

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

2024



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 di attività
Commissione nazionale per
la prevenzione della tortura
(CNPT)

2024

Impressum

© Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)

Edizione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura,
Schwanengasse 2, 3003 Berna
www.nkvf.admin.ch

Redazione: Segreteria CNPT
Impaginazione: Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL)

Distribuzione: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT)
Schwanengasse 2, 3003 Berna
www.nkvf.admin.ch

Prefazione della presidente	1
1. Retrospettiva	3
2. Attività	11
3. Contatti	27
4. Panoramica della CNPT	37

Prefazione della presidente

Gentili Signore e Signori

Anche nel 2024 la CNPT ha focalizzato la propria attenzione sulle questioni relative ai diritti umani nei vari contesti in cui sono applicate misure di privazione o restrizione della libertà. Oltre a perseguire le priorità che si è prefissata ormai da anni – in particolare l'esecuzione delle pene, l'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene e l'attuazione di misure privative o restrittive della libertà da parte della polizia e nel settore della migrazione – la CNPT si è concentrata in particolare sulla situazione delle persone vulnerabili nelle case di riposo e di cura.

In tale ambito ha commissionato una perizia sulla sistemazione delle persone incapaci di discernimento nei reparti chiusi di queste case. La perizia ha evidenziato problemi nella prassi attuale sotto il profilo del rispetto dei diritti umani. Infatti, spesso il collocamento nelle strutture non viene disposto da un'autorità indipendente e, di conseguenza, le persone in questione non godono di sufficienti tutele. Sussiste inoltre il pericolo che, nel caso di persone affette da demenza, la sistemazione in un reparto chiuso sia ordinata senza tenere nella debita considerazione i rischi e le esigenze individuali. Gli esiti della perizia confluiranno nei nostri prossimi lavori e raccomandazioni in modo da promuovere soluzioni in grado di tutelare i diritti umani nell'assistenza alle persone affette da demenza e da altre forme di decadimento cognitivo.

Al di là di tali priorità tematiche, nell'anno in rassegna vi sono stati anche alcuni avvicendamenti in seno alla CNPT. Desidero ringraziare Maurizio Albisetti Bernasconi del prezioso lavoro svolto e dell'enorme impegno profuso in questi anni. La grande competenza, lo sguardo critico e l'assoluta dedizione di cui ha dato prova hanno notevolmente influito sul lavoro della CNPT. È con rammarico che ci congediamo da lui e lo ringraziamo di cuore del contributo fornito alla causa dei diritti umani in Svizzera. Un grazie particolare anche a Dieter von Blarer e a Josef Germann, per i quali l'incarico di osservatore nell'ambito dei rinvii coatti per via aerea volge al termine dopo otto anni.

Anche nel 2024 la CNPT ha effettuato numerose visite nelle strutture per valutare ulteriormente gli standard in materia di diritti umani e promuovere il dialogo con le competenti autorità e istituzioni. In tali occasioni è ancora una volta apparso chiaro che solo attraverso il costante impegno di tutte le parti coinvolte è possibile ottenere il rispetto dei diritti umani.

Un sentito ringraziamento va a tutti i membri della CNPT per il lavoro proficuo, al personale della Segreteria per l'imprescindibile supporto nonché a tutti i nostri interlocutori a livello nazionale e cantonale per la costruttiva collaborazione. Insieme continueremo a batterci anche in futuro per la causa della tutela dei diritti umani in Svizzera.



Martina Caroni
Presidente della CNPT

Retrospettiva

1

La Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) ha il mandato legale di garantire, mediante visite periodiche, la conformità alla normativa in materia di diritti umani delle misure restrittive o privative della libertà applicate nelle strutture preposte (art. 2 legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura, qui di seguito LCNPT). In seguito alle visite effettuate presso case di riposo e di cura, la CNPT è venuta a conoscenza dell'esistenza di reparti chiusi o «protetti» destinati alle persone affette da demenza. Si è pertanto interrogata sull'effettiva rispondenza di questi ultimi alla definizione di misure di privazione della libertà di cui all'art. 31 della Costituzione federale e all'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Per fare chiarezza in merito ha incaricato il professor Jörg Künzli dell'istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna di eseguire una perizia.

1.1 Panoramica

Il Rapporto di attività 2024 della CNPT sintetizza le principali attività di monitoraggio e pubblicazioni dell'anno in rassegna. Tra le priorità tematiche del 2024 figuravano, da una parte, la verifica dell'accesso all'assistenza sanitaria e della qualità di quest'ultima nelle strutture in cui si eseguono le pene detentive, e dall'altra la valutazione dell'attuazione delle precedenti raccomandazioni. Riguardo a questo secondo tema, la CNPT ha messo a punto un questionario dettagliato che ha sottoposto tanto alla direzione quanto al servizio sanitario delle 41 strutture di esecuzione delle pene visitate dal 2018. La valutazione dei risultati del questionario dovrebbe concludersi entro fine 2025. Le altre attività consistevano nella visita di centri federali d'asilo. In tale ambito ci si è concentrati sulle condizioni di vita in generale, come la disponibilità di generi alimentari adatti ai più piccoli e di indumenti adeguati, le misure disciplinari e l'utilizzo dei locali di sicurezza. Nel 2024 la CNPT ha inoltre esercitato la propria sorveglianza su ulteriori rinvii coatti per via aerea e ha pubblicato un rapporto sul monitoraggio della loro esecuzione per il 2023. Ha altresì verificato l'applicazione delle misure di restrittive della libertà di movimento nelle case di riposo e di cura e nelle strutture psichiatriche. Si è infine occupata di temi attuali della tutela dei diritti fondamentali e umani nonché di questioni di politica migratoria e ha tenuto cinque riunioni plenarie per discutere i temi del momento e approvare rapporti.

1.2 Priorità tematica: collocamento in reparti chiusi di persone affette da demenza

Da ottobre 2021 la CNPT ha effettuato 16 visite in case di riposo e di cura in 13 Cantoni, nell'ambito delle quali si è concentrata sulle misure restrittive della libertà di movimento dei residenti.

Nel corso dei sopralluoghi ha constatato che quasi tutte le strutture disponevano di reparti protetti, quindi chiusi, per le persone affette da demenza. I residenti non possono uscire liberamente da tali reparti perché la porta di ingresso si apre, ad esempio, solo con un codice numerico che non sono in grado di ricordare o con un badge che non hanno a disposizione, oppure vengono utilizzate porte difficili da aprire e barriere visive come foto murali per impedire loro di lasciare il reparto. I motivi principali all'origine della creazione di reparti chiusi sono il pericolo di fuga e, di conseguenza, il rischio di autolesionismo. Tuttavia – con rare eccezioni – la CNPT non è riuscita ad appurare se i diretti interessati fossero stati collocati nei reparti chiusi con il loro consenso o contro la loro volontà.

La procedura di ricovero in tali reparti variava da un istituto all'altro. In alcuni casi questa sistemazione era prevista nel contratto di assistenza sottoscritto dai rappresentanti legali, in altri il ricovero era il risultato di una misura restrittiva della libertà di movimento disposta per iscritto ai sensi dell'art. 383 del Codice civile svizzero (CC). Alcune strutture utilizzavano criteri chiari in base ai quali decidere la collocazione in tali reparti, ad esempio il requisito di una diagnosi di demenza effettuata da un medico.

Già dopo le prime visite la CNPT si è trovata ad affrontare diverse questioni relative alla tutela dei diritti fondamentali e umani. Soprattutto per le persone *incapaci* di discernimento sistemate in reparti chiusi l'inquadramento giuridico di tale ricovero e le condizioni da soddisfare destavano dubbi.

La CNPT ha pertanto incaricato il professor Jörg Künzli dell'istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna di eseguire una perizia in merito alla fattispecie giuridica del ricovero delle persone prive della capacità di discernimento nei reparti chiusi delle case di riposo e di cura. La perizia, eseguita dal professor Jörg Künzli, Laura Bertoni e Noel Stucki è stata pubblicata nel dicembre del 2024 sul sito Internet della CNPT senza che quest'ultima esprimesse un parere in merito alle dichiarazioni in essa con-

tenute. Tuttavia, una serie di osservazioni e conclusioni della perizia rivestono importanza per le attività svolte dalla CNPT. In questa sede ci si sofferma solo sulle constatazioni concernenti la collocazione nei reparti chiusi; la perizia affronta anche altre questioni relative alle misure restrittive della libertà di movimento dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali e umani.

a. Disposizioni della legge federale

Secondo il Codice civile svizzero, è capace di discernimento chiunque non sia privo della capacità di agire ragionevolmente per effetto della sua età infantile o di disabilità mentale, turba psichica, ebbrezza o stato consimile (art. 16 CC). Da una diagnosi di demenza non si può dedurre automaticamente un'incapacità generale di discernimento, che va invece verificata caso per caso in relazione ai singoli comportamenti.

