



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

2018



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)

2018

Impressum

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

Edizione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura,
Taubenstrasse 16, 3003 Berna
www.cnpt.admin.ch

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

Distribuzione:
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Taubenstrasse 16, 3003 Berna
www.cnpt.admin.ch

Prefazione del presidente	1
1. Retrospectiva	5
2. Attività di controllo nel settore della privazione della libertà	11
3. Altri contatti e attività	23
4. Verifica della conformità ai diritti fondamentali delle misure limitative della libertà nei centri della Confederazione	31
5. Panoramica della CNPT	45
6. Allegato Panoramica delle raccomandazioni fornite dalla CNPT nel 2018 nell'ambito psichiatrico	49

Prefazione del presidente

«Degli standard, ma a quale scopo?»: era questo il titolo del primo forum del Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali del novembre 2018. «Standard» è un termine complesso: nel senso di «standardizzazione» assume il significato di uniformazione, ma può comprendere anche altri significati quali ad esempio direttive, norme generali o requisiti qualitativi.

Per la CNPT, tenuta per legge a garantire che la Svizzera rispetti la tutela dei diritti dell'uomo delle persone private della libertà, gli standard rivestono grande importanza: durante le nostre visite e le raccomandazioni che ne derivano, non possiamo fidarci del nostro istinto ma dobbiamo attenerci agli standard vigenti previsti dagli ordinamenti internazionali e nazionali. Valutiamo la situazione riscontrata basandoci sulle norme del diritto internazionale, in particolare sugli obblighi contrattuali assunti dalla Svizzera (ad esempio i trattati dell'ONU sui diritti dell'uomo e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]), sulla giurisprudenza degli organi di vigilanza dei trattati e sulle raccomandazioni dei competenti gruppi di esperti internazionali (segnatamente il Comitato europeo per la prevenzione della tortura o il corrispondente Sottoco-

mitato della Commissione dell'ONU per la prevenzione della tortura). Oltre che sugli standard sanciti dal diritto internazionale, le nostre valutazioni si basano sulle disposizioni del diritto nazionale: le norme del Codice penale e del Codice di procedura penale a livello federale, gli atti normativi cantonali sull'esecuzione delle pene e i regolamenti interni; ma anche le disposizioni della pertinente legislazione sanitaria federale e cantonale, i requisiti qualitativi delle costruzioni, le norme contro l'inquinamento fonico, ecc. Infine occorre tenere conto in particolare della giurisprudenza del Tribunale federale e delle autorità giudiziarie cantonali.

Lavorare con gli standard e applicarli a una situazione concreta non è mai un atto meccanico: non tutti i dettagli sono disciplinati dai suddetti atti normativi o dalla giurisprudenza; fa parte del nostro lavoro, applicare i principi o le norme generali al trattamento delle persone private della libertà in una determinata istituzione e in un caso concreto. Solo per fare un esempio: il Tribunale federale chiede che il passeggio di un'ora all'aria aperta consenta «una sensazione di libertà». È questo il caso di un cortile esterno coperto al piano superiore di un edificio? È giusto che i detenuti di un penitenziario non possano vedere l'esterno perché il vetro opaco della finestra lo impedisce? Le nostre raccomandazioni sono quindi spesso concretizzazioni e applicazioni degli standard in un singolo caso. A volte sorgono anche frizioni tra i regolamenti interni o le infrastrutture che rispettano le norme cantonali, ma non gli standard internazionali. In questo caso, la Commissione segue le normative e le raccomandazioni della giurisprudenza e degli esperti di organismi internazionali; la legge sulla CNPT ci impone di rivolgere «raccomandazioni alle competenti autorità» al fine «di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà».

Anche sotto altri aspetti le norme rappresentano un importante strumento di lavoro: per poter valutare casi simili nel modo più appropriato e più uniforme possibile, sistematizziamo le nostre raccomandazioni in quanto strumento interno di garanzia della qualità; i nostri «standard interni», basati sulle suddette normative nazionali e internazionali e completati dalle raccoman-

dazioni fondate su situazioni concrete, servono a preparare le visite, i punti da verificare e la stesura finale del rapporto, contenente di nuove raccomandazioni alle competenti autorità.

A questo proposito ci è stato chiesto di pubblicare questi «standard interni». La Commissione ha discusso la questione in diverse occasioni ed è giunta alla conclusione che tale pubblicazione non sarebbe molto utile dato che le fonti su cui si basano le valutazioni della Commissione sono menzionate esplicitamente nei rapporti. Inoltre, la valutazione di situazioni concrete non è facilmente trasferibile a un'altra istituzione, poiché cambia il contesto. Infine - e questo è il motivo principale per non pubblicare gli standard - le norme cambiano costantemente in seguito a nuove leggi, nuove sentenze o altri importanti sviluppi sociali e/o politici. Una «codificazione» completa delle regole della privazione della libertà non sarebbe solo presuntuosa, ma costituirebbe anche un segnale errato: non sarebbe a nostro avviso giusto se gli stabilimenti di privazione della libertà trattassero queste regole alla stregua di una «lista di controllo», rispettata la quale, essi si cullassero in un falso senso di sicurezza, convinti che la struttura soddisfi tutti gli standard. La Commissione ritiene più importante il continuo confronto con la realtà della privazione della libertà, gli sviluppi in Svizzera e negli altri Stati e la ricerca di possibili miglioramenti.



Alberto Achermann
presidente

Retrospectiva

1

1.1 Priorità tematiche

Nell'anno in rassegna, la Commissione si è concentrata sulla verifica dell'assistenza sanitaria in termini di qualità e di accessibilità negli stabilimenti penitenziari e sul controllo dell'attuazione delle sue raccomandazioni. Ha compiuto in totale 17 visite di controllo e tre visite successive negli stabilimenti di privazione della libertà. Nel complesso ha constatato con soddisfazione che di regola le sue raccomandazioni vengono seguite.

Un'altra priorità è stato il controllo dei centri federali d'asilo. La Commissione ha compiuto sette visite, verificando, oltre alle condizioni di vita e all'assistenza medica, la custodia nonché l'impiego di provvedimenti disciplinari e di misure di protezione specifiche per persone particolarmente vulnerabili quali le donne, i bambini e i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA). Nel suo rapporto generale, la Commissione ha giudicato l'alloggio complessivamente conforme ai diritti dell'uomo, proponendo tuttavia singoli miglioramenti.¹

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

Nell'anno in rassegna, la Commissione si è pure occupata in modo approfondito delle misure disposte dalla polizia di frontiera nei confronti dei cosiddetti «body-packer». Ha inoltre rivolto un rapporto accompagnato da raccomandazioni al Corpo delle guardie di confine in cui ha proposto varie misure per migliorare l'assistenza ai richiedenti l'asilo minorenni e gli aspetti procedurali in

¹ Cfr. al riguardo il capitolo 4, pag. 31 ff.

relazione all'ordine di tomografie computerizzate in caso di sospetto di traffico illegale di sostanze.

1.2 Sviluppo strategico

Nel mese di luglio 2018, la Commissione ha organizzato una formazione continua interna con l'aiuto di esperti e attori volta a familiarizzarsi con le tecniche di comunicazione verbale con persone particolarmente traumatizzate o affette da demenza. Attraverso dei giochi di ruolo, i membri e i collaboratori della Segreteria sono stati istruiti nelle tecniche speciali di comunicazione verbale.

Nell'autunno del 2018, la Commissione ha verificato l'attuazione dei suoi obiettivi strategici per il periodo 2015-2018 e ha tracciato un primo bilancio positivo delle sue attività. Nell'ambito della prima pianificazione strategica, la Commissione si è concentrata sulla privazione effettiva della libertà verificando soprattutto le condizioni di detenzione nella carcerazione preventiva, nell'esecuzione delle pene e delle misure e nella carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri. Ha anche accompagnato i rinvii per via aerea. Concretizzando il suo mandato legale si è progressivamente concentrata anche sulle misure limitative della libertà nel settore del diritto civile e nel settore dell'asilo e ha iniziato a svolgere visite di controllo in istituti psichiatrici e nei centri d'asilo della Confederazione.

Per gli anni 2019-2021, la Commissione ha formulato nuovi obiettivi stabilendo le relative priorità tematiche. Nel settore dell'esecuzione delle pene e delle misure, effettuerà, entro i limiti delle proprie risorse, visite successive periodiche al fine di verificare l'attuazione delle sue raccomandazioni nell'ambito dell'assistenza sanitaria ed esaminerà più da vicino le condizioni dell'internamento e gli stabilimenti di esecuzione più piccoli. La Commissione intende inoltre occuparsi in modo approfondito del rispetto delle norme in materia di procedura penale nel settore della polizia, in particolare

per quanto riguarda il fermo e gli interrogatori. Anche il controllo delle condizioni nei centri federali d'asilo, il monitoraggio dei rinvii e le condizioni carcerarie della carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri continueranno a costituire delle priorità importanti nell'attività della Commissione.

La Commissione intende inoltre concentrarsi maggiormente sulle misure restrittive della libertà nel settore geriatrico e ha potuto acquisire importanti conoscenze in materia.² Tuttavia, a causa delle sue risorse limitate, non è stata ancora in grado di estendere la propria attività di controllo sulla verifica degli istituti per disabili. Inoltre, finora ha consapevolmente escluso gli istituti sociali per mancanza di esperienza e risorse. Ha tuttavia condotto una serie di colloqui con i principali interlocutori, ha assistito alle visite con il Collegio dei mediatori austriaci e organizzato una formazione continua interna. Va inoltre tenuto conto dei vari meccanismi di controllo esistenti nei singoli Cantoni, contraddistinti da una notevole eterogeneità riconducibile alla ripartizione federale delle competenze. Mentre in singoli Cantoni la vigilanza sugli istituti è sistematica e rigorosa, in altri è invece solo parziale. Il Cantone Vaud è esemplare in questo settore con un organo di vigilanza specifico che effettua ispezioni in tutte le case per anziani e redige rapporti contenenti raccomandazioni destinate alle autorità.³ Con la nomina di uno specialista del settore geriatrico, la Commissione ha posto le basi per il monitoraggio, almeno dal punto di vista delle conoscenze specifiche, e potrà quindi muovere i primi passi in questa direzione. Per sviluppare un'attività di controllo efficace dovrà tuttavia disporre delle necessarie risorse finanziarie e umane.

