



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

2014



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)

2014

Impressum

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

Edizione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura,
Bundesrain 20, 3003 Berna
www.cnpt.admin.ch

Redazione: Sandra Imhof, Responsabile della Segreteria CNPT
e Anne Payot

Tradotto dal tedesco e dal francese

Messa in pagina: grafik.trieb, 2503 Biel/Bienne

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

Prefazione del Presidente	5
1. Orientamenti strategici	9
2. Attività 2014	13
3. Conformità della carcerazione preventiva ai diritti fondamentali	23
4. Collaborazione con le autorità	49
5. Contatti e scambi con istituzioni partner rilevanti	53
6. Conto annuale 2014 e preventivo 2015	57

Prefazione del Presidente

La CNPT può indubbiamente essere orgogliosa di essere riuscita a rafforzare i diritti fondamentali dei detenuti. Alcuni politici le hanno tuttavia rimproverato di focalizzare le sue ispezioni su «dettagli che non hanno nulla a che vedere con la tortura».

Di che cosa si tratta esattamente?

Occorre innanzitutto precisare che la CNPT non si limita, durante le visite, a verificare eventuali asserzioni di maltrattamenti fisici e/o psichici intenzionali, di cui potrebbero essere stati vittime i detenuti incontrati. Questo aspetto delle verifiche, anche se non deve essere automaticamente escluso, costituisce soltanto una parte infinitesimale dell'attività della Commissione.

Sin dalla sua istituzione, la CNPT ha ritenuto all'unanimità che la sua denominazione ufficiale («Commissione nazionale per la prevenzione della tortura») fosse inadeguata. Non soltanto perché questo titolo poteva essere percepito come infamante per il personale dei vari istituti visitati, potenzialmente considerati dei torturatori, bensì anche in quanto risultava troppo riduttivo rispetto al reale mandato della CNPT.

Per convincersene è sufficiente fare riferimento alla legge federale che l'ha istituita¹, in particolare all'articolo 2 che ne definisce i compiti: «La Commissione ... esamina periodicamente la situazione delle persone private della libertà...; rivolge raccomandazioni alle competenti autorità *al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà...*».

La missione della CNPT non si riduce quindi a dare semplicemente la caccia ai seviziatori. Consiste invece nell'avanzare proposte, a volte assai banali, per rendere la privazione della libertà il meno disumana possibile. Il punto di vista esterno e professionale delle delegazioni della CNPT in visita può senza dubbio contribuire, nei limiti del possibile, a migliorare la vita quotidiana dei detenuti.

Quali sono in pratica le critiche rivolte alla CNPT? Alcuni talvolta ritengono che le nostre raccomandazioni non abbiano alcun legame con la prevenzione della tortura, che si distanzino troppo dal nostro mandato e che possano essere considerate esigenze di lusso. Si tratta del famoso fantasma della «prigione a quattro stelle»!

Vediamo due esempi concreti, fra tanti altri:

il primo riguarda le raccomandazioni della CNPT volte a incrementare la scelta dei prodotti destinati agli spacci di vendita delle prigioni.

La vita, a volte la sopravvivenza, in prigione dipende da piccole cose. Per un detenuto la possibilità di acquistare e di scegliere liberamente prodotti supplementari significa mantenere una porzione di autonomia in un mondo, quello carcerario, in cui tutto è disciplinato fin nei minimi dettagli. Questa capacità decisionale, per quanto limitata, nel quotidiano permette ai detenuti di sfuggire di tanto in tanto a un sentimento di disumanizzazione completa.

Un altro esempio: le raccomandazioni rivolte alla direzione degli istituti carcerari per incrementare il numero di canali televisivi disponibili (piccole, preziose finestre sul mondo) laddove l'istituto già permette ai detenuti di accedere (dietro pagamento) a una decina di programmi. Considerando che la (stragrande) maggioranza di questi canali sono in tedesco, lingua che molti detenuti non parlano

¹ Legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura, RS 150.1.

o parlano molto male, una proposta del genere può non essere così esagerata come sembra a prima vista.

Dopo quasi sei anni di esistenza, la CNPT è convinta che il suo ruolo consista anche nell'interessarsi a questioni che possono apparire futili a coloro che a volte hanno un'idea piuttosto stereotipata della vita in prigione.

La quasi totalità della popolazione carceraria presto o tardi torna in libertà. La collettività intera ha tutto l'interesse che i detenuti si reinseriscano nella società in buone condizioni. E questo grazie a pene privative della libertà il più umane possibili.



Jean-Pierre Restellini,
presidente

Orientamenti strategici

1

Dopo aver analizzato, l'anno scorso, l'efficacia delle proprie raccomandazioni, nell'anno in rassegna la Commissione ha consolidato la strategia 2015-2018. In considerazione delle proprie risorse limitate ha effettuato un'analisi generale degli obiettivi strategici, della metodologia, degli standard e di tutte le procedure interne.

Alcuni adeguamenti sono stati effettuati soprattutto nell'ambito della metodologia delle visite e della procedura di rapporto. A determinare questa necessità è stata, fra le altre cose, la consapevolezza che alcuni aspetti della procedura di rapporto introdotta in un primo momento dalla Commissione richiedevano risorse eccessive. Ad aprile 2014 la Commissione ha quindi deciso di snellire tale procedura per aumentare l'efficienza. Concretamente, in futuro s'intende concentrarsi sulla redazione di rapporti specifici sulle condizioni di detenzione nell'ottica dei diritti fondamentali. La Commissione auspica che così facendo si possano trattare meglio a livello nazionale e sovraordinato le questioni riguardanti i diritti fondamentali. Essenzialmente le visite saranno eseguite concentrandosi sull'analisi di temi prioritari, il che permette di affrontare con sistematicità questioni rilevanti per i diritti fondamentali in istituti strutturati in maniera eterogenea.

Per chiarire problematiche complesse dal punto di vista dei diritti fondamentali nell'ambito dell'esecuzione di misure privative della libertà, di recente la Commissione ha commissionato svariate perizie esterne, con l'obiettivo di integrare il proprio punto di vista con quello di specialisti indipendenti. Le conclusioni tratte in questo contesto vengono poi analizzate e discusse all'interno della Commissione alla luce di standard internazionali, per verificarne la conformità ai diritti umani e fondamentali. Le raccomandazioni risultanti sono successivamente indirizzate alle varie autorità. Analizzando l'esecuzione di misure privative della libertà a livello svizzero nell'ottica dei diritti fondamentali, la Commissione può fornire un contributo essenziale per chiarire importanti questioni di principio. In singoli stabilimenti di detenzione, tuttavia, la Commissione manterrà anche in futuro il sistema dei rapporti brevi, per poter fornire agli stabilimenti anche un feedback generale per quanto riguarda la conformità della detenzione ai diritti fondamentali.

La Commissione continuerà a promuovere in modo mirato il dialogo periodico con le autorità cantonali, in particolare nell'ambito dei rapporti e delle raccomandazioni formulate. Intende inoltre intensificare tale dialogo tramite i cosiddetti colloqui con le autorità, che rappresentano un'importante integrazione alla procedura formale di rapporto, agevolando il dibattito sulle problematiche rilevanti in materia di diritti fondamentali.

L'anno scorso, nell'ambito dei suoi adeguamenti metodologici, la Commissione ha modificato anche la sua strategia comunicativa, rinunciando da subito a pubblicare sistematicamente i suoi rapporti tramite comunicato stampa, ma garantendo la possibilità di continuare a consultarli sul suo sito in ossequio al principio della trasparenza. Dal punto di vista della comunicazione l'accento è ora posto sulla pubblicazione di rapporti in materia di detenzione rilevanti su scala nazionale.

Durante la riunione di novembre 2014 la Commissione ha approvato il piano strategico consolidato. La CNPT valuta la conformità ai diritti fondamentali dell'esecuzione di pene privative della libertà secondo quanto stabilito dalla legislazione e giurisprudenza nazionale in materia, purché queste siano sostanzialmente conformi agli standard internazionali in materia dei diritti umani. Qualora invece la tutela dei diritti fondamentali prevista dalla legislazione o giurisprudenza nazionale risulti meno estesa o addirittura in contrasto con le garanzie internazionali, compresi gli strumenti di soft law, la CNPT si orienta agli standard meno restrittivi per i diritti fondamentali dei detenuti. Con questo orientamento strategico la Commissione mira a espletare il suo mandato legale, ossia migliorare la situazione delle persone private della libertà.

Attività 2014

2

Nel corso del suo quinto anno di attività la CNPT, conformemente al proprio mandato legale, ha verificato altri stabilimenti di detenzione, ponendo in primo piano il dialogo periodico con le autorità federali e cantonali su questioni in materia di esecuzione di misure privative della libertà rilevanti nell'ottica dei diritti fondamentali.

Nel 2014 la CNPT ha visitato 21 stabilimenti di detenzione, di cui sei stabilimenti di carcerazione preventiva, due penitenziari, sei stabilimenti per l'esecuzione di sanzioni penali minorili e tre stabilimenti gestiti dalla polizia. In tre stabilimenti sono state effettuate visite successive per verificare l'attuazione delle raccomandazioni formulate. Inoltre in tutti gli stabilimenti visitati è stato effettuato un cosiddetto colloquio di feedback, cioè un colloquio riservato con i responsabili delle autorità di esecuzione e degli stabilimenti visitati per comunicare oralmente osservazioni e raccomandazioni.

Durante l'anno in rassegna la Commissione ha rivolto particolare attenzione all'esecuzione della carcerazione preventiva ai sensi dell'articolo 235 CPP², all'esecuzione di sanzioni penali minorili ai sensi degli articoli 15 e 25 DPMIn³ nonché di misure di diritto civile ai sensi dell'articolo 314 CC⁴ in centri minorili chiusi e prigioni. L'obiettivo di queste visite era verificare le basi giuridiche cantonali in materia, nonché la conformità dell'esecuzione ai diritti umani. Sono state inoltre commissionate due perizie per chiarire questioni specifiche concernenti i diritti umani in relazione a tali temi prioritari.

Nel 2014 la CNPT ha accompagnato complessivamente 46 rinvii coatti per via aerea⁵ di livello 4 ai sensi dell'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza sulla coercizione (OCoe)⁶ nonché 46 trasporti⁷ di detenuti fino all'aeroporto; di questi, nove voli erano cosiddetti

² Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007 (Codice di procedura penale, CPP), RS 312.0.

³ Legge federale sul diritto penale minorile del 20 giugno 2003 (Diritto penale minorile, DPMIn), RS 311.1.

⁴ Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907, RS 210.

⁵ Di questi rimpatri per via aerea è stata osservata l'organizzazione a terra, la fase di volo e la consegna alle autorità nel Paese di destinazione.

⁶ Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione del 12 novembre 2008 (Ordinanza sulla coercizione, OCoe), RS 364.3.

⁷ Per trasporto s'intende il fermo e il trasferimento di uno o più rimpatriandi da un determinato luogo di soggiorno all'aeroporto.

trasferimenti sulla base dell'Accordo di associazione alla normativa di Dublino (AAD)⁸ conformemente all'articolo 64a della legge federale sugli stranieri (LStr).⁹ Sette di questi voli erano cosiddetti voli T7, con cui sono state rimpatriate persone in diversi livelli di esecuzione.¹⁰ Le conclusioni tratte nel corso delle osservazioni e le raccomandazioni risultanti sono discusse periodicamente con le autorità d'esecuzione e presentate per parere al Comitato tecnico Ritorno e esecuzione degli allontanamenti nel rapporto annuale sul monitoraggio dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri.