Il diritto in materia di protezione degli adulti (art. 382-387 CC) prevede particolari disposizioni per le persone prive della capacità di discernimento negli istituti di accoglienza e di cura. Pertanto, all'atto dell'ammissione, deve essere siglato un contratto di assistenza scritto da far firmare alla persona con diritto di rappresentanza (art. 382 cpv. 3 CC). I desideri dell'interessato vanno considerati per quanto possibile (art. 382 cpv. 2 CC). Il Codice civile svizzero disciplina inoltre le condizioni e i requisiti formali per l'adozione delle misure restrittive della libertà di movimento e indica i relativi rimedi giuridici (art. 383-385 CC).

Qualora una persona incapace di discernimento si opponga palesemente al ricovero, quest'ultimo deve avvenire a scopo di assistenza (art. 426 segg. CC).

b. Disposizioni in materia di tutela dei diritti umani

A livello internazionale la normativa di riferimento è costituita dalla Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), entrambe in vigore in Svizzera. Conciliare questi due strumenti per quanto riguarda il ricovero delle persone affette da demenza non è affatto semplice. Mentre la CEDU consente, a determinate condizioni, il loro ricovero in un reparto chiuso, la CDPD dell'ONU esclude la possibilità di un collocamento contro la loro volontà e riconosce invece l'autonomia delle persone con disabilità.

La CDPD garantisce loro il pieno godimento di tutti i diritti umani e li considera membri della società al pari degli altri («*on an equal basis with others*»). Fornisce una definizione ampia di disabilità, per cui anche le persone affette da demenza rientrano nella sua tutela. I principi di pari opportunità e non discriminazione costituiscono i capisaldi della Convenzione, la quale respinge il concetto stesso di incapacità di discernimento, sostenendo invece che, con un supporto adeguato, chiunque possa compiere le proprie scelte.

Al contrario, la CEDU distingue tra restrizione e privazione della libertà. Il ricovero in un reparto chiuso configura, a determinate condizioni, una privazione della libertà ai sensi dell'art. 5 CEDU e deve quindi soddisfare rigorosi requisiti legali. Sia in caso di incapacità di discernimento e di relativo processo decisionale delegato che di ricovero coatto, singole misure restrittive della libertà di movimento possono peraltro essere conformi alle disposizioni della CEDU come *ultima ratio*, qualora il soggetto in questione rischi di nuocere a sé stesso o agli altri.

Per gli obblighi in materia di diritti umani a cui adempiere nel breve termine la perizia rimanda alla CEDU, poiché stata concretizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. A più lungo termine sostiene invece la necessità di un profondo cambiamento che vada nella direzione di una maggiore autodeterminazione degli interessati, secondo quanto preconizzato dalla CDPD.

c. Definizione di «reparto chiuso»

Non esiste una definizione universalmente valida di «reparto chiuso». Nella prassi un reparto viene però considerato chiuso qualora ai residenti sia impedito di lasciarlo autonomamente in qualsiasi momento o sia consentito solo nel rispetto di alcune restrizioni. A tale scopo le singole strutture adottano misure diverse.

d. Meccanismi di tutela legale

Il Codice civile svizzero non prevede particolari disposizioni in merito al ricovero delle persone prive della capacità di discernimento in reparti chiusi. La decisione spetta alla persona con diritto di rappresentanza e i desideri dell'interessato devono essere presi in considerazione solo «per quanto possibile». La condizione secondo cui il ricovero va effettuato a scopo di

assistenza deve essere soddisfatta soltanto qualora la persona in questione vi si opponga attivamente.

La perizia considera una misura privativa della libertà il ricovero in un reparto chiuso di una persona contro la sua volontà o senza il suo consenso se essa non può o non potrebbe lasciare autonomamente la struttura in qualsiasi momento senza il benessere di un'altra persona. Tale ricovero può quindi essere ordinato solo a seguito di una decisione delle autorità competenti – ricovero a scopo di assistenza – motivata da un disturbo psichico o dal rischio di nuocere a sé stesso o agli altri. La sottoscrizione di un contratto di assistenza non può essere ritenuta condizione sufficiente per il ricovero in un reparto chiuso, a meno che l'interessato dia il suo consenso al momento o l'abbia dato in precedenza.

La CNPT è dell'opinione che l'ordine di ricovero dei residenti a scopo di assistenza in reparti chiusi sia in contrasto con le disposizioni della CDPD. Condivide tuttavia il parere espresso nella perizia, secondo cui il ricovero in un reparto chiuso necessita di una verifica da parte di un'autorità indipendente per poter soddisfare i requisiti in materia di tutela dei diritti fondamentali e umani.

Sempre secondo la perizia, in futuro occorrerà promuovere modalità di supporto al processo decisionale («*supported decision-making*») o di manifestazione del consenso in via preliminare per consentire all'interessato di prendere una decisione quanto più possibile autonoma. A tale scopo si potrebbe ricorrere a mandati precauzionali o alle direttive del paziente per conoscere anche la sua opinione in merito a un'eventuale futuro ricovero in un reparto chiuso specializzato.

e. Conclusioni e raccomandazioni

Le visite effettuate dalla CNPT nelle case di riposo e di cura indicano che attualmente i ricoveri in un reparto chiuso sono al massimo previsti in un contratto di assistenza. Spesso la decisione spetta alla persona con diritto di rappresentanza. Non sempre alla documentazione personale era acclusa una diagnosi di demenza effettuata da un medico, in particolare un parere espresso in merito all'incapacità di discernimento. Non venivano quasi mai prese in considerazione misure alternative.

La CNPT si rende perfettamente conto che spesso il quotidiano nelle case di riposo e di cura è impegnativo. La priorità assoluta è garantire ai residenti assistenza e sicurezza. La CNPT è però incaricata di verificare la conformità delle misure restrittive o privative della libertà alla normativa in materia di tutela dei diritti umani. Ritene quindi sia suo compito sensibilizzare l'opinione pubblica e le competenti autorità al rispetto dei requisiti sotto il profilo dei diritti umani per quanto riguarda il collocamento nei reparti chiusi delle persone affette da demenza o prive della capacità di discernimento. Sa benissimo che i cambiamenti richiedono tempo, ma che sono necessari per tutelare i diritti degli interessati.

La CNPT evidenzia che attualmente i ricoveri nei reparti chiusi sono perlopiù disciplinati solo nei contratti di assistenza, spesso non è stata effettuata una diagnosi medica e non sono state sperimentate misure alternative. Alla lunga occorrerà evitare il collocamento in reparti chiusi e promuovere altre formule di assistenza vicine al luogo di domicilio. Fondamentalmente già oggi tali reparti andrebbero strutturati all'insegna di una maggiore apertura, ad esempio attraverso una valutazione personalizzata del rischio e misure restrittive della libertà di movimento che si avvalgono di tecnologie GPS.

1.3 Formazione interna

In linea con la sua priorità tematica, ossia la privazione della libertà, la CNPT ha deciso di organizzare a settembre il proprio ritiro annuale a Berna, nella Käfigturm, la torre fortificata che per secoli è stata una prigione. Prendendo spunto dalle visite effettuate nelle case di riposo e di cura, ha colto l'occasione per approfondire l'applicazione in Svizzera della CDPD. A differenza di altre convenzioni in materia di diritti umani, quest'ultima è stata redatta con la partecipazione attiva delle persone con disabilità secondo il principio del «*nothing about us without us*». Nel suo intervento, la responsabile del dipartimento Eguaglianza di Inclusion Handicap, Dr. iur. Caroline Hess-Klein, ha evidenziato le lacune ancora presenti nell'attuazione della Convenzione in Svizzera, ad esempio la mancata designazione da parte della Confederazione di un'autorità preposta al monitoraggio regolare dell'attuazione (art. 33 CDPD). Ha inoltre sottolineato che è la società stessa a definire che cosa si intende per incapacità di discernimento. Un aspetto interessante è costituito dal fatto che, a suo avviso, in alcuni casi la Convenzione è stata applicata meglio dai Cantoni

che dalla Confederazione. Suddivisi in gruppi, i membri della CNPT hanno messo a punto strategie atte a includere la CDPD nei diversi ambiti di attività della stessa.

Attività

2

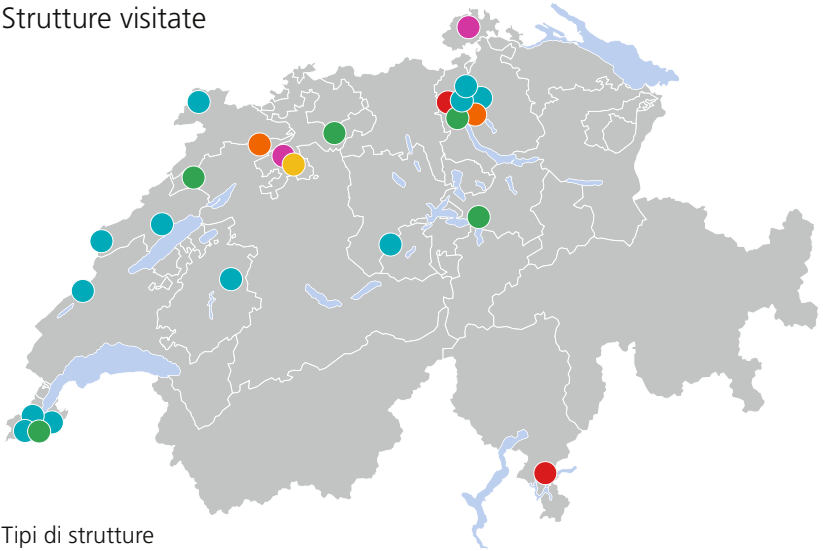
La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura ha ripreso l'ampia definizione dei luoghi di detenzione contenuta nel Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura (OPCAT). Pertanto la CNPT deve visitare periodicamente tutte le strutture in cui si trovano persone nei confronti delle quali un'autorità ha disposto misure restrittive della libertà o del movimento. Scopo delle visite è prevenire eventuali maltrattamenti e sottoporre alle autorità raccomandazioni e proposte per migliorare la situazione degli interessati. In tali occasioni la CNPT si basa sulle dichiarazioni rilasciate dagli interessati, dai collaboratori e dalla direzione delle strutture e confronta le informazioni di cui viene in possesso con i documenti rilevanti. Nell'anno in esame la CNPT ha effettuato in Svizzera visite della durata di uno, due o tre giorni in 24 strutture e ha espresso un parere sul Regolamento UE 2024/1356 (Regolamento sugli accertamenti).