1.3 Accesso ai dati medici

Nel contesto del progetto pilota «Assistenza sanitaria» sono sorte varie questioni relative all'accesso e al trattamento dei dati medici negli istituti di detenzione. In alcuni casi, l'accesso nell'ambito delle visite di controllo si è rivelato difficile o limitato, in partico-

² Cfr. al riguardo i rapporti sulla verifica degli istituti psichiatrici nei Cantoni di Berna, Friburgo, Basilea Città, Argovia, Zurigo e Vaud. <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche/nach-jahr.html>

³ Cfr. al riguardo Commission interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS), <https://www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-de-la-sante-et-de-l'action-sociale-dsas/controle-interdisciplinaire-des-visites-en-etablissements-sanitaires-et-sociaux-civess/>

lare nei Cantoni Zurigo e Ginevra, il che ha indotto la Commissione a chiarire tali questioni sotto il profilo giuridico. In qualità di organo di controllo nel settore della privazione della libertà, la Commissione, il cui mandato si fonda sul diritto internazionale ovvero sul Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura (OP-CAT).⁴ ed è concretizzato nella legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura (LF CNPT), è autorizzata, nell'ambito del suo compito di prevenzione, ad accedere a tutte le informazioni riguardanti il trattamento delle persone private della libertà e le condizioni della loro privazione della libertà. Ciò include chiaramente anche l'accesso ai dati medici che sono pertinenti per la valutazione del trattamento o delle condizioni di detenzione di una persona incarcerata. L'articolo 10 capoverso 1 della LF-CNPT permette alla Commissione di trattare dati personali degni di particolare protezione e altri dati personali conformemente alla legge del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD), a condizione che ciò sia necessario all'adempimento dei suoi compiti e tali dati riguardino la situazione di persone private della libertà.⁵

L'articolo 17 capoverso 2 della LPD stabilisce che gli organi della Confederazione possono trattare i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità soltanto qualora lo preveda esplicitamente una legge in senso formale o ciò sia indispensabile per l'adempimento di un compito chiaramente definito in una legge in senso formale. Entrambe le condizioni sono soddisfatte dall'articolo 8 capoverso 1 lettera c in combinato disposto con l'articolo 10 capoverso 1 della LF CNPT. L'articolo 10 capoverso 1 LF CNPT non rappresenta quindi solo una concretizzazione dell'articolo 20 OP CAT, ma conferma allo stesso tempo la volontà del legislatore di concedere alla Commissione un accesso il più esteso possibile alle informazioni sulle persone private della libertà.

Per il segreto professionale si può rinviare all'articolo 21 capoverso 1 OP CAT, secondo cui nessuna autorità o nessun funzionario può ordinare sanzioni nei confronti di una persona o di un'organiz-

⁴ Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura (OP CAT), RS 0.105.1.

⁵ Sono considerati dati personali degni di protezione sia quelli concernenti la salute o la sfera intima sia quelli concernenti procedimenti e sanzioni penali, cfr. art. 3 lett. c n. 2 e 4 LPD.

zazione che ha comunicato al meccanismo nazionale per la prevenzione (MNP) informazioni, indipendentemente se vere o false, connesse al trattamento di persone private della libertà. Ne consegue che non può risultare alcun pregiudizio a un professionista sanitario o a un medico che concede al MNP l'accesso alle informazioni o ai dati personali degni di particolare protezione delle persone private della libertà.

Attività di controllo nel settore della privazione della libertà

2

2.1 Panoramica delle attività di controllo

Nell'anno in rassegna la CNPT ha effettuato 17 visite di controllo in istituti che applicano misure privative o limitative della libertà, verificando l'attuazione delle disposizioni rilevanti di diritto processuale, penale e civile nonché in materia di asilo e stranieri.

La Commissione ha ispezionato tre stabilimenti di carcerazione preventiva, quattro istituti di esecuzione delle pene, un centro di esecuzione delle misure, sette centri federali d'asilo e tre cliniche psichiatriche per anziani e adulti.

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

Ha inoltre accompagnato **50 rimpatrii coatti per via aerea e 50 trasferimenti⁶ all'aeroporto di persone da rinviare provenienti da 16 Cantoni**. Tutti i rinvii seguiti dalla Commissione facevano parte del livello 4 di esecuzione.⁷ 12 rimpatrii sono stati eseguiti in virtù dell'Accordo di associazione a Dublino (AAD)⁸ In 4 casi si è trattato di voli congiunti dell'UE. In 3 casi la Commissione ha chiesto alle autorità un parere scritto per chiarire gli interventi della polizia da essa osservati. Le sue constatazioni sono riassunte in un rapporto, che viene presentato al capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e al presidente della conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, che invitano il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti a prendere posizione.

⁶ Presa in consegna di una o più persone nei loro luoghi di soggiorno e trasporto fino all'aeroporto.

⁷ Art. 28 cpv. 1 dell'ordinanza del 12 novembre 2008 sulla coercizione, OCoe, RS 364.3.

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 d'asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (con atto finale), RS 0.142.392.68. I rinvii sono eseguiti in base all'art. 64a della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), RS 142.20.

2.2 Visite negli stabilimenti di privazione della libertà

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

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

Qui appresso sono riassunte le principali osservazioni e constatazioni della CNPT durante le visite effettuate nell'anno in rassegna. Gli stabilimenti sono riportati per categoria.⁹

a. Istituti destinati alla carcerazione preventiva

Nell'ambito del progetto pilota «assistenza sanitaria», la CNPT ha controllato nell'anno in esame il carcere di Champ-Dollon nel Canton Ginevra, il carcere regionale di Bienna nel Canton Berna e il carcere regionale di Altstätten nel Canton San Gallo. Nelle sue visite ha riservato un'attenzione particolare all'assistenza sanitaria dei detenuti, verificando la presenza di misure preventive per combattere le malattie infettive in conformità con le disposizioni dell'ordinanza federale sulle epidemie¹⁰. Nel contempo ha controllato il rispetto

⁹ I rapporti sugli istituti visitati sono reperibili all'indirizzo:
<https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/de/home/publiservice.html>

¹⁰ Ordinanza del 29 aprile 2015 sulle epidemie, RS 818.101.1.

delle norme internazionali¹¹ relative all'accesso e alla qualità dell'assistenza sanitaria. Ha dedicato particolare attenzione alla visita medica d'entrata e alla prevenzione del suicidio nell'ambito della detenzione preventiva.

b. Istituti per l'esecuzione delle pene e delle misure

Nell'ambito del progetto «assistenza sanitaria», la CNPT ha visitato vari istituti di esecuzione penale, in particolare l'istituto per l'esecuzione delle pene e delle misure di Pöschwies nel Canton Zurigo, gli Etablissements de la Plaine de l'Orbe e l'istituto per l'esecuzione delle pene e delle misure di Grosshof nel Canton Lucerna. In questi istituti ha esaminato le misure preventive adottate per combattere le malattie infettive conformemente all'ordinanza sulle epidemie (OEp), le modalità d'accesso all'assistenza sanitaria e la qualità di quest'ultima. Si è concentrata inoltre sulla continuità del trattamento medico e psichiatrico per detenuti a lungo termine.

Penitenziario intercantonale Bostadel (ZG)

In occasione della visita successiva di dicembre, la Commissione ha verificato l'attuazione delle raccomandazioni già fornite e l'assistenza sanitaria. Ha considerato soddisfacente la documentazione dei provvedimenti disciplinari e di sicurezza. La Delegazione ha valutato in modo positivo il miglioramento dell'illuminazione nelle celle d'arresto dell'esecuzione ordinaria, la professionalizzazione nel team della sezione di sicurezza, l'esecuzione delle perquisizioni personali in due fasi e i riscontri positivi di molti detenuti. La Commissione ha inoltre apprezzato l'accesso facilitato al servizio sanitario, l'esecuzione sistematica di una visita medica d'entrata, il programma dettagliato di prevenzione al suicidio e le visite quotidiane del servizio sanitario nelle celle d'arresto, proponendo tuttavia di prevedere queste visite anche durante il fine settimana e la notte. La Commissione ha fatto notare che il cortile per i passeggi è visibile dalle celle e che la videosorveglianza attiva non è segnalata nelle celle d'arresto.

¹¹ In particolare le regole Mandela, i principi europei dell'esecuzione delle pene ecc.

Centro per l'esecuzione delle misure Bitzi (SG)¹²

In occasione della visita successiva di novembre, la Commissione ha constatato con soddisfazione che molte delle raccomandazioni sono state attuate. Ha giudicato in modo particolarmente positivo il ricorso sistematico al personale sanitario durante la permanenza nelle celle d'arresto. Ha invece criticato le restrizioni introdotte di recente sugli orari di apertura delle celle durante il fine settimana nel reparto chiuso e l'impossibilità di ricevere visite durante il fine settimana. La Commissione ritiene anche che occorra intervenire per quanto riguarda l'accesso al cortile esterno alle persone del reparto chiuso, l'immobilizzazione sistematica (manette) per il trasferimento all'ambulatorio medico e l'impiego, da parte del personale, di spray al pepe.

c. Strutture psichiatriche all'interno delle quali sono praticate misure di limitazione della libertà di movimento

Ospedale psichiatrico universitario di Zurigo (PUK)¹³

In occasione della visita di febbraio alla Clinica di psichiatria, psicoterapia e psicosomatica (KPPP) e alla Clinica psichiatrica degli anziani (KAP) dell'ospedale psichiatrico universitario di Zurigo (PUK), la Commissione ha avuto un'impressione positiva dell'infrastruttura, del personale, dell'assistenza e delle cure psichiatriche e somatiche. Ha apprezzato che i provvedimenti medici senza consenso e le immobilizzazioni vengono ordinati in modo corretto, compresa l'indicazione dei rimedi giuridici, e dettagliatamente motivati. Ha inoltre ritenuto positivo che i locali siano arredati in modo accogliente. Ha invece constatato la necessità di uniformare le prescrizioni per gli interventi della polizia nonché per le decisioni formali relative a misure restrittive della libertà quali in particolare l'isolamento. La Commissione ha inoltre criticato l'impossibilità di chiudere le camere della KPPP a chiave e la mancanza di docce separate per donne e uomini. Secondo la Commissione andrebbero

¹² Rapporto al Consiglio di Stato del Canton San Gallo riguardante la visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura presso il Centro per le misure Bitzi del 15 novembre 2018 (non ancora reso pubblico al momento della pubblicazione del Rapporto di attività).