2.1 Visite in stabilimenti di detenzione

La competenza, prevista esplicitamente dalla legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura, ad effettuare visite periodiche di tutti gli stabilimenti di detenzione permette alla Commissione di farsi un'idea concreta della pratica dell'esecuzione e di raccogliere dati validi per tutta la Svizzera sull'esecuzione di misure privative della libertà. La metodologia con la quale vengono effettuate le visite riveste pertanto una fondamentale importanza.

La verifica dello stabilimento si basa innanzitutto su *colloqui individuali o di gruppo* con la direzione, i detenuti e il personale, e successivamente sulla verifica di tutti gli atti ritenuti significativi, che comprendono in particolare le direttive interne, i provvedimenti nell'ambito di misure disciplinari e di sicurezza, la documentazione medica nonché i piani di esecuzione.

La Commissione può effettuare visite *con o senza preavviso*. Prima di ogni visita si decide in base alle circostanze in merito all'opportunità del preavviso.

Qui appresso sono riportati gli stabilimenti esaminati in base alla categoria e sono sintetizzate le principali conclusioni tratte dalla Commissione nel corso delle visite.

⁸ Accordo del 26 ottobre 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.

⁹ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (Legge sugli stranieri, LStr), RS 142.20.

¹⁰ Cfr. in merito il rapporto della CNPT sul monitoraggio dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri, luglio 2014, n. 6.

a. Stabilimenti per l'esecuzione della carcerazione preventiva

In generale, il regime di detenzione negli stabilimenti di carcerazione preventiva può essere definito piuttosto restrittivo. La maggioranza dei detenuti resta chiusa in cella 23 ore su 24, senza avere accesso alcuno, o molto limitato, ad attività sportive e occupazionali. Inoltre questi detenuti subiscono importanti restrizioni, specialmente per quanto riguarda i contatti con il mondo esterno.

I. Prigione regionale di Thun (BE)

In questo stabilimento si eseguono tutti i tipi di detenzione previsti dalla legge, in particolare la carcerazione preventiva, accogliendo sia uomini che donne e minori. Se da una parte la CNPT ha ritenuto corrette le condizioni materiali di detenzione, essa reputa tuttavia che l'esecuzione dei diversi regimi di detenzione in uno stabilimento destinato in primo luogo alla carcerazione preventiva comporti restrizioni eccessive dei diritti fondamentali di alcune categorie di persone, in special modo i minori e le persone in esecuzione di pena. Considerato l'elevato numero di minori incarcerati (144 nel 2013), la Commissione raccomanda alle autorità cantonali di adottare misure che permettano ai minori di beneficiare di un regime adeguato, come passare almeno otto ore al giorno fuori dalla cella e avere accesso ad attività sportive. La Commissione accoglie tuttavia con favore gli sforzi profusi dalla direzione della prigione per tenere conto, per quanto possibile, delle esigenze particolari dei detenuti, specialmente dei giovani e delle donne.

II. Stabilimento per la carcerazione preventiva di Waaghof (BS)

Lo stabilimento ospita uomini, donne e minori in carcerazione preventiva e in esecuzione di pene di breve durata, così come stranieri in detenzione amministrativa. La CNPT apprezza particolarmente la possibilità, per le persone in carcerazione preventiva, di essere alloggiate in gruppi abitativi con apertura delle celle durante la giornata, così come il loro accesso ad attività lavorative e sportive. Pur ritenendo le condizioni materiali di detenzione complessivamente corrette, la Commissione reputa tuttavia problematiche la cattiva qualità dell'aria e la mancanza di accesso alla luce del giorno nelle celle. Raccomanda inoltre di elaborare un regolamento speciale per

le misure di sicurezza, e di documentare per iscritto i collocamenti nelle celle di sicurezza.

III. Prigione regionale di Altstätten (SG)

Destinato prevalentemente alla carcerazione preventiva e all'esecuzione di pene di breve durata, questo stabilimento accoglie anche donne. La CNPT ritiene che sia gestito in modo professionale, ma deplora che i regimi di detenzione possano essere separati soltanto a livello di celle, con condizioni che risultano quindi troppo restrittive per le persone in esecuzione anticipata di pena o in carcerazione amministrativa secondo la LStr. La Commissione apprezza la volontà di miglioramento della direzione nonostante le difficili condizioni, ma ritiene che le persone in carcerazione preventiva subiscano restrizioni eccessive dei loro diritti fondamentali, in particolare per quanto riguarda i contatti con il mondo esterno. Raccomanda inoltre un rapido incremento dell'organico del personale carcerario.

IV. Istituto penitenziario di Sennhof (GR)

Questa prigione accoglie sia persone in esecuzione di pena che in carcerazione preventiva e in detenzione amministrativa in vista di rinvio coatto (secondo la LStr); il principio di separazione non può essere osservato. Ospita inoltre anche donne e minori in infrastrutture che la CNPT reputa corrette seppur vetuste. La Commissione tuttavia ha ritenuto che le donne in detenzione amministrativa subiscano importanti restrizioni dei loro diritti fondamentali, in particolare perché passano almeno 21 ore al giorno nelle loro celle. La commistione di diversi tipi di detenzione all'interno dello stesso istituto reca danno alle donne e ai minori, le cui esigenze specifiche non possono essere tenute in sufficiente considerazione. La Commissione vede quindi con favore il progetto di ampliamento della prigione nonché le varie attività occupazionali proposte, un'offerta che potrebbe essere allargata affinché ciascun detenuto possa trarne profitto.

V. Prigione di Stans (NW)

Questo stabilimento di carcerazione preventiva e di esecuzione delle pene accoglie anche persone in detenzione amministrativa in vista di rinvio coatto (secondo la LStr). La CNPT si compiace della

possibilità per le persone in carcerazione preventiva di soggiornare in gruppi abitativi, ma ritiene necessario migliorare la luminosità e l'aerazione dei locali. Nondimeno, la Commissione reputa l'istituto inadeguato per la detenzione amministrativa, a causa delle condizioni di detenzione troppo restrittive e raccomanda di collocare questi detenuti in un'altra istituzione. La Commissione raccomanda inoltre di elaborare un regolamento specifico per le misure di sicurezza e di tenere un registro delle persone collocate in celle di sicurezza.

VI. Prigione della Croisée (VD)

Ampliata nel 2013, questa struttura è cronicamente sovraffollata, con un tasso d'occupazione medio del 152 per cento (322 detenuti durante la visita della CNPT). La Commissione apprezza l'impegno della direzione e del personale, nonché l'attenzione rivolta alle esigenze dei detenuti. Le condizioni materiali di detenzione sono ritenute corrette dalla CNPT, che tuttavia raccomanda di garantire una migliore separazione dei detenuti fumatori e non fumatori, come previsto dalla legge federale del 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo.¹¹ Sul piano alimentare, le porzioni dovrebbero essere aumentate per garantire che tutti i detenuti, specialmente i più giovani, mangino a sazietà. Originariamente destinato alla carcerazione preventiva, dalla fine del 2012 lo stabilimento della Croisée alloggia sempre più persone condannate e in esecuzione anticipata della pena. La Commissione si rammarica che le persone in carcerazione preventiva non possano più essere ospitate in gruppi abitativi, in particolare perché il regime previsto in tali gruppi permette di rispettare maggiormente i diritti dei detenuti in considerazione della presunzione di innocenza. La CNPT si rammarica inoltre dell'impossibilità di mitigare il regime detentivo delle persone in carcerazione preventiva a causa del sovraffollamento. In compenso, la Commissione apprezza il fatto che le visite dei familiari si tengano in una sala aperta.

Peraltro la CNPT raccomanda di documentare per iscritto le motivazioni del collocamento in celle di sicurezza e la sua durata. Per quanto concerne le celle disciplinari, la Commissione raccomanda che il periodo di soggiorno non superi i 14 giorni (30 secondo il regolamento).

¹¹ RS 818.31.

VII. Prigione di Dielsdorf (ZH)

Edificata nel 1960, questa struttura è destinata all'esecuzione (anticipata) della pena, alla carcerazione preventiva e di sicurezza, nonché all'esecuzione di pene detentive sostitutive per donne e ragazze. L'istituzione dispone inoltre di due celle madre/bimbo dove possono alloggiare madri con bambini fino a 18 mesi. Secondo la CNPT, la prigione è gestita in modo professionale e dispone di buone infrastrutture. La Commissione si compiace in particolare della volontà della direzione di attenuare le restrizioni alla libertà di movimento offrendo occupazioni e attività sportive. La Commissione ritiene tuttavia che la struttura non sia idonea alle giovani detenute, che dovrebbero essere alloggiate altrove per poter trascorrere almeno otto ore fuori dalla propria cella e accedere ad attività formative, professionali e sportive. Peraltro, la CNPT è dell'opinione che occorra chiarire le condizioni di utilizzo delle celle di sicurezza, in particolare nel contesto della reclusione di persone con tendenze suicide.

b. Istituti minorili chiusi

L'anno scorso la Commissione ha visitato sei istituti minorili chiusi¹² nei Cantoni Argovia, Berna, Friburgo, Vallese, Vaud e Zurigo. Alcuni istituti accettano soltanto giovani con misure penali minorili, altri invece anche giovani con misure di detenzione di diritto civile. In questo contesto sono affiorate alcune questioni rilevanti sotto il profilo dei diritti fondamentali che la Commissione ha fatto chiarire con una perizia. Le osservazioni e le raccomandazioni riguardanti l'esecuzione in istituti minorili chiusi vengono illustrate in un rapporto sul rispetto dei diritti fondamentali alla luce delle prescrizioni internazionali di diritto minorile e delle disposizioni di legge in materia. Il rapporto sarà pubblicato probabilmente nell'autunno 2015.

c. Istituti di esecuzione delle pene e misure

1. Prigione di Porrentruy (JU)

Il vetusto castello di Porrentruy offre condizioni materiali di detenzione che la Commissione reputa inadeguate: spazi angusti, se-

¹² Centro minorile di Lory, centro minorile di Aarburg, Foyer St-Etienne, centro educativo di Pramont, istituto per minori Les Léchaies, sezione minorile della prigione Limmattal.

parazione insufficiente tra i vari regimi di detenzione, mancanza di passeggiate all'aria aperta come invece prescrivono le regole penitenziarie europee. La Commissione raccomanda alle autorità politiche di dare la priorità alla costruzione di una nuova struttura. Nell'attesa, approva che la direzione accordi due passeggiate al giorno. La CNPT deplora che i detenuti non abbiano alcuna possibilità di lavorare e invita la direzione ad offrire un numero sufficiente di postazioni di lavoro, in particolare per i detenuti in esecuzione di pena che hanno l'obbligo legale di lavorare. La Commissione invita poi la direzione a tradurre il regolamento nelle lingue più correnti.

II. Stabilimento di Bellevue (VD)

Le condizioni materiali di detenzione possono essere definite buone, il regime di detenzione è relativamente mite, e l'offerta di attività professionali e di opportunità formative è vasta. La CNPT apprezza inoltre l'opportunità innovativa dal punto di vista del reinserimento sociale dei detenuti di accedere a Internet in modo controllato. La CNPT reputa invece eccessiva la durata massima degli arresti disciplinari, fissata a 30 giorni. Sulla base degli standard internazionali la Commissione raccomanda che non si superino i 14 giorni.

d. Stabilimenti gestiti dalla polizia

I. Prigione di polizia di Zurigo

Lo scorso anno la Commissione ha fatto due visite alla prigione gestita dalla polizia del Cantone di Zurigo, una volta con preavviso, una volta senza. La Commissione ha constatato che le persone, compresi i giovani, non vengono suddivise in base al proprio grado di internamento e che possono essere tenute in questo stabilimento fino a sette giorni, conformemente all'ordinanza sulle prigioni cantonali.¹³ La Commissione giudica inadeguate soprattutto le condizioni materiali di detenzione per i minori e la separazione dagli adulti, prevista solo a livello di cella. Assai critica è ritenuta la sistemazione comune, in parte nelle stesse celle, di persone detenute in base a una misura coercitiva amministrativa e di persone perseguite penalmente.