2.1 Metodologia

Per legge, la CNPT è tenuta a garantire, attraverso visite periodiche, la conformità alla normativa in materia di diritti umani delle misure restrittive o privative della libertà applicate nelle strutture più disparate (art. 2 LCNPT). Per ogni visita, la CNPT determina gli aspetti da controllare specificamente per ciascuna priorità tematica e sceglie i membri della delegazione in corrispondenza al loro profilo professionale. Durante il sopralluogo, la delegazione incontra i detenuti, le persone soggette a misure di restrizione o privazione della libertà, la direzione della struttura e il personale presente. Ai sensi dell'art. 8 della LCNPT, la CNPT conduce colloqui riservati ed è vincolata al principio del «*do no harm*» che consiste nel divieto di rivelare a terzi il contenuto degli stessi. Al contempo, parte però anche dal presupposto che i collaboratori non debbano interrogare gli interessati, né i superiori il personale, sul contenuto delle conversazioni avute con la CNPT. La CNPT ringrazia della fiducia accordatale nei colloqui. Un'ulteriore essenziale fonte di informazioni è rappresentata dai documenti rilevanti per gli aspetti da controllare.

Nell'anno in esame, ben due volte la CNPT ha avuto difficoltà ad accedere a una struttura. Nel caso di una visita senza preavviso a un carcere regionale la delegazione ha dovuto spiegare nei dettagli in che cosa con-

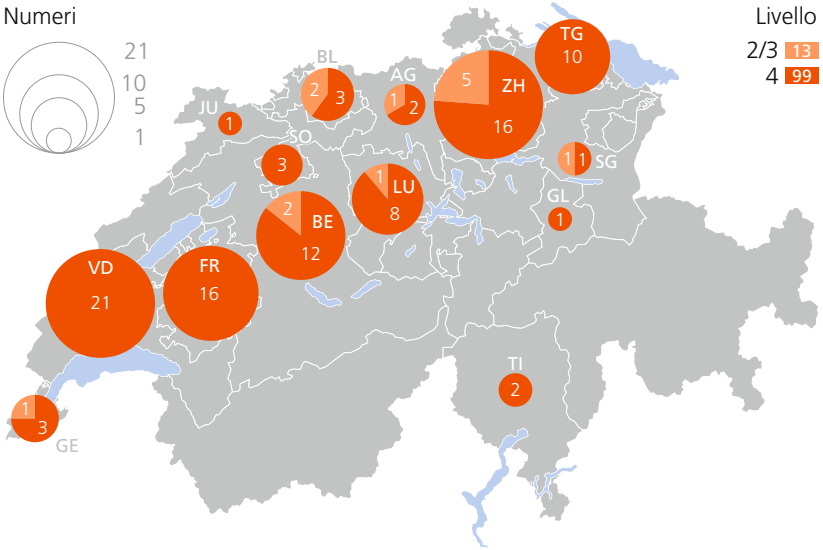
Strutture visitate



Tipi di strutture

- Centro penitenziario
- Carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri
- Posto di polizia
- Centro federale d'asilo
- Ospedale psichiatrico
- Casa di riposo e di cura

Rinvii coatti per via aerea



Ripartizione spaziale: Cantoni



siste il suo mandato prima di essere ammessa nella struttura. In un altro caso è stata costretta a contattare il Consiglio di amministrazione della casa di riposo e di cura per poter effettuare il sopralluogo già annunciato per iscritto. Per il resto le visite si sono svolte senza problemi, ossia le delegazioni sono per lo più state accolte in modo cordiale e professionale dalla direzione e dal personale delle strutture e i documenti richiesti sono stati messi a sua completa disposizione. Dopo ogni visita, la delegazione fornisce alla direzione della struttura visitata un primo feedback orale in cui riassume in maniera provvisoria le sue constatazioni e offre all'istituto una prima opportunità di esprimersi. In seguito, le osservazioni e le conclusioni della delegazione sono illustrate in un rapporto adottato dalla CNPT e le raccomandazioni sono poi sottoposte per parere alle competenti autorità. Queste ultime hanno autorizzato la pubblicazione dei rapporti e del parere dell'autorità sul sito della CNPT. La CNPT ringrazia le autorità per la collaborazione fondamentale proficua.

2.2 Numero di rinvii coatti per via aerea

Nell'anno in rassegna, la CNPT ha accompagnato 53 rinvii coatti per via aerea del livello di esecuzione 4 (art. 28 ordinanza sulla coercizione, OCoe). Nell'ambito di questi voli speciali ha monitorato 99 trasferimenti dai Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Berna, Friburgo, Ginevra, Giura, Glarona, Lucerna, San Gallo, Soletta, Ticino, Turgovia, Vaud e Zurigo. Inoltre ha accompagnato 13 trasferimenti nell'ambito di rinvii coatti dei livelli di esecuzione 2 e 3 (art. 28 OCoe) dai Cantoni di Argovia, Basilea Campagna, Berna, Ginevra, Lucerna, San Gallo e Zurigo. In diversi casi, la CNPT ha chiesto alle autorità un parere scritto per chiarire gli interventi di polizia osservati.

2.3 Numero di visite

Nell'anno in rassegna, la CNPT ha visitato in totale 24 strutture presso cui sono applicate misure di privazione o restrizione della libertà. Si tratta di una struttura psichiatrica, uno stabilimento di esecuzione delle pene e delle misure, due strutture per l'esecuzione di misure privative della libertà secondo il diritto processuale penale, tre strutture per l'esecuzione della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri, cinque case di riposo e di cura e dodici Centri federali d'asilo (CFA). Nelle strut-

ture visitate la CNPT ha verificato l'attuazione delle pertinenti disposizioni di diritto processuale penale, diritto penale, diritto civile e diritto in materia di asilo e degli stranieri nonché l'applicazione degli standard internazionali relativi ai diritti umani. Su 24 visite, 12 sono state effettuate senza preavviso. Parte dei rapporti e dei pareri sarà pubblicata nel corso del 2025.

2.4 Case di riposo e di cura

a. Résidence Les Fontenayes

A febbraio la CNPT ha visitato la casa di riposo e di cura Résidence Les Fontenayes di Saint-Imier nel Cantone di Berna, situata in un reparto dell'ospedale di Saint-Imier destinato in origine ai casi acuti. Ha constatato che i locali – eccezion fatta per un'ala in parte rinnovata – continuano ad avere un carattere fortemente nosocomiale e ha criticato le aree esterne che appaiono insufficienti. Ha raccomandato di valorizzare le aree esterne nei previsti lavori di ristrutturazione poiché la natura contribuisce notoriamente al benessere dei residenti. Ha apprezzato il comportamento rispettoso ed empatico tenuto dal personale che si occupa della cura e dell'assistenza dei residenti. Ha espresso gravi perplessità circa l'assistenza medico-infermieristica prestata: infatti, benché la struttura sia inserita in un complesso ospedaliero, le visite specialistiche sono rare e l'assistenza medica in parte inadeguata. La CNPT ha sottolineato che gli anziani hanno diritto alla migliore salute possibile e ha raccomandato di potenziare urgentemente le capacità mediche in modo da garantire visite specialistiche periodiche nonché opportuni esami e trattamenti.