¹³ Rapporto al Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura alla clinica psichiatrica universitaria di Zurigo del 7 febbraio 2018 (CNPT 01/2018).

verificate le regole concernenti la consegna di medicinali di riserva da parte del personale sanitario. La Commissione ha infine criticato il collocamento di pazienti minorenni nella psichiatria per adulti e l'infrastruttura in parte non priva di ostacoli.

Clinica psichiatrica Cery (VD)¹⁴

In aprile la Commissione ha visitato la clinica psichiatrica Cery dell'ospedale universitario del Canton Vaud¹⁵. Nonostante l'infrastruttura antiquata, la clinica dispone di locali puliti e ben arredati. La Commissione ha apprezzato il nuovo edificio in costruzione nella stessa area. Ha ritenuto positivo il principio della clinica di prediligere misure alternative alle restrizioni della libertà di movimento e di evitare l'immobilizzazione. Secondo la Commissione, vi è tuttavia ancora potenziale di miglioramento nell'ambito della restrizione della libertà di movimento dei pazienti, in particolare nel caso di isolamenti, i quali non dovrebbero essere solo elencati nel piano terapeutico ma anche disposti separatamente in forma scritta. Lo stesso vale per i trattamenti senza consenso dei pazienti. Invece di isolamenti per più di 24 ore, e in generale per le persone anziane (soprattutto quelle con malattie degenerative), la Commissione raccomanda ai responsabili di adottare misure alternative. Ritiene inoltre problematico il ricorso a forze di sicurezza private per sorvegliare i pazienti. Ha criticato che il personale di sicurezza privato possa essere dotato di manganelli, manette e spray al pepe. Infine, la Commissione raccomanda di cercare alternative adeguate per il collocamento di pazienti minorenni.

Clinica psichiatrica dell'ospedale universitario di Ginevra (GE)¹⁶

In settembre la Commissione ha visitato la Clinica psichiatrica dell'ospedale universitario di Ginevra (HUG) (domaine de Belle-Idée)¹⁷. Nonostante l'infrastruttura molto vecchia, la clinica si trova in un ambiente verde e bello e ha dei locali nell'insieme puliti e ben

¹⁴ Rapporto al Consiglio di Stato del Canton Vaud concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura presso la clinica psichiatrica di Cery del 18 e 19 aprile 2018 (non ancora accessibile al momento della pubblicazione del rapporto annuale di attività).

¹⁵ Site de Cery du Centre Hospitalier Universitaire Vaudois (CHUV).

¹⁶ Rapporto al Consiglio di Stato del Canton Ginevra concernente la visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura presso la clinica psichiatrica dell'Ospedale universitario di Ginevra del 19 e 20 settembre 2018 (non ancora accessibile al momento della pubblicazione del rapporto annuale di attività).

¹⁷ L'Hôpital de psychiatrie de Genève sur le domaine de Belle-Idée, Hôpitaux universitaires de Genève, HUG.

arredati. Ha apprezzato le offerte socioterapeutiche, pur ritenendone migliorabile l'accesso. Ha accolto con soddisfazione la circostanza secondo la quale al momento sia in corso una rivalutazione dell'uso delle restrizioni della libertà di movimento dei pazienti. Ha tuttavia ritenuto che tutti i reparti della clinica dovrebbero essere coinvolti in queste discussioni. La Commissione ha anche ritenuto positiva la pratica di ridurre l'impiego dell'immobilizzazione. Secondo la Commissione, le restrizioni della libertà di movimento devono essere adottate con una decisione scritta. È inoltre del parere che alcuni piani terapeutici debbano essere migliorati. Ritiene inoltre problematico l'intervento delle forze di sicurezza contro i pazienti inquieti o aggressivi. Infine, ha criticato che il personale di sicurezza possa essere dotato di manganelli e manette.

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

Misure di polizia alla frontiera¹⁸

Nel mese di maggio 2018 la Commissione ha pubblicato un rapporto che rivolge alle guardie di confine diverse raccomandazioni concernenti le misure di polizia alla frontiera. I suoi accertamenti svolti a Rancate riguardo al fermo di persone che non hanno uno status di soggiorno hanno dimostrato che, sebbene si tratti di un fermo di breve durata, tali misure dovrebbero essere ordinate in linea di massima per mezzo di una decisione impugnabile, indicando le pertinenti basi legali. In relazione al trattamento di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA), la Commissione ha sottolineato che va assolutamente tenuto conto della loro particolare vulnerabilità e che essi devono essere alloggiati separatamente dagli adulti.

Quanto al trattamento dei presunti «body packer», la Commissione ha apprezzato gli accertamenti approfonditi avviati dal Corpo delle guardie di confine e ha preso atto con soddisfazione delle

¹⁸ Rapporto all'Amministrazione federale delle dogane sulla visita successiva della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura nel centro di Rancate e sul modo di trattare i presunti «body packer», maggio 2018.

misure immediatamente adottate. Ciononostante ha criticato il basso tasso di successo delle tomografie computerizzate, pari al 9 per cento, poiché indica che ne sono state ordinate troppe. Visto che una tomografia computerizzata costituisce un'ingerenza di media gravità nei diritti fondamentali e considerando le spese elevate legate all'esame, la Commissione ha raccomandato di rafforzare i meccanismi di controllo interni, di sensibilizzare il personale in merito alla presente problematica e di emanare istruzioni adeguate concernenti la procedura per ordinare le tomografie computerizzate.

Centri federali d'asilo (CFA)

Tra gennaio 2017 e luglio 2018, la Commissione ha visitato i centri di registrazione e procedura (CRP) di Altstätten (SG), Basilea Città (BS), Berna (BE), Chiasso, incluse le sedi esterne di Biasca e Stabio (TI), Vallorbe (VD); i centri della Confederazione di Glaubenberg (OW) e Muttenz (Feldreben) (BL); i centri federali d'asilo (CFA) di Boudry (Perreux) (NE), Embrach (ZH), Giffers (FR) e infine il centro di test di Zurigo (Zentrum Juch) (ZH).

2.3 Pareri

Nell'anno in rassegna la Commissione ha fatto pervenire a diverse autorità vari pareri su temi rilevanti sotto il profilo dei diritti fondamentali.

a. Lavori legislativi

Parere in merito alla legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT)¹⁹

Nel parere del 26 marzo 2018 inviato al DFGP, la Commissione ha esaminato le misure proposte dall'avamprogetto, in particolare i nuovi motivi di carcerazione nel diritto sugli stranieri e l'estensione dei motivi della segregazione cellulare nel Codice penale. Ha suggerito una concretizzazione della terminologia e ha messo in discussione l'introduzione di una nuova fattispecie nel diritto sugli stranieri. Ha inoltre criticato l'introduzione, nel Codice penale, di un ulteriore motivo per ordinare la segregazione cellulare di persone radicalizzate. La Commissione ha sottolineato il suo atteggiamento fondamentalmente critico nei confronti della segregazione cellulare come misura per combattere l'ideologia del terrorismo, suggerendo alle autorità di promuovere invece misure sociali, di integrazione o terapeutiche negli istituti di detenzione.²⁰ Infine, ha ricordato i principi procedurali applicabili alla segregazione cellulare, in particolare il fatto che essa dev'essere sempre proporzionata, legale, chiara, necessaria e non discriminatoria²¹ e che la misura dev'essere verificata almeno ogni tre mesi.²² Le decisioni determinanti devono inoltre essere documentate in modo meticoloso e l'interessato deve poter accedere agli atti in ogni momento. Al detenuto va accordato il diritto di essere sentito e consegnata una copia della decisione; devono essergli inoltre indicate le possibilità di ricorso.²³

¹⁹ Parere della CNPT in merito alla legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT), consultabile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180326-stellungnahme-pmt.pdf>.

²⁰ Cfr. Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, pag. 32.

²¹ Cfr. CPT/Inf(2011)28-part2, par. 55.

²² Cfr. Rapporto d'attività della CNPT del 2013, pag. 45; CPT/Inf (2002) 30, Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in February 2002, par. 41, cfr. anche Corte EDU, A.B. contro la Russia, 1439/06 (2010), n. 135; Rapporto d'attività della CNPT del 2013, pag. 39. on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in February 2002, para. 41, vgl. auch EGMR, A.B. gegen Russland, 1439/06 (2010), Ziff. 135; Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 39.

²³ Cfr. Rapporto d'attività della CNPT del 2013, pag. 45.

Parere in merito alla modifica dell'ordinanza del DFGP sulla gestione dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (Ordinanza del DFGP)²⁴

Nel 23 aprile 2018, la Commissione ha espresso il proprio parere in merito all'avamprogetto di modifica dell'ordinanza del DFGP sulla gestione dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (ordinanza del DFGP). Ha apprezzato che l'avamprogetto preveda criteri dettagliati in relazione all'alloggio dei richiedenti l'asilo e delle persone bisognose di protezione e che specifichi le nuove disposizioni della legislazione sull'asilo.

La commissione ha accolto con favore che il nuovo disciplinamento tenga conto del diritto alla vita familiare, rispettando l'unità della famiglia, come pure delle particolari esigenze dei richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA) e delle persone particolarmente bisognose di protezione. Ha suggerito, tuttavia, di menzionare esplicitamente il principio previsto dalle disposizioni internazionali, secondo cui i minorenni devono essere alloggiati in camere separate da adulti che non sono loro parenti stretti. Ha anche preso atto con soddisfazione del disciplinamento esplicito dell'accesso all'assistenza medica e alle cure dentarie urgenti, ma ha suggerito di garantire anche l'accesso all'assistenza psichiatrica.

²⁴ Parere della CNPT in merito alla modifica dell'ordinanza del DFGP sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti (Ordinanza del DFGP) del 23 aprile 2018, consultabile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180423-stellungnahme-betriebsverordnung.pdf>.

