

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

2012



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)
Commissiun 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)

2012

Impressum

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

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

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

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

Premessa del Presidente	5
1. Affari interni alla Commissione	9
2. Organigramma	13
3. Programma delle priorità 2012: il monitoraggio dell'esecuzione di diritto in materia di stranieri	17
4. Attività del 2012	25
5. Collaborazione con gli attori a livello nazionale	37
6. Contatti internazionali	41
7. Conto annuale al 2012	45

Premessa del Presidente

Nel corso del 2012 la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) ha continuato ad adempiere il suo compito principale, vale a dire la visita dei luoghi di privazione della libertà nel nostro Paese. Ha inoltre svolto le sue prime «visite di controllo», ritornando negli stabilimenti già visitati per valutare lo stato dell'attuazione delle sue raccomandazioni. In più Cantoni, le sue proposte sono state attuate alla lettera, a volte anche immediatamente. In altri, invece, la CNPT deplora il notevole ritardo nell'attuazione delle raccomandazioni.

Vi sono autorità che, pur avendo in un primo tempo contestato le critiche della CNPT, ne hanno poi riconosciuto la fondatezza. In altri casi, fortunatamente più rari, le autorità competenti hanno rifiutato categoricamente di seguire le proposte della Commissione facendo valere problemi finanziari o negando l'esistenza dei problemi rilevati.

Nel complesso, tuttavia, le osservazioni della Commissione sono state accolte in maniera positiva. Le pubblicazioni dei rapporti della CNPT provocano quasi sempre reazioni divergenti, a tratti diametralmente opposte: taluni considerano le critiche troppo severe, altri ritengono che la Commissione avrebbe dovuto essere molto più inflessibile. Possiamo quindi dedurre che la CNPT ci ha visto giusto?

Le condizioni di carcerazione dei detenuti affetti da turbe psichiche, ambito questo che preoccupava la CNPT già nel 2011, restano molto insoddisfacenti. La lista d'attesa degli stabilimenti della Svizzera tedesca che offrono misure terapeutiche adatte a questo tipo di detenuti è troppo lunga; i posti a disposizione coprono a malapena un terzo del fabbisogno attuale, ma perlomeno esistono istituti di questo genere¹, gestiti sulla base di un approccio molto promettente: quello della comunità socio-terapeutica.

Per contro, il concordato latino non dispone ancora di uno «stabilimento adeguato»². I ritardi accumulati nell'apertura del centro concordatario Curabilis (che avrebbe dovuto avviare la sua attività a Ginevra diversi decenni fa) sono difficilmente comprensibili e hanno come conseguenza che i detenuti affetti da turbe psichiche, a tratti gravi, vengono collocati in celle di sicurezza (o «celle di contenzione», sprovviste di qualsiasi oggetto usabile a fini suicidari) o isolati in reparti di alta sicurezza, a scapito del loro stato di salute mentale.

La procedura adottata dalla CNPT in materia di organizzazione delle visite, redazione e pubblicazione dei rapporti è passibile di migliorie: per le visite, ad esempio, la CNPT potrebbe coinvolgere periti esterni, la cui esperienza potrebbe essere molto utile in ambiti molto specifici (p. es. le case per gli anziani).

A posteriori, la Commissione ha constatato che, a volte, alcune delle sue raccomandazioni non corrispondevano esattamente a quelle formulate in un secondo tempo all'indirizzo di istituzioni quasi simili. Si è quindi adoperata per dare più coerenza ai suoi rapporti, riflettendo sull'opportunità di emanare degli «standard CNPT». Questi standard, ancora in fase di elaborazione, saranno definiti sulla base delle osservazioni fatte in occasione delle visite precedenti e raccoglieranno anche le diverse raccomandazioni, i testi e le decisioni corrispondenti emanati dal Consiglio d'Europa (Corte europea dei diritti dell'uomo, CPT, regole penitenziarie europee ecc.), la giurisprudenza del Tribunale federale e gli obblighi

¹ P. es gli stabilimenti di Bitzi (San Gallo), Im Schache (Soletta), Saint-Jean (Berna), e qualche nuova unità specializzata segnatamente a Thorberg e Pöschwies.

² Eccetto qualche posto offerto dal centro socio-terapeutico Pâquerette presso la prigione di Champ-Dollon.

derivanti dalle pertinenti leggi federali. Una volta definiti, la Commissione pubblicherà questi standard sul suo sito, rendendoli accessibili a tutti gli interessati.

Nel 2010 la CNPT aveva deciso di partecipare, a titolo sperimentale, a qualche volo speciale. I membri della Commissione hanno quindi riflettuto a lungo sull'opportunità di sorvegliare l'intero svolgimento di questi «voli speciali». La CNPT ha infine deciso di monitorare l'esecuzione di tutti i rinvii aerei coatti in partenza dalla Svizzera, sorveglianza questa contenuta nella direttiva europea sul rimpatrio.

Questa vera e propria «patata bollente», oltre ad aumentare notevolmente il carico di lavoro della nostra Commissione³, solleva numerose domande di carattere etico. Quasi tutte le organizzazioni non governative attive nel campo dei diritti umani contattate dalle autorità federali hanno rifiutato di svolgere questo compito. Di fatto si tratta di un mandato difficile e sensibile in quanto tocca alcuni aspetti nell'ambito dei trattamenti inumani e degradanti.

Continuano inoltre a destare serie preoccupazioni i problemi di salute derivanti dall'esercizio prolungato del livello massimo di coercizione sulle persone recalcitranti da rimpatriare. Numerosi professionisti del settore sanitario ritengono addirittura che i medici non dovrebbero avallare, attraverso la loro presenza a bordo, i voli di livello 4. La CNPT, vista la necessità di una riflessione interdisciplinare, ha istituito il cosiddetto «forum» (cfr. infra), un luogo d'incontro e di scambio tra le autorità e le organizzazioni della società civile.

La Commissione ha appreso con stupore che determinati medici ignorano che la legislazione sui pazienti sviluppatasi progressivamente negli ultimi 30 anni si applica anche alle persone amministrativamente o penalmente private della libertà. Molti medici incaricati segnatamente dell'assistenza medica a bordo di voli speciali hanno dimenticato che non spetta soltanto a loro decidere quali farmaci somministrare «nell'interesse del paziente». Il paziente capace di discernimento ha il diritto di rifiutare il «trattamento»

³ L'aumento del carico di lavoro ha pressoché raddoppiato il bilancio della CNPT.

proposto⁴, anche se tale trattamento potrebbe facilitare considerevolmente il lavoro delle forze dell'ordine. Sfortunatamente, la reputazione della Svizzera quanto all'uso della coercizione a bordo dei voli speciali non è la migliore. Numerosi Paesi limitrofi rimpatriano le persone respinte senza usare metodi coercitivi. In questo settore è perciò necessario conseguire progressi.



Jean-Pierre Restellini,
Presidente

⁴ Tanto più se si tratta di un'iniezione di neurolettici, o addirittura di anestetici.

Affari interni alla Commissione

1

Anche nel 2012 la CNPT è composta da 12 membri che si riuniscono in assemblea plenaria cinque volte l'anno.

L'effettivo della segreteria della CNPT è stato potenziato con l'assunzione di un collaboratore scientifico al 60 per cento e di una stagista universitaria. Sono inoltre stati assunti 12 osservatori indipendenti per accompagnare i rinvii aerei coatti a partire dal mese di agosto 2012.