¹³ Verordnung über die kantonalen Polizeigefängnisse vom 25. Juni 1975, ZH-Lex 551.5.

II. Locali della polizia cantonale e municipale vodese

Le due visite contemporanee realizzate senza preavviso miravano a verificare le affermazioni ricorrenti di persone in carcerazione preventiva che sostengono di essere state detenute nei locali della polizia per un periodo dai 20 ai 30 giorni, mentre la legge d'introduzione al Codice di procedura penale svizzero (LVCPP)¹⁴ del Canton Vaud prescrive un massimo di 48 ore. All'epoca della sua visita la CNPT ha effettivamente riscontrato con inquietudine che la durata media di detenzione nelle due strutture supera tale durata massima e che persone erano rimaste detenute mediamente più della durata massima. In compenso, la Commissione approva gli sforzi intrapresi per creare 80 posti supplementari agli Etablissements de la Plaine de l'Orbe¹⁵, ma li reputa insufficienti. Peraltro la CNPT qualifica come inaccettabili le condizioni di detenzione nelle due strutture, a causa della mancanza di accesso alla luce e all'aria fresca, che costituisce una violazione dell'articolo 3 CEDU e continua ad equivalere ad un trattamento inumano ai sensi della CEDU.¹⁶

e. Visite successive

Le raccomandazioni della CNPT vengono attuate in maniera differente dai vari istituti esaminati. In generale la Commissione constata con soddisfazione che molte delle proprie raccomandazioni, soprattutto quelle rivolte all'istituto stesso, erano già state messe in pratica al momento del colloquio di feedback e che la direzione dell'istituto aveva adottato misure concrete. Più difficile risulta l'attuazione di raccomandazioni che implicano provvedimenti legislativi o edilizi.

I. Prigione regionale di Berna (BE)

La Commissione riconosce che la direzione dell'istituto si sforza di realizzare miglioramenti concreti nel quadro delle possibilità esistenti, ma constata che le raccomandazioni rivolte alle autorità in seguito alla sua prima visita nel 2011, in particolare quelle concernenti le condizioni materiali di detenzione e il regime di detenzione restrittivo, non si sono tradotte in miglioramenti concreti. La CNPT

¹⁴ Loi d'introduction du Code de procédure pénale suisse (LVCPP), LOI 312.01.

¹⁵ Etablissements de la Plaine de l'Orbe (EPO).

¹⁶ Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 (CEDU), RS 0.101.

è preoccupata in particolare per la situazione delle persone in esecuzione della pena e delle persone in carcerazione amministrativa, sottoposte a condizioni detentive troppo severe dovute alla scarsità di spazi e alla penuria di personale.

II. Prigione di Champ-Dollon (GE)

Con un tasso d'occupazione di più del 200 per cento, la prigione ginevrina di Champ-Dollon presenta la situazione di sovraffollamento più preoccupante in Svizzera. A febbraio 2014 il Tribunale federale ha confermato che in determinate circostanze, segnatamente una durata eccessiva, le condizioni di detenzione a Champ-Dollon potevano equivalere ad un trattamento degradante.¹⁷ Il Consiglio di Stato prevede di creare entro l'estate 2015 100 posti supplementari in un nuovo stabilimento di esecuzione penale (la Brenaz) e di aprirne un secondo da 450 posti nel 2018 (la Dardelle). La CNPT apprezza gli innegabili sforzi profusi dalle autorità ginevrine per porre rimedio alla situazione, ma continua a ritenere che siano insufficienti per rispondere all'aumento della popolazione carceraria.

III. Clinica psichiatrica di Münsterlingen (TG)

La CNPT approva la rapida attuazione da parte della direzione delle sue raccomandazioni formulate in seguito alle visite del 2010 e del 2014, in particolare gli sforzi intrapresi per documentare meglio con un registro qualsiasi applicazione di misure contenitive. La CNPT ha ricordato che il ricorso a misure contenitive deve essere applicato soltanto in ultima istanza, e che si devono sempre privilegiare misure meno restrittive. Se tuttavia tali misure si rivelano indispensabili, devono essere debitamente giustificate, e le relative esigenze aumentano con la durata della misura. La Commissione ribadisce nondimeno la propria raccomandazione relativa alla durata delle misure contenitive, ritenendo che tali misure non dovrebbero durare più di un giorno. Per quanto riguarda le sanzioni disciplinari, la Commissione ha preso atto con soddisfazione delle integrazioni apportate al regolamento interno. Suggestisce tuttavia alla clinica di chiarire come queste regole vengono attuate e di adattare all'ambito psichiatrico, nel rispetto dei relativi diritti procedurali.

¹⁷ Decisioni del tribunale federale 1B_335/2013, 1B_336/2013, 1B_369/2013, 1B_404/2013 del 26 febbraio 2014.

Conformità della carcerazione preventiva ai diritti fondamentali

3

3.1 Introduzione

Dall'inizio della propria attività la Commissione ha verificato in totale 26 stabilimenti di detenzione che si occupano anche dell'esecuzione della carcerazione preventiva. L'anno scorso la Commissione ha rivolto particolare attenzione all'esecuzione di questa forma di detenzione, esaminando complessivamente dieci prigionieri di carcerazione preventiva, di cui due adibite alla carcerazione preventiva di minori. Nel corso di tali verifiche la Commissione ha sempre constatato che le condizioni detentive delle persone in carcerazione preventiva sono in parte eccessivamente restrittive, e che sia la libertà di movimento sia l'accesso ai contatti esterni sono assai limitati in rapporto ad altre forme di detenzione. Questo ha indotto la Commissione ad eseguire nell'anno in rassegna una verifica generale e a esaminare con sguardo critico l'esecuzione della carcerazione preventiva nell'ottica dei diritti umani e fondamentali nonché della presunzione d'innocenza.

Dei 7048 posti di detenzione disponibili in tutta la Svizzera secondo i dati dei concordati di esecuzione delle pene, nel 2014 per l'esecuzione della carcerazione preventiva ai sensi dell'articolo 234 capoverso 1 CPP erano a disposizione 3011 posti. Nel 2014 secondo l'Ufficio federale di statistica (UST) in totale si trovavano in carcerazione preventiva 1892 persone, di cui 1776 uomini e 116 donne.¹⁸ Il 67 per cento dei detenuti in carcerazione preventiva erano nei Cantoni di Zurigo, Ginevra, Vaud e Berna.

Al fine di raccogliere la maggior quantità possibile di dati comparabili, la Commissione ha analizzato diversi stabilimenti di carcerazione preventiva in vari Cantoni e aree linguistiche, rivolgendo una particolare attenzione all'esecuzione del regime di detenzione nell'ottica dei diritti fondamentali. Rilevanti in questo senso sono stati soprattutto il rispetto dell'obbligo di separazione, le restrizioni concernenti la libertà di movimento dei detenuti, in particolare la durata della detenzione in cella, il tipo di esecuzione della pena e l'accesso ad attività occupazionali e sportive, nonché la gestione dei contatti con l'esterno, soprattutto l'accesso all'assistenza legale, la possibilità di telefonare e ricevere visite di parenti.

¹⁸ Fonte: UST, Statistica della privazione della libertà 2014, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/themen/19/03/05/key/untersuchungshaft.html> (consultata il 23.1.2015).

Sono stati inoltre verificati i seguenti aspetti:

- basi giuridiche in materia, specialmente la concretizzazione a livello cantonale di prescrizioni di procedura penale nonché direttive e regolamenti interni degli istituti;
- condizioni materiali di detenzione, in particolare attrezzatura delle celle, luce e aerazione, vitto, igiene nonché locali e spazi disponibili;
- regime di detenzione, in particolare forme diverse di esecuzione nonché accesso ad attività sportive e possibilità occupazionali;
- gestione dei contatti esterni, in particolare accesso al telefono e ricevimento di visite.

La CNPT ha inoltre incaricato il CSDU di realizzare uno studio sugli standard dei diritti umani nell'ambito della carcerazione preventiva¹⁹, per poter integrare le proprie conclusioni fondandosi su una trattazione teorica dal punto di vista giuridico. Ad aprile 2015 la Commissione ha discusso le conclusioni dello studio affrontando le questioni rilevanti sul piano dei diritti fondamentali. Questo confronto di costatazioni teoriche e di osservazioni pratiche ha permesso alla Commissione di formulare delle raccomandazioni concrete.

Qui appresso sono illustrate le prescrizioni in materia di diritti umani per l'esecuzione della carcerazione preventiva analizzandone l'attuazione a livello cantonale.

3.2 Prescrizioni in materia di diritti umani e fondamentali per la carcerazione preventiva

A livello internazionale varie garanzie dei diritti umani si rivelano pertinenti per la tutela delle persone in carcerazione preventiva. I principi fondamentali sono sanciti nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)²⁰, nella Convenzione

¹⁹ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Lenkungsausschusses EDA/EJPD, Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), febbraio 2015.

²⁰ Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 16 dicembre 1966 (Patto ONU II), RS 0.103.2.

ONU contro la tortura (CAT)²¹ e nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) e sono stati ampiamente concretizzati dalla giurisprudenza del Comitato dei diritti dell'uomo e della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Accanto a questi esistono una serie di strumenti di soft law che hanno concretizzato ulteriormente i medesimi principi, in particolare con riferimento all'esecuzione della carcerazione preventiva. Essi includono, per esempio, gli standard minimi dell'ONU per il trattamento dei detenuti²², gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT)²³ e i principi europei emanati dal Consiglio d'Europa nel 2006 sulla carcerazione preventiva.²⁴

Il divieto di tortura e di trattamenti inumani²⁵ in relazione alla carcerazione preventiva risulta rilevante in particolare con riferimento alla durata e alle condizioni detentive. Anche il diritto alla vita privata e familiare²⁶ può essere violato in maniera inammissibile dalle restrizioni legate alla carcerazione preventiva, specialmente impedendo il contatto con i familiari per una durata di tempo illimitata. Eventualmente la carcerazione preventiva può violare anche il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 14 CEDU e dall'articolo 14 del Patto ONU II.

Riguardo alla carcerazione preventiva occorre distinguere tra i motivi della misura, la durata e la forma di esecuzione. Qui appresso sono illustrate brevemente le garanzie specifiche con riferimento alla carcerazione preventiva.

a. Garanzie specifiche per la carcerazione preventiva

Secondo le disposizioni internazionali una persona può essere arrestata, incarcerata o in altro modo privata della libertà soltanto per i motivi previsti e permessi dalla legge e dal diritto internaziona-

²¹ Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 10 dicembre 1984 (CAT), RS 0.105.

²² Risoluzioni 663 C (XXIV) del 31 luglio 1957 e 2076 (LXII) del 13 maggio 1977.

²³ CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2013.

²⁴ Consiglio d'Europa, raccomandazione Rec(2006)13.

²⁵ Art. 3 CEDU, art. 7 Patto ONU II, art. 1 e 16 CAT, art. 10 cpv. 3 Cost.