b. Fondation Butini: Butini Village e Butini Patio

Tra febbraio e marzo la CNPT ha visitato, nel Cantone di Ginevra, due case di riposo e di cura, Butini Village e Butini Patio, appartenenti alla stessa fondazione. I due moderni edifici sono costituiti da spazi ampi e luminosi in cui è facile orientarsi, anche grazie all'arredamento e all'uso dei colori. Le unità dispongono esclusivamente di grandi stanze singole dotate di servizi privi di barriere. La CNPT ha apprezzato la forte sensibilizzazione del personale alla tematica delle misure restrittive della libertà di movimento – e quindi l'impiego accorto di queste ultime – nonché la documentazione dettagliata in merito. Ha valutato positivamente anche il manuale conse-

gnato ai residenti all'atto dell'ammissione che contiene, tra l'altro, informazioni sulle modalità di presentazione di reclami e rimostranze. La CNPT ha tuttavia raccomandato l'introduzione di un registro dei reclami pervenuti in cui indicare anche le misure adottate. Butini Patio è una struttura specializzata che ospita pazienti affetti dal morbo di Alzheimer o da patologie analoghe. La CNPT ritiene che si tratti di un reparto chiuso. Ha constatato che ai soggetti che soffrono di demenza viene offerta un'assistenza specializzata con un taglio interdisciplinare e personalizzato in cui vengono coinvolti sistematicamente anche i parenti. Ha apprezzato l'esistenza di un sistema volto a prevenire gli episodi di violenza e ha accolto con soddisfazione, nei colloqui di feedback, la notizia che dopo la visita, seguendo le sue raccomandazioni, si sia cercato di sensibilizzare l'intero personale a questa tematica.

c. Alters- und Pflegeheim Wiesliacher Oekas

Ad aprile la CNPT ha visitato, nel Cantone di Zurigo, la casa di riposo e di cura Wiesliacher Oekas, che dispone di un reparto chiuso destinato alle persone affette da demenza. Per poter uscire dal reparto si deve digitare un codice. È una struttura nuova, accogliente e luminosa in cui, oltre all'infrastruttura moderna, colpiscono in particolare la palestra, la piccola biblioteca e la zona dedicata al wellness. Nel corso della visita è stato fatto ripetutamente cenno alla CNPT dell'elevato tasso di avvicendamento dei collaboratori e della mancanza di personale specializzato. Quest'ultima ha fatto notare in proposito che la scarsità o l'insufficienza di personale qualificato può compromettere la tutela dei diritti umani e ha raccomandato l'adozione di misure volte a stabilizzare l'organico. Nei colloqui di feedback tenutisi a novembre la direzione della casa di riposo e di cura ha spiegato che, dopo la visita, la situazione era migliorata. In linea di massima, la CNPT ha criticato la somministrazione occulta di farmaci e ha sottolineato che dovrebbe essere limitata a casi eccezionali e avvenire con il consenso della persona con diritto di rappresentanza. Ha constatato che la somministrazione di farmaci triturati non era stata documentata e ha raccomandato di stabilirne sistematicamente le modalità e le ragioni, in modo che sia chiaro se il paziente le assume con cognizione di causa in questa forma per difficoltà di deglutizione o se si tratta di una somministrazione occulta autorizzata dalla persona con diritto di rappresentanza. La CNPT ha raccomandato di verificare periodicamente la legittimità delle misure restrittive della libertà di movimento adottate e di aggiungere alla prima decisione in merito l'indicazione dei rimedi giuridici.

d. Alterszentrum Heideweg

A giugno la CNPT ha visitato, nel Canton Svitto, l'istituto per anziani Heideweg, che dispone di un reparto chiuso destinato alle persone affette da demenza. Anche in questo reparto, per poter entrare o uscire occorre digitare un codice o essere in possesso di un badge. Affacciata sul Lago dei Quattro Cantoni, la struttura gode di una splendida vista anche sulle montagne circostanti. L'edificio comprende due ali, una più vecchia e una più moderna. I residenti alloggiano in stanze singole che è possibile chiudere a chiave. La CNPT ha apprezzato la grande sensibilità dimostrata dalla direzione e dal personale di cura nei confronti di un tema delicato come quello dell'impiego delle misure restrittive della libertà di movimento e ha constatato che l'autonomia degli interessati costituisce una priorità nel quotidiano. Ha però ricordato che, secondo le prescrizioni di legge, il ricorso a tali misure deve essere documentato in modo esauriente e tracciabile e ha raccomandato di aggiungere alla prima decisione in merito l'indicazione dei rimedi giuridici.

e. Alterszentrum Sunnepark e Demenzzentrum Lindenpark

A settembre la CNPT ha visitato, nel Cantone di Soletta, l'istituto per anziani Sunnepark di Egerkingen e l'istituto per la cura della demenza Lindenpark di Balsthal, entrambi gestiti dalla cooperativa Genossenschaft für Altersbetreuung und Pflege Gäu. Ha apprezzato che il team incaricato di organizzare le attività quotidiane nell'istituto per anziani di Sunnepark proponesse, una volta alla settimana, anche un programma serale che, soprattutto per i residenti che non ricevevano mai, o solo di rado, visite dei parenti, rappresenta un momento di socialità davvero prezioso. Il giorno del sopralluogo nell'istituto per anziani Lindenpark, che comprende solo reparti chiusi, è stata messa la coperta Zewi a tre residenti. L'utilizzo di questa misura comporta dei rischi che non sono proporzionati allo scopo da raggiungere, pertanto la CNPT ha raccomandato di evitarlo. La delegazione ha inoltre notato che nell'istituto per la cura della demenza di Lindenpark erano state predisposte più misure restrittive della libertà di movimento insieme, specialmente nel caso di pazienti problematici. La CNPT ha quindi raccomandato di prevedere sufficiente personale appositamente formato per rispondere alle esigenze dei soggetti affetti da grave demenza, di ridurre in generale il ricorso alle misure restrittive della libertà di movimento e di non impiegarne diverse contemporaneamente. Riguardo all'assistenza sanitaria, ha constatato la presenza di un notevole numero di

medici in entrambe le strutture. Ha raccomandato di promuovere lo scambio tra medici, infermieri e farmacie per facilitare la garanzia della qualità ed evitare prescrizioni inadeguate di farmaci.

2.5 Strutture psichiatriche

a. Klinik der Psychiatrischen Dienste der Solothurner Spitäler

Ad ottobre la CNPT ha visitato la Clinica dei servizi psichiatrici degli ospedali di Soletta situata in Weissensteinstrasse. Ha constatato che in entrambi i reparti di gerontopsichiatria, in particolare in quello destinato ai pazienti affetti da demenza, i soggetti venivano immobilizzati spesso e volentieri per periodi prolungati con l'ausilio di cinture addominali, cavigliere o poltroncine con tavolino. Tra le ragioni del ricorso a queste misure figurano la carenza di personale e le infrastrutture insufficienti. La CNPT ha raccomandato di evitare le immobilizzazioni dei pazienti affetti da demenza che vanno sostituite, invece, da metodi più blandi e idonei a far fronte a comportamenti problematici. Laddove siano inevitabili, le immobilizzazioni devono durare il minimo necessario. La carenza di personale non costituisce una valida giustificazione. La CNPT ha inoltre constatato che la struttura architettonica del reparto non risponde alle esigenze dei soggetti affetti da demenza. Mancano le attrezzature per eseguire esercizi ciclici e un giardino riservato a questi pazienti, i corridoi sono angusti e strapieni e in genere le stanze a più letti non dispongono di bagno o doccia propri. La CNPT ha raccomandato la creazione di un contesto adatto a tali pazienti che garantisca la tutela dei diritti umani. Nella psichiatria acuta, gli isolamenti duranosvariati giorni e, in alcuni casi, addirittura dieci con brevi interruzioni. La CNPT ha raccomandato di evitare l'isolamento per più di 24 ore. Ha valutato positivamente il fatto che il ricovero medico a scopo di assistenza non possa superare le 72 ore, trascorse le quali deve essere eseguita automaticamente una verifica immediata, sul piano giuridico, da parte delle autorità per la protezione dei minori e degli adulti. Ha apprezzato anche il fatto che la sala di isolamento sia dotata di un muro su cui poter disegnare o scrivere con il gesso.

2.6 Centri federali d'asilo

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) accoglie i richiedenti l'asilo in appositi centri federali d'asilo (CFA) temporanei in sei regioni d'asilo. Il

loro numero varia in base alle forti oscillazioni dei flussi migratori. Ad ottobre la SEM ha annunciato la chiusura di nove centri, tra cui la sala polifunzionale di Dübendorf e l'impianto della protezione civile di Plan-les-Ouates, due strutture sulle quali si erano appuntate le critiche della CNPT nel 2024. La chiusura interessa pure il centro federale d'asilo di Bure, dove la CNPT aveva rilevato diverse buone pratiche.

Nell'anno in rassegna la CNPT ha visitato 12 centri federali d'asilo della Svizzera occidentale e della regione di Zurigo, ivi compresi quelli dei due aeroporti. Si è trattato di visite senza preavviso della durata di uno o due giorni, a seconda della grandezza del centro.

a. Regione d'asilo Svizzera occidentale

Alla luce delle visite effettuate da febbraio a giugno 2024, anche nei centri federali d'asilo della Svizzera occidentale, la CNPT ha ritenuto problematica la situazione di quelli allestiti, nel Cantone di Ginevra, negli impianti della protezione civile di Thônex e di Plan-les-Ouates, soprattutto in considerazione del fatto che i limiti di capienza degli altri alloggi non erano stati ancora raggiunti. Tali alloggi sotterranei sono problematici dal punto di vista dei diritti umani poiché mancano la luce naturale e l'aria. Durante la visita del centro federale d'asilo dell'aeroporto di Ginevra, la CNPT ha constatato che almeno una persona oggetto di una decisione di allontanamento passata in giudicato vi aveva trascorso 157 giorni, quindi molti più dei 60 previsti dalla legge. La CNPT ha raccomandato alle autorità ginevrine di prevedere, in tali evenienze, una sistemazione alternativa che tuteli il diritto alla libertà e alla sicurezza.