Nel corso dell'anno in esame, dopo un'approfondita consultazione con i suoi membri, la CNPT ha rivisto il suo regolamento interno. Ha inoltre riflettuto attentamente sul suo orientamento strategico, i principali obiettivi di lavoro e la necessità di armonizzare determinate procedure per rendere più coerente il suo funzionamento. Nel mese di ottobre, in occasione del suo ritiro annuale, la CNPT ha adottato un piano strategico che stabilisce obiettivi a medio e lungo termine e ha definito le priorità tematiche. Sulla base delle regole penitenziarie europee e degli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT), la Commissione ha anche elaborato degli standard sulla detenzione adattandoli alle condizioni che prevalgono in Svizzera.

Orientamento strategico

La Commissione ha definito nove obiettivi da realizzare a lungo termine (10 anni), sei dei quali hanno una portata esterna:

- secondo l'articolo 18 del Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura (OPCAT), la CNPT è un meccanismo nazionale per la prevenzione indipendente;
- nel campo della prevenzione della tortura, la CNPT rappresenta un attore competente e credibile;
- le raccomandazioni della CNPT sulla situazione delle persone private della libertà sono riconosciute e attuate dalle autorità;
- i progetti di legge tengono conto delle raccomandazioni della CNPT;
- il lavoro della CNPT è riconosciuto e accessibile al pubblico;
- la CNPT cura i contatti con i partner sul piano nazionale e internazionale.

Il piano strategico contiene anche tre obiettivi relativi alla struttura della Commissione:

- entro i prossimi cinque anni: valutazione del monitoraggio dell'esecuzione dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri effettuato da osservatori indipendenti;
- a medio termine: miglioramento delle strutture interne della CNPT per assicurare l'efficacia del suo funzionamento;
- entro i prossimi dieci anni: aumento del bilancio e dell'effettivo della CNPT a garanzia della buona qualità del suo lavoro.

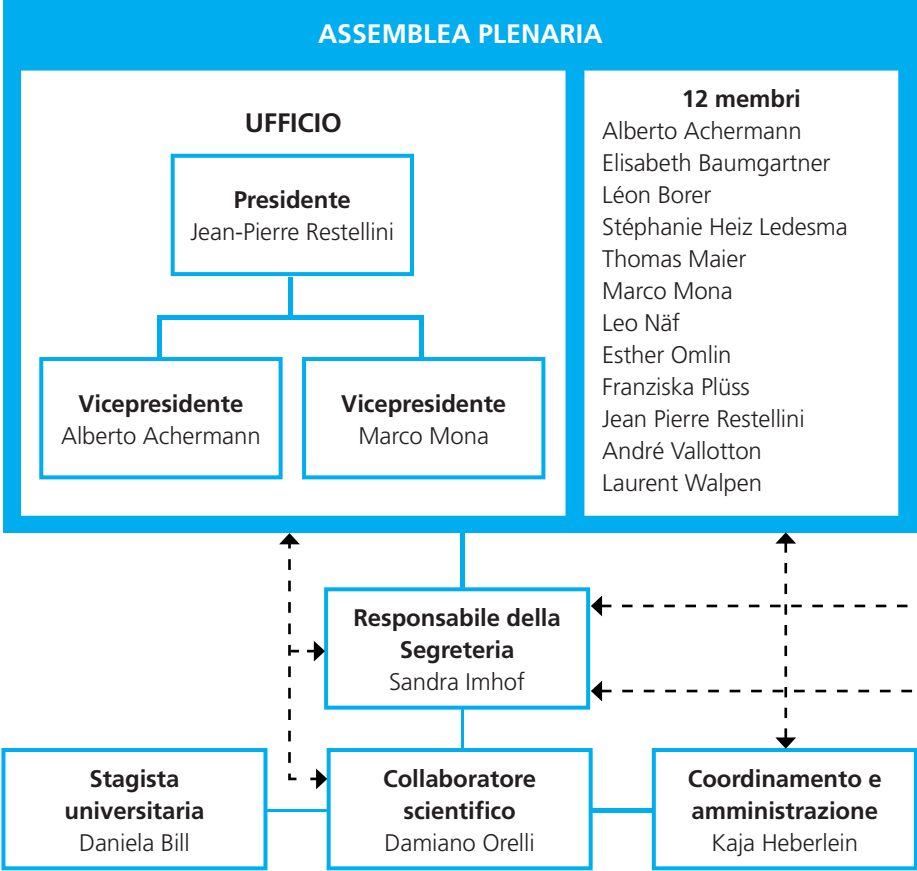
Standard in materia di privazione della libertà

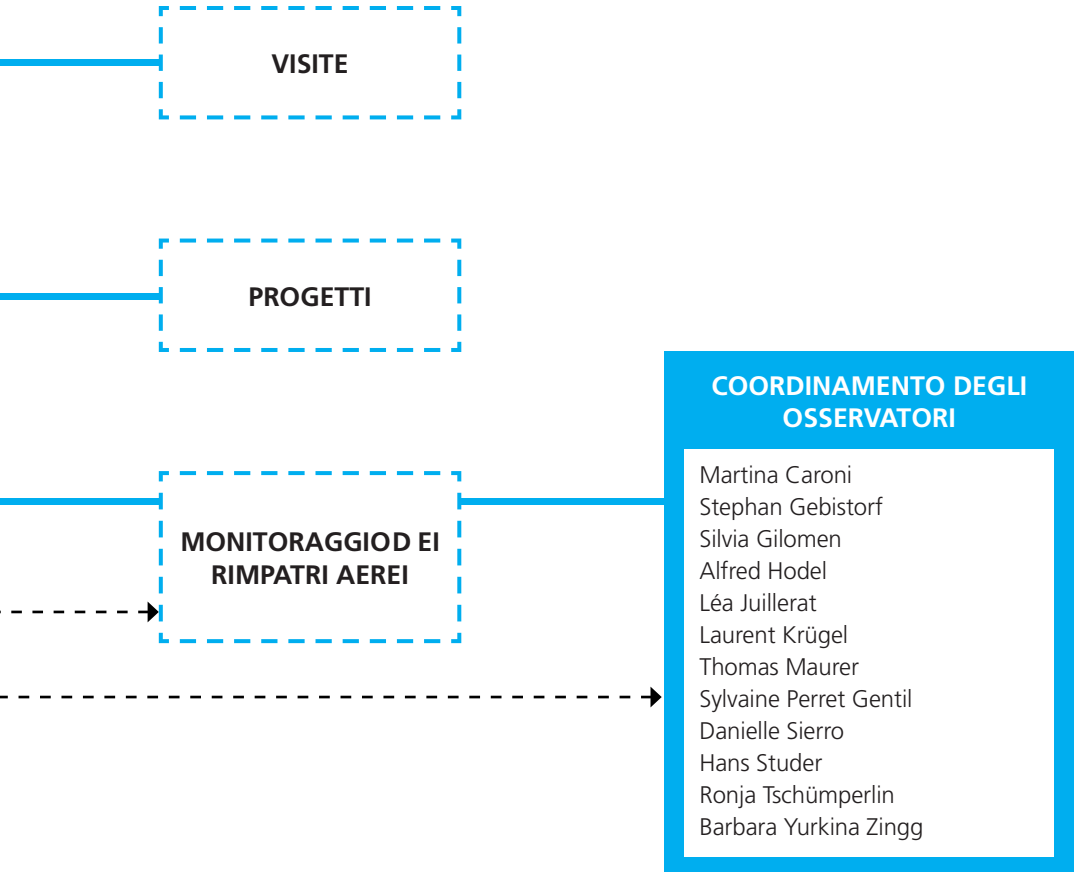
In base alle osservazioni effettuate sinora, la CNPT ha iniziato a elaborare degli standard propri che le serviranno da riferimento per le visite negli istituti. Questi standard s'ispirano a norme internazionali nel campo della privazione della libertà, segnatamente alle regole penitenziarie europee, a standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) e di altri organi istituiti da trattati delle Nazioni Unite così come alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Gli standard della CNPT tengono inoltre conto della legislazione svizzera e della giurisprudenza del Tribunale federale.