²⁶ Art. 8 CEDU, art. 17 Patto ONU II, art. 13 Cost.

le.²⁷ I principi europei per l'esecuzione della carcerazione preventiva illustrano ulteriormente i presupposti che legittimano la privazione della libertà: occorrono sufficienti indizi di reato e motivi plausibili che inducano a ritenere che la persona, restando in libertà, si sottrarrebbe alla giustizia, commetterebbe un reato grave, intralchierebbe il regolare svolgimento del procedimento penale o costituirebbe una grave minaccia per l'ordine pubblico.²⁸ La carcerazione preventiva deve inoltre costituire l'ultima ratio e non può in nessun caso servire come misura punitiva.²⁹ Oltre alla carcerazione preventiva vanno pertanto prese in considerazione anche misure meno restrittive.³⁰

Le prescrizioni internazionali garantiscono inoltre il diritto dell'individuo ad essere informato tempestivamente circa i motivi del proprio arresto³¹ e ad essere condotto di fronte a un'autorità giudiziaria, la quale verifica la legittimità della privazione della libertà entro una determinata scadenza.³² Il detenuto in carcerazione preventiva deve pure essere istruito circa i propri diritti in una lingua a lui comprensibile e la sua famiglia deve essere informata tempestivamente su dove egli sia trattenuto, a meno che ciò non rischi di arrecare un grave danno all'amministrazione della giustizia o alla sicurezza nazionale.³³ Rilevanti risultano anche le garanzie procedurali³⁴, in base alle quali ogni detenuto in carcerazione preventiva ha il diritto di farsi rappresentare e di prendere contatto con un difensore di sua scelta.³⁵ Gli deve inoltre essere garantito l'accesso all'assistenza legale gratuita.³⁶ Infine, la persona ha diritto ad essere

²⁷ Art. 9 Patto ONU II e art. 5 par. 1 lett. a e par. 2-5 CEDU.

²⁸ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 7.

²⁹ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 3 (3).

³⁰ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 3 (4).

³¹ Art. 9 cpv. 2 Patto ONU II.

³² Art. 9 cpv. 3 e 4 Patto ONU II.

³³ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 32.

³⁴ Art. 6 par. 3 CEDU e art. 14 cpv. 3 Patto ONU II.

³⁵ Art. 6 cpv. 3 lett. b e c CEDU; art. 14 par. 3 lett. b Patto ONU II.

³⁶ Art. 6 lett. c CEDU; art. 9 cpv. 3 lett. d Patto ONU II; art. 29 cpv. 3 Cost.; art. 133 e 158 segg. CPP. Cfr. anche raccomandazione Rec(2006)13, n. 25 I-III.

risarcita qualora il motivo della carcerazione si riveli ingiustificato.³⁷ Significativo è anche art. 14 capoverso 3 lettera g del Patto ONU II, che vieta di costringere le persone a deporre contro se stesse o a dichiararsi colpevoli utilizzando strumenti di pressione come l'esecuzione della carcerazione preventiva.³⁸

La Costituzione federale riprende ampiamente queste disposizioni internazionali nell'articolo 31 Cost.³⁹, che stabilisce le condizioni per la legittimità della privazione della libertà, e nelle garanzie procedurali generali dell'articolo 29 Cost. Le garanzie dei diritti fondamentali sancite dall'articolo 31 Cost. concedono inoltre al detenuto in carcerazione preventiva il diritto di informare il suo familiare più prossimo.

b. La presunzione di innocenza

L'articolo 14 paragrafo 2 Patto ONU II e l'articolo 6 paragrafo 2 CEDU sanciscono il principio più importante per la carcerazione preventiva, secondo il quale ogni individuo accusato di aver commesso un reato è presunto innocente fino a che la sua colpevolezza non sia stata accertata legalmente. A livello federale la presunzione di innocenza è prevista sia dall'articolo 32 capoverso 1 Cost. sia dall'articolo 10 capoverso 1 CPP.⁴⁰ La presunzione di innocenza è sancita anche dagli standard minimi dell'ONU e dai principi del Consiglio d'Europa.⁴¹ Di conseguenza, tali principi prevedono anche che una persona debba essere trattata diversamente conformemente a tale status giuridico.⁴² Cosa preveda di preciso tale trattamento differenziato e che impatto abbia sull'esecuzione della pena è illustrato qui di seguito.

³⁷ Art. 9 cpv. 5 Patto ONU II e art. 5 par. 5 CEDU.

³⁸ CCPR, General Comment numero 32 sull' art. 14 Patto ONU II, n. 41; Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 11.

³⁹ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.), RS 101.

⁴⁰ Art. 32 cpv. 1 Cost. e art. 10 cpv. 1 CPP.

⁴¹ Standard minimi dell'ONU n. 84. (2); Raccomandazione Rec(2006)13, n. 3.

⁴² Raccomandazione Rec(2006)13, n. 5. Così anche gli standard minimi dell'ONU (UN Minimum Rules) n. 84. (2): «Unconvicted prisoners are presumed to be innocent and shall be treated as such».

La presunzione di innocenza come principio fondamentale dello Stato di diritto costituisce una delle garanzie procedurali più importanti, che tutela ampiamente dal pregiudizio o dall'imputazione di colpa ogni individuo accusato di reato fino a che la sua colpevolezza non sia accertata legalmente. La prova di colpevolezza deve soddisfare le prescrizioni materiali e processuali del diritto interno. Nell'ambito del procedimento si parte del presupposto di una decisione dall'esito aperto fino al momento dell'accertamento di colpevolezza.⁴³

Allo stesso tempo la presunzione di innocenza richiede un'attuazione della detenzione adeguata al particolare status giuridico di non-condannato.⁴⁴ In considerazione del rischio di collusione, fuga, recidiva e prosecuzione, l'esecuzione deve orientarsi coerentemente al principio della normalità, ancor più che nell'esecuzione penale, e tenere conto delle condizioni di vita generali dell'accusato. La presunzione d'innocenza impone di eseguire la carcerazione preventiva nella forma più umana e mitigata possibile, in modo da limitare, per quanto possibile, l'impatto desocializzante della detenzione⁴⁵ e favorire il ritorno a un vita possibilmente normale dopo la liberazione. Non presentando alcun carattere di diritto penale, la carcerazione preventiva deve essere eseguita in modo da non diventare né essere percepita come pena.⁴⁶ Le persone in questo regime di esecuzione dovrebbero pertanto essere sottoposte soltanto alle restrizioni assolutamente necessarie per l'amministrazione di giustizia, la sicurezza dello stabilimento, dei detenuti e del personale, nonché per la salvaguardia di terzi.⁴⁷

Il criterio della necessità deriva dal principio di proporzionalità, che deve sempre fungere da principio guida per una gestione dell'esecuzione della carcerazione preventiva che tenga conto dei

⁴³ Cfr. in proposito Edelmann Rahel, Die Rechtsprechung des EGMR zur Unschuldsvermutung bei der Einstellung des Strafverfahrens, 11 marzo 2014, pag. 1. e Barrot Johannes, Die Rechtsprechung des EGMR zur Unschuldsvermutung, ZJS 6/2010. http://www.zjs-online.com/dat/artikel/2010_6_394.pdf (consultato il 09.02.2015)

⁴⁴ Art. 10 cpv. 2 lett. a Patto ONU II. Cfr. anche raccomandazione Rec(2006)13, n. 5.

⁴⁵ Härrli Matthias sull'art. 235 cpv. 1 CPP N 5 entro: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (a cura di), Schweizerische Strafprozessordnung, Commentario basilese, 2014.

⁴⁶ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 3; Seebode Manfred, Der Vollzug der Untersuchungshaft, 1985, pag. 146.

⁴⁷ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 5.

casi individuali. Le restrizioni sono quindi giustificabili soltanto se adeguate e strettamente necessarie per realizzare il motivo dell'incarcerazione, e se ragionevolmente esigibili nel caso specifico.⁴⁸ Naturalmente vanno considerate anche le obiezioni, del tutto legittime, mosse dagli stabilimenti di esecuzione in merito alla fattibilità di un'esecuzione che tenga conto del caso individuale. Un'esecuzione orientata unicamente alle esigenze della persona sarebbe difficilmente praticabile. L'esecuzione deve tuttavia orientarsi in primo luogo ai diritti fondamentali, ragion per cui qualsiasi restrizione sistematica, che faciliti la gestione degli stabilimenti, non appare ammissibile. Per poter tenere nella dovuta considerazione il principio di proporzionalità, Künzli/Frei/Schultheiss chiedono che tutte le possibili agevolazioni che non contravvengono allo scopo della detenzione vadano concesse e addirittura promosse attivamente.⁴⁹

3.3 Prescrizioni in materia di diritti umani e fondamentali per l'attuazione della carcerazione preventiva

Qui di seguito sono illustrate più in dettaglio le prescrizioni in materia di diritti umani e fondamentali rilevanti per l'esecuzione della carcerazione preventiva, rivolgendo un'attenzione particolare alle disposizioni che per via delle condizioni specifiche della carcerazione preventiva, cioè la presunzione di innocenza, ma anche il rischio di collusione, fuga o recidiva, potrebbero comportare specifiche restrizioni nell'esecuzione.

a. Obbligo di separazione

Dalla presunzione di innocenza deriva l'obbligo di separazione sancito dall'articolo 10 paragrafo 2 Patto ONU II⁵⁰, in base al quale le persone in carcerazione preventiva devono essere separate dalle

⁴⁸ Standard minimi dell'ONU, n. 84(3); Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 28.

⁴⁹ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 28.

⁵⁰ CCPR, General Comment n. 21 sull'art. 10 Patto ONU II, n. 9.

persone condannate penalmente ed essere trattate, conformemente al loro status giuridico, come non-condannati. Anche gli strumenti di soft law formulano l'obbligo di separazione.⁵¹ Le regole penitenziarie europee sono l'unico strumento di soft law a prevedere eccezioni, per permettere alle persone in carcerazione preventiva di partecipare ad attività comuni oppure nel caso in cui una sistemazione congiunta sia nell'interesse di tutti i partecipanti.⁵²

L'obbligo di separazione esiste inoltre per donne⁵³ e uomini nonché per minori, che in base alle disposizioni di diritto minorile devono essere sempre separati dagli adulti.⁵⁴

b. Regime di detenzione, in particolare possibilità di movimento e di occupazione

In considerazione della presunzione di innocenza e del principio di proporzionalità, il regime di detenzione, in base alle prescrizioni internazionali, dovrebbe essere il meno restrittivo possibile per quanto riguarda la libertà di movimento. Come principio minimo vale che le persone in carcerazione preventiva devono potersi muovere all'aria aperta almeno una volta al giorno per un'ora.⁵⁵ Devono inoltre essere offerte opportunità di promozione della capacità fisica e occorre prevedere un'adeguata gamma di attività fisiche e ricreative.⁵⁶ Oltre alla passeggiata quotidiana all'aria aperta le persone in carcerazione preventiva devono avere regolare accesso ad attività sportive, motivo per cui si devono predisporre anche attrezzi e sale adeguate.⁵⁷

⁵¹ Standard minimi dell'ONU n. 85 (1): «Untried prisoners shall be kept separate from convicted prisoners». Regole penitenziarie europee n. 18.8, lett. a.

⁵² Regole penitenziarie europee, n. 18.9.

⁵³ Standard minimi dell'ONU n. 8 (a), regole penitenziarie europee n. 18.8 (b).

⁵⁴ Art. 10 cpv. 2 lett. b Patto ONU II; art. 37 lett. c CDF et al.

⁵⁵ Regole penitenziarie europee n. 27.1; CPT Standards, estratto dal 2o rapporto generale [CPT/Inf (92) 3], n. 48. Il Tribunale federale riteneva invece che fosse sufficiente una passeggiata giornaliera di almeno mezz'ora all'inizio dell'esecuzione, dopo un mese di un'ora (DTF 118 Ia 64, 82 consid. 3k).

⁵⁶ Regole penitenziarie europee, n. 27.3.

⁵⁷ Regole penitenziarie europee n. 27.3 e 27.4.