Secondo le informazioni disponibili, nel 2024 nella regione d'asilo Svizzera occidentale sono stati eseguiti di rado fermi nel locale di sicurezza, che in genere è privo di finestre – quindi di luce naturale –, di bagno, di acqua corrente e non prevede la possibilità di sedersi o distendersi. Invece, nel centro federale d'asilo di Boudry, in alcuni casi, in seguito all'insorgere di diverbi, i richiedenti l'asilo sono stati portati nell'anticamera del locale di sicurezza, ma non ne è stato documentato l'uso informale. La CNPT ha raccomandato di documentare in modo esauriente tali episodi, migliorare le condizioni materiali dei locali di sicurezza e formare accuratamente il personale delle aziende di vigilanza. Ha inoltre mosso critiche al servizio di assistenza medica prestato soprattutto nel centro Les Verrières che, pur disponendo di valide attrezzature, non ha al suo attivo competenze spe-

cialistiche per la cura delle dipendenze e, di conseguenza, non può rispondere in maniera adeguata alle esigenze dei richiedenti l'asilo che ne sono affetti. La CNPT ha raccomandato a questo centro in particolare di focalizzarsi maggiormente sulla limitazione dei danni provocati da tali patologie. Nei centri federali d'asilo di Giffers e Vallorbe alcune famiglie con bambini hanno riferito di non sentirsi al sicuro soprattutto a causa dei frequenti scontri fisici tra adulti di genere maschile non accompagnati che richiedono l'asilo, viaggiano da soli e affetti da dipendenza.

La CNPT ha individuato svariati ottimi esempi di altri centri da prendere a modello. In particolare, ha apprezzato le numerose attività organizzate a Bure, gli spazi comuni ben strutturati a Giffers e l'uso della palestra come punto di aggregazione a Bure. Tutti i centri federali d'asilo della regione che accolgono donne disponevano di aree in cui potersi appartare. Inoltre, i centri di Bure e dell'aeroporto di Ginevra offrivano la possibilità di prepararsi da mangiare oppure di utilizzare il trasporto pubblico gratuitamente (Bure) o a tariffe agevolate (Giffers), il che semplificava gli spostamenti.

b. Regione d'asilo Zurigo

Dalle visite effettuate da ottobre 2024 a gennaio 2025 nei quattro centri federali d'asilo della regione di Zurigo è emerso che nel 2024 sette persone sono rimaste all'aeroporto di Zurigo per più dei 60 giorni previsti dalla legge, con periodi di permanenza compresi tra 61 e 75 giorni. Anche in questo caso la CNPT ha raccomandato di individuare alloggi alternativi che tutelino il diritto degli interessati alla libertà e alla sicurezza. I litigi che si verificavano quotidianamente nel centro federale d'asilo di Zurigo tra uomini spesso affetti da dipendenze contribuivano a creare un sentimento di insicurezza tra famiglie con bambini e donne sole che invece, pur in circostanze simili, non si notava ad Embrach. In occasione della visita effettuata in questo centro la CNPT ha tuttavia constatato che il personale addetto alla vigilanza domandava sistematicamente ai richiedenti l'asilo, prima di trasferirli nel locale di sicurezza, di spogliarsi fino a rimanere in mutande e maglietta, li sottoponeva a una perquisizione corporale e li lasciava in questa tenuta per tutta la durata della loro permanenza nel suddetto ambiente. La CNPT ha ravvisato in tale pratica un trattamento degradante ai sensi dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). In questo stesso centro venivano tradotti nel locale di sicurezza anche minorenni di età superiore ai 15 anni. La CNPT ha constatato notevoli differenze tra i diversi centri federali d'asilo nell'uso di tale locale. Ad esempio, nel

2024 a Embrach è stato utilizzato 17 volte, a Zurigo mai. La CNPT ha ricordato la sua raccomandazione di non portarvi i minorenni e ha segnalato che le condizioni materiali degli ambienti lasciano molto a desiderare. Ha inoltre criticato i controlli quotidiani effettuati nelle stanze: si è detta scettica sull'opportunità di incaricare il personale addetto alla vigilanza e all'assistenza di eseguirli regolarmente nelle camere da letto anche in assenza di sospetti e contraria a farli realizzare di notte. Ha valutato positivamente la presenza nel centro di Embrach di una cucina professionale in cui i richiedenti l'asilo possono lavorare, una possibilità che non viene offerta a Zurigo, benché se ne sia già parlato. In tutti i centri della regione esistono negozi di abbigliamento in cui i richiedenti l'asilo possono scegliere e provare i capi da indossare, una prassi giudicata favorevolmente dalla CNPT.

2.7 Polizia cantonale

a. Polizia di Sciaffusa

A maggio la CNPT ha visitato la centrale di polizia di Sciaffusa e il posto di polizia di Reiat nel Comune di Thayngen. Durante il sopralluogo la CNPT si è recata anche nel carcere cantonale di Sciaffusa per parlare con i detenuti delle esperienze vissute con la polizia locale. La CNPT ha accolto con favore la prassi di quest'ultima di immobilizzare i detenuti durante il trasporto con veicoli di servizio solo dopo aver effettuato una valutazione individuale del rischio. Ha apprezzato il fatto che, al momento dell'arresto, venga comunicato subito oralmente e mediante schede informative esaurienti il diritto di essere rappresentati da un avvocato e di avvertire parenti o terze persone. Ha però constatato che durante il trasporto in cellulare vengono sistematicamente immobilizzati. La CNPT ha raccomandato di rinunciare a questa pratica. Ha inoltre ricordato che, in linea di massima, le manette devono essere tolte per gli interrogatori o le visite mediche. Si è mostrata critica nei confronti della procedura adottata regolarmente dalla Polizia di Sciaffusa di far spogliare del tutto le persone per eseguire le perquisizioni corporali senza valutare i rischi caso per caso e di chiedere loro contestualmente di chinarsi e tossire. Ha inoltre notato che non viene appurata la capacità dell'individuo di sopportare la detenzione né il rischio di suicidio. Ha raccomandato di fissare regole chiare e precise in merito e di documentare tutte le entrate e le uscite dalle celle anguste della centrale di polizia, che non soddisfano i requisiti in materia di tutela dei diritti umani, per far sì che i detenuti vi restino il meno possibile.

b. Polizia cantonale di Soletta

Ad agosto e settembre la CNPT ha visitato i posti di polizia regionale della polizia cantonale di Soletta di Breitenbach, Egerkingen, Grenchen, Olten e Soletta e ha effettuato colloqui con i detenuti delle carceri giudiziarie di Soletta e Olten. La CNPT ha valutato positivamente il fatto che chi veniva fermato fosse immediatamente informato dei propri diritti all'arrivo al posto di polizia con l'ausilio di schede dettagliate. Analogamente ha apprezzato l'esistenza di una direttiva sul comportamento da tenere con i minorenni e di un regolamento interno che estende la norma penale contro le discriminazioni razziali. Ha inoltre constatato che, in linea di massima, i detenuti non erano ammanettati né durante la permanenza nelle celle d'attesa né durante l'interrogatorio. Ha invece criticato le dimensioni delle celle, che sono davvero anguste e non soddisfano i requisiti in materia di tutela dei diritti umani. Ha raccomandato di documentare regolarmente le entrate e le uscite da queste ultime in modo che le persone vi soggiornino il meno possibile. Ha infine constatato che, di solito, gli adulti venivano ammanettati dietro la schiena nei veicoli di servizio e sistematicamente durante gli spostamenti in cellulare. Ha ricordato che l'immobilizzazione deve avvenire sulla scorta di un'analisi individuale del rischio e ha raccomandato di rinunciare durante il trasporto in cellulare. Per motivi di sicurezza nel traffico occorre sempre evitare di ammanettare il detenuto dietro la schiena.

2.8 Strutture per l'esecuzione delle pene

a. Justizvollzugsanstalt Pöschwies

A settembre e a novembre la CNPT ha effettuato due visite nel penitenziario di Pöschwies nel Cantone di Zurigo, focalizzandosi sul reparto esecuzione speciale orientata alla sicurezza. Ha ricordato che, per essere conforme alla normativa in materia di diritti umani, l'isolamento è ammesso se il soggetto in questione ha interazioni significative con altre persone per almeno due ore al giorno («*meaningful contact*»). Alla luce degli standard internazionali, la CNPT ha fatto notare che, una volta disposta, la detenzione nel reparto di sicurezza deve essere rivalutata dopo un mese e, in seguito, ogni tre mesi. Ha inoltre sottolineato che la detenzione nel reparto di sicurezza 1 va evitata in presenza di disturbi psichici se rischia di aggravarli. Il motivo della detenzione non deve essere il disturbo psichico. La

CNPT ha apprezzato la presenza sul posto di una psichiatra durante la settimana. Ha altresì constatato le numerose possibilità di entrare in contatto con il mondo esterno offerte ai detenuti. Ha invece ritenuto sproporzionata la pratica di controllare sistematicamente la loro corrispondenza postale. Ha anche verificato le condizioni materiali dei 22 detenuti sottoposti a internamento, che non sono molto diverse da quelle del normale regime carcerario. Tuttavia, il penitenziario di Pöschwies mira a migliorare le condizioni di internamento con vari progetti che però alla data della visita non erano ancora stati realizzati.