Con questi standard s'intende definire un quadro di riferimento a livello svizzero che concretizzi le norme internazionali in vigore adattandole alle specificità dei diversi regimi di detenzione previsti dal Codice penale svizzero (carcerazione preventiva, esecuzione della pena, carcerazione amministrativa nel quadro della legge sugli stranieri, misure terapeutiche, internamento ecc.). Una volta definiti, gli standard saranno pubblicati sul sito della Commissione.

Organigramma

2





Programma delle priorità 2012: il monitoraggio dell'esecuzione di diritto in materia di stranieri

3

3.1 Introduzione

Con la direttiva sul rimpatrio⁵ approvata dal Parlamento europeo nel 2008, s'intendeva creare un quadro normativo a livello europeo per armonizzare la prassi in materia di rimpatrio⁶. Questa direttiva mirava a emanare norme unitarie per l'applicazione delle misure coercitive, la carcerazione e le condizioni detentive in vigore nell'ambito della carcerazione in vista del rinvio coatto, su cui si devono orientare tutti gli Stati membri in occasione del ritorno volontario o del rinvio coatto di cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare. La direttiva sul rimpatrio prevede inoltre chiare disposizioni sul rispetto delle garanzie minime in materia di diritti fondamentali che gli Stati membri sono tenuti a osservare nell'ambito dei rinvii aerei.

La direttiva è stata prevalentemente criticata dalla società civile, in particolare perché gli Stati membri hanno limitato al minimo indispensabile le garanzie in materia di diritti fondamentali ivi contenute. Sempre secondo la società civile, la direttiva è stata emanata in concomitanza con l'inasprimento della prassi nel campo dell'allontanamento e per questa ragione è stata occasionalmente anche qualificata come vergognosa⁷.

Va rammentato che, per la prima volta, in un contesto estremamente delicato dal punto di vista politico e sociale, la direttiva sul rimpatrio ha creato un quadro normativo vincolante per tutti gli Stati membri che, a sua volta, ha concretizzato anche alcuni principi dello Stato di diritto, segnatamente il principio della proporzionalità per i rinvii aerei. La direttiva sul rimpatrio sollecita quindi gli Stati membri a rispettare queste garanzie minime.

Particolarmente positivo è l'obbligo sancito all'articolo 8 paragrafo 6 della direttiva europea sul rimpatrio, secondo cui gli Stati membri debbano provvedere a un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati. Cosa s'intenda per sistema efficace è per contro passibile d'interpretazione e la direttiva non lo precisa ulteriormente.

⁵ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dic. 2008.

⁶ Già nel 2004 il Consiglio europeo aveva deciso di istituire un Fondo europeo per i rimpatri con lo scopo di armonizzare i rimpatri di tutti gli Stati membri secondo gli standard dell'UE.

⁷ <<http://www.statewatch.org/news/2007/apr/eu-expulsion-sw-analysis-1.pdf>> (testo in inglese).

Le organizzazioni della società civile chiedono già da tempo l'obbligo di assoggettare i rinvii per via aerea a una sorveglianza indipendente; richiesta questa che è stata presentata sistematicamente agli Stati membri in seguito a casi di decesso⁸.

Nel 2005 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva invitato, nel quadro dei «Venti orientamenti sul rimpatrio forzato»⁹, ad allestire un meccanismo di sorveglianza indipendente ed effettivo. Questi orientamenti, che rientrano nella soft law, sono peraltro rimasti ampiamente inosservati. Non si può invece dire lo stesso della direttiva sul rimpatrio, che è vincolante per tutti gli Stati Schengen e anche per la Svizzera in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen¹⁰.

La sorveglianza dei rinvii da parte di osservatori neutrali intende, tra l'altro, garantire un rinvio legale e un'attuazione delle misure coercitive «in osservanza dei diritti fondamentali e nel debito rispetto della dignità e dell'integrità fisica del cittadino di un paese terzo interessato»¹¹. Serve quindi primariamente alla protezione della persona da rinviare, ma anche a sgravare le autorità e a rendere più trasparente un campo delicato dal punto di vista della politica sociale nonché d'interesse pubblico.

3.2 Osservazione indipendente dei rinvii: stato dell'attuazione

Da uno studio condotto nel 2011 dall'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)¹² è emerso che 17 Stati europei¹³ avevano già allestito un siffatto meccanismo di sorveglianza e che quattro, al momento dell'ispezione, erano apparentemente in procinto di adeguare le loro basi legali a tal fine. Quando il rapporto

⁸ <<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/ausschaffungshaefling-am-flughafen-gestorben-1.5247312>> (testo in tedesco). <<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/jan/26/deportation-techniques-mps-warn>> (testo in inglese).

⁹ <[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2005\)40&Language=lanEnglish&Ver=final&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2005)40&Language=lanEnglish&Ver=final&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)> (testo in inglese).

¹⁰ Direttiva sul rimpatrio, n. 29.

¹¹ Art. 8 par. 4 della direttiva sul rimpatrio.

¹² <http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/ECHOMEREINTEGRATION_Final-January_2012.pdf#zoom=100> (documento disponibile in inglese).

¹³ Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Svizzera.

è stato pubblicato, otto Stati¹⁴ non disponevano o non avevano pianificato una simile sorveglianza.

Da un rapido paragone tra i singoli meccanismi di sorveglianza emerge, per contro, che sussistono differenze sostanziali nell'attuazione delle disposizioni in materia di rinvio. Mentre in alcuni Paesi (Belgio e Lussemburgo) la sorveglianza è assicurata da autorità statali, in altri (Germania, Francia, Polonia) è affidata quasi esclusivamente a organizzazioni della società civile. Paesi quali la Spagna, la Norvegia e la Lettonia presentano una terza forma di sorveglianza che vede il coinvolgimento di organi di mediazione nazionali. Infine, esistono anche forme di sorveglianza miste: in Austria, ad esempio, in cui un consultorio in materia di diritti umani (*Menschenrechtsbeirat*)¹⁵ composto di organizzazioni delle autorità e della società civile sorveglia i rinvii di concerto con l'associazione austriaca per i diritti umani (*Verein Menschenrechte Österreich*)¹⁶.

La maggior parte dei meccanismi di sorveglianza è incentrata sulla fase che precede il rinvio e sulla preparazione delle persone espulse prima del decollo, la cosiddetta «organizzazione di terra». In Germania e in Francia, gli osservatori non possono, ad esempio, accompagnare il volo. Per contro, questa possibilità è data agli osservatori di sette Stati europei (Austria, Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna e Svizzera) che prevedono la sorveglianza di tutte le fasi del rinvio, tra cui anche l'accompagnamento del volo.

Dallo studio emergono notevoli differenze anche sotto il profilo dell'indipendenza ed efficienza dei diversi meccanismi di sorveglianza. In alcuni Stati (Danimarca, Germania, Liechtenstein, Lettonia, Romania) gli organi di sorveglianza non sono informati sistematicamente e tempestivamente delle operazioni di rimpatrio previste, il che pregiudica fortemente l'intervento degli osservatori e quindi l'efficienza del monitoraggio. Nella Repubblica ceca e in Lussemburgo gli osservatori non possono intrattenersi con la persona da rinviare e in Germania, Lussemburgo e Polonia gli organi di sorveglianza

¹⁴ Bulgaria, Grecia, Islanda, Italia, Malta, Slovacchia, Svezia, Regno Unito.