Secondo il parere del CPT le persone in carcerazione preventiva dovrebbero inoltre trascorrere una congrua parte della giornata, almeno otto ore, al di fuori della propria cella, e poter svolgere un'attività il più possibile utile.⁵⁸

Invece, secondo le disposizioni internazionali le persone in carcerazione preventiva non possono essere costrette a lavorare.⁵⁹ Questo principio è ribadito a più riprese anche nella giurisprudenza del Tribunale federale.⁶⁰ Un'esecuzione che tiene conto della presunzione di innocenza esigerebbe tuttavia che le persone in carcerazione preventiva abbiano l'opportunità di lavorare oppure, come raccomandato dal CPT, di svolgere un'attività utile.⁶¹ Ciò permetterebbe di contrastare gli effetti nocivi della detenzione, evitando che i detenuti in carcerazione preventiva trascorrono settimane o addirittura mesi nelle loro celle. Soddisfare l'esigenza di svolgere un'attività utile è tanto più importante quanto le condizioni detentive sono inasprite del sovraffollamento cronico.⁶²

c. Contatti con l'esterno

Per i detenuti i contatti con l'esterno rivestono in generale particolare importanza, in quanto costituiscono l'unico legame con il mondo esterno, e in questo senso rispondono all'idea di base del reinserimento sociale. Le persone in carcerazione preventiva devono pertanto avere sempre l'opportunità di mantenere e curare in particolare i rapporti con familiari e amici, per facilitare il ritorno alla vita normale dopo la liberazione. L'istituto deve quindi promuovere i contatti con l'esterno.⁶³

Per le persone in carcerazione preventiva i rapporti con l'esterno sono frequentemente sottoposti a considerevoli restrizioni, spesso

⁵⁸ CPT Standards, estratto dal 2o rapporto generale [CPT/Inf (92) 3], n. 47 ; Rapporto CPT/Inf (2014) 21 del 25 giugno 2014, n. 43.

⁵⁹ Standard minimi dell'ONU, n. 89.

⁶⁰ Cfr. per es. DTF 106 Ia 277 consid. 6a, pag. 287 ; DTF 123 I 221.

⁶¹ Standard minimi dell'ONU n. 89; regole penitenziarie europee n. 100.1.

⁶² CPT Standards, estratto dal 2o rapporto generale [CPT/Inf (92) 3], n. 47.

⁶³ CPT Standards, estratto dal 2o rapporto generale [CPT/Inf (92) 3], n. 51.

motivate con il pericolo di collusione. Secondo le prescrizioni internazionali, tali restrizioni sono lecite soltanto se necessarie per indagini penali ancora in corso oppure per mantenere l'ordine e la sicurezza.⁶⁴ Un minimo di contatto deve tuttavia essere sempre permesso.

Conformemente alle regole penitenziarie europee, le persone in carcerazione preventiva possono ricevere visite secondo le stesse modalità previste per gli altri detenuti e avere contatti con i propri familiari e altre persone. Devono persino poter ricevere visite supplementari e accedere ad altre forme di comunicazione.⁶⁵ La Corte EDU per esempio ha definito discriminante il fatto che una persona in carcerazione preventiva goda di un diritto di visita meno esteso rispetto alle persone in esecuzione di pena.⁶⁶ Una particolare attenzione deve essere dedicata ai detenuti in carcerazione preventiva i cui familiari vivono lontano, ragione per cui devono poter usufruire di maggiori contatti telefonici.⁶⁷

Infine, il separatore nelle sale visita dovrebbe essere usato soltanto in casi eccezionali. Si possono applicare restrizioni e sorveglianza se necessarie allo scopo delle indagini; dovrebbero però sempre garantire un minimo di contatto.⁶⁸

In linea di massima le persone in carcerazione preventiva hanno illimitato diritto alla corrispondenza. Per questo la quantità di lettere ricevute e inviate dai detenuti in carcerazione preventiva non può essere limitata.⁶⁹ Si deve inoltre garantire l'accesso a libri, giornali e altri mezzi di informazione.⁷⁰

⁶⁴ Standard minimi dell'ONU, n. 92; regole penitenziarie europee, n. 24.2.

⁶⁵ Regole penitenziarie europee, n. 99 (a) e 99 (b).

⁶⁶ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, S. 37.

⁶⁷ CPT Standards, estratto dal 2o rapporto generale [CPT/Inf (92) 3], n. 51.

⁶⁸ Art. 235 cpv. 2 CPP: se necessario le visite si svolgono sotto sorveglianza. Cfr. anche regole penitenziarie europee n. 24.1 e 24.2.

⁶⁹ Raccomandazione Rec(2006)13, n. 38.

⁷⁰ Regole penitenziarie europee n. 99 (c).

3.4 Prescrizioni di procedura penale per la carcerazione preventiva

Secondo il Codice di diritto processuale penale svizzero (CPP) la carcerazione preventiva rappresenta un provvedimento coercitivo⁷¹, che può essere ordinato su istanza del pubblico ministero solo in presenza di sufficienti indizi di reato⁷² e solo previa osservanza dei presupposti di cui all'articolo 221 CPP per realizzare lo scopo dell'istruzione.⁷³ La carcerazione preventiva comincia quando è disposta dal giudice dei provvedimenti coercitivi.⁷⁴

a. Presunzione di innocenza e proporzionalità

Oltre ai principi costituzionali citati inizialmente, il CPP stabilisce le disposizioni determinanti per l'ordine, la durata e l'esecuzione della carcerazione preventiva. Mentre l'articolo 10 capoverso 1 CPP rimanda alla citata presunzione di innocenza, l'articolo 235 capoverso 1 CPP concretizza il principio della proporzionalità, basilare per la carcerazione preventiva, in base al quale la libertà personale dell'incarcerato può essere limitata soltanto nella misura richiesta dallo scopo della carcerazione e dalle esigenze di ordine e di sicurezza nello stabilimento carcerario. Quindi secondo la giurisprudenza del Tribunale federale le restrizioni al contatto con l'esterno, alla libertà di movimento e all'occupazione devono essere legittimate da un interesse pubblico o dalla tutela dei diritti fondamentali di terzi ed essere proporzionate.⁷⁵ Inoltre tali restrizioni devono essere definite sulla base delle circostanze concrete del singolo caso.⁷⁶ Ne risulta che qualsiasi restrizione sistematica dei contatti con l'esterno o della libertà di movimento che non tenga conto del caso singolo rappresenta una violazione del principio di proporzionalità.

Secondo Künzli/Frei/Schultheiss, un'applicazione coerente del principio di proporzionalità nella carcerazione preventiva dovrebbe

⁷¹ Art. 196 CPP.

⁷² Art. 197 cpv. 1 lett. b CPP.

⁷³ Art. 224 cpv. 2 CPP.

⁷⁴ Art. 220 cpv. 1 CPP.

⁷⁵ DTF 1B_170/2014, consid. 2.1.

⁷⁶ DTF 1B_28/2009, consid. 3.1.

comportare che le condizioni di detenzione di persone non incarcerate per rischio di collusione si orientino all'esecuzione della carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri.⁷⁷ Ciò significherebbe che il regime di detenzione dovrebbe essere reso meno restrittivo sulla scorta della giurisprudenza del Tribunale federale sulla carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri.⁷⁸ Il Tribunale federale ha addirittura riconosciuto, in ragione del carattere non penale di questi due regimi detentivi, un trattamento paritario delle persone in carcerazione amministrativa e preventiva.⁷⁹ La massima autorità giudiziaria ha tuttavia ritenuto che maggiore è il pericolo di fuga, collusione, recidiva e commissione del reato o maggiore è la minaccia all'ordine e alla sicurezza nell'istituto, tanto più restrittive possono essere le condizioni di detenzione.⁸⁰

b. Obbligo di separazione

Dalle prescrizioni di procedura penale a livello federale non è possibile desumere alcuna disposizione che preveda un'esplicita separazione delle persone in carcerazione preventiva dalle persone in esecuzione di pene e misure. Mentre l'articolo 234 capoverso 1 CPP prescrive che l'esecuzione della carcerazione preventiva e di sicurezza debba normalmente essere espletata in un istituto preposto a questo scopo⁸¹, col che il legislatore quantomeno aspira ad una separazione, la dottrina in parte sostiene che il legislatore con questa disposizione abbia concesso ai Cantoni un margine di manovra da considerarsi come una netta violazione dell'obbligo di separazione. Secondo questa interpretazione, anche l'esecuzione della carcerazione preventiva in una sezione speciale di un istituto detentivo andrebbe ritenuta incostituzionale in quanto inconciliabile con la presunzione di innocenza.⁸²

⁷⁷ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 28.

⁷⁸ DTF 122 II 49 consid. 5a.

⁷⁹ DTF 123 I 221.

⁸⁰ Cfr. DTF 123 I 221, 228 consid. 4c.

⁸¹ Di conseguenza, la carcerazione preventiva andrebbe eseguita soltanto in stabilimenti preposti esplicitamente a tale scopo. Nella pratica tuttavia ciò avviene assai raramente. Con questa disposizione il legislatore ha però concesso ai Cantoni un margine di manovra da considerarsi come una netta violazione dell'obbligo di separazione.

⁸² Hârri Matthias sull'art. 234 cpv. 1 CPP N 7 entro: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (a cura di), *Schweizerische Strafprozessordnung, Commentario basilese*, 2014.

Dall'applicabilità diretta delle prescrizioni di diritto internazionale, segnatamente dal Patto ONU II (si veda sopra) deriva pur sempre un obbligo di separazione vincolante anche per la Svizzera, come è stato peraltro riconosciuto anche dal Tribunale federale.⁸³

c. Contatti con l'esterno

Secondo quanto stabilito dall'articolo 235 capoverso 2 CPP i contatti con l'esterno sono soggetti ad autorizzazione da parte di chi dirige il procedimento. Se necessario, le visite si svolgono sotto sorveglianza; anche l'impiego di un separatore può essere permesso in caso di necessità. L'obbligo di autorizzazione serve ad evitare di vanificare lo scopo della carcerazione, ma può pertanto essere valido soltanto se lo scopo della carcerazione è seriamente compromesso dai contatti del detenuto con altre persone.⁸⁴ Non richiede invece alcuna autorizzazione il contatto del detenuto straniero in carcerazione preventiva con i funzionari del consolato del proprio Paese.⁸⁵

Il diritto al contatto con altre persone deriva dal diritto fondamentale alla libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.) e in base alla giurisprudenza del Tribunale federale può essere ristretto soltanto qualora lo scopo della carcerazione o la sicurezza dell'istituto lo richiedano. Il detenuto in carcerazione preventiva deve poter mantenere il contatto con le persone a lui più prossime.⁸⁶ Il Tribunale federale ha concretizzato tale diritto al contatto giudicando adeguata una visita di un'ora alla settimana dopo un mese di detenzione.⁸⁷ Non sembra invece chiaro perché tale diritto debba acquisire validità soltanto dopo un mese.⁸⁸ Infine il diritto alle visite non può essere vanificato da orari di visita troppo restrittivi.⁸⁹

⁸³ DTF 97 I 839, 844 consid. 5.

⁸⁴ Härrli Matthias sull'art. 235 cpv. 2 CPP N 30 entro: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (a cura di), Schweizerische Strafprozessordnung, Commentario basilese, 2014.

⁸⁵ Art. 36 n. 1 Convenzione di Vienna del 1963.

⁸⁶ DTF 102 Ia 299, 301 consid. 3.

⁸⁷ DTF 106 Ia 136, 141.

⁸⁸ Härrli Matthias sull'art. 235 cpv. 2 CPP N 38 entro: Niggli Marcel Alexander/Heer Marianne/Wiprächtiger Hans (a cura di), Schweizerische Strafprozessordnung, Commentario basilese, 2014.