2.9 Strutture per la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri

a. Prison régionale de Moutier

Durante la visita effettuata a gennaio nel carcere regionale di Moutier nel Cantone di Berna la CNPT ha constatato che la struttura – in origine un penitenziario – non risponde ai requisiti di carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri. Ha riscontrato che i giovani maschi di età superiore ai 15 anni, seppur di rado detenuti qui, vi restano svariate settimane. La separazione obbligatoria si traduce *de facto* in isolamento, il che è stato considerato un aspetto problematico. Anche la presenza di donne ha suscitato critiche: infatti, giacché sono in numero ridotto, devono essere necessariamente tenute in isolamento. La CNPT ha raccomandato di non accogliere nella struttura di Moutier per la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri minori né accompagnati né non accompagnati (neanche laddove la legge lo consenta) e neppure donne. Ha apprezzato la disponibilità, più ore al giorno, di un collegamento Internet per gli iPad che facilita la comunicazione con i parenti e ha raccomandato di rinunciare all'arresto come misure disciplinari. Il Consigliere di Stato ha preso atto, nel suo parere, delle raccomandazioni della CNPT e ha indicato che alcune di esse sono già state attuate o che sono stati previsti gli adeguamenti necessari. Nel complesso però l'impressione è che sia sulla difensiva. Ha infatti sostenuto che diverse raccomandazioni andavano al di là dello scopo effettivo della prevenzione della tortura e che alcune di esse sono difficilmente comprensibili, ad esempio la richiesta di poter utilizzare un proprio telefono cellulare, benché sia già disponibile l'accesso gratuito alla rete WLAN e agli iPad.

b. Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA)

A febbraio la CNPT ha visitato il Centro di carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri dell'aeroporto di Zurigo. In tale occasione ha constatato che la struttura veniva utilizzata esclusivamente per la carcerazione amministrativa, rispettando quindi l'obbligo di separare la detenzione penale da quella amministrativa. Tuttavia, la presenza di filo spinato, finestre provviste di inferriate, porte nelle celle e cancelli sbarrati conferisce alla struttura un marcato carattere carcerario. In sintesi, la CNPT ha apprezzato gli sforzi compiuti dalla direzione per cercare di colmare le lacune esistenti adottando misure alternative, così come la prossima introduzione di un accesso illimitato alla rete WLAN dai tablet nell'ambito di un progetto pilota volto a migliorare i contatti con il mondo esterno. Ha criticato il fatto che spesso le donne sono tenute in isolamento perché la scarsa presenza femminile rende difficile raggrupparle in un alloggio comune. Ha ritenuto questa pratica sproporzionata e ha raccomandato di individuare soluzioni alternative. Ha inoltre considerato inadeguato il ricorso a misure disciplinari come l'arresto, soprattutto in riferimento all'obbligo di indossare abiti realizzati in tessuti antistrappo che in alcuni casi possono rappresentare un trattamento degradante. Ha giudicato favorevolmente la creazione di un reparto destinato agli uomini con specifiche esigenze, una decisione, questa, motivata dal crescente numero di persone affette da disturbi psichiatrici che si trovano in carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri e dalle capacità limitate degli ospedali psichiatrici. Nel parere del Cantone di Zurigo erano già stati affrontati alcuni dei punti sollevati e previsti i necessari adeguamenti, con notevole soddisfazione della CNPT.

c. Reparto per la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri del Carcere Giudiziario La Farera

A marzo la CNPT ha visitato il reparto per la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri del Carcere Giudiziario La Farera nel Canton Ticino e ha constatato che non veniva rispettata la rigida separazione tra carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri e altre forme di detenzione, ad esempio la carcerazione preventiva. In particolare, a causa del sovraffollamento, nella stessa cella erano sistemate persone per le quali erano previste diverse forme di detenzione. La CNPT ha ricordato in proposito che la mancata separazione tra diverse forme di detenzione è in contrasto con gli standard internazionali e il diritto svizzero e ha ritenuto

inaccettabile la permanenza in cella per più di 23 ore al giorno. Pertanto, ha raccomandato di evitare d'ora in poi la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri nel Carcere Giudiziario La Farera poiché il carattere carcerario e le altre condizioni della struttura non garantiscono il rispetto degli standard richiesti.

2.10 Parere sul meccanismo di monitoraggio

Il Regolamento UE 2024/1356 (Regolamento sugli accertamenti) del Patto UE sulla migrazione e l'asilo prevede, all'art. 10, la creazione di un meccanismo di monitoraggio indipendente volto ad assicurare il rispetto dei diritti umani durante la procedura di accertamento delle persone in arrivo. Nell'ambito di quest'ultima, al meccanismo di monitoraggio sono assegnati ampi compiti: deve infatti garantire il rispetto da parte delle autorità del principio di non respingimento, l'accesso alla procedura di asilo e l'individuazione dei soggetti particolarmente vulnerabili. Il meccanismo deve inoltre assicurare il trattamento delle accuse comprovate di violazione dei diritti fondamentali nelle pertinenti attività in relazione agli accertamenti, al fine di avviare, ove necessario, indagini su tali accuse. Il nuovo meccanismo di monitoraggio da istituire e il mandato conferito dalla legge alla CNPT hanno molti punti in comune. Ad esempio, chi presenta richiesta di protezione può essere detenuto durante la procedura di accertamento per un lasso di tempo che va dai tre ai sette giorni. A novembre la CNPT ha espresso un parere in cui ne ha indicato gli elementi essenziali. La CNPT li ritiene fondamentali per creare un meccanismo di monitoraggio efficace e garantire quindi l'effettivo rispetto dei diritti fondamentali e umani degli interessati: 1) funzionare in maniera indipendente; 2) rispettare il principio del «*do no harm*» ed essere conforme ai requisiti pertinenti di tutela dei diritti umani, con particolare riferimento alla salvaguardia dell'interesse superiore del minore; 3) avvalersi delle competenze necessarie in fatto di monitoraggio della tutela dei diritti umani; e 4) essere dotato di risorse sufficienti e di personale adeguato.

Contatti

3

Il dialogo e una valida rete di contatti rivestono un'importanza fondamentale ai fini dell'azione preventiva svolta dalla CNPT. In ultima analisi, è dal confronto con i responsabili che dipende l'attuazione delle sue raccomandazioni. Nell'anno in rassegna la Presidente della CNPT ha incontrato il Consigliere federale neoeletto e la nuova Segretaria generale del DFGP. Inoltre, gli stretti contatti e lo scambio costante con numerosi protagonisti della scena nazionale e internazionale le consentono di condurre un'analisi critica del proprio lavoro. La Segreteria ha risposto a un centinaio di richieste di singoli cittadini. Nello svolgimento della sua azione preventiva viene infatti sostenuta dalle segnalazioni che riceve regolarmente dai privati.

3.1 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)

Ad aprile si è tenuto il primo incontro tra la Presidente della CNPT e Nora Bertschi, Segretaria generale del DFGP, durante il quale sono state individuate le attuali priorità tematiche e le difficoltà finanziarie della CNPT. La Segretaria generale ha mostrato comprensione per le richieste avanzate dalla Presidente e le ha confermato il supporto della DFGP.

A giugno la Presidente è stata ricevuta dal consigliere federale Beat Jans con il quale ha affrontato alcuni aspetti problematici dei rinvii coatti.

3.2 Scambio di idee su tematiche specifiche

a. Case di riposo e di cura

Ad aprile la CNPT è stata invitata dalla Segreteria della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) a partecipare a un incontro di lavoro per conoscere la sua posizione in merito alle misure restrittive della libertà di movimento utilizzate nelle case di riposo e di cura. Sulla stessa tematica era incentrato l'intervento tenuto dalla CNPT in una riunione a distanza organizzata a maggio con i membri della Società svizzera per la gestione della qualità nel settore sanitario (*Schweizerische Gesellschaft für Qualitätsmanagement im Gesundheitswesen*).

A novembre sono stati presentati al comitato consultivo esterno per le case di riposo e di cura i punti salienti della perizia sul ricovero delle persone prive della capacità di discernimento nei reparti chiusi delle case di riposo e di cura effettuata dall'istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna. Il comitato consultivo l'ha ritenuta, sul piano contenutistico, interessante e rilevante. Composto da esperti di vari settori, tra cui istituti per anziani, istituti per persone con disabilità, uffici reclami per i residenti ed etica, il comitato è un organo consultivo della CNPT al quale è affidato il compito di garantire l'attuabilità e la praticabilità delle sue raccomandazioni.

b. Migrazione

Anche nell'anno in esame la scelta degli interlocutori in materia di migrazione è stata caratterizzata da una notevole varietà. Tra questi figurano una Consigliera di Stato, parlamentari, collaboratori della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), la Segreteria della Commissione federale della migrazione (CFM), collaboratori di organizzazioni non governative e delle rappresentanze legali di persone sottoposte a rinvio coatto.