Parere in merito all'avamprogetto della legge sull'esecuzione delle sanzioni penali nel Canton Basilea Città²⁵

Il 25 maggio 2018 la Commissione ha espresso il proprio parere in merito all'avamprogetto della legge sull'esecuzione delle sanzioni penali nel Canton Basilea Città e ha criticato la possibilità, prevista dall'avamprogetto, della detenzione di minorenni nell'ambito della legislazione sugli stranieri. Premessa la priorità del bene del minore²⁶, ha sottolineato la necessità di scegliere sempre la misura più opportuna e ha incoraggiato ad esaminare le alternative²⁷ alla privazione della libertà. Ha inoltre ricordato i principi procedurali che si applicano all'adozione di particolari misure di sicurezza e ha sottolineato che bisogna verificare ogni tre mesi la necessità dei collocamenti in un reparto con una sicurezza rinforzata o della segregazione cellulare nonché di motivare debitamente un eventuale prolungamento.²⁸

Nell'ambito delle misure coercitive, la Commissione ha criticato le immobilizzazioni, che dovrebbero essere utilizzate solamente come ultima ratio e per la minor durata possibile nonché solo in casi in cui non vi siano misure meno severe atte a ottenere il medesimo risultato. Infine, ha raccomandato al legislatore di disciplinare chiaramente, in analogia alla legge sulla coercizione (LCoe), l'impiego delle immobilizzazioni, la loro durata, i mezzi ausiliari ammissibili e anche le vie di ricorso a disposizione.²⁹ Ogni ricorso a mezzi di coercizione dovrebbe essere iscritto dettagliatamente in un registro.

²⁵ Parere della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura sull'avamprogetto della legge sull'esecuzione delle sanzioni penali del Cantone di Basilea Città, 25 maggio 2018, consultabile in tedesco all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Stellungnahmen/180525-stellungnahme-jvg-bs.pdf>.

²⁶ Cfr. art. 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo; Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration, CMW/C/GC3- CRC/C/GC/22; n. 27 segg. e 32 seg.

²⁷ Cfr. per esempio Corte EDU, Popov contro la Francia, n. 39474/07, par. 119 e 121; Corte EDU, A,B e altri contro la Francia, n. 11593/12, par. 120.

²⁸ CNPT, Rapporto d'attività del 2013, pag. 46; Cfr. al riguardo anche 21° Rapport général du CPT, 1° agosto 2010 – 31 luglio 2011, n. 57 lett. c, <https://rm.coe.int/1680696a88> (consultato il 2 maggio 2018).

²⁹ Legge federale del 20 marzo 2008 sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Legge sulla coercizione, LCoe), RS 364.

Altri contatti e attività

3

3.1 Contatti con autorità federali

a. Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

A marzo, la Commissione ha partecipato alla valutazione Schengen della Svizzera ed è stata sentita da una delegazione di rappresentanti dell'UE in merito al monitoraggio dei rinvii e alle condizioni di detenzione della carcerazione amministrativa secondo la legislazione sugli stranieri.

Nell'anno in rassegna ha condotto diversi colloqui con i rappresentanti della Segreteria generale del DFGP e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), in particolare per chiarire alcune questioni relative alla sua aggregazione amministrativa. Nell'ambito di questi colloqui, l'obiettivo principale consisteva nel trovare soluzioni istituzionali appropriate per tenere maggiormente conto dell'indipendenza operativa prevista dalle norme internazionali.

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

Nell'anno in rassegna la Commissione ha avuto diversi contatti con la direzione Cgcf e ha condotto vari colloqui vertenti sul modo di procedere e di trattare i presunti «body-packer». Le erano infatti giunte informazioni da esponenti della società civile secondo cui le autorità svolgono sistematicamente esami con tomografi computerizzati senza prima informare le persone interessate, per esempio le donne incinte. In virtù del proprio mandato legale, la Commissione ha verificato tali accuse e ha chiesto in particolare all'ospedale dell'Alto Vallese delle informazioni dettagliate sugli esami svolti con tomografi computerizzati. In un ulteriore colloquio ha fornito alla direzione del Cgcf le sue conclusioni e in un rapporto del mese di maggio 2018³⁰ le ha raccomandato di rafforzare i meccanismi di controllo interni, emanare un'istruzione appropriata in merito della procedura per disporre esami con tomografi computerizzati e migliorare la collaborazione con l'ospedale dell'Alto Vallese.

³⁰ Rapporto all'Amministrazione federale delle dogane concernente la visita successiva della CNPT nel centro di Rancate e il modo di trattare i presunti «body packer», maggio 2018.

3.2 Contatti con autorità cantonali

a. Conferenza di coordinamento per l'esecuzione delle pene

In settembre, la Commissione ha partecipato alle prime riunioni della nuova Conferenza di coordinamento in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CCSP) e ha presentato ai rappresentanti del CDDGP, ai concordati sull'esecuzione delle pene e al Centro di competenza per l'esecuzione di sanzioni penali i primi risultati del progetto pilota sull'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene. Ha inoltre comunicato ai rappresentanti le proprie riserve in merito alla situazione dei pazienti detenuti oggetto di una misura, constatata nel quadro delle visite successive, in particolare nella Svizzera romanda. Da parte loro i concordati sull'esecuzione delle pene hanno informato in merito ai progetti previsti nell'ambito della pianificazione degli stabilimenti. Nelle riunioni sono stati discussi anche gli standard utilizzati dalla CNPT per la valutazione della conformità delle misure privative della libertà con i diritti umani e i diritti fondamentali e la futura cooperazione con il CSCSP. Questi temi saranno approfonditi in un ulteriore incontro.

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

Nell'anno in rassegna, la Commissione ha incontrato una volta i rappresentanti del Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti per discutere le proprie osservazioni e raccomandazioni concernenti il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea. Durante l'anno ha avuto contatti regolari con i rappresentanti del Comitato per chiarire alcuni fatti osservati durante i rinvii. Ha riassunto nel rapporto annuale le sue valutazioni e raccomandazioni concernenti i rinvii per via aerea.³¹

c. Gruppo di lavoro sul progetto pilota assistenza sanitaria

Nel giugno 2018 si è svolta la prima riunione del gruppo di la-

³¹ Rapporto della CNPT sui rinvii per via aerea del 12 luglio 2018, <https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring-2017-2018-f.pdf>.

voro pluridisciplinare sull'assistenza sanitaria che accompagna il progetto pilota assistenza sanitaria dal punto di vista tecnico. Con la collaborazione dei rappresentanti dell'Ufficio federale della sanità pubblica, della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità, dei concordati sull'esecuzione delle pene e dell'esecuzione delle pene, la CNPT ha presentato le informazioni raccolte nel corso delle visite di controllo alla luce dei pertinenti standard in materia di diritti umani e fondamentali; ha discusso con i partecipanti sia gli aspetti problematici nel settore dell'assistenza sanitaria che questioni pratiche relative all'adempimento degli standard in tale settore.

d. Colloqui bilaterali

Nel maggio 2018, la Commissione ha condotto un colloquio con il Consiglio di Stato vallesano e con il capo dell'Ufficio cantonale per l'esecuzione delle pene e delle misure per chiarire le condizioni di detenzione della carcerazione amministrativa secondo il diritto in materia di stranieri nel centro LMC di Granges.³² Ha comunicato al Consiglio di Stato le proprie preoccupazioni in merito all'incarcerazione di donne incinte e di minorenni. Ha inoltre criticato il carattere troppo carcerario dell'istituto e le eccessive restrizioni della libertà di movimento dei detenuti in carcerazione amministrativa. In una lettera del mese di gennaio 2018, riferendosi alle pertinenti norme internazionali e nazionali sulla carcerazione amministrativa, aveva giudicato inaccettabili le condizioni di detenzione esortando il Consiglio di Stato ad adottare misure urgenti e a valutare delle alternative.

e. Partecipazione a corsi di perfezionamento in materia di polizia

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

³² Per maggiori informazioni cfr. il comunicato stampa del 28 maggio 2018. Consultabile all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/publikationen/newsarchiv/2018/2018-05-28.html>

3.3 Contatto con le organizzazioni della società civile

a. Forum su questioni del diritto in materia di migrazione

Nel dicembre del 2018 la CNPT ha organizzato un Forum in cui discutere questioni inerenti alla sua attività di controllo nell'ambito del diritto in materia di migrazione, con il coinvolgimento regolare di interlocutori delle autorità e della società civile. Nell'ambito del primo incontro, la CNPT ha presentato i risultati e le raccomandazioni della sua attività di controllo nei centri della Confederazione visitati regolarmente dal 2013. Durante il Forum uno studio di architettura viennese ha presentato ai partecipanti vari progetti di costruzione di strutture per richiedenti l'asilo.

b. Altri contatti

Nel gennaio del 2018 la Commissione ha partecipato in qualità di membro osservatore alla Conferenza dei medici penitenziari svizzeri.

Nel maggio del 2018 la CNPT ha tenuto una relazione nel quadro di un evento della piattaforma Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo (SCCA) e ha informato i membri sulle sue attività di monitoraggio nel settore dei centri federali d'asilo.

Nel novembre del 2018 la CNPT ha partecipato alla prima riunione del Centro svizzero di competenza per l'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP).

Nel dicembre del 2018 un membro della CNPT ha tenuto una relazione durante il convegno sul fermo di polizia organizzato dal CSDU.³³

³³ Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU), 5. Fachtagung zum Polizeirecht "Befragungen durch Polizei und Staatsanwaltschaft", 28 novembre 2019, Berna.

3.4 Contatti internazionali

a. Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)

A marzo, la Commissione ha partecipato a Praga a una formazione continua dell'International Center for Migration Policy Development nell'ambito del progetto "Forced Return Monitoring". L'obiettivo della formazione era l'armonizzazione degli standard e delle modalità di organizzazione dei voli congiunti dell'UE nel quadro di Frontex. Soluzioni armonizzate dovrebbero permettere di istituire un sistema di rimpatrio dell'UE funzionante e conforme alla direttiva europea sul rimpatrio (2008/115/CE).

b. Forum europeo dei MNP

Nel marzo 2018, la Commissione ha partecipato a un incontro a Treviri sul monitoraggio delle case per anziani, in particolare quelle per le persone affette da demenza. Durante l'incontro sono stati discussi e sintetizzati gli standard internazionali relativi a questa categoria di persone particolarmente vulnerabili, tenendo conto della giurisprudenza più recente della Corte EDU. Le case per anziani che applicano misure privative della libertà rientrano, in quanto istituzioni pubbliche, nelle competenze di controllo dei meccanismi nazionali di prevenzione (MNP) e dovrebbero pertanto essere visitate regolarmente da questi ultimi. In occasione dell'incontro i partecipanti sono stati istruiti, anche mediante giochi di ruolo, in merito alle tecniche di comunicazione orale specifiche.

c. Incontro UIDDU/APT

Nel dicembre 2018, la Commissione ha partecipato a un incontro del MNP a Milano, organizzato dall'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (UIDDU) e dall'Associazione per la prevenzione della tortura (APT). Sono state discusse questioni di diritto migratorio relative ai rinvii per via aerea e alle restrizioni della libertà secondo il diritto degli stranieri. All'incontro hanno partecipato rappresentanti di 25 MNP di Paesi membri dell'OSCE e di 21 organizzazioni della società civile.

d. Scambio con altri MNP

Nel marzo 2018, su incarico dell'APT, la CNPT ha svolto compiti di consulenza a sostegno del MNP senegalese a Dakar. Gli obiettivi prioritari della formazione continua erano la creazione di un segretariato, la metodologia delle visite di controllo e i principi alla base della stesura dei rapporti.