¹⁵ <<http://www.menschenrechtsbeirat.at/menschenrechte/menschenrechtsbeirat>>.

¹⁶ <<http://www.verein-menschenrechte.at/menschenrechtsbeobachter.html>>.

non hanno accesso agli incarti personali delle persone da rimpatriare. In Belgio, Francia e Ungheria gli osservatori possono, per contro, intervenire nel processo di rimpatrio, anche se è poco chiaro quanto ampia sia in realtà la loro sfera di competenza. Per tutti gli altri organi di sorveglianza il compito si limita all'osservazione e alla stesura di un rapporto sull'intero processo di rimpatrio.

Lo studio giunge alla conclusione che gli organi di sorveglianza, per essere veramente efficaci, dovrebbero essere indipendenti dalle autorità, informati immediatamente di tutti i rimpatri pianificati e avere accesso a tutti i documenti rilevanti ai fini del rinvio. Secondo la direttiva sul rimpatrio, gli osservatori indipendenti dovrebbero monitorare tutte le fasi del rinvio. I meccanismi di sorveglianza dovrebbero inoltre disporre di sufficienti mezzi finanziari per poter adempiere correttamente i loro compiti. Un'ulteriore premessa a garanzia di un funzionamento efficace del sistema di sorveglianza è il dialogo continuo con le autorità e lo scambio d'informazioni sulle osservazioni effettuate.

3.3 Monitoraggio dei rinvii: l'esempio della Germania

Come già detto, in alcuni Paesi il monitoraggio dei rinvii è effettuato da attori della società civile. In questo contesto va menzionato il modello tedesco dell'osservazione degli allontanamenti attuato dal 2001 all'aeroporto di Düsseldorf, dal 2006 all'aeroporto di Francoforte sul Meno e dal 2010 anche in quello di Amburgo. Il sistema si basa su una cooperazione sistematica ma informale tra la società civile e istituzioni delle autorità, segnatamente la polizia federale. Oltre all'osservatore, presente in occasione di un rinvio all'aeroporto, sono stati allestiti forum di discussione accompagnatori su mandato dei quali avviene l'osservazione e ai quali le autorità preposte all'osservazione devono presentare un rapporto. Questi organi sono composti da rappresentanti di istituzioni e organizzazioni governative e non governative nonché dalle chiese. I forum ricevono il rapporto sull'osservazione e discutono gli eventi particolari o le irregolarità senza disporre di competenze in materia di servizio o sorveglianza. Rappresentano luoghi di discussione in cui spiegare e chiarire le situazioni problematiche. Ciononostante i forum possono sottoporre proposte di miglioramento per la futura esecuzione dei rinvii.

Questo modello si distingue per i suoi forum di discussione, ovvero il dialogo tra la società civile e le autorità che, pur essendo istituzionalizzato a livello informale, avviene su base regolare. Il punto debole di questo modello è inequivocabilmente rappresentato dalla cooperazione informale e il conseguente carattere non vincolante per le autorità. Presumibilmente anche il fatto che gli osservatori non possano partecipare pienamente al processo di rimpatrio e quindi accedere a informazioni e documenti rilevanti ai fini del rinvio è riconducibile a questo mancato carattere vincolante.

3.4 Attuazione della direttiva sul rimpatrio in Svizzera: il monitoraggio dell'esecuzione di diritto in materia di stranieri

In Svizzera la direttiva sul rimpatrio è stata ampiamente recepita con il decreto federale del 18 giugno 2010¹⁷. La questione del monitoraggio dei rinvii coatti è stata concretizzata nell'articolo 71a della legge federale sugli stranieri (LStr)¹⁸ e adeguando l'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)¹⁹, secondo la quale la Confederazione disciplina nel dettaglio il monitoraggio dei rinvii per via aerea (art. 15f—15i).

L'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha messo speditamente mano all'attuazione del monitoraggio dell'esecuzione di diritto in materia di stranieri chiedendo, già nel 2010, a singole organizzazioni della società civile, segnatamente alla Croce Rossa Svizzera, se erano disposte a monitorare i rinvii; mandato questo che non ha tuttavia suscitato un grande interesse presso gli attori della società civile, visto che molte organizzazioni giudicano con occhio sostanzialmente critico la prassi dei rinvii. Nel 2010 è stata interpellata anche la CNPT, la quale, in un primo tempo, ha tuttavia rifiutato di assumere il mandato.

¹⁷ Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la CE concernente il recepimento della direttiva CE sul rimpatrio (direttiva 2008/115/CE) (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

¹⁸ Art. 71a LStr (Monitoraggio dei rinvii coatti).

¹ Il Consiglio federale disciplina la procedura e le competenze in materia di monitoraggio dei rinvii coatti.

² Può affidare a terzi compiti in materia di monitoraggio dei rinvii coatti.

¹⁹ RS 142.281

In seguito a una messa a concorso pubblico, la Federazione delle chiese protestanti della Svizzera (FCPS) si è infine dichiarata disposta, di concerto con l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR), ad avviare una fase pilota. Nel mese di luglio 2011 sono stati designati 5 osservatori per il monitoraggio dell'esecuzione. Fino a dicembre 2011 hanno monitorato complessivamente 10 voli. Le loro constatazioni e raccomandazioni sono state raccolte in un rapporto pubblicato nel marzo 2012²⁰. Alla fine del 2011 era tuttavia chiaro che né la FCPS né l'OSAR avrebbero continuato a svolgere il mandato in questa forma, il che ha sollecitato l'UFM a ricontattare la CNPT.

La CNPT aveva osservato attentamente l'attuazione della fase pilota ed accompagnato alcuni voli speciali già nel 2011 nel quadro del suo mandato legale. Nel dicembre 2011 quindi pubblicò un primo rapporto, in cui, per la prima volta formulò raccomandazioni all'indirizzo delle autorità d'esecuzione²¹. Nel mese di febbraio 2012 la Commissione decise, con riserva del necessario finanziamento, di effettuare il monitoraggio dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri non in qualità di mandataria dell'UFM ma in virtù del suo mandato legale.

Secondo l'articolo 2 lettera a della legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura²², spetta a quest'ultima esaminare la situazione delle persone private della libertà. Visto che l'allontanamento forzato presuppone la privazione, perlomeno temporanea, della libertà delle persone espulse, anche l'esame del trattamento di queste persone rientra nella sfera di competenza materiale della Commissione.

In virtù dell'articolo 8 della legge federale citata, la Commissione ha accesso alle informazioni di cui necessita per l'adempimento

²⁰ Progetto pilota «Monitoraggio dei rimpatri». Osservazione indipendente dei voli speciali, Relazione sull'attività del 13 mar. 2012. <http://www.sek-feps.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/120320_T-tigkeitsbericht_final_it.pdf>.

²¹ Rapporto della CNPT all'indirizzo del DFGP e della CDDGP sui rimpatri per via aerea; nov. 2011. Il documento non è disponibile in italiano. <http://www.nkvf.admin.ch/content/dam/data/nkvf/berichte%202011/111130-ber-rueckfuehrung_luftweg-f.pdf>.

