



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)

P.P. CH-3003 Bern, CNPT

Raccomandata

Egregio Signor
Consigliere di Stato Norman Gobbi
Dipartimento delle istituzioni
Piazza Governo 7
6501 Bellinzona

Nostro riferimento: CNPT
Berna, 18 luglio 2024

Visita della CNPT al Carcere Giudiziario La Farera il 7 marzo 2024

Egregio Signor Consigliere di Stato,
Gentili Signore, egregi Signori,

Una delegazione¹ della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) ha visitato il 7 marzo 2024 il Carcere Giudiziario La Farera.² Durante la visita, la delegazione si è concentrata sull'attuazione dei requisiti nazionali e internazionali relativi alla carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri.

La carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri in Svizzera è attualmente in una fase di trasformazione a causa di una serie di sentenze del Tribunale federale.³ Queste sentenze rendono necessario un adeguamento complessivo delle condizioni infrastrutturali e materiali nonché del regime di detenzione per la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri in Svizzera. In linea di principio, deve esserci una rigida separazione tra la carcerazione amministrativa e la carcerazione ai sensi del diritto processuale penale e del

¹ Composta da Maurizio Albisetti Bernasconi (capo della delegazione e membro della Commissione), Tsedön Khangsar (collaboratrice scientifica) e Sara Maggiore (stagista universitaria).

² Il Carcere Giudiziario La Farera è già stato visitato dalla CNPT nel 2011. Vedere: Rapporto all'attenzione del Consiglio di Stato del Cantone del Ticino sulla visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura nelle carceri La Stampa e La Farera di Lugano dal 21 al 23 novembre 2011.

³ DTF 146 II 201; DTF 149 II 6; Decisione del Tribunale federale 2C_662/2022 dell'8 settembre 2022; Decisione del Tribunale federale 2C_781/2022 dell'8 novembre 2022.

Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
(CNPT)
Schwanengasse 2, 3003 Bern
Tel. +41 58 465 16 20
info@nkvf.admin.ch
www.nkvf.admin.ch

diritto penale.⁴ Le condizioni materiali della detenzione e le strutture devono sottolineare che la carcerazione è di natura puramente amministrativa e non ha alcun carattere penale. La carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri deve quindi svolgersi in strutture che non abbiano caratteristiche carcerali.⁵ La visita della Commissione si è concentrata sul controllo di questi requisiti.

La delegazione è stata accolta in modo cordiale e ha avuto accesso a tutti i documenti richiesti. Durante la visita ha avuto colloqui con il personale carcerario e con il personale specializzato responsabile dell'assistenza sanitaria. Le osservazioni più importanti e le raccomandazioni della Commissione sono riassunte di seguito.

1. Nel Carcere Giudiziario La Farera sono regolarmente detenute persone per alcuni giorni nell'ambito della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri. Le persone saranno trasferite al *Zentrum für ausländerrrechtliche Administrativhaft* (ZAA) di Zurigo non appena il giudice dei provvedimenti coercitivi avrà confermato la loro detenzione.⁶ Secondo i dati ricevuti, 139 persone sono state detenute al Carcere Giudiziario La Farera in carcerazione amministrativa e in stato di fermo (art. 73 LStrl), tra gennaio 2023 e il momento della visita.⁷ Il giorno della visita non erano presenti persone in carcerazione amministrativa.
2. Il principio della separazione tra le persone in carcerazione amministrativa e in altre forme di detenzione non viene rispettato nel Carcere Giudiziario La Farera.
3. Il sovraffollamento frequente e le conseguenti condizioni anguste della struttura⁸ fanno sì che le persone in carcerazione amministrativa siano a volte collocate nella stessa cella con persone in carcerazione preventiva.⁹ La Commissione ricorda la decisione del Tribunale federale in materia¹⁰ e ritiene che la mancanza di separazione tra le forme di carcerazione è contraria agli standard internazionali e alle leggi svizzere.¹¹

⁴ DTF 146 II 201.

⁵ DTF 146 II 201; DTF 149 II 6; decisione del Tribunale federale 2C_662/2022 dell'8 settembre 2022.

⁶ Il Cantone Ticino ha un accordo con il *Zentrum für ausländerrrechtliche Administrativhaft* (ZAA) all'aeroporto di Zurigo. Cinque posti sono riservati a persone provenienti dal Cantone Ticino.