Su richiesta dell'APT, l'anno scorso la CNPT ha anche accolto diverse delegazioni di nuovi MNP, in particolare dalla Mauritania, dal Libano e dal Panama. La CNPT ha presentato loro i principi metodologici delle visite e dei rapporti.

A ottobre, in occasione di un incontro dei capi delle commissioni della «Volksanwaltschaft» (VAW) austriaca a Vienna, il vicepresidente della CNPT ha tenuto una relazione sul tema del monitoraggio dei rinvii, presentando il lavoro di controllo della CNPT.

A ottobre, una delegazione della Commissione ha incontrato per uno scambio a Vienna le organizzazioni omologhe tedesca e austriaca. L'incontro si è concentrato sulla verifica della conformità con i diritti umani delle misure restrittive della libertà negli istituti per persone disabili.

Verifica della conformità ai diritti fondamentali delle misure limitative della libertà nei centri della Confederazione

4

Nell'anno in rassegna, la Commissione si è concentrata in particolare sul monitoraggio dei centri federali d'asilo e ha effettuato 12 visite non annunciate (7 nel 2018 e 5 nel 2017) in cui ha esaminato il rispetto degli standard in materia di diritti umani e fondamentali.

Per l'esame, la CNPT si attiene alle norme internazionali e nazionali relative all'alloggio nel settore dell'asilo. Oltre alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)³⁴, ai Patti I e II dell'ONU³⁵ e alle numerose Convenzioni dell'ONU applicabili a determinati gruppi di persone, in particolare la Convenzione sui diritti del fanciullo (ONU-CRC)³⁶, la Convenzione sui diritti delle donne (ONU-CEDAW)³⁷ e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (ONU-CDPD)³⁸, occorre tenere presenti anche la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa³⁹, le direttive dell'UE, vale a dire la direttiva sull'accoglienza⁴⁰ e la direttiva sul rimpatrio⁴¹, e i cosiddetti strumenti di *soft law*, in particolare le varie direttive⁴² dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) nei settori pertinenti.

In agosto, in occasione di un colloquio di feedback, la Commissione ha presentato ai rappresentanti della SEM le sue constatazioni e raccomandazioni consolidate. A dicembre ha poi esposto i risultati e le raccomandazioni a diversi rappresentanti della società civile nel quadro del forum annuale della CNPT. La SEM ha avuto la possibilità di esprimere un parere. Nel gennaio del 2019, la Commissione ha infine pubblicato il rapporto.⁴³

³⁴ Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), RS 0.101.

³⁵ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I dell'ONU), RS 0.103.1 e Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto II dell'ONU), RS 0.103.2.

³⁶ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (ONU-CDF), RS 0.107.

³⁷ Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (ONU-CEDAW), RS 0.108.

³⁸ Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (ONU-CDPD), RS 0.109.

³⁹ Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), RS 0.311.35.

⁴⁰ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza die richiedenti protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29 giugno 2013 (Direttiva sull'accoglienza dell'UE).

⁴¹ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24 dicembre 2008 (Direttiva sul rimpatrio), pag. 98 segg.

⁴² UNHCR, Detention Guidelines, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention, 2012 (cit. UNHCR, Detention Guidelines).

⁴³ CNPT, Comunicato stampa dell'11 gennaio 2019, disponibile all'indirizzo: <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/publikationen/newsarchiv/2019/2019-01-11.html>

Secondo la Commissione, la modalità di accoglienza dei richiedenti l'asilo da parte della Confederazione è in linea di massima conforme ai diritti umani e fondamentali. Ritiene particolarmente positiva l'agevolazione dei contatti con i congiunti in seguito alla revoca del divieto generale dei cellulari. Tuttavia, la Commissione reputa che possano essere migliorati singoli settori, in particolare la gestione delle perquisizioni corporali, le misure disciplinari, l'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani e di ulteriori persone vulnerabili, l'obbligo di soggiorno al centro e gli orari d'uscita nonché l'accesso all'assistenza psichiatrica.

4.1 Persone vulnerabili

In virtù delle prescrizioni internazionali esistono particolari obblighi di protezione, assistenza e aiuto per le persone vulnerabili, in particolare per le potenziali vittime di tortura, violenza sessuale e altri gravi atti di violenza⁴⁴ nonché per le vittime della tratta di esseri umani.⁴⁵ Affinché queste prescrizioni possano essere attuate occorre identificare le persone vulnerabili e determinati gruppi di persone. Tuttavia, secondo la Commissione, non vi erano chiare istruzioni che permettessero al personale addetto all'assistenza e alla sicurezza nei centri di identificare le persone vulnerabili tra i richiedenti l'asilo, in particolare le vittime della tratta di essere umani. Nella maggior parte dei centri non sono stati coinvolti dei servizi specializzati esterni. La Commissione ha quindi suggerito di elaborare una strategia per l'identificazione di vittime della tratta di essere umani e di altre persone vulnerabili.

4.2 Donne

Nell'ambito delle visite di controllo, alcune donne richiedenti l'asilo hanno riferito di essere state vittime di abusi da parte di uomini richiedenti l'asilo. Le informazioni statistiche ricevute dalla SEM, su richiesta della Commissione, hanno dimostrato che la SEM non registra statisticamente né gli abusi né i casi di violenza di genere o che i dati cantonali esistenti non sono consolidati dalla SEM. Se-

⁴⁴ Art. 25 della direttiva dell'UE sull'accoglienza.

⁴⁵ Cfr. in particolare gli art. 10 e 12 della Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani, entrata in vigore per la Svizzera il 1° aprile 2013, RS 0.311.543.

condo le sue dichiarazioni, quest'ultima ha accertato quattro casi di abusi da parte di richiedenti l'asilo tra il 2015 e il 2018. In nessun caso è stata sporta denuncia. Le donne che hanno subito gli abusi si sono di regola rivolte al personale di sicurezza. A volte gli uomini accusati sono stati trasferiti in altri centri, ma in altri casi sono rimasti con le donne nello stesso centro.⁴⁶ Alla luce di questa situazione la Commissione ha raccomandato che le vittime di violenza di genere nei centri vengano informate in merito alle opzioni giuridiche a disposizione e, se necessario, indirizzate ai servizi previsti dalla legge.⁴⁷

4.3 Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA)

Durante le visite, la Commissione ha incontrato spesso richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA) che alloggiavano in parte in camere con adulti.⁴⁸ Ha criticato questa pratica, che riguarda i richiedenti l'asilo maschi, e ha raccomandato il collocamento separato finché sussistono dubbi in relazione alla minore età dei richiedenti l'asilo.⁴⁹ Si è inoltre detta preoccupata che il numero di minorenni resisi irreperibili o scomparsi non è sempre raccolto statisticamente in tutti i centri. Pertanto ha raccomandato alle autorità cantonali competenti di registrare i dati e di consolidare le statistiche con la SEM.

4.4 Famiglie

Nel quadro delle visite, la Commissione ha osservato che spesso più famiglie alloggiavano nella stessa camera, anche se erano disponibili altre camere. Nei colloqui con le persone interessate è emerso che soprattutto le donne non volevano alloggiare nella stessa stanza con padri di famiglia estranei. Ha apprezzato l'offerta

⁴⁶ Informazioni da colloqui con le donne richiedenti l'asilo.

⁴⁷ Ne fanno parte la polizia, i consulenti per le vittime e anche le autorità di protezione dei minori e degli adulti.

⁴⁸ D'altra parte, una separazione esemplare è stata osservata nel CRP di Berna, nel quale i minorenni non accompagnati erano separati dagli adulti, e se la loro età non era ancora accertata, venivano ospitati in camere separate anche dagli altri bambini.

⁴⁹ Norme nazionali: cfr. sentenza del Tribunale amministrativo federale A-7588/2015 del 26 febbraio 2016 consid. 4.2., confermata dalla sentenza del Tribunale amministrativo federale A-1987/2016 del 6 settembre 2016 consid. 7.7; Risposta del Consiglio federale del 5 novembre 2014 all'interpellanza 14.3874 di Silvia Schenker. Norme internazionali cfr. ONU-CDF, Osservazioni generali n. 6 concernenti il trattamento di fanciulli non accompagnati e separati al di fuori del loro Paese di provenienza, 1° settembre 2005, CRC/GC/2005/6 (UN-CRC, General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, 1° settembre 2005, CRC/GC/2005/6) (cit. ONU-CDF, GC 6), n. 31 A; Art. 6 del regolamento (UE) 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo o da un apolide (rifusione) (regolamento Dublino III).

di camere per famiglie e il conseguente rispetto dell'unità della famiglia. Ha tuttavia suggerito di collocare tutte le famiglie in camere separate, tenendo conto dello spazio disponibile.

4.5 Obbligo di soggiorno, orari d'uscita

Nell'ambito delle visite, la Commissione ha osservato che in ogni centro l'uscita era soggetta all'obbligo di autorizzazione, con l'eccezione del centro Juch di Zurigo. Al momento delle visite, 9 su 11 centri applicavano orari minimi d'uscita (da lunedì a domenica dalle 09.00 alle 17.00, e i fine settimana da venerdì alle 09.00 a domenica alle 19.00).⁵⁰ Il centro di test di Zurigo e il CRP di Berna hanno sfruttato la possibilità di stabilire orari d'uscita più lunghi.⁵¹ La Commissione è del parere che consentire ai richiedenti l'asilo di lasciare il centro solo dopo aver completato la procedura d'ingresso costituisca una prassi problematica, in particolare se, come documentato in un singolo caso, tale procedura dura vari giorni.