²² RS 150.1

dei suoi compiti. Concretamente, questo significa che può accedere a informazioni sull'identità e il luogo in cui soggiorna la persona espulsa, ma anche sul suo stato di salute e, se del caso, a dati di diritto penale o comunque rilevanti sulla persona. Ovviamente la Commissione è tuttavia anche vincolata alle disposizioni della legge federale sulla protezione dei dati. Ciononostante, secondo l'articolo 10 della legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura, è autorizzata anche in questo settore a trattare dati personali degni di particolare protezione, a condizione che ciò sia necessario all'adempimento dei suoi compiti e tali dati riguardino la situazione di persone private della libertà. Di conseguenza la Commissione può anche consultare incarti medici della persona da rimpatriare, nella misura in cui questi permettano di trarre conclusioni utili per il trattamento dell'interessato. Per questo motivo la Commissione dispone, ai fini del monitoraggio dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri, di una base legale solida che le attribuisce le necessarie competenze formali.

Per l'accompagnamento dei voli speciali, nel 2012 la Commissione ha istituito un pool di osservatori composto di 12 esperti incaricati di accompagnare tutte le fasi del rimpatrio e di redigere un rapporto scritto sulla loro attività all'attenzione della Commissione. La Commissione raccoglie tutte le osservazioni e ne deduce raccomandazioni che discute a intervalli regolari nel quadro di un dialogo istituzionalizzato con le autorità d'esecuzione. È così garantito che gli affari urgenti siano trasmessi direttamente alle autorità d'esecuzione, le quali, se del caso, adottano le misure corrispondenti.

Il modello svizzero del monitoraggio dei rimpatri si è infine ispirato al successo dei forum di discussione tedeschi, motivo per cui la CNPT ha istituito un forum cui partecipano sia organizzazioni della società civile sia rappresentanti delle autorità d'esecuzione. Il forum funge da cassa di risonanza, non ha facoltà di impartire istruzioni e non formula raccomandazioni, ma offre agli attori la possibilità di discutere in maniera aperta e valutare con spirito critico le osservazioni e le raccomandazioni della Commissione. Nel forum sono discussi anche i punti prioritari che vengono integrati con il know-how dei singoli attori. La partecipazione di attori della società civile alla discussione sul rimpatrio ha del resto l'obiettivo di rendere più trasparente un settore estremamente delicato sotto il profilo della politica sociale.

Attività del 2012

4

Durante il suo terzo anno di attività la CNPT ha continuato a sviluppare i contatti con le autorità federali e cantonali portando avanti anche il dialogo con i penitenziari sulle questioni relative alla privazione della libertà. Allo stesso tempo, la Commissione ha prestato particolare attenzione ai rinvii aerei coatti e all'applicazione di misure di coercizione, in particolare al ricorso alla medicazione forzata. L'obiettivo era di assicurare un impiego proporzionato di queste misure in occasione del rinvio.

4.1 Visite ai luoghi di detenzione

Nel 2012, la Commissione ha continuato a visitare i luoghi di privazione della libertà, discutendo con la direzione, i detenuti, il personale e qualsiasi persona in grado di fornirle informazioni utili. Dopo ogni visita redige un rapporto contenente osservazioni e raccomandazioni all'indirizzo delle autorità cantonali. Nel corso dell'anno in esame, la CNPT ha visitato complessivamente 10 penitenziari. In due casi si è trattato di visite di controllo per verificare l'effettiva adozione delle raccomandazioni formulate in seguito alla visita precedente.

Tra marzo 2011 e marzo 2012 ha anche visitato i quattro principali centri di registrazione e di procedura della Confederazione (CRP) ubicati a Kreuzlingen, Chiasso, Vallorbe e Basilea nonché il centro di transito dell'aeroporto di Ginevra e il rifugio della protezione civile di Biasca che accoglie richiedenti l'asilo. Nel mese di luglio la CNPT ha presentato al Dipartimento federale di giustizia e polizia un rapporto sui CRP che riporta un'impressione globalmente positiva e qualifica le strutture accettabili per i soggiorni di breve durata. La Commissione ha tuttavia raccomandato in particolare di armonizzare le condizioni dell'inquadramento istaurando norme nazionali, di migliorare le possibilità occupazionali dei richiedenti l'asilo e di assumere in ogni centro una persona con una formazione medica. Raccomanda inoltre di chiarire le procedure in materia di sanzioni disciplinari e di tenere un registro che raccolga in maniera trasparente tutte le sanzioni pronunciate.

Osservazioni principali della Commissione in seguito alle visite ai penitenziari o ai CRP

Canton Argovia

La CNPT apprezza le numerose possibilità lavorative e occupazionali offerte dal penitenziario di Lenzburg. Critica per contro il regolamento interno troppo restrittivo in particolare per quanto riguarda le telefonate. Ritenendole inefficaci e irrispettose della dignità umana, la CNPT propone di rinunciare alle perquisizioni corporali comprendenti il controllo della zona anale.

Canton Basilea Città

In occasione della visita il CRP di Basilea ospitava 485 persone a fronte di una capacità d'accoglienza ufficiale di 320 posti. La maggior parte di esse soggiornava in stanze con sei o dodici letti. Nella misura del possibile le famiglie non sono separate e le madri con i neonati sono collocate in camere con due letti, il che è lodevole. La direzione ha affermato di aver adottato misure per migliorare la qualità dell'aria, particolarmente cattiva all'interno dello stabilimento. La Commissione apprezza inoltre i lavori previsti nel 2013 volti a migliorare l'infrastruttura.

Canton Berna

Nel complesso, il penitenziario di Thorberg ha fatto una buona impressione alla Commissione, in particolare la nuova sezione di socioterapia. La CNPT ha tuttavia raccomandato alla direzione di elaborare direttive interne per l'impiego della cella di contenzione, in particolare di registrare la durata esatta dell'immobilizzazione dei detenuti e di valutare l'opportunità di ingrandire il cortile per l'ora d'aria ritenuto troppo piccolo, predisponendo a tale scopo uno spazio supplementare nelle vicinanze. Ha infine raccomandato alla direzione di usare in maniera più sistematica il piano d'esecuzione delle pene.

Nel 2012, la CNPT ha anche effettuato due visite di controllo nel penitenziario femminile a Hindelbank. Un'attenzione particolare è stata prestata a due persone collocate nel reparto di alta sicurezza. Nonostante il monito della CNPT riguardo agli effetti nefasti sulla salute psichica di un isolamento continuo, la situazione rispetto alla prima visita del 2010 è rimasta praticamente immutata. Tuttavia, in occasione della sua seconda visita di con-

trollo nel luglio 2012, la CNPT è stata informata dalla direzione che una di queste due persone era stata trasferita in un istituto psichiatrico perché la situazione era diventata «insopportabile» e che le condizioni di detenzione applicate all'altra detenuta erano state allentate. La Commissione apprezza il fatto che i suoi contatti non avvengano più esclusivamente attraverso le sbarre e che abbia potuto iniziare una terapia.

Canton Ginevra

La CNPT ha visitato la prigione di Champ-Dollon, lo stabilimento di detenzione amministrativa di Frambois e il centro di transito dell'aeroporto di Ginevra.

Champ-Dollon accoglie le persone in carcerazione preventiva. In occasione della visita la prigione aveva un tasso d'occupazione che si avvicinava al 200 per cento, con 671 detenuti a fronte di una capacità d'accoglienza ufficiale di 376 posti²³. La Commissione approva le decisioni recentemente adottate dal Consiglio di Stato, in particolare quella di raddoppiare la capacità d'accoglienza del penitenziario entro il 2017. Nel frattempo, tuttavia, la Commissione è dell'avviso che vadano adottate misure urgenti per migliorare le condizioni materiali di detenzione. Raccomanda anche di ovviare al problema dell'insalubrità dei locali e di separare le donne dagli uomini secondo il regolamento concordatario.