⁷ Secondo il feedback ricevuto, delle persone sono anche detenute al Carcere Giudiziario La Farera in conformità con l'art. 73 della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) del 16 dicembre 2005, SR 142.20. Il fermo non appartiene tuttavia alla carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri. L'espressione «carcerazione amministrativa» si riferisce alla carcerazione preliminare (art. 75), alla carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 o art. 77), alla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 76 let. a) e alla carcerazione cautelativa (art. 78). Le statistiche ricevute non fanno distinzione tra la carcerazione ai sensi degli art.

73, 75, 76 e 77, per cui la Commissione non è in grado di determinare con esattezza quante persone sono state detenute per un breve periodo e quante invece sono state sottoposte alla carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri.

⁸ Il giorno della visita erano detenute 90 persone, per una capacità massima di 89 posti. Il Carcere Giudiziario La Farera dispone in totale di 55 posti, se tutte le celle vengono usate come celle singole. A causa dell'occupazione multipla ha una capacità di 89 posti (due celle a quattro letti, una cella a tre letti e 25 celle doppie).

⁹ Vi alloggiano anche le seguenti persone: persone detenute nell'ambito di una richiesta d'estradizione; persone detenute in attesa di trasferimento presso altri stabilimenti; persone in detenzione preventiva o condannate che, per la loro situazione personale, richiedono una presa a carico rinforzata; donne condannate in esecuzione di una pena di corta durata.

¹⁰ DTF 146 II 201. Solo in casi eccezionali la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri può essere effettuata nei centri di detenzione ordinari, se esiste una ragione importante per questa procedura che non può essere trattata amministrativamente in altro modo, se questa ragione è adeguatamente giustificata nell'ordine di detenzione e se la separazione dagli altri detenuti è assicurata da un'unità separata.

¹¹ CPT, Factsheet Immigration detention, marzo 2017, CPT/Inf(2017)3, (CPT/Inf(2017)3, p. 4; Regole minime standard delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti, ReS. 70/175 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 17 dicembre 2015, A/RES/70/175, (Regole Nelson Mandela), Regola 11 lett. a.

4. Le donne e i minori vengono detenuti nei reparti corrispondenti.¹² Dal gennaio 2023 sono state detenute 8 donne nella struttura.¹³ In caso di mancanza di spazio le donne possono anche essere detenute in una cella del reparto maschile. La Commissione ritiene che il modo in cui vengono separati uomini e donne in celle sia contrario agli standard legali.¹⁴ La legislazione svizzera e ticinese autorizza la carcerazione amministrativa di minori ai sensi del diritto in materia di stranieri.¹⁵ La Commissione ritiene tuttavia che i minori non possano essere detenuti ai fini del diritto in materia di stranieri, in quanto ciò sia contrario all'interesse superiore del minore e al principio di proporzionalità.¹⁶
5. A causa delle diverse forme di carcerazione eseguite al Carcere Giudiziario La Farera, non è possibile differenziare a livello organizzativo il regime di detenzione per la carcerazione amministrativa del diritto in materia degli stranieri. Non esistono nemmeno direttive o regolamenti specifici per la sua organizzazione. La Commissione ribadisce i requisiti della giurisprudenza del Tribunale federale: il regime di detenzione per le persone in carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri deve essere organizzato più liberamente rispetto ad altre forme di privazione della libertà.¹⁷ Il confinamento in cella per più di 23 ore al giorno non è accettabile.¹⁸ Inoltre, i detenuti in carcerazione amministrativa devono avere la possibilità di avere contatti significativi con la famiglia, gli amici, etc.¹⁹ Le persone in carcerazione amministrativa hanno diritto all'accesso a Internet.²⁰ Nessuno di questi requisiti viene attuato nel Carcere Giudiziario La Farera.
6. Il Carcere Giudiziario La Farera è principalmente una struttura per le persone in carcerazione preventiva. A causa del carattere carcerario della struttura e delle constatazioni sopra elencate, la Commissione considera il Carcere Giudiziario La Farera come inadatto all'esecuzione della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri. **La Commissione raccomanda che nessuna persona in carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri sia detenuta al Carcere Giudiziario La Farera.**

¹² Il reparto minorile ha cinque celle. E il reparto delle donne sette celle.

¹³ Sulla base dei documenti che le sono stati trasmessi, nessuna donna è stata detenuta in carcerazione amministrativa.

¹⁴ CPT/Inf(2017)3, p. 4; Regole Nelson Mandela, regola 11 lett. a.