L'obbligo di rimanere nei centri rappresenta di solito una restrizione della libertà di movimento, la cui rilevanza va giudicata in base alla necessità di un'autorizzazione d'uscita, ai diversi orari d'uscita e alla situazione del centro. La Commissione ha pertanto raccomandato di restringere al minimo indispensabile la libertà di movimento e ha suggerito di prevedere orari d'uscita più lunghi.⁵²

4.6 Misure di sicurezza e di protezione

La Commissione ha constatato che il personale di sicurezza dei centri d'asilo adotta come misure di sicurezza e di protezione⁵³ soprattutto le perquisizioni personali, i controlli di oggetti personali, lo spray al pepe e il «locale di riflessione». Contrariamente alle misure disciplinari, le misure di sicurezza e protezione non si concentrano sulla sanzione di un comportamento scorretto, bensì sulla protezione da sé stessi e da terzi e sulla sicurezza interna nel centro.

⁵⁰ Art. 11 cpv. 2 del DFGP.

⁵¹ Dalle 09.00 alle 20.00 nel CRP di Berna; fine settimana da venerdì alle 09.00 a domenica alle 20.00. Dalle 07.00 alle 22.30 e i fine settimana da venerdì alle 07.00 a domenica alle 22.30 presso il centro di test di Zurigo. Per gli RMNA vi erano regole più severe, specialmente nel fine settimana. Nel CFA temporaneo di Boudry era previsto un prolungamento che, tuttavia, non è stato ancora attuato.

⁵² Cfr. al riguardo gli orari d'uscita del CRP di Berna o del centro di test di Zurigo.

⁵³ Le misure di sicurezza e di protezione comprendono anche piani di sicurezza, istruzioni sulla sicurezza, misure infrastrutturali (recinzioni, videosorveglianza, allarmi d'incendio, sistemi di chiusura, ecc.), controlli d'accesso al centro, pattuglie nei dintorni, ecc.

a. Perquisizioni corporali

Secondo le constatazioni della Commissione, nella maggior parte dei centri il personale di sicurezza ha effettuato sistematicamente delle perquisizioni corporali (tastando gli indumenti) e ha controllato gli oggetti in possesso (borse, zaini, ecc.) dei richiedenti l'asilo adulti a ogni loro rientro. In almeno un centro⁵⁴ tali perquisizioni sono state fatte sistematicamente anche sui minori. Nel centro di Juch, invece, i richiedenti l'asilo sono stati perquisiti solo in caso di sospetto di introduzione di sostanze vietate o oggetti pericolosi. Secondo quanto constatato dalla Commissione, in tutti i centri i richiedenti sono stati perquisiti da personale di sicurezza dello stesso sesso.

La perquisizione dei richiedenti l'asilo è stata giustificata dal fatto che occorre impedire il contrabbando di merce, il traffico e il consumo di droghe e di alcol, l'uso di oggetti pericolosi e l'introduzione di alimenti deperibili (igiene). Anche la confisca di refurtive (soprattutto merci rubate) è una ragione per le perquisizioni e i controlli. I responsabili adducono gli stessi motivi per i minori, che a volte sono strumentalizzati dagli adulti. La Commissione ha criticato le perquisizioni fisiche di minori e ha raccomandato alla SEM di eseguire perquisizioni personali soltanto in caso di sospetto concreto rinunciando in linea di principio alla perquisizione di minori.

b. Spray al pepe

Con l'eccezione del centro Juch di Zurigo e della Villa Bässlergut, una sede esterna del centro di registrazione e procedura di Basilea per richiedenti l'asilo minorenni, il personale di tutti gli altri alloggi era in possesso di spray al pepe. Secondo le statistiche richieste alla SEM, tra il 2017 e il primo trimestre del 2018 vi sono stati vari impieghi di spray al pepe: 8 nel CFA di Boudry, 8 nel CRP di Kreuzlingen, 6 nel CRP di Berna, 5 nel CFA di Embrach, 3 nel CRP di Valporbe, 1 nel CRP di Altstätten e nessuno negli altri centri. Questi impieghi si basano sulla LCoE e sull'ordinanza sull'impiego di so-

⁵⁴ CFA di Embrach.

cietà di sicurezza (OISS).⁵⁵ Dopo l'utilizzo dello spray al pepe, il personale di sicurezza ha allestito un rapporto e registrato l'evento nella rubrica degli avvenimenti particolari. Nel suo rapporto, la Commissione ha richiamato l'attenzione sui rischi per la salute e ha rimandato alle norme internazionali secondo cui l'impiego di sostanze chimiche irritanti non deve avvenire in luoghi chiusi⁵⁶ e, dopo l'impiego, le persone interessate devono essere sottoposte a un esame medico.

c. «Locale di riflessione»

Il «locale di riflessione» serve a trattenere fino all'arrivo della polizia le persone che si fanno notare per il loro comportamento e mira a proteggere terzi, la persona stessa e la struttura (danni materiali). Una direttiva di servizio interna della SEM⁵⁷, valida per tutti i centri, disciplina i requisiti e le modalità d'applicazione. Stabilisce, tra l'altro, che la durata massima di permanenza è di due ore e che prima del collocamento nel «locale di riflessione» occorre avvertire la polizia. Pur accogliendo con favore la direttiva interna, la Commissione ha raccomandato di disciplinare le modalità d'utilizzo del «locale di riflessione» in modo giuridico-formale nell'ordinanza del DFGP in una nuova sezione sulle misure di sicurezza e di protezione.⁵⁸

Eccetto il centro di Juch a Zurigo e i centri di Biasca e Chiasso⁵⁹, tutti gli alloggi visitati hanno almeno un «locale di riflessione». Secondo le statistiche della SEM, «il locale di riflessione» non è mai stato utilizzato durante il periodo in esame⁶⁰ nei CRP di Berna, Chiasso e Allschwil. Nel CFA Feldreben a Muttenz e nel centro della Confederazione di Gubel vi sono stati due casi di persone collocate nel «locale di riflessione». Il «locale di riflessione» è stato utilizzata con maggiore frequenza nel CRP di Kreuzlingen (78), seguito dal

⁵⁵ Art. 2 cpv. 1 lett. e LCoe, Art. 9 cpv. 1 dell'OISS.

⁵⁶ Si veda p. es. Corte EDU (Grand Chamber), Tali contro Estonia, n. 78, dove, nel caso specifico e riferendosi alla raccomandazione della CPT secondo cui le sostanze chimiche irritanti non dovrebbero essere utilizzate in luoghi chiusi, la Corte ha constatato una violazione della CEDU.

⁵⁷ Cfr. il documento interno della SEM: SEM, istruzione di servizio «Stanza di riflessione».

⁵⁸ Cfr. il parere della CNPT, Ordinanza del DFGP (I), pag. 2; nel suo rapporto del 2013, la Commissione aveva già raccomandato che lo scopo e l'uso delle «stanze di riflessione» andavano disciplinati in una base giuridico formale e che occorreva garantire che la «stanza di riflessione» non venisse utilizzata per fini disciplinari, cfr. CNPT, Rapporto sui centri federali 2013, n. 39.

⁵⁹ Il personale di sicurezza a Biasca e a Chiasso ha utilizzato l'entrata per misure di protezione e di sicurezza omologhe (con un materasso, contatto visivo dalla portineria).

⁶⁰ Dal 1° gennaio 2017 al 30 giugno 2018.

centro di Glaubenberg (37), dal CRP di Altstätten (34), dal CFA di Embrach (33), dal CRP di Basilea (32), dal CRP di Vallorbe (30) e dal CRP di Boudry (29). Secondo gli accertamenti della Commissione, l'utilizzo dei «locali di riflessione» è stato documentato in modo esaustivo, chiaro e dettagliato nella maggior parte dei centri. Il personale di sicurezza era ben informato sullo scopo e sulle condizioni del suo uso.

4.7 Misure disciplinari

Nell'ambito delle visite, la Commissione ha constatato che la SEM punisce di solito i richiedenti l'asilo che non rispettano gli orari di presenza o gli orari d'uscita con misure disciplinari sotto forma di rifiuto dello spillatico per piccole spese (di solito per sette giorni) o dell'uscita (di solito per un giorno). Molti centri applicano solo questi due tipi di misure disciplinari.⁶¹ Nel caso di ripetuta violazione dei regolamenti interni, le misure disciplinari sono state inasprite nelle varie strutture, spesso attraverso una combinazione delle due suddette sanzioni.

Nel centro di Juch a Zurigo e nel CFA di Feldreben a Muttenz sono stati pronunciati regolarmente divieti d'accesso, ossia l'esclusione dalla struttura, per una durata inferiore a otto ore.⁶² Un rientro al centro prima dello scadere del termine è stato classificato nel centro di Juch come violazione di domicilio e ha portato ad avvisare la polizia. Nei centri di Glaubenberg e di Embrach è stata inoltre applicata come ulteriore sanzione la non ammissione al programma occupazionale di utilità pubblica; spesso nel primo centro e saltuariamente nel secondo. A Berna viene normalmente utilizzato come misura disciplinare il rifiuto dello spillatico per piccole spese.

A causa della posizione isolata e dell'accessibilità limitata del centro di Glaubenberg, i richiedenti l'asilo rientrati troppo tardi, sono stati puniti solo in caso di un ritardo di più ore. Anche i richie-

⁶¹ In particolare i CRP di Altstätten, Basilea e Chiasso.

⁶² Il divieto d'accesso al centro di Juch significa, ad esempio, che per un certo periodo di tempo (tipicamente 24 ore) la persona interessata non può entrare nel centro e non vi può mangiare o dormire. Secondo le informazioni fornite alla CNPT, la persona sanzionata riceve un buono per l'alloggio d'emergenza nella città di Zurigo.

denti l'asilo in ritardo del CFA di Giffers sono stati sanzionati solo in caso di un ritardo di diverse ore. Negli altri centri, secondo gli accertamenti della Commissione, le persone sono state sanzionate anche in caso di ritardi più brevi. Nel CFA di Feldreben a Muttenz, i richiedenti l'asilo che non arrivano in tempo, possono rientrare solo dopo la distribuzione dei pasti.

Nella prassi tutte le misure disciplinari della SEM sono state iscritte in un registro e, salvo i divieti d'accesso a Berna e Zurigo, ordinate oralmente. Ciò soddisfa le prescrizioni dell'ordinanza del DFGP che prevede l'ordine orale delle misure disciplinari, ad eccezione dell'esclusione dalla struttura per una durata superiore a otto ore⁶³ e dell'assegnazione a un centro speciale⁶⁴ (entrambe le misure non sono state constatate nel periodo in rassegna). Solo il rifiuto ripetuto o di durata superiore a 24 ore del permesso d'uscita, dev'essere comunicato, su richiesta dell'interessato, con decisione scritta. Tuttavia, secondo le informazioni fornite dai centri, durante il periodo in rassegna nessun richiedente l'asilo ne ha fatto richiesta.