La Commissione definisce Frambois, il cui numero di posti sarà aumentato nel 2013, un esempio da seguire nel settore della detenzione amministrativa, poiché il regime di detenzione accorda ai detenuti la maggiore libertà possibile, concretizzando nel migliore dei modi il carattere non penale di questo tipo di detenzione. La CNPT ritiene tuttavia che il centro debba formalizzare determinate procedure interne dotandosi in particolare di un registro per l'utilizzazione della cella di sicurezza.

Per contro, la CNPT è preoccupata dalle condizioni di alloggio del centro di transito dell'aeroporto di Ginevra. L'esiguità dei

²³ Nell'aprile 2013 la prigione ha superato la soglia di 800 detenuti.

locali rendono il centro simile a una prigione e quindi poco adatto ad accogliere donne con bambini. La Commissione raccomanda quindi di trasferire le famiglie al CRP di Vallorbe, da cui dipende formalmente, e di fare in modo che i bambini possano andare a scuola.

Canton Ticino

L'infrastruttura del CRP di Chiasso è stata giudicata vetusta e la Commissione ha raccomandato di rinnovarla completamente. È considerata inadatta per accogliere un grande numero di persone, segnatamente famiglie con bambini. Per contro, la CNPT apprezza gli sforzi intrapresi per occupare i richiedenti così come l'offerta variegata di attività, in particolare di lavori di pubblica utilità.

La Commissione ha inoltre visitato il rifugio della protezione civile a Biasca, ora adibito a CRP, e ha giudicato buono il rapporto tra gli ospiti del centro, perlopiù famiglie, con la popolazione locale e le autorità.

Canton Turgovia

Il CRP di Kreuzlingen, ubicato in un quartiere residenziale, provoca regolarmente lamentele da parte degli abitanti. Per ovviare all'infrastruttura insufficiente, la Commissione raccomanda di migliorare l'offerta in termini di attività (tempo libero, lavori di pubblica utilità ecc.). La CNPT spera che i lavori in corso in occasione delle visite del 2011 e del 2012 contribuiscano a migliorare le condizioni materiali e, in particolare, che permettano alle famiglie di restare unite.

Canton del Vallese

Per quanto riguarda gli stabilimenti che accolgono persone in carcerazione preventiva a Sion (les Iles) e a Martigny, la CNPT ritiene che il regime di detenzione sia troppo restrittivo e che una parte delle misure di sicurezza siano inappropriate. Per i detenuti in esecuzione della pena o in carcerazione amministrativa nel quadro della legge sugli stranieri, queste misure rappresen-

tano una restrizione sproporzionata della libertà di movimento, peraltro ulteriormente pregiudicata dalla manifesta scarsità di personale. In questi due penitenziari i detenuti hanno diritto a una passeggiata quotidiana di un'ora e trascorrono le restanti 23 ore in cella. La situazione è particolarmente problematica a Martigny, dove i detenuti non hanno alcuna possibilità di fare sport. La Commissione raccomanda pertanto di ridurre la durata di segregazione e di offrire attività lavorative e ricreative al di fuori delle celle; offerta questa da ampliare a Sion e ancora da creare a Martigny.

Secondo la CNPT, a Martigny le condizioni della carcerazione amministrativa sono contrarie a tutte le disposizioni legali e quindi inaccettabili. Secondo la legge federale sugli stranieri e la giurisprudenza del Tribunale federale, le persone in carcerazione amministrativa devono essere separate dai detenuti in esecuzione della pena e sottoposte a un regime diverso. Il regime della carcerazione amministrativa è inoltre assolutamente identico a quello della carcerazione preventiva: non permette quindi l'allentamento del regime come richiesto dal Tribunale federale. La CNPT raccomanda quindi alle autorità cantonali di trovare rapidamente delle soluzioni.

A Sion, il reparto riservato all'esecuzione delle pene è principalmente occupato da persone che scontano una pena breve o che aspettano che si liberi un posto presso un altro stabilimento carcerario. Sono assoggettate a un regime di detenzione più rigido di quello delle persone in carcerazione preventiva, situazione ritenuta inaccettabile dalla Commissione.

La Commissione ha espresso un giudizio severo per quanto riguarda la visita di controllo presso lo stabilimento di carcerazione amministrativa di Granges. Le raccomandazioni formulate nel 2010 non hanno praticamente avuto alcun effetto e le persone in carcerazione amministrativa continuano a subire un regime di detenzione troppo severo rispetto alla giurisprudenza del Tribunale federale. Per queste persone la CNPT raccomanda di ampliare urgentemente l'offerta in termini di attività lavorative e ricreative.

Canton Vaud

La CNPT ha visitato la prigione di Bois-Mermet, e il suo edificio operativo aperto alla fine di aprile 2012, lo stabilimento di detenzione semi aperto del Sempione. Ufficialmente la prigione di Bois-Mermet può accogliere 100 detenuti in carcerazione preventiva. In occasione della visita, tuttavia, la prigione accoglieva 168 detenuti, di cui 35 in esecuzione della pena. La Commissione raccomanda di ampliare quanto prima le infrastrutture penitenziarie vodesi, per garantire condizioni di detenzione conformi alle esigenze di uno Stato di diritto, migliorando in particolare lo spazio personale nelle celle, il sistema d'aerazione e l'isolamento.

La CNPT apprezza l'eccellente gestione del CRP di Vallorbe e gli sforzi profusi per offrire ai richiedenti un ampio ventaglio di attività ricreative e lavori di pubblica utilità. Accoglie favorevolmente anche il trattamento riservato ai bambini, che condividono la stanza con la madre e la cui scolarizzazione è incoraggiata in caso di soggiorni lunghi. Nonostante il particolare impegno nell'accoglienza delle famiglie, la Commissione raccomanda tuttavia di evitare di separare determinati membri.

Canton Zurigo

Secondo la CNPT, la clinica di psichiatria legale a Rheinau, che è una clinica e al contempo anche una prigione, presenta alcune specificità che meritano chiarimenti. Secondo la Commissione, la procedura d'entrata, che consiste nell'obbligare i pazienti a fare un bagno in presenza di sette collaboratori, è degradante e raccomanda di rinunciarvi. Ha del resto giudicato eccessive le misure di sicurezza nel reparto di alta sicurezza, in particolare sotto il profilo terapeutico, e ha raccomandato di allentarne certi aspetti. La Commissione ha infine raccomandato alla direzione di chiarire l'eventuale necessità di istituire basi legali per l'adozione di misure disciplinari e di provvedere al conseguente adeguamento del regolamento interno. Raccomanda inoltre di far firmare a ogni detenuto il piano di trattamento e di esecuzione della pena, per assicurare che sia stato informato e l'abbia accettato.