¹⁵ Art. 3, Regolamento delle strutture carcerarie del Cantone Ticino, 15 dicembre 2010, 342.110. Nel luglio 2023, un minore (17 anni) è stato trattenuto durante due giorni in carcerazione nella struttura ai sensi dell'art. 73 LStrl. Secondo le informazioni ricevute, è stato collocato nel reparto minorile.

¹⁶ CPT/Inf(2017)3, p. 8; Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16 novembre 2017, seg.n. 5, 7 e 10. In Svizzera, la legislazione federale vieta di ordinare la carcerazione preliminare, la carcerazione amministrativa o la carcerazione cautelativa nei confronti di minori di 15 anni (art. 80 capoverso 4 LStrl e art. 80 let. a capoverso 5 LStrl). Le stesse regole si applicano per la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino. Al contrario, i minori di età superiore a 15 anni possono essere detenuti. La durata della carcerazione dei minori tra i 15 e i 18 anni è limitata a un massimo di 12 mesi (art. 79 capoverso 2 LStrl).

¹⁷ CPT/Inf(2017)3, p. 5.

¹⁸ DTF 149 II 6 p. 14.

¹⁹ Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty, Extract from the 19th General Report of the CPT, CPT/Inf(2009)27-part, seg.n. 79; DTF 122 II 299 C. 5.

²⁰ Decisione del Tribunale federale 2C_781/2022 dell'8 novembre 2022, C. 3.3.1.

Vi ringraziamo per l'attenzione e vi chiediamo di esprimere le vostre osservazioni entro 60 giorni. Se non avete obiezioni, la vostra presa di posizione sarà pubblicata sul sito web della Commissione insieme alla presente lettera.

Cordiali saluti,



Martina Caroni
Presidente della CNPT



Maurizio Albisetti-Bernasconi
Capo della delegazione

- Copia va a: Cancelleria dello Stato, Piazza Governo 6, 6501 Bellinzona

Piazza Governo 7
6501 Bellinzona
+41 91 814 44 90
+41 91 814 44 82
di-dir@ti.ch
www.ti.ch/di

Repubblica e Cantone
Ticino

Direzione

Dipartimento delle istituzioni
6501 Bellinzona

RACCOMANDATA
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter
(NKVF)
Schwanengasse 2
3003 Bern

Bellinzona 16 settembre 2024

Visita della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura al Carcere Giudiziario La Farera del 7 marzo 2024 – Presa di posizione

Stimata Presidente,
Stimato Capo della delegazione,
Gentili signore ed egregi signori,

facendo seguito al vostro scritto del 18 luglio 2024 mi preme avantutto ringraziare la delegazione della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) per la visita al Carcere Giudiziario La Farera dello scorso 7 marzo 2024, così come la CNPT per il suo importante compito di vigilanza volto a garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone recluse nel delicato contesto delle misure private della libertà.

Prendo atto con piacere che il sopralluogo si sia svolto al meglio, in un clima cordiale e che alla delegazione della CNPT sia stato garantito accesso a tutti i documenti richiesti e che sia stato possibile svolgere colloqui anche con il personale delle Strutture carcerarie cantonali e del Servizio di medicina penitenziaria dell'Ente ospedaliero cantonale. Colgo quest'occasione per esprimere altresì un sentito ringraziamento a tutte le persone operanti nell'ambito del settore ticinese dell'esecuzione delle pene e delle misure per il loro encomiabile impegno, in contingenze talvolta complicate, a favore del buon funzionamento delle istituzioni e del rispetto della dignità umana e dei diritti delle persone detenute.

Alla luce delle osservazioni e della raccomandazione della Commissione espresse nella lettera del 18 luglio 2024, quale Dipartimento delle istituzioni della Repubblica e Cantone Ticino, formuliamo le seguenti osservazioni.

Prendiamo atto delle pertinenti considerazioni espresse dalla Commissione in materia di carcerazione amministrativa ai sensi del diritto in materia degli stranieri, così come delle indicazioni concernenti le specifiche condizioni previste per questa forma di carcerazione, quali il principio della separazione, in virtù del quale le persone detenute amministrativamente dovrebbero essere collocate in spazi separati rispetto alle persone sottoposte ad altri regimi detentivi, la possibilità di avere contatti significativi con familiari e conoscenti oppure l'accesso a internet.