La Commissione ha apprezzato la registrazione sistematica dei casi disciplinari. Ha anche valutato in linea di massima positivamente la nuova possibilità di impugnare la decisione mediante un modulo. Secondo la Commissione, una possibilità di ricorso efficace richiede tuttavia sia l'informazione orale dei richiedenti l'asilo sia una decisione scritta. Pertanto, per motivi legati alla certezza del diritto, ha suggerito di adottare tutte le misure disciplinari con decisione scritta, di ascoltare la persona interessata e di informarla, in una forma e lingua appropriata, sui motivi e sulla durata della misura e anche sui rimedi giuridici.⁶⁵ Ha anche sottolineato che le misure disciplinari devono essere ordinate formalmente ed esclusivamente dalla direzione SEM dei vari centri.⁶⁷

⁶³ Viene definito come divieto d'uscita o divieto d'accesso.

⁶⁴ Per i divieti d'uscita, ossia divieti d'accesso, quali è stata pronunciata una durata superiore a otto ore e l'assegnazione a un centro speciale, bisogna emanare una decisione scritta (cfr. l'art. 16f cpv. 1 o l'art. 25 dell'ordinanza del DFGP). Nella prassi questa sanzione non è stata applicata sulla base alle informazioni ricevute durante il periodo di rassegna.

⁶⁵ Art. 16f cpv. 1 o art. 25 dell'ordinanza del DFGP.

⁶⁶ Cfr. il parere della CNPT, ordinanza del DFGP (I), pag. 2.

⁶⁷ Cfr. il parere della CNPT, ordinanza del DFGP (I), pag. 3. Per quanto ha potuto notare la Commissione, ciò corrisponde alla prassi, anche se l'ordinanza del DFGP prevede che tale competenza possa essere delegata alla direzione del personale di sicurezza privato. La Commissione raccomanda pertanto di adeguare l'ordinanza del DFGP.

4.8 Assistenza medica di base, assistenza psichiatrica

a. Accesso

La Commissione ha esaminato le modalità di accesso alle cure somatiche e psichiatriche. Nella maggior parte dei centri visitati, il personale infermieristico era presente di giorno almeno nei giorni feriali ed era responsabile di uno screening medico sistematico: la cosiddetta informazione medica iniziale (IMI), di solito seguita dalla visita medica d'entrata (VME) e dall'affidamento ai medici partner del centro (di solito un medico generico o un internista). In parte, il personale infermieristico era disponibile, su richiesta, durante il fine settimana. In vari centri, i medici partner del Centro hanno offerto consultazioni in loco, mentre in altri centri il medico partner ha accolto i richiedenti l'asilo nel proprio studio. L'affidamento al medico è avvenuto obbligatoriamente tramite un infermiere (salvo in casi d'urgenza). Se necessario, il medico partner ha affidato i richiedenti l'asilo a medici specialisti esterni o all'ospedale (secondo affidamento).

b. Assistenza psichiatrica

Nel centro di Juch i richiedenti l'asilo hanno avuto accesso, su richiesta di un infermiere, a uno psichiatra che visitava il centro una volta a settimana. Negli altri centri, l'accesso si è limitato di solito alle situazioni acute. In linea di massima, a causa della breve durata di soggiorno, il paziente deve attendere l'attribuzione a un Cantone prima di ricevere un trattamento adeguato. Secondo la Commissione, in tali situazioni, spesso difficili, è opportuno effettuare l'accertamento per tempo, il che migliorerebbe la situazione in loco e sgraverebbe il personale. La Commissione ha pertanto raccomandato alla SEM di effettuare dei primi accertamenti al momento dell'arrivo dei richiedenti e, se possibile, di affidare persone affette da turbe o traumatizzate a servizi appropriati già durante il soggiorno nel centro.

c. Distribuzione di medicinali

La Commissione ha apprezzato come, per motivi legati alla sicurezza e per la protezione della confidenzialità, la preparazione dei medicinali e la somministrazione di farmaci soggetti a prescrizione siano garantite da un professionista sanitario. Ha notato tuttavia che in alcuni centri i medicinali soggetti a una ricetta medica continuano a essere consegnati dal personale addetto all'assistenza e ha consigliato alla SEM di modificare questa prassi.⁶⁸

4.9 Infrastruttura

La Commissione ha ritenuto che l'infrastruttura di molti centri visitati sia antiquata e lo spazio a disposizione limitato. Ha apprezzato pertanto il fatto che in particolare ad Altstätten, Chiasso, Boudry (Perreux), Zurigo e Glaubenberg siano già in fase di progettazione le necessarie ristrutturazioni o i necessari traslochi. La Commissione ha inoltre giudicato positivamente lo spazio disponibile presso i CFA di Berna e di Giffers.

Ha apprezzato la disponibilità di alloggi separati per le donne, ad esempio nel centro di Juch, a Feldreben o Giffers.⁶⁹ In molte strutture, tuttavia, mancavano camere riservate alle donne, il che ha portato alcune di loro a isolarsi.⁷⁰ La Commissione ha pertanto raccomandato di creare locali comuni per donne e bambini sempreché lo spazio disponibile lo permetta, o, in caso contrario, di prevedere orari d'uso specificamente per le donne.

La Commissione ha ritenuto che le strutture sotterranee della protezione civile di Biasca e Stabio non siano appropriate per soggiorni più lunghi, in particolare per i minori, a causa della mancanza di luce naturale e di aria fresca. Ha anche proposto di non collocare i minori nelle strutture sotterranee della protezione civile.

⁶⁸ Cfr. art. 24 della legge federale del 15 dicembre 2000 sui medicinali e i dispositivi medici (Legge sugli agenti terapeutici, LATer, RS 812.21).

⁶⁹ A Berna, la direzione ha informato sulla pianificazione di tali alloggi.

⁷⁰ Cfr. ACNUR, riassetto del settore dell'asilo, raccomandazioni dell'ACNUR per l'alloggio dei richiedenti l'asilo nei centri federali d'asilo, agosto 2017 (cit. nel rapporto ACNUR, raccomandazioni centri federali d'asilo), pag. 17.

Secondo la Commissione, le camere che si possono chiudere a chiave permettono di preservare un minimo di sfera privata. Ha pertanto accolto con favore le possibilità di chiusura esistenti⁷¹ in alcuni centri e ha raccomandato alla SEM di valutare in tutti i centri l'istituzione di camere con la serratura, tenendo conto della sicurezza.⁷²

4.10 Contatti con il mondo esterno

Fino all'abolizione del divieto generale nell'aprile 2017, l'uso dei cellulari nei centri federali era proibito in qualsiasi momento e luogo. Ora i richiedenti l'asilo possono utilizzare il cellulare durante il giorno. Nel frattempo la maggior parte dei centri dispone anche di un accesso wireless a Internet. Secondo la valutazione di tutti gli interessati, entrambe le misure facilitano ai richiedenti l'asilo il contatto con i membri della famiglia e l'accesso alle informazioni (media). Secondo i responsabili, l'uso regolato dei cellulari e di Internet si ripercuote positivamente anche sulla sicurezza e sulla convivenza nel centro.

Conclusioni

La Commissione ha ritenuto che il collocamento dei richiedenti l'asilo nei centri federali sia in linea di massima conforme ai diritti umani e fondamentali. Allo stesso tempo ha individuato possibili miglioramenti in vari ambiti. Nel 2019, la Commissione esaminerà pertanto l'attuazione delle raccomandazioni formulate nel rapporto globale, in particolare in merito alle perquisizioni corporali, alle misure disciplinari e di sicurezza, all'identificazione delle vittime della tratta di esseri umani e di altre persone vulnerabili, all'obbligo di soggiorno nel centro, agli orari d'uscita e anche all'accesso alle cure mediche, in particolare alle cure psichiatriche di base.

⁷¹ Centro di Juch, CRP di Berna e CFA di Feldreben.

⁷² Cfr. PERCO, direttive per l'accoglienza dei richiedenti l'asilo per le Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, 2002 (cit. nel rapporto PERCO, direttive), direttive 2.6, principio 3.

Con l'attuazione su scala svizzera della nuova legge sull'asilo dal 1° marzo 2019, entrano in vigore molte normative nuove, in particolare le ordinanze, le direttive, le guide e i piani. La Commissione si concentrerà quindi anche sull'attuazione di queste nuove normative e verificherà se saranno conformi agli standard dei diritti umani e fondamentali. Infine, osserverà l'entrata in servizio del primo cosiddetto Centro speciale della Confederazione nel settore dell'asilo (CSpec) a Les Verrières (NE) e controllerà le ulteriori restrizioni della libertà di movimento dei richiedenti l'asilo introdotte in questo settore.

Panoramica della CNPT

5

5.1 Organizzazione

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

La Commissione è composta come segue:

- Alberto Achermann, presidente
- Leo Näf, vicepresidente
- Giorgio Battaglioni, vicepresidente
- Daniel Bolomey
- Corinne Devaud-Cornaz
- Philippe Gutmann
- Nadja Künzle
- Thomas Maier
- Helena Neidhart
- Esther Omlin
- Franziska Plüss
- Ursula Klopstein⁷³

5.2 Osservatori

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

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

⁷³ Specialista di medicina forense FMH e Professoressa presso la Scuola universitaria professionale di Berna. È stata nominata dal Consiglio federale nel settembre 2018. La nomina fa seguito alle dimissioni del professor Adriano Previtali prima della scadenza del mandato.

- Hans Studer, ex direttore del carcere Wauwilermoos
- Dr. med. Joseph Germann, medico
- Dr. iur. Dieter von Blarer, consulente e mediatore
- Magdalena Urrejola, specialista nel settore della migrazione

5.3 Segreteria

La Segreteria della CNPT organizza le attività di controllo della Commissione. Prepara le visite di controllo, sbriga le incombenze che ne conseguono e redige i rapporti e i pareri all'attenzione delle autorità federali e cantonali. Intrattiene contatti regolari con altre organizzazioni per i diritti dell'uomo presso l'ONU e il Consiglio d'Europa, come anche con altri meccanismi nazionali di prevenzione (MNP) all'estero. A livello nazionale intrattiene rapporti con autorità federali e cantonali e con altri interlocutori importanti.