4.2 Sintesi delle visite ai luoghi di privazione della libertà

In occasione delle visite nei luoghi di privazione della libertà, la Commissione ha formulato una serie di osservazioni che riguardano svariati stabilimenti penitenziari in tutta la Svizzera. Segue una breve presentazione delle sue constatazioni principali.

a Diversi regimi di detenzione

La CNPT ha constatato a più riprese che l'applicazione di regimi di detenzione diversi nello stesso stabilimento rappresenta una sfida difficile da gestire sia per il personale sia per i detenuti. In molti casi la Commissione ha osservato che il regime di detenzione applicato a determinate categorie di detenuti è più restrittivo di quanto non prescriva la legge. La scarsità di posti comporta termini d'attesa spesso troppo lunghi per i detenuti in esecuzione di una pena o una misura e ha come conseguenza che questi ultimi sono sottoposti a un regime di detenzione provvisoria in istituzioni di carattere preventivo. La struttura dei locali e delle celle in questi stabilimenti non consente di separare i detenuti e quindi di applicare regimi di detenzione diversi. Ne consegue che le persone in esecuzione di una pena o una misura sono sottoposte alle stesse restrizioni, segnatamente in termini di libertà di movimento, di quelle applicate ai detenuti in carcerazione preventiva. Il regime di carcerazione preventiva, caratterizzato da lunghi periodi di isolamento e poche possibilità di movimento, non è assolutamente adatto alle persone in carcerazione amministrativa di diritto in materia di stranieri. È addirittura totalmente contrario allo spirito stesso della carcerazione amministrativa, che non ha lo scopo principale di punire secondo il Codice penale, bensì di assicurare che la persona lasci il territorio svizzero. Secondo la Commissione, in alcuni penitenziari s'impongono misure architettoniche che consentano di separare meglio i detenuti. Apprezza quindi i lavori di ampliamento in corso in svariati stabilimenti e Cantoni.

b Regimi di alta sicurezza

La CNPT ha esaminato svariati reparti di alta sicurezza in diversi stabilimenti e continuerà a farlo in modo prioritario nel 2013. A parere della Commissione, questo regime di detenzione volto a

confinare in isolamento le persone suscettibili di mettere in pericolo sé stesse o terzi suscita una certa inquietudine. La privazione di contatti sociali causata da un isolamento così rigido comporta un impoverimento dei sensi che rischia di rendere l'interessato asociale pregiudicandone il reinserimento sociale. La durata dell'internamento rappresenta sicuramente un criterio determinante. Avendo osservato numerosi casi in cui detenuti sono stati confinati in isolamento per diversi anni, la Commissione ritiene che occorra conseguire ulteriori progressi sul piano della procedura e della durata dell'internamento, emanando norme chiare da comunicare in maniera trasparente ai detenuti interessati.

c Regime di carcerazione preventiva

La carcerazione preventiva è il regime di detenzione più severo, nonostante i detenuti siano presunti innocenti. Questo regime di detenzione, caratterizzato da lunghi periodi d'internamento e da una libertà di movimento estremamente ridotta, non offre ai detenuti praticamente alcuna possibilità di esercitare un lavoro o un'attività ricreativa. Secondo la Commissione si tratta di una contraddizione intrinseca a questo tipo di regime che dovrebbe essere rivalutata segnatamente alla luce del suo obiettivo primario. In svariati stabilimenti la CNPT si è quindi adoperata affinché la durata dell'internamento sia ridotta, in particolare offrendo ai detenuti maggiori possibilità di movimento e di svolgere attività.

d Sovraffollamento carcerario

Quando il tasso d'occupazione di un carcere supera la sua capacità d'accoglienza è inevitabile che tra i detenuti e il personale si creino tensioni che, a tratti, possono assumere dimensioni preoccupanti. La CNPT è consapevole delle difficoltà inerenti alla pianificazione della politica penitenziaria, ma ritiene che la tendenza attuale di praticare una politica più restrittiva in materia penale debba tradursi segnatamente in un aumento del bilancio da destinare alle infrastrutture penitenziarie per creare un numero sufficiente di posti. Nel frattempo tuttavia, in alcuni penitenziari, segnatamente in quello di Champ-Dollon e quello di Bois-Mermet, occorre adottare misure urgenti per contenere le tensioni ed evitare sommosse.

4.3 Rinvii aerei coatti

Dal 1° luglio 2012 la CNPT è incaricata di osservare l'esecuzione dei rinvii in virtù del diritto degli stranieri. Dal secondo semestre l'osservazione è stata sistematica: dal 1° luglio al 31 dicembre sono state rinviate con voli speciali 110 persone, di cui 5 famiglie con 16 bambini. Nel complesso, la CNPT ha accompagnato 18 rinvii aerei coatti e assistito a 24 trasferimenti di detenuti fino all'aeroporto. In tutti questi casi si è trattato di rinvii del livello d'esecuzione 4 secondo l'articolo 28 dell'ordinanza sull'impiego della coercizione (OICO).

4.4 Riassunto dell'osservazione dei rinvii aerei coatti

4.4.1 Collaborazione con le autorità

Nel corso del periodo in esame, la collaborazione con l'Ufficio federale della migrazione (UFM) è stata costruttiva.

La collaborazione con gli accompagnatori medici non è stata ottimale e ha implicato svariati interventi della CNPT. Nonostante la Commissione, in virtù della pertinente legge federale, disponga di un accesso illimitato a tutte le informazioni necessarie all'adempimento dei suoi compiti, comprese quelle mediche, è stato necessario intervenire svariate volte ai più alti livelli dell'UFM per permettere alla CNPT di accedere a tutti i documenti.

4.4.2 Osservazioni e raccomandazioni

La CNPT costata con soddisfazione che dalla pubblicazione del suo rapporto, nel dicembre 2011, è stato introdotto un nuovo sistema d'immobilizzazione modulare, il che ha uniformato la pratica favorendo un impiego più differenziato della coercizione. Nonostante il ricorso all'immobilizzazione totale del corpo (braccia e mani legate, busto completamente immobilizzato, piedi e gambe legate) sia ammesso soltanto nei casi in cui l'espulso si oppone con forza, la CNPT raccomanda tuttavia di ricorrervi meno sistematicamente, anzi di rinunciarvi nella misura del possibile considerato il carattere degradante di questo metodo, prediligendo il dialogo e le tecniche volte a innescare processi di deescalazione.

Nel corso del periodo in esame, la CNPT ha osservato quattro casi di somministrazione di calmanti contro la volontà della persona espulsa. Sottolinea che l'articolo 25 della legge federale sull'impiego della coercizione (LICO) vieta l'impiego di farmaci in luogo e vece dei mezzi ausiliari. Inoltre tra le sostanze impiegate, ritiene che il Ketalar, da un punto di vista medico, non sia un farmaco adeguato in questo contesto.

Inoltre la Commissione ha constatato che la trasmissione delle informazioni mediche concernenti le persone da rimpatriare era carente in alcuni Cantoni. Di conseguenza il personale medico accompagnante non aveva sempre a disposizione tutte le informazioni mediche rilevanti per garantire un rinvio sicuro. La Commissione raccomanda ai Cantoni di adottare misure urgenti per garantire lo scambio di informazioni mediche, affinché il personale medico accompagnante sia sempre in possesso di tutte le informazioni mediche rilevanti per un rinvio.

Collaborazione con gli attori a livello nazionale

5

5.1 Autorità federali

a Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE)

Nel mese di febbraio 2012 si è tenuta una riunione con l'ambasciatore Claude Wild, capo della Divisione Sicurezza umana del DFAE, e alcuni suoi collaboratori. Il DFAE ha chiesto precisazioni quanto all'istituzione della CNPT alla luce degli obblighi della Svizzera derivanti al Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT). La CNPT ha segnatamente avuto l'occasione di tematizzare alcuni problemi legati al suo statuto giuridico in quanto entità amministrativa decentralizzata.

b Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Segreteria generale

La CNPT ha intrattenuto numerosi contatti con il Segretario generale, soprattutto prima che la CNPT si assumesse l'incarico di monitorare i rinvii coatti.