Come evidenziato nel citato scritto, nel caso del Carcere Giudiziario La Farera si tratta principalmente di una struttura per le persone in carcerazione preventiva. Tuttavia, considerata

la duttilità della struttura e l'assenza in Canton Ticino di una apposita struttura per lo svolgimento della carcerazione amministrativa, presso La Farera sono occasionalmente e per periodi di tempo molto brevi (nella maggior parte dei casi per una notte) detenute persone nell'ambito della carcerazione amministrativa. In questo contesto e nella consapevolezza dei limiti strutturali, è posta la massima attenzione da parte di tutto il personale delle Strutture carcerarie cantonali al rispetto dei diritti delle persone poste in carcerazione amministrativa. In questo senso, le persone interessate sono sempre, nel limite del possibile, collocate separatamente rispetto alle persone poste in regime di carcerazione preventiva. Nell'ultima parte del 2023 e nei primi mesi del 2024 il Carcere Giudiziario La Farera è stato confrontato con una situazione di occupazione eccezionale, raggiungendo anche dei picchi di sovraoccupazione. In queste particolari e straordinarie condizioni si è dovuto, in rari e puntuali casi, collocare persone in carcerazione amministrativa in una cella in condivisione con persone assoggettate a un altro regime detentivo. Ritenuta la funzione principale di struttura dedicata alla carcerazione preventiva, il rispetto di esigenze legate alle inchieste penali, segnatamente il pericolo di collusione, ha imposto questo genere di soluzione che, si ribadisce, sono di assoluta straordinarietà.

Con riguardo al numero di ore di confinamento in cella, alle possibilità di contatto con famigliari e conoscenti oppure all'accesso a internet, essendo La Farera per sua natura un carcere giudiziario, non è allo stato attuale possibile implementare soluzioni differenti.

In ogni caso, come già evidenziato, si sottolinea che la permanenza delle persone soggette a carcerazione amministrativa presso La Farera è temporanea e di brevissima durata. Non appena possibile, ovvero dopo la conferma della detenzione da parte delle preposte autorità, le persone sono immediatamente trasferite al Zentrum für ausländerechtliche Administrativhaft (ZAA) nel Canton Zurigo.

Prendiamo pure atto delle considerazioni della Commissione in merito alla detenzione di minori ai sensi del diritto degli stranieri, evidenziando, come peraltro indicato nel vostro scritto, che tale aspetto è autorizzato dalla legislazione svizzera e ticinese e che dunque ci atteniamo a tali disposizioni.

Per quanto attiene invece alle considerazioni circa la detenzione femminile, cogliamo l'occasione per portare volentieri all'attenzione della Commissione il fatto che con Decreto legislativo del 21 giugno 2023 il Gran Consiglio ticinese ha approvato il necessario credito per la realizzazione di un comparto femminile presso il penitenziario cantonale La Stampa dedicato all'esecuzione delle pene per le persone di sesso femminile. Questa soluzione permetterà di migliorare sensibilmente le condizioni detentive delle donne in esecuzione di pena e conseguentemente di disporre di maggiori spazi per le donne in carcerazione preventiva alla Farera. In questo modo il rischio di mancanza di posti cella per donne al Carcere Giudiziario sarà ridotto e limitato, ciò che permetterà di evitare che delle donne debbano essere detenute in celle del reparto maschile. In questo contesto, sottolineiamo che nel Carcere Giudiziario La Farera, grazie anche alla struttura organizzativa, non vi sono in ogni caso contatti tra la popolazione carceraria femminile e quella maschile.

Ad ogni modo, saranno valutate possibili ulteriori soluzioni al fine di rendere la detenzione amministrativa completamente conforme con il diritto federale, ad esempio, come evidenziato anche nelle raccomandazioni della Commissione, attraverso l'adozione di direttive o regolamenti interni specifici.

Ci permettiamo in conclusione di precisare che giusta la legislazione cantonale, segnatamente la Legge cantonale del 17 aprile 1997 di applicazione delle norme federali concernenti le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri (Lamc), l'autorità competente in materia di detenzione amministrativa è il Giudice delle misure coercitive e non il Giudice dei provvedimenti coercitivi (cfr. punto 1 dello scritto del 18 luglio 2024).

Confermiamo di non avere obiezioni affinché la presente presa di posizione, unitamente alla vostra lettera del 18 luglio 2024, siano pubblicate sul sito web della CNPT.

Ringraziandovi dell'attenzione, vogliate gradire, Signora Presidente, gentili Signore e egregi Signori, i nostri più distinti saluti.

Il Consigliere di Stato

Norman Gobbi

Copia a:

- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Strutture carcerarie cantonali (di-penitenziario.cantonale@ti.ch)
- Giudice delle misure coercitive (carlo.paris@ti.ch)