuazione di misure terapeutiche. In questi settori, che riguardano principalmente l'esecuzione delle pene e delle misure, sono stati profusi sforzi di armonizzazione in particolare a livello di CDDGP o dei concordati. Nel settore della detenzione preventiva, ad esempio, i Cantoni di Zurigo, Berna e Vaud hanno lanciato un progetto pilota con l'obiettivo di esplorare le possibilità di un regime più flessibile, un periodo di apertura delle celle più lungo e un modello di detenzione basato sul gruppo.

Va inoltre rilevato che nell'ambito dell'osservazione dei rinvii per via aerea, che la Commissione accompagna sin dal 2012, sono stati registrati progressi soprattutto nell'applicazione dei mezzi di detenzione sulle persone da allontanare.

Oltre agli scambi regolari con le autorità competenti, la CNPT è in contatto con altre parti interessate, in particolare con le organizzazioni della società civile. Come meccanismo di controllo nazionale indipendente, era pertanto essenziale che la CNPT definisse il suo ruolo di attore nell'ambito dei diritti umani a titolo complementare rispetto alla società civile. Per ragioni d'indipendenza, è tuttavia chiaro che la Commissione non avvia una cooperazione formale con la società civile che costituisce una fonte d'informazione assieme alle altre parti interessate. La strategia della CNPT ha quindi compreso il mantenimento di uno scambio regolare con le organizza-

zazioni della società civile che si occupano di questioni relative alla detenzione in Svizzera e lo sviluppo di piattaforme di scambio periodico per promuovere il dialogo tra gli attori interessati. A tal fine ha, tra l'altro, creato il Forum sulle questioni migratorie, organizzato diverse tavole rotonde, in particolare nell'ambito dell'attuazione di misure terapeutiche ed educative per i minori, e istituito un gruppo di lavoro di esperti nel campo della salute nelle carceri.

### 4.3. Sfide strutturali e istituzionali

Il lavoro della CNPT in qualità di meccanismo nazionale per la prevenzione in Svizzera, è anche ampiamente influenzato dalla realtà istituzionale del federalismo svizzero. Mentre il federalismo è un vantaggio in termini di diversità di prassi, il gran numero di leggi e pratiche cantonali eterogenee complica notevolmente il lavoro della Commissione.

#### a. La struttura federalista

La struttura federalista ha molti vantaggi dal punto di vista del rispetto dei diritti delle persone private della libertà, ma complica notevolmente il compito di un meccanismo nazionale per la prevenzione. Poiché la maggior parte dei settori trattati dalla Commissione sono di competenza dei Cantoni, essa deve talvolta intervenire bilateralmente in un determinato Cantone, se constata che le pratiche di quest'ultimo non sono conformi agli standard internazionali. Ciò vale in particolare per il fermo di polizia, il regime di esecuzione delle pene e delle misure, la detenzione amministrativa, i trasferimenti da parte della polizia nell'ambito dei rinvii per via aerea e i collocamenti a fini di assistenza. Ad eccezione del fermo di polizia, la legislazione federale disciplina i principi generali delle misure di privazione della libertà in ambito penale, civile, della lotta contro le epidemie e della migrazione. Tuttavia, ogni Cantone ha le proprie disposizioni esecutive e attua queste norme in modi talvolta molto diversi. Il risultato è una varietà di quadri normativi e di disposizioni istituzionali che danno luogo a condizioni di detenzione e a pratiche diverse nei vari Cantoni, con un impatto non trascurabile sui diritti dei detenuti.

Per la CNPT, la decentralizzazione delle competenze in materia di privazione della libertà aumenta notevolmente la complessità del lavoro ispettivo dal punto di vista dell'analisi delle basi giuridiche, della preparazione delle visite e della verifica dell'attuazione delle raccomandazioni. L'elevato numero di interlocutori e di parti coinvolte, che variano a seconda dell'area tematica e con i quali la CNPT deve interagire, in particolare per promuovere l'attuazione delle raccomandazioni, rende il tutto ancora più complesso. Inoltre, le risorse limitate e la struttura operativa ridotta non facilitano il lavoro della Commissione. Detto questo, la struttura federalista è al tempo stesso una grande fonte di ispirazione e di ricchezza e costituisce un'opportunità nell'ottica delle buone pratiche cantonali. Quale organismo di controllo che opera a livello nazionale, la CNPT apporta un valore aggiunto indubbio in quanto, ispezionando i diversi luoghi di privazione della libertà nei 26 Cantoni, individua le buone e le cattive pratiche, analizza queste ultime alla luce degli standard internazionali sui diritti dell'uomo e sintetizza in rapporti tematici le constatazioni e le raccomandazioni formulate.

## **b. L'indipendenza funzionale**

La questione dell'indipendenza funzionale della Commissione è già stata oggetto di numerose analisi<sup>44</sup> e ha portato a diverse consultazioni con le autorità federali competenti. In mancanza di un risultato concreto, la Commissione è stata costretta a relativizzare l'importanza di tale questione. Cionondimeno la sua concretizzazione rimane una priorità essenziale secondo l'OPCAT; priorità questa peraltro sottolineata anche dal SPT durante la sua visita in Svizzera nel gennaio 2019.