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

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

- Sandra Imhof, responsabile della Segreteria
- Alexandra Kossin, collaboratrice scientifica, monitoraggio dei rinvii e responsabile supplente della Segreteria
- Kelly Bishop, collaboratrice scientifica, centri d'asilo della Confederazione (fino a ottobre 2018)
- Lukas Heim, consulenza scientifica CSDU. Da ottobre 2018 collaboratore scientifico, centri d'asilo della Confederazione
- Tsedön Khangsar, collaboratrice scientifica, progetto pilota assistenza sanitaria
- Agnes Meister, assistente amministrativa
- David Wagen-Magnon, stagista universitario

5.4 Preventivo

Nel 2018 il preventivo globale della CNPT è ammontato a 960 600 franchi.

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

Allegato

6

Panoramica delle raccomandazioni fornite dalla CNPT nel 2018 nell'ambito psichiatrico⁷⁴

⁷⁴ In allegato appaiono solo le raccomandazioni presentate dalla CNPT nell'ambito psichiatrico. Ulteriori visite sono state effettuate nel quadro di verifiche tematiche nell'ambito dei centri federali d'asilo e dell'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene. Le raccomandazioni riguardanti i Centri federali d'asilo sono state pubblicate nel rapporto globale in gennaio 2019 e non sono qui elencate. Le raccomandazioni nel settore dell'assistenza sanitaria saranno pubblicate nell'autunno del 2019.

a. Infrastruttura e alloggio

- La Commissione invita le autorità competenti a garantire l'alloggio separato di adulti e minori e a introdurre possibilità di collocamento alternative per le pazienti minorenni (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 5).
- La Commissione invita le autorità competenti a trovare delle alternative per il collocamento dei minori negli stabilimenti (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 5).
- La Commissione raccomanda di prevedere docce separate per uomini e donne (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 5).
- A causa del collocamento comune di uomini e donne nei singoli stabilimenti (si veda il n. 10) e per tutelare la sfera privata, la Commissione raccomanda di considerare la possibilità di prevedere la possibilità di chiudere le camere a chiave (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 6).
- La situazione dei disabili continua a essere problematica e la Commissione consiglia alla direzione di mettere a disposizione un'infrastruttura adeguata alle loro esigenze (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 6).
- La Commissione invita a controllare la ventilazione nei locali d'isolamento e, se del caso, adottare misure per risolvere i relativi problemi (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 6).
- La Commissione esorta la direzione a non utilizzare in linea di principio i contenitori per l'urina e di garantire alle pazienti sempre l'accesso ai servizi igienici (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 6).
- La Commissione esorta la direzione ad adottare delle misure per permettere l'accesso allo spazio esterno ai pazienti con deficit motori (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 7).
- La Commissione raccomanda all'istituto di non usare i contenitori per l'urina e di garantire l'accesso ai servizi igienici ai pazienti che si trovano nelle stanze d'isolamento (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 6).

b. Applicazione di misure restrittive della libertà

- La Commissione invita l'istituto ad adottare delle misure alternative al locale d'isolamento nel caso in cui la permanenza superi le 24 ore. Inoltre, considera problematico l'impiego di misure d'isolamento nel Servizio di psichiatria per anziani, in particolare per i pazienti affetti da malattie degenerative (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 8).
- Alla luce degli standard internazionali, la Commissione ritiene problematico che il personale di sicurezza privato sia autorizzato a usare misure di coercizione fisica per la sorveglianza dei pazienti in psichiatria. In ogni caso, queste misure di sorveglianza devono essere registrate come misure restrittive della libertà di movimento ed essere oggetto di una decisione formale (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 9).
- La Commissione raccomanda che le misure d'isolamento siano oggetto di una decisione formale secondo gli articoli 438, 383 e 384 del Codice civile (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 8).
- Anche se lo stuoino di allarme rappresenta una misura di protezione per i pazienti, la Commissione ritiene che, per motivi di tracciabilità, tutte le misure restrittive della libertà di movimento di un paziente dovrebbero essere registrate e riportate, almeno la prima volta, in una decisione formale (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 9).

c. Trattamento

- La Commissione ritiene che il margine d'apprezzamento del personale sanitario sia troppo ampio e raccomanda alla direzione della PUK di rivedere le prescrizioni sulla somministrazione di medicinali di riserva e di disciplinare chiaramente la procedura (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 7).
- La Commissione apprezza il fatto che ci sia un piano di trattamento praticamente per tutte le persone ricoverate a scopo assistenziale. Tuttavia, ricorda che, secondo le pertinenti disposizioni di legge, ogni paziente dovrebbe beneficiare al momento dell'accoglienza di un piano di trattamento individuale e flessibile, in cui i trattamenti medicinali e gli obiettivi terapeutici sono specificati e aggiornati. Tale piano deve inol-

tre essere approvato dalla persona interessata o da una persona di sua fiducia. Sia l'approvazione che il rifiuto del piano di trattamento deve essere attestato con la firma della persona interessata o della persona di fiducia (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 7).

- La Commissione ricorda che i trattamenti senza consenso devono essere registrati ed essere oggetto di una decisione scritta conformemente all'articolo 434 capoverso 2 del Codice civile. Tuttavia, quando il trattamento medicamentoso continuo è previsto nel piano terapeutico, la Commissione è del parere che sia sufficiente una sola decisione (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 7).
- La Commissione consiglia alla direzione dello stabilimento di elaborare sistematicamente, al momento dell'accoglienza, un piano terapeutico individualizzato e flessibile, in cui i trattamenti medicamentosi e gli obiettivi terapeutici siano specificati e aggiornati. Tale piano deve inoltre essere approvato dall'interessato o da una sua persona di fiducia. L'approvazione o il rifiuto del piano terapeutico deve essere attestato con la firma della persona interessata o della persona di fiducia (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 7).
- La Commissione incoraggia lo stabilimento ad armonizzare le sue procedure per tutti i servizi pertinenti. Ricorda che il trattamento senza consenso deve essere registrato ed essere oggetto di una decisione scritta conformemente all'articolo 434 capoverso 2 CC. Tuttavia, quando nel piano terapeutico è previsto un trattamento medicamentoso continuo, la Commissione ritiene che sia sufficiente una sola decisione scritta (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 7).

d. Misure restrittive della libertà di movimento

- La Commissione nota con soddisfazione la presenza di una decisione formale, provvista dei rimedi giuridici e di una motivazione dettagliata, per ordinare provvedimenti medici senza il consenso del paziente. Le misure restrittive della libertà di movimento, tuttavia, non si fondano su una decisione formale. La Commissione raccomanda di fondare le misure restrittive della libertà di movimento in una decisione formale conformemente agli articoli 438, 383 e 384 del Codice civile (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 9).

- La Commissione apprezza che la direzione della PUK rinunci in linea di principio all'applicazione di mezzi di contenzione. Tuttavia, il numero di quest'ultime rimane significativo. La Commissione raccomanda pertanto alla direzione di evitare, per quanto possibile, la contenzione e di impiegare metodi alternativi che permettano che la situazione non degeneri (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 9).
- La Commissione raccomanda di disporre l'isolamento come misura restrittiva della libertà di movimento con decisione formale, indicando i rimedi giuridici, e di prevedere la possibilità di ricorso (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 9).
- La Commissione raccomanda allo stabilimento di specificare in un documento lo scopo e le modalità d'uso delle varie misure restrittive della libertà applicate. Inoltre, consiglia di registrare tutte le misure restrittive della libertà di movimento, che secondo gli articoli 438 e 384 del Codice civile, devono essere oggetto di una decisione formale (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 7).
- La Commissione apprezza la pratica dello stabilimento di ridurre al minimo l'impiego della contenzione (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 7).
- La Commissione incoraggia lo stabilimento ad adottare misure alternative agli isolamenti superiori a 24 ore. Inoltre, considera problematico l'impiego di misure d'isolamento per i pazienti con gravi disturbi cognitivi e invita lo stabilimento a riflettere maggiormente sull'utilizzazione dell'isolamento nel Servizio di psichiatria geriatrica (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 8).
- La Commissione raccomanda alla struttura di elaborare una direttiva specifica che regoli il collocamento e la permanenza nel locale di isolamento (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 8).

e. Misure di sicurezza e di protezione

- La Commissione consiglia alla PUK di disciplinare in maniera uniforme le procedure e di istituire un registro degli interventi di polizia e delle lesioni che si verificano durante tali interventi (Rapporto della CNPT, PUK 2018, pag. 10).

- La Commissione ritiene che il ricorso al personale di sicurezza privato per controllare i pazienti agitati si debba limitare ai casi più gravi rappresentanti un pericolo imminente per il personale sanitario dello stabilimento. Inoltre, solo le persone con una formazione adeguata in campo psichiatrico dovrebbero essere autorizzate ad intervenire. D'altronde, la Commissione mette in discussione la necessità di dotare il personale di sicurezza di manette, manganelli o spray al pepe in un istituto psichiatrico e raccomanda all'istituzione di rivedere la sua politica in quest'ambito (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 10).
- Per motivi di trasparenza e tracciabilità, la Commissione raccomanda di registrare gli interventi di polizia nell'istituto. Inoltre, consiglia all'istituto di iscrivere in un registro specifico qualsiasi riscontro di lesioni traumatiche che deve essere comunicato alle autorità competenti (Rapporto della CNPT, Cery 2018, pag. 11).
- La Commissione ritiene che solo le persone con una formazione adeguata in campo psichiatrico dovrebbero essere autorizzate a controllare i pazienti agitati. Il ricorso al personale di sicurezza per controllare i pazienti agitati si dovrebbe limitare ai casi più gravi rappresentanti un pericolo imminente per il personale sanitario dello stabilimento. D'altronde, la Commissione mette in discussione la necessità di dotare il personale di sicurezza di manette e manganelli in un istituto psichiatrico e raccomanda istituto di rivedere la sua politica in quest'ambito (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 9).
- Per motivi di trasparenza e tracciabilità, la Commissione suggerisce di registrare gli interventi di polizia all'interno dell'istituto. Inoltre, consiglia di iscrivere in un registro specifico qualsiasi resoconto di lesioni traumatiche che deve essere comunicato alle autorità competenti (Rapporto della CNPT, HUG 2018, pag. 9).