⁸⁹ DTF 106 Ia 277, 295 f. consid. 9b f.

Anche l'accesso al telefono può essere limitato in base a disposizioni di procedura penale, ma non può essere completamente impedito nell'ottica dei diritti fondamentali. In considerazione dello scopo della detenzione, la restrizione delle telefonate private appare ammissibile soltanto in presenza di un immediato pericolo di collusione. Nello specifico, le telefonate devono essere accordate in tutti i casi in cui i familiari vivono a tale distanza da rendere praticamente impossibili visite o corrispondenza epistolare regolari.⁹⁰ Il Tribunale federale in una sentenza ha riconosciuto una violazione del diritto al matrimonio e alla famiglia ai sensi dell'articolo 14 Cost. perché alla persona era stato impedito ogni contatto telefonico con la moglie e la figlia residenti all'estero.⁹¹

La persona in carcerazione preventiva può consultarsi con il difensore liberamente e senza sorveglianza.⁹² Se sussistono fondati sospetti di abuso, chi dirige il procedimento può, con l'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi, limitare temporaneamente i contatti.⁹³

Ad eccezione della corrispondenza legale, che non può essere né aperta né censurata, il controllo della corrispondenza epistolare è operato da chi dirige il procedimento. Soltanto l'autorità preposta al controllo della corrispondenza epistolare, quindi chi dirige il procedimento, può venire a conoscenza del contenuto della corrispondenza in entrata e in uscita. Occorre quindi garantire che il personale che consegna le lettere non possa prenderne visione.⁹⁴

3.5 Osservazioni e raccomandazioni nell'ambito della carcerazione preventiva

Sulla base delle sopracitate prescrizioni di procedura penale e internazionali, la CNPT ha esaminato vari stabilimenti destinati

⁹⁰ DTF 123 II 221 II 1.b. pag. 231 seg.

⁹¹ Decisione 1B_103/2014 del 12 dicembre 2014. Cfr. anche decisione 1P.382/2002 (2002) consid. 3.3 oppure decisione 1P.334/2000 (2000) consid. 2b.

⁹² Art. 223 cpv. 2 CPP.

⁹³ Art. 235 cpv. 3 e 4 CPP.

⁹⁴ DTF 107 Ia 148.

primariamente all'esecuzione della carcerazione preventiva, in cui tuttavia di norma si eseguono anche altre forme di detenzione. Qui appresso sono illustrate le conclusioni tratte nel corso di tali verifiche sotto il profilo dei diritti umani e fondamentali.

a. Basi legali

Nell'ambito delle varie visite la Commissione ha trattato a fondo le basi legali cantonali e in questo contesto ha verificato in particolare la concretizzazione delle prescrizioni in materia di diritti umani e di procedura penale.

Nel complesso le normative cantonali concernenti l'esecuzione della carcerazione preventiva si rivelano assai eterogenee. Lo stesso vale per l'attuazione delle disposizioni di procedura penale nei Cantoni, che risulta molto differenziata. La maggior parte dei Cantoni ha una legge d'introduzione al CPP. Normalmente, tuttavia, queste leggi d'introduzione non prevedono disposizioni specifiche riguardanti l'esecuzione della carcerazione preventiva, bensì rimandano alla legge sull'esecuzione giudiziaria o alla legge sull'esecuzione delle pene e delle misure. Anche a livello dei concordati di esecuzione delle pene non sono previste disposizioni specifiche in forma di direttiva per l'esecuzione della carcerazione preventiva.⁹⁵

Il Canton Vaud è l'unico Cantone che dispone di un'ampia legge sull'esecuzione della carcerazione preventiva⁹⁶, contenente prescrizioni dettagliate circa l'obbligo di separazione, la procedura di entrata, le possibilità occupazionali, i contatti con l'esterno e le misure disciplinari. La legge penitenziaria del Cantone Nidvaldo non è applicabile esclusivamente alle persone in carcerazione preventiva, ma contiene precise disposizioni riguardanti l'esecuzione della carcerazione preventiva. Il Cantone Basilea Città invece disciplina l'esecuzione della carcerazione preventiva a livello di ordinanza.⁹⁷ Per la stragrande maggioranza

⁹⁵ Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 19.

⁹⁶ Loi sur l'exécution de la détention avant jugement du 7 novembre 2006 (LEDJ), LOI 312.07.

⁹⁷ Ordinanza dell'11 febbraio 2014 sull'esecuzione giudiziaria (Justizvollzugsverordnung, JVV) e ordinanza del 14 novembre 2000 sull'istituto di carcerazione preventiva (Verordnung über das Untersuchungsgefängnis, stato al 1° gennaio 2012), SG 258.900.

dei Cantoni, segnatamente i Cantoni Berna⁹⁸, Giura, Neuchâtel⁹⁹ e Soletta¹⁰⁰, singole disposizioni per l'esecuzione della carcerazione preventiva sono contenute nelle leggi sull'esecuzione giudiziaria o sull'esecuzione delle pene e delle misure. Nel Canton Zurigo la carcerazione preventiva non è menzionata nella legge sull'esecuzione giudiziaria; invece il regolamento sulle prigioni cantonali contiene singole disposizioni che si applicano specificatamente ai detenuti in carcerazione preventiva. Nella maggioranza dei Cantoni l'esecuzione della carcerazione preventiva viene quindi precisata soltanto a livello di regolamento interno, normalmente in relazione all'esecuzione di misure penali.¹⁰¹

La notevole eterogeneità delle basi legali cantonali risulta dalla ripartizione federalistica delle competenze e dall'armonizzazione della procedura penale intrapresa di recente a livello federale, in parte non ancora concretizzata completamente. Sintetizzando, tuttavia, si può concludere che la maggioranza delle basi legali cantonali non prevede disposizioni specifiche riguardanti l'esecuzione della carcerazione preventiva, la quale, quantomeno a livello giuridico-formale, si orienta in larga misura all'esecuzione penale. In altre parole, la presunzione di innocenza prescritta dalla procedura penale non viene sufficientemente precisata a livello giuridico-formale sotto il profilo dell'esecuzione della carcerazione preventiva. In base alla differenziazione, opportuna sotto il profilo dei diritti fondamentali, tra carcerazione preventiva ed esecuzione penale, la Commissione ritiene che in questo campo occorra maggiore regolamentazione. Raccomanda quindi di impartire su scala svizzera direttive per l'esecuzione della carcerazione preventiva che permettano di tenere conto del particolare status giuridico delle persone in carcerazione preventiva.

⁹⁸ Gesetz über den Straf- und Massnahmenvollzug vom 25. Juni 2003 (SMVG), BSG 341.1.

⁹⁹ Loi sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures pour les personnes adultes du 27 janvier 2010 (LPMPA), RS/NE 351.0.

¹⁰⁰ Gesetz über den Justizvollzug vom 13. November 2013 (JUVG), BSG 331.11.

¹⁰¹ Così per es. nel Canton Soletta, dove un regolamento emanato specificatamente per gli istituti di carcerazione preventiva contiene disposizioni specifiche.

b. Obbligo di separazione

Anche la separazione dei detenuti in carcerazione preventiva da quelli in esecuzione penale, sancita in modo poco chiaro nel CPP, è disciplinata in maniera assai eterogenea sul piano cantonale. A titolo di esempio, il concordato della Svizzera romanda permette, se sono disponibili posti sufficienti, di collocare i detenuti in carcerazione preventiva in stabilimenti di esecuzione penale¹⁰², derogando così esplicitamente all'obbligo di separazione riconosciuto dal Tribunale federale. La legge sull'esecuzione della carcerazione preventiva del Canton Vaud¹⁰³ prevede pur sempre una separazione di massima dei detenuti in carcerazione preventiva. Allo stesso modo vari regolamenti cantionali¹⁰⁴ o interni degli istituti di esecuzione contengono disposizioni che consigliano una sistemazione separata.¹⁰⁵

Il principio della separazione sembra però rivestire considerevole importanza in seno agli istituti di esecuzione svizzeri. Le osservazioni della Commissione confermano che tali istituti cercano di rispettare quest'obbligo. Spesso però nella pratica dell'esecuzione tale principio lascia spazio a considerazioni di natura pragmatica, che vengono illustrate brevemente qui di seguito.

Ai sensi dell'articolo 234 CPP si constata che su scala svizzera non esistono istituti destinati esclusivamente all'esecuzione della carcerazione preventiva. La maggior parte degli stabilimenti visitati dalla CNPT ospita, oltre alla carcerazione preventiva e di sicurezza, anche altri regimi di detenzione, e quindi una tipologia assai eterogenea di detenuti. Normalmente si eseguono anche pene detentive di breve durata, fermi preventivi di polizia, pene detentive in forma di semi-prigione e di esecuzione per giorni, sanzioni di diritto penale minorile nonché carcerazione amministrativa nell'ambito del diritto in materia di stranieri. Oltre a ciò, la Commissione ha spesso incontrato anche detenuti in esecuzione di pene o misure che spesso, a causa della perdurante mancanza di posti negli stabilimenti di esecuzione

¹⁰² Art. 15 cpv. 2 del Concordato del 10 aprile 2006 sull'esecuzione delle pene privative di libertà e delle misure concernenti gli adulti e i giovani adulti nei cantoni latini.

¹⁰³ Art. 11 cpv. 1 LEDJ.

¹⁰⁴ Nel Canton Ginevra art. 13 cpv. 2 Règlement sur le régime intérieur de la prison et le statut des personnes incarcérées (RRIP), RSG F 1 50.04.

¹⁰⁵ Cfr. per es. art. 13 RRIP; cap. 2.1 del regolamento delle prigioni del Canton Berna.

di pene e misure, sono collocati per lunghi periodi in istituti per la carcerazione preventiva. Ad esempio, anche la legge sull'esecuzione di pene e misure del Cantone di Berna prevede esplicitamente questa possibilità di sistemazione dei detenuti in esecuzione di pene e misure per motivi di capacità.¹⁰⁶ In altre parole, nella maggior parte dei casi si tratta di istituti di esecuzione delle pene misti, che eseguono tra l'altro anche la carcerazione preventiva e di sicurezza.

Nella pratica, questa commistione di persone con status giuridico differente complica notevolmente la quotidianità dell'esecuzione penale. Il rispetto dell'obbligo di separazione in locali che non sono previsti a questo scopo si rivela particolarmente complicato per il personale e si ripercuote negativamente sulla quotidianità dei detenuti in carcerazione preventiva. In singoli istituti la sistemazione congiunta di persone in carcerazione preventiva e in esecuzione della pena determina situazioni contraddittorie, come il fatto che l'offerta interna di attività sportive e occupazionali rimane riservata ai detenuti in esecuzione di pena, mentre le persone in carcerazione preventiva non vi hanno accesso a causa dell'obbligo di separazione.

Sebbene la rigorosa osservanza dell'obbligo di separazione sia fondamentalmente apprezzabile, un'applicazione sistematica sembra poco opportuna, poiché in singoli casi può comportare di fatto una segregazione cellulare, in particolare laddove nell'istituto in questione si trovi soltanto una persona interessata da un determinato regime di detenzione.¹⁰⁷ La Commissione ha constatato in numerosi casi che sono soprattutto donne e minori ad esserne colpiti. Per quanto di regola nei casi osservati gli istituti abbiano cercato di gestire questa segregazione cellulare con misure supplementari, un'attuazione rigorosa non è opportuna dal punto di vista dei diritti fondamentali. In sintonia con le regole penitenziarie europee la Commissione raccomanda, in casi individuali, di permettere alle persone in isolamento di partecipare ad attività comuni, quali per esempio attività sportive o occupazionali.

¹⁰⁶ Art. 10 lett. g SMVG.