Si sono tenuti regolari scambi con i rappresentanti del SEM per affrontare i problemi riscontrati nei centri federali per richiedenti l'asilo. In agosto la presidente della CNPT ha incontrato il vicedirettore del SEM responsabile del settore di direzione Cooperazione internazionale. In primavera la Commissione ha condiviso con il vicedirettore del settore di direzione dei centri federali per richiedenti l'asilo le sue impressioni sulle visite effettuate nella regione di asilo del Ticino e della Svizzera centrale. In autunno le impressioni raccolte durante le visite nella regione di asilo della Svizzera romanda sono state comunicate in loco, a Boudry. Le raccomandazioni della CNPT sono state giudicate costruttive.

A novembre la CNPT è stata sentita dalla sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CDG-N). Nel 2022 era già stata audita in merito ad aspetti relativi alla tutela dei diritti umani nei centri federali d'asilo.

Nell'ambito del monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea la CNPT è costantemente in contatto con l'Ambito direzionale Cooperazione internazionale della SEM, e in particolare con la Divisione Ritorno. A gennaio la Presidente ha avuto un incontro bilaterale con OSEARA SA, responsabile dell'assistenza medica durante i rinvii coatti per via aerea. A marzo la CNPT

ha discusso con il Comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti del DFGP incaricato di esprimere un parere in merito alle constatazioni effettuate e all'attuale necessità di intervento in materia di rinvii coatti. Il Comitato tecnico viene incaricato di volta in volta dal Capo del DFGP di esprimere un parere in merito al rapporto annuale della CNPT sui rinvii coatti per via aerea.

Ad aprile la CNPT si è confrontata con la *Commission des visiteurs officiels* del Gran Consiglio del Cantone di Ginevra. I parlamentari si sono mostrati particolarmente interessati a uno scambio sulle attività di monitoraggio della CNPT.

A luglio la CNPT si è incontrata con la Polizia cantonale di San Gallo per chiarire la fattispecie relativa a un rinvio coatto osservato dei livelli di esecuzione 2 e 3. Inoltre, a novembre la CNPT è stata invitata dalla Polizia cantonale di Friburgo per una formazione continua interna nell'ambito dei rinvii coatti. La partecipazione a iniziative del genere costituisce per la CNPT un'occasione gradita per presentare le proprie raccomandazioni e illustrarne i fondamenti giuridici. Alcuni membri della CNPT hanno altresì partecipato in veste di relatori alle formazioni continue tenutesi a Ginevra e a Kreuzlingen per le scorte di polizia. In tale sede hanno illustrato le procedure seguite dagli osservatori durante il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea. A novembre la Segreteria si è confrontata, nel quadro di una formazione continua annuale, con i responsabili delle unità operative (Einsatzleiter, «EL+») su esempi pratici relativi ai rinvii coatti per via aerea. La CNPT ha apprezzato il dialogo aperto e lo scambio proficuo.

A giugno, nell'ambito delle visite effettuate presso strutture di carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri, la CNPT ha incontrato la Consiglieria di Stato competente per il Cantone di Ginevra. La CNPT aveva richiesto un incontro bilaterale per affrontare il tema delle condizioni di detenzione nelle strutture di Favra e Frambois, ma il risultato è stato piuttosto deludente poiché non sono stati prospettati cambiamenti di rilievo.

c. Esecuzione delle pene

A febbraio una delegazione della CNPT ha incontrato la Consiglieria di Stato responsabile del Canton Giura e i suoi collaboratori per discutere delle condizioni materiali di detenzione nel carcere di Porrentruy di cui, a

seguito di una visita effettuata nell'agosto 2023, la CNPT aveva raccomandato la chiusura, annunciata poi a gennaio 2024 dal governo giurassiano.

Ad aprile si è svolto l'incontro annuale della CNPT con il Presidente e il Capo della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), in cui ha affrontato gli aspetti problematici, sotto il profilo della tutela dei diritti umani, dei rinvii coatti per via aerea nonché del fermo di polizia.

Alcune organizzazioni cantonali e nazionali per i diritti umani sono state invitate, a maggio, dall'allora Consigliere di Stato ginevrino competente e, a dicembre, dalla neoeletta Consigliera di Stato, per discutere nella *Commission consultative sur les droits humains* degli ultimi sviluppi del fermo di polizia e dell'esecuzione del diritto penale nel Cantone di Ginevra. Anche le condizioni della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri sono state una priorità tematica, alla luce delle sentenze del tribunale amministrativo ginevrino (*Tribunal administratif de première instance du canton de Genève*) sulle condizioni materiali di detenzione nella struttura di Favra.

A maggio e ad ottobre le direttrici e i direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) nonché il Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP) hanno organizzato una serie di tavole rotonde sul tema dell'assistenza sanitaria nell'ambito dell'esecuzione delle pene. In occasione di questo confronto la CNPT ha relazionato sulle sue attuali priorità tematiche in materia.

A novembre la CNPT è stata invitata a intervenire a Vienna alla Conferenza europea sulla promozione della salute per uno scambio sugli standard dell'assistenza sanitaria in carcere. Scopo della conferenza, giunta ormai alla tredicesima edizione, a cui ha partecipato uno dei membri della CNPT, era verificare l'applicazione degli standard fisici, psichici e sociali dell'assistenza sanitaria nell'esecuzione delle pene e discutere degli ostacoli e delle modalità di attuazione.

A novembre una delegazione della CNPT ha incontrato il Comitato della Conferenza dei direttori dei servizi penitenziari cantonali (CDSPC) per chiarire ancora una volta, in un dialogo aperto, la portata del mandato e la metodologia di lavoro della CNPT e rispondere alle domande in merito. Le erano infatti state mosse critiche dopo che aveva sottoposto, nell'ambito

di un sondaggio, un questionario dettagliato alla direzione e al servizio sanitario di 41 strutture.

3.3 Collaborazione con organi per la salvaguardia dei diritti umani

a. Nazioni Unite

A settembre il Sottocomitato dell'ONU per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CPT) si è interessato all'eventuale applicazione extraterritoriale del Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura (OPCAT) in caso di carcerazione di detenuti in altri Paesi e ha avviato un sondaggio su meccanismi nazionali di prevenzione (MNP). In questo contesto la Segreteria si è confrontata con la direttrice del Cantone di San Gallo sulla questione della sistemazione nelle carceri cantonali di soggetti giudicati nel Principato del Liechtenstein.

A novembre il gruppo regionale europeo dell'SPT ha organizzato un webinar sull'indipendenza degli MNP, nel quale la Segreteria ha illustrato le principali sfide che la CNPT deve raccogliere in tale ambito. Nel dibattito in seduta plenaria che ne è seguito i maggiori rischi per l'indipendenza e l'efficacia dei meccanismi nazionali di prevenzione sono stati individuati soprattutto nell'influenza della politica, nella mancanza di autonomia finanziaria e nelle risorse insufficienti.

b. Consiglio d'Europa

Poco prima della visita *ad hoc* del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CPT) effettuata a marzo in Svizzera, la CNPT ha partecipato a una riunione online con due membri della delegazione del CPT per discutere delle pratiche problematiche utilizzate attualmente dalle polizie cantonali.

L'European NPM Forum, un progetto congiunto del Consiglio d'Europa e della Ue, organizza ogni anno diversi incontri sia in presenza che a distanza per promuovere lo scambio di esperienze tra MNP. A giugno l'appuntamento era a Strasburgo, dove si è affrontato il tema della tutela dei diritti umani per quanto riguarda le condizioni materiali di carcerazione

preventiva, nonché quello della carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri e della gestione della radicalizzazione in carcere.

c. Meccanismi nazionali di prevenzione (MNP)

A maggio il vicepresidente è intervenuto in una riunione online tenutasi in Sudamerica a cui hanno preso parte diversi meccanismi nazionali di prevenzione (*Reunión de Trabajo sobre Prevención de la Tortura en el Contexto de Movilidad Humana en América Latina*) per condividere la vasta esperienza che vanta la CNPT in materia di tutela dei diritti umani nei rinvii coatti per via aerea.

Dal 14 al 17 maggio 2024 la capo supplente della Segreteria ha partecipato a Dakar a un seminario di perfezionamento professionale organizzato dall'*Association pour la prévention de la torture* (APT) per il MNP senegalese (*Observateur national des lieux de privation de liberté, ONLPL*) con l'obiettivo di consolidare le competenze dei membri dell'ONLPL. In particolare, ci si è soffermati sulla tutela dei diritti umani nella detenzione dei soggetti vulnerabili, sulla metodologia delle visite e sulla rielaborazione scritta di queste ultime. Nell'ambito del confronto la capo supplente della Segreteria ha accompagnato una delegazione dell'ONLPL in un sopralluogo in un penitenziario maschile di Dakar.