Inoltre, dato il suo ruolo pionieristico nel campo dell'OPCAT, ne va della credibilità della diplomazia svizzera che si giunga a una soluzione istituzionale adeguata e conforme ai requisiti dei Principi di Parigi, vera e propria pietra angolare per ogni istituzione pubblica operante nel campo dei diritti umani a livello nazionale. La mancata concretizzazione a livello nazionale e l'assenza di un'istituzione per i diritti umani (INDU) impedisce alla CNPT di prevedere un'aggregazione istituzionale diversa e realmente indipendente dall'Ammini-

---

<sup>44</sup> Cfr. rapporto d'attività 2017 della CNPT.

strazione federale. Benché i lavori legislativi attualmente in corso per la creazione di un'INDU rappresentino un passo importante, occorrerebbe comunque cogliere l'occasione per creare una struttura istituzionale nel campo dei diritti umani che sia omogenea e coerente a livello svizzero. Considerato il suo mandato specifico nel campo della prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti, la Commissione potrebbe essere aggregata, come le strutture esistenti in altri Paesi<sup>45</sup>, alla futura istituzione nazionale per i diritti umani in una forma ancora da definire. Una tale aggregazione non solo creerebbe sinergie auspicabili, ma avrebbe anche molti vantaggi finanziari.

L'assenza di un'INDU e di un ombudsman a livello nazionale nel campo dei diritti umani si ripercuote direttamente sul lavoro della CNPT, in particolare sulla gestione dei singoli casi. Per tale motivo, i detenuti o i loro parenti fanno regolarmente capo alla CNPT per questioni relative alla privazione della libertà affinché fornisca un sostegno consultivo o intervenga direttamente nel singolo caso. Tuttavia, né il mandato della CNPT né le risorse a sua disposizione le consentono di trattare i singoli casi. La Commissione deve pertanto regolarmente respingere questo tipo di richieste. Talvolta è tuttavia chiamata ad esaminare più attentamente le presunte violazioni, in particolare quando raggiungono una certa gravità dal punto di vista dei diritti umani e fondamentali. In tali casi, la Commissione esamina i presunti fatti, purché si riferiscano al trattamento di persone detenute in istituti e non a questioni procedurali. Resta il fatto che la CNPT ha notato un aumento di tali casi negli ultimi anni che è regolarmente costretta a rifiutare per mancanza di mezzi e di mandato.

In conclusione, la Commissione è riuscita a consolidare la sua legittimità come meccanismo per la prevenzione a livello svizzero, guadagnando nel contempo la fiducia delle autorità sottoposte alla sua sorveglianza. È diventata un attore chiave nel campo della privazione della libertà ed è periodicamente interpellata dalle autorità competenti per un sostegno a titolo consultivo su qualsiasi questione relativa alla detenzione. Il settore dell'esecuzione delle pene e delle misure ha sempre costituito il fulcro del lavoro della Com-

---

<sup>45</sup> Cfr. l'Austria, la Finlandia, la Norvegia e la Spagna.

missione, ma nel corso degli ultimi anni la sua attenzione tematica si è gradualmente estesa a tutte le misure di privazione della libertà o che limitano la libertà di movimento, in particolare in campo civile e migratorio. A medio e lungo termine, è inoltre molto probabile che la Commissione investirà meno nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure per concentrarsi maggiormente sugli istituti per disabili, in particolare le case di riposo per anziani, per esaminare più da vicino le misure che limitano la libertà di movimento.



## Panoramica della CNPT

---

# 5

## 5.1. Organizzazione

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.

Nell'anno in esame la Commissione è composta come segue:

- Alberto Achermann, presidente
- Leo Näf, vicepresidente
- Giorgio Battaglioni, vicepresidente
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Ursula Klopstein
- Nadja Künzle
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Franziska Plüss

## 5.2. 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. Dr. iur. Martina Caroni, prorettore Insegnamento e rapporti internazionali dell'Università di Lucerna
- Fred Hodel, responsabile dell'integrazione presso la città di Thun
- Lea Juillerat, giurista
- Barbara Yurkina-Zingg, specialista della migrazione con attestato federale
- Prof. Dr. iur. Thomas Maurer, ex giudice al Tribunale d'appello del Cantone di Berna

- Hans Studer, esperto dell'ambito dell'esecuzione e dello sviluppo della formazione nell'esecuzione delle pene in Svizzera e all'estero
- Dr. med. Joseph Germann, medico ed ex delegato del CICR
- Dr. iur. Dieter von Blarer, avvocato
- Magdalena Urrejola, etnologa e specialista nel settore della migrazione

### 5.3. Segreteria

La Segreteria della CNPT organizza le attività di controllo della Commissione. 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 altri MNP all'estero. A livello nazionale intrattiene rapporti con autorità federali e cantonali e con altri interlocutori importanti.

La Segreteria della CNPT è aggregata sotto il profilo amministrativo alla Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e usufruisce delle sue prestazioni negli ambiti del personale, delle finanze, dell'informatica e della traduzione.

Attualmente la Segreteria dispone di una percentuale di occupazione del 330 per cento ripartita su cinque collaboratori e uno stagista universitario.

- Sandra Imhof, responsabile della Segreteria
- Alexandra Kossin, responsabile supplente della Segreteria e collaboratrice scientifica, monitoraggio dei rinvii
- Lukas Heim, collaboratore scientifico, centri d'asilo della Confederazione
- Tsedön Khangsar, collaboratrice scientifica, progetto pilota assistenza sanitaria
- Agnes Meister, assistente amministrativa
- Céline Egli (da luglio 2019), stagista universitaria

## 5.4. Budget

Nel 2019 il preventivo globale della CNPT è ammontato a 960 600 franchi.

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.