¹⁰⁷ Cfr. in proposito anche Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 1, 35 und 67.

c. Regime di detenzione

Nel contesto della verifica generale dell'esecuzione della carcerazione preventiva si è appreso con sconcerto, con riguardo alla presunzione di innocenza, che per le persone in carcerazione preventiva di regola valgono condizioni di detenzione più restrittive di quelle applicate alle persone che hanno subito una condanna penale. La Commissione ha pertanto dedicato particolare attenzione all'impostazione del regime detentivo e ha verificato soprattutto le restrizioni alla libertà di movimento e ai contatti con l'esterno.

Nella stragrande maggioranza degli istituti la Commissione ha constatato che la carcerazione preventiva viene eseguita secondo il principio della segregazione cellulare. Ad eccezione dell'ora giornaliera di passeggiata, cui tutti gli stabilimenti si attengono come principio minimo, le persone in carcerazione preventiva trascorrono di norma 23 ore al giorno nelle loro celle.¹⁰⁸ Per contro, alcuni istituti si rivelano esemplari, in quanto prevedono l'esecuzione in gruppo per le persone in carcerazione preventiva. La Commissione ha visitato tre di questi istituti nei Cantoni Basilea Città, Nidvaldo e Vaud.¹⁰⁹ Con esecuzione in gruppo si intende un regime detentivo nel quale le celle dei detenuti sono aperte tutto il giorno, in modo tale da permettere loro di muoversi liberamente all'interno della sezione e di consumare i pasti insieme. In questo modo si promuovono anche i contatti sociali tra i detenuti. Di norma anche il pericolo di collusione può essere affrontato con la sistemazione in gruppi diversi; in caso contrario occorre prendere in considerazione la possibilità di trasferimento in un altro istituto. Nell'ottica della presunzione di innocenza, la Commissione ritiene che la detenzione in cella per più di 20 ore per le persone in carcerazione preventiva violi i diritti fondamentali, mentre raccomanda l'esecuzione in gruppo in quanto forma d'esecuzione che tiene adeguatamente conto della presunzione di innocenza.

L'offerta di attività sportive è risultata essere assai differenziata tra i vari istituti visitati. Mentre alcuni stabilimenti non dispongono

¹⁰⁸ Cfr. i rapporti della CNPT sulle visite al carcere regionale di Berna del 3 e 4 novembre 2011 (cf. 17), al carcere regionale di Thun il 27 e 28 gennaio 2014 (cf. 11 ss.), alla prigione dell'aeroporto di Zurigo del 6 e 7 dicembre 2010 (cf. 30) agli istituti di carcerazione preventiva di Sion e Martigny dal 27 al 29 novembre 2012 (cf. 28 e 36).

¹⁰⁹ Cfr. i rapporti della CNPT sulla visita alla prigione di Basilea Città del 24 ottobre 2014, alla prigione di Stans del 15 ottobre 2014 e alla prigione della Croisée del 9 e 10 ottobre 2014.

di una tale offerta¹¹⁰, altri di norma offrono un'attività di due ore settimanali in palestra o in una sala fitness. Da citare come esempi positivi sono soprattutto le prigioni di Altstätten, Thun, Stans e quelle nel Canton Vaud. In questo Cantone la Commissione ha potuto osservare la possibilità di accedere ad attività ricreative o di altro genere come yoga e atelier di scrittura.¹¹¹

Ad eccezione degli stabilimenti di carcerazione preventiva di Basilea Città e Pfäffikon nel Canton Zurigo, in tutti gli istituti visitati si è rivelato insufficiente l'accesso alle attività occupazionali, che nella maggior parte dei casi vengono offerte solo sporadicamente e, quando lo sono, sono di solito riservate ai detenuti in esecuzione di pena o in esecuzione anticipata di pena, che sono obbligati al lavoro per legge.¹¹² I motivi sono molteplici: mancanza o inadeguatezza dei locali per l'allestimento di laboratori o atelier, penuria di personale, commesse insufficienti e non in ultimo anche l'alta fluttuazione nella carcerazione preventiva che ostacola notevolmente l'organizzazione.

La Commissione ha osservato tuttavia in singoli istituti, in particolare nello stabilimento di carcerazione preventiva di Basilea Città¹¹³ e nella prigione di Stans, che l'accesso al lavoro non dipende in primo luogo del regime di detenzione, bensì dalla durata della permanenza, che costituisce il criterio determinante. Nell'ottica dei diritti fondamentali questo tipo di gestione pragmatica appare indubbiamente più adeguata ed è preferibile rispetto ad un'applicazione schematica dell'obbligo al lavoro per le persone in esecuzione di pena. Ciò vale soprattutto in presenza di persone con pene detentive di breve durata. Inoltre dalla legge non si desume il diritto a un posto di lavoro. La Commissione raccomanda di permettere alle persone in detenzione preventiva che lo desiderano di avere accesso al lavoro.

¹¹⁰ Per esempio la prigione dell'aeroporto di Zurigo, Prison des îles, Sion e la prigione di Martigny.

¹¹¹ Cfr. il rapporto della CNPT sulla visita alla prigione di Bois Mermet del 3 e 4 luglio 2012 (cf. 52).

¹¹² Art. 81 CP.

¹¹³ Cfr. il rapporto CNPT sulle visite alle prigioni di Basilea, Stans e Champ-Dollon, quest'ultima dal 19 al 21 giugno 2012.

Ad eccezione della prigione di Pfäffikon nessuna delle strutture visitate invece dispone di un'offerta di formazione e formazione continua per i detenuti. Certamente anche in questo settore vi sono notevoli difficoltà pratiche dovute alla grande fluttuazione. Tuttavia, a parere della Commissione un'offerta del genere non dovrebbe essere sostanzialmente rifiutata, soprattutto quando le persone restano nell'istituto per un lungo periodo di tempo.

d. Contatti con l'esterno

Per quanto riguarda la gestione dei contatti con l'esterno, per tutti i Cantoni sono determinanti le prescrizioni di procedura penale pertinenti, in base alle quali i contatti con l'esterno sono soggetti ad autorizzazione da parte di chi dirige il procedimento. Tuttavia, la Commissione ha riscontrato nei vari stabilimenti visitati regolamenti in parte assai divergenti per quanto riguarda il ricevimento e la sorveglianza delle visite, l'accesso al telefono e la corrispondenza postale. Mentre singoli Cantoni prevedono regolamentazioni assai restrittive, altri gestiscono questo ambito in maniera assai generosa. Anche la gestione da parte di chi dirige il procedimento sembra caratterizzata da punti di vista diversi. Queste differenze di gestione riscontrate a livello di direzione degli stabilimenti e dei procedimenti determinano, in singoli casi, restrizioni notevoli e talvolta totali dei contatti con l'esterno, da considerare discutibili sul piano dei diritti fondamentali. Qui appresso sono illustrati più in dettaglio alcuni esempi.

e. Ricevimento di visite

Se chi dirige il procedimento accorda il diritto di visita, nella maggior parte degli istituti le persone in carcerazione preventiva possono di regola ricevere una visita di un'ora a settimana.¹¹⁴ Una regolamentazione restrittiva è applicata nei Cantoni Basilea Città e San Gallo, nei quali la durata della visita durante il primo mese di detenzione ammonta a mezz'ora soltanto.¹¹⁵

¹¹⁴ Cfr. rapporti CNPT sulle visite alla prigione di Dielsdorf del 19 marzo 2014 (cf. 26), la prigione della Croisée (cf. 27) e del carcere regionale di Thun.

¹¹⁵ Cfr. rapporti CNPT sulle visite alla prigione regionale di Altstätten del 30 giugno e 1o luglio 2014 (cf. 30) e nella prigione di Basilea Città.

Anche per quanto riguarda la sorveglianza delle visite non si può affermare che negli istituti visitati vi sia una prassi unitaria. In singoli Cantoni, segnatamente Basilea Città, Berna e Zurigo, le visite avvengono sistematicamente e unicamente con il separatore. Questa regola viene applicata in linea di principio anche nel caso di visite di familiari. Nei Cantoni Ginevra, Nidvaldo, Soletta e Vaud le visite si tengono invece in sale aperte, senza separatore, in presenza di un collaboratore incaricato della sorveglianza. Nei Cantoni Vaud e Soletta le sale visita sono allestite a misura di famiglia e offrono per esempio anche giochi per bambini. La Commissione è del parere che il separatore non vada mai impiegato sistematicamente ma solo in caso di particolari considerazioni di sicurezza, cosicché durante le visite dei familiari, in particolare dei figli, siano possibili anche contatti fisici. La Commissione raccomanda pertanto alla Conferenza delle autorità inquirenti svizzere e alle direzioni delle carceri di ordinare l'uso di separatori soltanto se indicato per motivi di sicurezza e di impartire direttive in materia unitarie per tutta la Svizzera.

Nel corso delle verifiche la Commissione si è confrontata con diversi singoli casi nei quali chi dirige il procedimento per vari mesi ha impedito completamente le visite dei familiari, a volte nel caso di detenuti con figli minorenni, a causa del pericolo di fuga, collusione e recidiva. Sebbene la Commissione comprenda questa esigenza per motivi di indagini ancora in corso, la soppressione completa del diritto alle visite appare sproporzionata sotto il profilo dei diritti fondamentali e rappresenta una violazione del diritto alla vita privata e familiare. La Commissione raccomanda alla Conferenza delle autorità inquirenti svizzere di tenere nella dovuta considerazione, nelle sue direttive, il diritto alla vita privata e familiare.

f. Accesso al telefono

Negli stabilimenti esaminati dalla Commissione l'accesso al telefono di norma è da definirsi restrittivo, sebbene con differenze in parte notevoli fra i vari Cantoni. Nei Cantoni Grigioni, Soletta, Nidvaldo e Vaud¹¹⁶ avere colloqui telefonici non è fondamentale

¹¹⁶ Art. 62 Règlement sur le statut des détenus avant jugement et des condamnés placés dans un établissement de détention avant jugement et les régimes de détention applicables du 16 janvier 2008 (RSDAJ), RSV 340.02.5.

vietato, ma avviene sotto la sorveglianza del personale. Invece i Cantoni Basilea Città¹¹⁷ e Zurigo applicano alle persone in carcerazione preventiva un esplicito divieto a fare e ricevere telefonate.¹¹⁸ Nel Cantone Basilea Città chi dirige il procedimento può tuttavia accordare deroghe.

Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il divieto di telefonare è ordinato da chi dirige il procedimento e attuato dall'istituto carcerario. Nella pratica la Commissione ha riscontrato soltanto di rado casi di persone in carcerazione preventiva con un accesso regolare al telefono. Un tale divieto, spesso applicato in maniera schematica, appare sproporzionato, in particolare nei casi di persone incarcerate per pericolo di fuga. Künzli/Frei/Schultheiss definiscono tale divieto addirittura come contrario alla legge e sottolineano che ciò vale soprattutto per le persone di origine straniera, i cui familiari abitano all'estero e per i quali il telefono rappresenta l'unica possibilità di contatto.¹¹⁹ Secondo il parere della Commissione un esplicito divieto a fare e ricevere telefonate è da considerarsi una violazione dei diritti fondamentali, motivo per cui nell'ottica del rispetto di tali diritti deve essere assolutamente garantito un accesso al telefono, se necessario sotto sorveglianza. La Commissione raccomanda quindi alla Conferenza delle autorità inquirenti svizzere e agli istituti carcerari di rinunciare al divieto esplicito a fare e ricevere telefonate e di permettere l'accesso al telefono, specialmente per le persone con familiari all'estero.