A fine maggio si è tenuta una riunione a distanza con il Difensore civico dei diritti umani (*Public Defender of Human Rights*) della Slovacchia, e relativi collaboratori, al quale è stato affidato il compito di creare il meccanismo nazionale di prevenzione. Il Paese ha ratificato l'OPCAT nel settembre 2023. Il Difensore civico dei diritti umani è apparso quindi particolarmente interessato all'organizzazione e al modus operandi della CNPT.

Nell'ambito di un confronto organizzato a Ginevra dall'APT con l'istituzione impegnata in Camerun nella tutela dei diritti umani (*Commission des Droits de l'homme du Cameroun, CDHC*), ad agosto un membro della CNPT è intervenuto per discutere delle priorità tematiche, delle sfide e delle *best practices* relative al modo di procedere della CNPT.

Dal 2014 la CNPT incontra in autunno, per il consueto appuntamento annuale, i suoi omologhi di Germania, Lussemburgo e Austria per uno scambio di esperienze. Tra le priorità tematiche della riunione che nell'anno in rassegna si è tenuta a Berlino figuravano l'osservazione degli interventi

di polizia, il ruolo degli MNP in relazione al Regolamento UE 2024/1356 sugli accertamenti e la funzione delle strutture chiuse minorili e per il sostegno ai giovani nella prevenzione della criminalità in queste fasce d'età. L'incontro è stato anche l'occasione per confrontarsi sui progressi, i limiti e le *best practices* dell'attività degli MNP.

Inoltre, nell'ambito dei rinvii coatti, la CNPT ha interagito tre volte direttamente con gli MNP del Kosovo. Dal 2019 esiste infatti un accordo che prevede un monitoraggio indipendente dopo l'arrivo nel suo Paese di un cittadino kosovaro sottoposto a rinvio coatto.

d. Istituzioni svizzere per i diritti umani

Anche nell'anno in esame la CNPT ha intrattenuto scambi costanti con l'Istituzione svizzera per i diritti umani (ISDU) e, a maggio e a settembre, con le commissioni extraparlamentari (CFQF, CFM, CFR e CFG) per discutere di volta in volta delle priorità tematiche attuali e previste. È nell'interesse di tutte le istituzioni svizzere per i diritti umani raggiungere un'intesa su tali temi, garantire la complementarità ed evitare ridondanze.

e. Altro

Ad agosto la Presidente e la Segreteria hanno ricevuto a Berna il responsabile greco dei diritti fondamentali del Ministero della Migrazione e dell'Asilo (*Fundamental Rights Officer at the Ministry of Migration and Asylum*). L'incontro, richiesto alla Segreteria tramite l'Ambasciata svizzera ad Atene, aveva lo scopo di presentare le attività di monitoraggio della CNPT in materia di migrazione. La CNPT ha constatato differenze nella valutazione delle singole situazioni e nel *modus operandi* anche laddove le due istituzioni per i diritti umani avevano effettuato le visite nello stesso ambito.

3.4 Contatti con gli interessati, i parenti e i legali

Anche nell'anno in rassegna la Segreteria è stata regolarmente in contatto scritto o telefonico con detenuti, soggetti sottoposti a ricovero a scopo di assistenza e richiedenti l'asilo o con i loro parenti e ha risposto a tutte le domande che le sono pervenute. La CNPT non è però un organo di mediazione e non ha quindi il mandato di indagare sui reclami dei singoli. Le lettere e le telefonate delle persone interessate o dei loro parenti

che segnalano anomalie possono però fornirle utili informazioni su determinate problematiche e rivestono pertanto notevole importanza. Inoltre, questi dati sono tenuti in considerazione quando si tratta di pianificare il calendario annuale delle visite e fissare le priorità tematiche. Se le irregolarità cui si fa cenno sono gravi, la Segreteria contatta le autorità responsabili o può disporre altre misure.

Secondo quanto previsto dalla legge federale sulla protezione dei dati (LPD), la Segreteria ha risposto a 43 richieste di documentazione avanzate dai rappresentanti legali per i propri assistiti.

3.5 Altri contatti e partecipazione a manifestazioni

I membri della CNPT e i collaboratori della Segreteria hanno ulteriormente allargato la loro rete di contatti in occasione di numerose manifestazioni organizzate su scala nazionale. Grazie all'attività di networking la CNPT ha acquisito ulteriori informazioni che costituiscono un importante complemento della sua azione di monitoraggio.

- Presentazione della CNPT all'incontro annuale «Assistenza pastorale nei centri federali d'asilo», febbraio;
- Presentazione delle raccomandazioni della CNPT nell'ambito dell'assistenza psichiatrica nelle carceri in occasione della riunione annuale della Conferenza dei medici penitenziari svizzeri (CMPS), aprile;
- Presentazione delle raccomandazioni della CNPT in merito all'assistenza ai minori non accompagnati richiedenti l'asilo, convegno sul tema «*Enjeux migration: Quelles actions sociales et culturelles?*», Haute Ecole et Ecole Supérieure de Travail Social del Canton Vallese a Sierre, maggio;
- Riunione online nell'ambito del progetto di ricerca «*Finding Agreement in Return (FAiR)*», finanziato dall'*European Research Executive Agency (REA)*, sui rinvii coatti per via aerea, febbraio e luglio;
- Partecipazione al convegno specialistico «*Kindesschutz im Asylbereich*», Save the Children e Max Kohler Stiftung, giugno;
- Partecipazione al Congresso Artiset «*Die ärztliche Grundversorgung: Wie die Zusammenarbeit zwischen Ärztinnen und Heimen gelingen kann*», giugno;
- Partecipazione alle *Journées suisses du droit de la migration*, Università di Berna, agosto ;

- Riunione online coordinata dalla Piattaforma Società civile nei centri della Confederazione per richiedenti l'asilo (SCCA), agosto e novembre;
- Partecipazione al seminario sullo studio «*Bambini e giovani che beneficiano del soccorso d'emergenza nel settore dell'asilo*», Commissione federale della migrazione (CFM), settembre;
- Riunione di lavoro con il Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP) su domande in merito a stranieri senza diritto di soggiorno in Svizzera, ottobre;
- Partecipazione alla Conferenza «*50 Jahre Beitritt der Schweiz zur EMRK*», Ufficio federale di giustizia, novembre.

Panoramica della CNPT

4

Dal 1° gennaio 2010 la CNPT è incaricata della salvaguardia dei diritti umani dei detenuti. La CNPT è composta da 12 membri eletti dal Consiglio federale. Una Segreteria supporta i membri della CNPT nello svolgimento del loro mandato.

4.1 CNPT

La CNPT determina la strategia, la metodologia, la pianificazione delle visite e la propria posizione in merito alle questioni relative ai diritti umani. L'ampio bagaglio professionale dei suoi membri le consente di operare nelle numerose aree tematiche descritte nel presente rapporto. Nell'anno in rassegna la CNPT era composta come segue:

- [Martina Caroni](#), presidente
- [Jean-Sébastien Blanc](#), vicepresidente
- [Corinne Devaud-Cornaz](#), vicepresidente
- [Urs Hepp](#), vicepresidente
- [Maurizio Albisetti Bernasconi](#)
- [Daniel Bolomey](#)
- [Philippe Gutmann](#)
- [Myriam Heidelberger Kaufmann](#)
- [Hanspeter Kiener](#)
- [Ursula Klopstein-Bichsel](#)
- [Helena Neidhart](#)
- [Erika Steinmann](#)

4.2 Osservatori

Per l'osservazione dei trasferimenti effettuati dalla polizia e dei rinvii coatti per via aerea, oltre che ai propri membri, la CNPT ricorre anche ad esperti esterni:

- [Myriam Bitschy](#)
- [Fabrizio Comandini](#)
- [Josef Germann](#)
- [Pilar Gimeno](#) (da febbraio a settembre)
- [David Lerch](#)
- [Dieter von Blarer](#)

4.3 Segreteria

La Segreteria è responsabile della pianificazione operativa e dell'organizzazione delle visite della CNPT. Predisporre e 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 umani presso l'ONU e il Consiglio d'Europa nonché con altri meccanismi nazionali di prevenzione all'estero. A livello nazionale, si interfaccia con le autorità federali e cantonali e con altre organizzazioni competenti.

A livello amministrativo, la Segreteria della CNPT è aggregata alla SG-DFGP e si avvale dei suoi servizi negli ambiti del personale, delle finanze, dell'informatica e della traduzione.

La Segreteria è composta da sei collaboratori ed è inoltre affiancata da una stagista universitaria:

- [Livia Hadorn](#), capo della Segreteria
- [Alexandra Kossin](#), capo supplente della Segreteria e collaboratrice scientifica per il monitoraggio delle case di riposo e di cura
- [Lou Galliker](#), stagista universitaria (a partire da agosto)
- [Lukas Heim](#), collaboratore scientifico per il monitoraggio dei centri federali d'asilo
- [Maya Ketterer](#), specialista
- [Tsedön Khangsar](#), collaboratrice scientifica per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria nel settore carcerario
- [Sara Maggiore](#), stagista universitaria (fino a giugno)
- [Valentina Stefanović](#), collaboratrice scientifica per il monitoraggio dei rinvii coatti per via aerea

4.4 Spese

Le spese della CNPT per l'anno in rassegna hanno ammontato a 1 190 783 franchi.