Nel dicembre del 2012 il comitato della CNPT e la Responsabile della Segreteria hanno incontrato il Segretario generale del DFGP e il Capo del Settore Risorse e finanze per discutere in particolare dello statuto giuridico della CNPT e della sua indipendenza. Secondo la Commissione, la sua indipendenza non è stata concretizzata conformemente alle esigenze poste dall'OPCAT, e in particolare, dai Principi di Parigi relativi allo statuto delle Istituzioni nazionali per diritti umani²⁴.

Ufficio federale della migrazione (UFM)

Nell'anno in esame, la collaborazione con i rappresentanti dell'UFM non si è limitata alle visite dei CRP, ma si è estesa anche ai monitoraggi dei rinvii aerei coatti. Il comitato della CNPT e la Responsabile della Segreteria hanno incontrato i rappresentanti dell'UFM a più riprese, segnatamente per discutere dell'attuazione del monitoraggio come previsto dalla CNPT.

²⁴ Principi di Parigi.

Nel novembre 2012 si è tenuto un primo incontro tra i rappresentanti dell'UFM, della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) e dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) per discutere delle osservazioni effettuate nel quadro dei rinvii aerei coatti.

Nel dicembre 2012 la CNPT ha incontrato la Direzione dell'UFM per discutere dei principi relativi all'accompagnamento medico a bordo dei voli speciali.

5.2 Autorità cantonali

Lo scorso febbraio una delegazione composta dal Presidente della CNPT, il Vicepresidente e la Responsabile della Segreteria ha partecipato a una seduta della Commissione per l'esecuzione penale e gli istituti di pena della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP). La delegazione ha passato brevemente in rassegna il suo programma annuale e ha informato sulle sue priorità. Ha in particolare raccomandato ai Cantoni di differenziare meglio i regimi di detenzione e di disciplinare il regime della carcerazione amministrativa nel quadro della legge sugli stranieri in modo da renderlo più libero possibile considerato il carattere non penale di questo tipo di detenzione.

La CNPT ha anche portato avanti il dialogo con la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) e l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM).

Nell'anno in rassegna, la CNPT ha incontrato tre volte il Comitato di Esperti Ritorno Esecuzione, composto da rappresentanti dell'UFM, della CCPCS e dell'ASM. Gli incontri erano imperniati sui voli speciali, il reclutamento degli osservatori indipendenti e il loro intervento. Nel frattempo è stato istituzionalizzato un dialogo specializzato.

5.3 Dialogo specializzato con la CCPCS, l'UFM e l'ASM

Lo scorso novembre si è tenuto il primo incontro teso ad avviare un dialogo specializzato con le autorità competenti in materia di esecuzione dei rinvii. L'obiettivo è promuovere, quattro volte l'anno,

lo scambio d'informazioni sulle osservazioni raccolte dalla CNPT e le conseguenti raccomandazioni.

5.4 Società civile

In quanto membro del Comitato consultivo del Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU), la CNPT segue da vicino il lavoro di questo organo di recente istituzione. Nel 2012 ha partecipato a due riunioni del CSDU.

La CNPT ha portato avanti anche il dialogo con la Federazione delle chiese protestanti della Svizzera (FCPS), in particolare sul monitoraggio dell'esecuzione dei rinvii secondo il diritto in materia di stranieri. In questo contesto e segnatamente in vista dei preparativi della conferenza stampa tenutasi il 22 marzo (cfr. il capitolo sul monitoraggio) la CNPT ha collaborato strettamente con la FCPS.

Nel quadro dell'attuazione del monitoraggio dei voli speciali, la CNPT ha incontrato numerose organizzazioni della società civile, in particolare per discutere delle modalità di funzionamento del forum: la Croce Rossa Svizzera, Amnesty International, l'Organizzazione Svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR), l'Associazione per la prevenzione della tortura (APT), l'Organizzazione mondiale contro la tortura (OMCT). Nel dicembre 2012 si è tenuta la prima riunione del forum in cui sono state adottate le regole di funzionamento interno e i diversi attori hanno potuto condividere le loro aspettative. Il forum si riunirà due volte l'anno per adempiere il suo ruolo di cassa di risonanza per le osservazioni e raccomandazioni della CNPT nel quadro dell'osservazione dei rinvii.

²⁵ <<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-03-22/20120322-pressemappe-d.pdf>>.

Contatti internazionali

6

6.1 Rete europea dei meccanismi nazionali di prevenzione della tortura

Nel 2012 la CNPT ha partecipato a tre importanti seminari a tema per tutti i meccanismi nazionali di prevenzione (MNP) in Europa.

Il processo di rimpatrio e il monitoraggio preventivo, Ginevra, marzo 2012

La CNPT ha organizzato, di concerto con il Consiglio d'Europa, un laboratorio sul tema rimpatrio e monitoraggio cui hanno partecipato autorità e rappresentanti dei MNP e della società civile di una ventina di Paesi europei. Il laboratorio è durato due giorni e ha affrontato svariati temi tra cui la questione del «fit to fly», il ruolo del medico nel monitoraggio dei rinvii, l'uso della forza durante il rinvio, il mandato del monitoraggio, il mandato dei MNP e la direttiva europea sul rimpatrio e le forme di applicazione delle direttive europee sul rimpatrio».

Le differenze tra i Paesi rendono molto difficile effettuare un'analisi comparata. Tuttavia gli scambi sono stati proficui e hanno permesso alla CNPT di conoscere da più vicino le pratiche degli altri Paesi europei.

I migranti illegali, Frontex e i MNP, Belgrado, giugno 2012

Questo incontro, organizzato dal MNP serbo, ha riunito i rappresentanti dei MNP, del Consiglio d'Europa e di Frontex per discutere dell'immigrazione illegale e dei rinvii coatti. I partecipanti sono giunti alle seguenti conclusioni: occorre rafforzare la comunicazione con Frontex, promuovere lo scambio d'informazioni tra i differenti osservatori nazionali e internazionali, potenziare il ruolo del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti inumani o degradanti in questo settore e, infine, elaborare direttive e standard comuni in materia di monitoraggio.

Audizione del Comitato su migrazione, rifugiati e sfollati
dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa,
Ginevra 2012

Il presidente della CNPT e la responsabile della Segreteria si sono intrattenuti con i loro omologhi di differenti Paesi europei sul tema dei rinvii efficaci ed equi di migranti illegali e richiedenti respinti, della protezione, dei diritti fondamentali e della dignità delle persone rimpatriate.

Conto annuale 2012

7

Commissione nazionale per la prevenzione della tortura - CNPT
Conto annuale al 31.12.2012

Designazione	Bilancio 2012	31.12.2012
Spese salariali e per l'infrastruttura		
Spese per il personale	250'000.00	256'244.00
Altre spese per il personale	6'244.00	5'079.00
Totale	256'244.00	262'405.00
Spese legate alle visite negli istituti		
Spese di consulenza	125'000.00	140'430.00
Spese di viaggio e di vitto	10'000.00	7'955.00
Totale	135'000.00	148'385.00
Spese per il monitoraggio dell'esecuzione		
Spese di consulenza	105'500.00	83'262.00
Spese di viaggio e di vitto	19'500.00	1'370.00
Totale	125'000.00	84'632.00
Altre spese amministrative		
Materiale d'ufficio, stampati, telefono, spese postali	2'000.00	1'111.00
Spese per le sedute all'esterno compreso il vitto	8'000.00	9'869.00
Prestazioni di terzi esterne (esperti)	28'171.00	7'483.00
Rapporto annuale (layout, stampa, traduzione)	12'000.00	4'871.00
Totale	50'171.00	23'334.00
Totale USCITE	566'415.00	518'756.00
Totale RICAPO	566'415.00	566'415.00
BILANCIO	0.00	47'659.00