3.6 Conclusioni

La constatazione che l'esecuzione della carcerazione preventiva in Svizzera è gestita in modo più restrittivo rispetto all'esecuzione penale permette di trarre la seguente conclusione: l'esecuzione della carcerazione preventiva non tiene sufficientemente conto della presunzione di innocenza e quindi del particolare status giuridico

¹¹⁷ § 79 JVV.

¹¹⁸ Regolamento delle prigioni di Zurigo, art. 63: i detenuti in carcerazione preventiva e di sicurezza non possono fare telefonate dalla prigione.

¹¹⁹ Decisione DTF 1B_170/2014; Künzli Jörg/Frei Nula/Schultheiss Maria, *Untersuchungshaft. Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz*, pag. 41.

delle persone che ne deriva. Sotto il profilo dei diritti fondamentali, le restrizioni legate alla carcerazione preventiva concernenti la libertà di movimento e i contatti con l'esterno intaccano il principio di proporzionalità, quando addirittura non si rivelano sproporzionate. Per quanto occorra considerare le del tutto giustificate considerazioni di sicurezza derivanti dalle indagini in corso, queste non giustificano interamente le restrizioni sistematiche. Per tal ragione vanno promossi tutti gli sforzi volti a rendere l'esecuzione della carcerazione preventiva il più possibile aperta in forma di esecuzione in gruppo, offrendo ai detenuti adeguate possibilità di movimento e occupazione nonché, in misura ragionevole, accesso ai contatti con l'esterno. Soltanto così questa misura coercitiva prevista esclusivamente allo scopo dell'istruttoria potrà non essere concepita come pena. Sotto il profilo dei diritti fondamentali urge pertanto una modifica del sistema.

Collaborazione con le autorità

4

4.1 Autorità federali

a. Segreteria di Stato della migrazione (SEM)

Le questioni sollevate riguardo allo scambio di informazioni mediche nell'ambito dei rinvii coatti per via aerea sono state affrontate a più riprese durante incontri tra la Confederazione, i Cantoni, la CNPT e i medici per elaborare soluzioni comuni. Per continuare ad affrontare queste problematiche sono stati istituiti due gruppi di lavoro a tema, «Flusso di informazioni mediche» e «Rischi sanitari misure coercitive». Tutti i presenti hanno approvato l'idea di sostituire le attuali certificazioni di idoneità al volo (Fit-to-fly) con un elenco di controindicazioni al rinvio. Sulla base di tale elenco il medico accompagnante dovrà decidere secondo le circostanze se un rinvio sia ragionevolmente esigibile in presenza di restrizioni di carattere sanitario. A maggio 2014 la CDDGP ha inoltre deciso di armonizzare le procedure nell'ambito del flusso di informazioni mediche e di quello delle misure coercitive dal momento del fermo della persona nel Cantone fino al trasporto all'aeroporto di partenza. Occorre inoltre ridisciplinare a livello di ordinanza l'obbligo di eseguire il colloquio sulla partenza.

4.2 Autorità cantonali

a. Comitato dei nove

In occasione della riunione, a febbraio, del Comitato dei nove della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), la CNPT ha informato il Comitato circa le tematiche prioritarie, vale a dire le perizie avviate nell'ambito dell'esecuzione di misure terapeutiche ai sensi dell'articolo 59 capoverso 3 CP, della carcerazione preventiva e degli istituti minorili chiusi. Ha presentato inoltre una rapida panoramica delle priorità attuali nell'ambito dei rinvii coatti per via aerea.

b. Colloqui bilaterali con le autorità cantonali

Per affrontare varie questioni rilevanti sotto il profilo dei diritti fondamentali in relazione alla verifica di singoli stabilimenti e ai rinvii coatti per via aerea, l'anno scorso la Commissione ha portato

avanti colloqui bilaterali con i rappresentanti governativi competenti dei Cantoni Friburgo e Ginevra. Nel Canton Zurigo ha svolto un colloquio di questo tipo con il direttore dell'Ufficio per l'esecuzione giudiziaria.

4.3 Dialogo con la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) e l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM)

Le osservazioni e raccomandazioni della CNPT inerenti ai rinvii coatti per via aerea sono state tematizzate nel corso di tre riunioni con i rappresentanti del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti. Tale dialogo periodico si dimostra particolarmente proficuo per la CNPT perché permette di affrontare questioni rilevanti sotto il profilo dei diritti fondamentali nell'ambito degli allontanamenti e di trovare insieme approcci concreti di soluzione.

4.4 Forum sul monitoraggio dell'esecuzione del diritto in materia di stranieri

L'anno scorso il Forum sul monitoraggio dei rinvii si è riunito soltanto una volta. Tema dell'incontro è stato in particolare l'accompagnamento sanitario dei voli speciali da parte della OSEARA Sagl, cui a marzo 2014 è stato conferito il mandato ufficiale per l'accompagnamento sanitario dei voli speciali. Si sono discussi inoltre i perduranti problemi inerenti al flusso di informazioni mediche nonché questioni concernenti i diritti fondamentali in relazione ai rimpatri separati di famiglie con bambini.

Contatti e scambi con istituzioni partner rilevanti

5

5.1 Contatti nazionali

a. Società civile

A giugno 2014 Amnesty International e l'APT hanno organizzato una tavola rotonda in occasione della pubblicazione del rapporto d'attività 2014 della CNPT sulla conformità ai diritti umani della detenzione nei reparti di alta sicurezza in Svizzera. Questo evento, cui hanno preso parte una consigliera di Stato del Canton Vaud, un rappresentante cantonale dell'autorità competente del Canton Berna nonché il direttore dell'istituto di esecuzione giudiziaria di Lenzburg, ha permesso di affrontare dettagliatamente le questioni di diritto fondamentale rilevanti in questo contesto.

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

Als Mitglied des Beirats des SKMR war die NKVF 2014 an einer Sitzung dieses Gremiums vertreten.

Nel 2014, la CNPT ha partecipato, in veste di membro del Comitato consultivo del CSDU, ad una riunione di questo organo. Anche l'anno scorso ha collaborato nuovamente con il CSDU in vari settori. La Commissione ha infatti incaricato il CSDU di realizzare un monitoraggio sistematico della nuova giurisprudenza nazionale e internazionale nell'ambito della privazione della libertà. Per conto dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e in collaborazione con la CNPT, il CSDU ha inoltre condotto nell'anno in rassegna uno studio sulla conformità ai diritti fondamentali della carcerazione preventiva, partecipando in questo contesto a tre visite della Commissione.

5.2 Contatti internazionali

a. Contatti con National Preventive Mechanism stranieri

In seguito all'adesione o alla ratifica del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) da parte di diversi Stati, il Presidente della CNPT ha preso parte a vari incontri internazionali ad Ankara, Tunisi, Rabat e Lomé. L'obiettivo di questi incontri era di presentare il funzionamento e l'organizzazione dei MNP svizzeri e della CNPT alle delegazioni straniere

composte da membri di autorità e della società civile. Il Presidente ha inoltre partecipato anche a un incontro organizzato a Vienna nell'ambito della presidenza svizzera dell'OSCE, che gli ha dato l'opportunità di uno scambio di opinioni con più di 20 istituzioni partner. In primo luogo sono stati tematizzati i problemi che i vari MNP si trovano ad affrontare mentre svolgono il proprio mandato.

b. Incontro di scambio con i MPN tedeschi e austriaci

Ad aprile 2014 il vicepresidente, Leo Näf, e la responsabile della Segreteria, Sandra Imhof, hanno preso parte a Berlino a un incontro con le organizzazioni partner della CNPT tedesche e austriache. Questo incontro era volto a identificare le differenze a livello istituzionale e giuridico nella concretizzazione del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) nei tre Paesi e a conoscere le differenze metodologiche nell'analisi degli stabilimenti di detenzione. Sono state discusse anche problematiche simili inerenti alle misure di privazione della libertà nell'ottica dei diritti fondamentali. La CNPT ha inoltre avuto l'opportunità di informare le proprie istituzioni partner circa l'accompagnamento sistematico di rimpatri per via aerea, di cui si occupa oltre alle visite periodiche in stabilimenti detentivi. Lo scambio si è rivelato assai costruttivo per la CNPT e sarà ripetuto in questa forma con cadenza annuale.

c. Partecipazione a una visita del MPN inglese

Su invito del MPN inglese (Her Majesty's Inspectorate of Prisons, HMI) la responsabile della Segreteria, insieme ad una rappresentante dei Paesi Bassi, ha accompagnato la delegazione inglese durante la visita in uno stabilimento inglese di esecuzione delle pene. La CNPT ha avuto in questo modo la possibilità di farsi un'idea concreta della metodologia professionale e perfezionata del MPN inglese. Nel Regno Unito la verifica sistematica degli istituti di esecuzione delle pene esiste da decenni e riveste considerevole importanza nell'ambito dello Stato di diritto. Per circa due settimane una delegazione composta da una quindicina di persone verifica esaustivamente gli istituti per appurarne la conformità ai diritti fondamentali. L'accesso della delegazione è garantito in qualsiasi momento dal possesso di chiavi proprie.

In relazione alla verifica in corso dell'esecuzione della carcerazione preventiva, l'impostazione delle condizioni di detenzione ha rivestito particolare interesse per la CNPT. Concretamente è risultato che, in considerazione della presunzione di innocenza, alle persone in carcerazione preventiva è applicabile un regime di detenzione meno invasivo rispetto ai condannati. Ciò si riflette in particolare nel fatto che le celle nel reparto adibito alla carcerazione preventiva erano aperte tutto il giorno, permettendo il libero movimento. Per quanto le condizioni materiali di detenzione si differenziano nettamente dagli standard svizzeri, le limitazioni della libertà di movimento e la gestione dei contatti esterni si sono rivelate meno restrittive. Le visite dei familiari sono infatti concesse almeno una volta alla settimana per due ore senza separatore, e avvengono in una grande sala provvista di tavoli, divani e angolo per bambini, in presenza di tutti. Anche le persone arrestate dalla polizia poi trasportate nell'istituto il giorno dopo il fermo hanno immediatamente diritto alla visita dei propri familiari. Il separatore è impiegato solo in caso di concrete infrazioni, cioè il possesso di un cellulare, l'esito positivo del test delle urine oppure in caso di pericolo per terzi. Anche l'accesso al lavoro e alle attività sportive è garantito per le persone in carcerazione preventiva.

Conto annuale 2014 e preventivo 2015

6

Monitoraggio dell'esecuzione

Spese dialogo specialistico

Spese di consulenza Comitato	1'200.00	1'200.00
------------------------------	----------	----------

Spese forum

Locali e vitto	1'500.00	2'000.00
Preparazione e follow-up riunioni presidente del Forum	1'500.00	2'000.00

Pool con 12 osservatori

Incontro 2 volte l'anno	730.00	2'000.00
Spese di organizzazione, viaggio e pernottamento	0.00	8'000.00
Spese di consulenza osservatori (2014 - 46 voli speciali accompagnati)	70'971.00	70'000.00
Spese di consulenza osservatori (2014 - 46 trasporti accompagnati)	23'000.00	20'000.00
Totale spese monitoraggio dell'esecuzione	98'519.00	100'000.00

Spese relazioni pubbliche

Servizi esterni comunicazione	10'113.00	10'000.00
Rapporto annuale layout e grafica	10'907.00	10'000.00
Totale spese relazioni pubbliche	21'020.00	20'000.00

Spese amministrative rimanenti

Spese di organizzazione, viaggio e pernottamento	12'064.00	11'000.00
Viaggi di servizio/spese segreteria	2'861.00	5'000.00
Articoli di cancelleria, stampati, telefono, posta	392.00	1'000.00
Totale rimanenti spese amministrative	15'014.00	15'000.00

Totale SPESE	709'543.00	721'182.00
---------------------	-------------------	-------------------

