

# Rapporto

numero

**7935 R**

data

16 gennaio 2024

competenza

DIPARTIMENTO DELLE ISTITUZIONI

## della Commissione Costituzione e leggi

sull'iniziativa parlamentare 16 settembre 2019 presentata nella forma elaborata da Matteo Quadranti e cofirmatari per la modifica dell'art. 27 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) "Estendere le competenze della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione"

(v. messaggio 25 novembre 2020 n. 7935)

### 1. INTRODUZIONE

Il 16 settembre 2019 Matteo Quadranti e cofirmatari depositavano l'iniziativa elaborata dal titolo "Estendere le competenze della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione" proponendo la modifica dell'art.27 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2015, così come segue:

#### Nuovo Art. 27 LGC

<sup>1</sup>La sorveglianza delle condizioni di detenzione nelle strutture carcerarie e di analoga residenza coatta a cui sono astrette le persone sottoposte direttamente o indirettamente alla legislazione federale sull'asilo, è affidata a una Commissione di controllo di 7 membri.

<sup>2</sup>Essa esercita la sorveglianza segnatamente attraverso:

- a) visite regolari ai luoghi di detenzione;
- b) audizione di persone detenute senza la presenza di testimoni;
- c) audizione dei funzionari incaricati di attività presso le strutture **di cui al cpv. 1**;
- d) esame dei reclami presentati dalle persone detenute.

<sup>3</sup>Presenta annualmente un rapporto al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato sulla sua attività, con le raccomandazioni e le osservazioni che ritiene giustificate e informa tempestivamente il direttore del Dipartimento competente su eventuali irregolarità constatate.

L'iniziativista – sentito il 16.9.2019 - vorrebbe in sostanza che le competenze demandate alla Commissione speciale della sorveglianza sulle condizioni di detenzione – che attualmente sorveglia il Carcere giudiziario La Farera e il Carcere Penale La Stampa – venissero estese anche ad altre strutture di «*analoga residenza coatta a cui sono astrette le persone sottoposte direttamente o indirettamente alla legislazione federale sull'asilo*». Secondo l'iniziativista, dunque, l'operato della Commissione dovrebbe includere anche quelle strutture che ospitano delle persone in virtù della legislazione federale sul diritto d'asilo (in attesa di allontanamento o di rimpatrio) sottoposte «*alla vigilanza quotidiana di enti privati (agenzie di sicurezza) che però non dispongono delle competenze professionali e/o comunque di un'organizzazione o formazione parificata a quella del personale di custodia delle strutture carcerarie cantonali*».

Idealmente per l'iniziativista non ci si dovrebbe dunque limitare alle sole strutture carcerarie presenti sul territorio ticinese o sottoposte al concordato ma, riagganciandosi ai fatti occorsi nell'esecuzione del mandato di sorveglianza da parte di Argo1 e al procedimento penale contro gli agenti di polizia per contenzione abusiva nei confronti di un minorenne (entrambi prosciolti da ogni accusa in data 6 dicembre 2018 dalla Corte di appello e di revisione penale – n. sentenza 17.2018.58+61), più in generale riguardo quelle strutture ove sono collocati i richiedenti l'asilo che accolgono persone in attesa di allontanamento o rimpatrio.

L'iniziativista, il deputato Matteo Quadranti, sentito in audizione il 26.11.2019, rilevava che seppur non avesse svolto particolari approfondimenti riguardanti le strutture che accolgono i rifugiati, con questo atto parlamentare, mirava semplicemente a far sì che vi sia un miglior controllo anche di questi centri. Infatti, ritiene che sia importante verificare le condizioni in cui essi vivono, in particolare, per le strutture gestite dal DSS. In questo senso, riteneva che questo compito potrebbe essere svolto dalla Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione (CSCD), ma restava aperto anche ad altre modalità, quale ad esempio anche una sorveglianza amministrativa da parte del DSS.

## 2. LE CONVENZIONI SIGLATE DALLA SVIZZERA E IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PREVENZIONE DELLA TORTURA (CNPT)

Il Consiglio di Stato, preso atto della richiesta di tale atto parlamentare, ha voluto prima di tutto rimarcare come la Svizzera nel corso degli anni abbia siglato varie convenzioni a carattere internazionale volte proprio a prevenire in maniera specifica la tortura e trattamenti ritenuti crudeli, inumani o degradanti verso coloro che venivano privati della loro libertà:

- 26 giugno 1987: entra in vigore la Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT)<sup>1</sup>;
- 1° febbraio 1989: entra in vigore la Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>2</sup>;
- 24 settembre 2009: entra in vigore il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e un Sottocomitato per la prevenzione<sup>3</sup> che impone agli stati di autorizzare, senza restrizioni, le visite periodiche, nonché i controlli da parte di un'autorità internazionale indipendente di prevenzione della tortura in luoghi ove si trovano persone private della libertà.

Oltre a questi accordi a carattere internazionale siglati dalla Confederazione, occorre ricordare che la Svizzera si è dotata della Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura<sup>4</sup> la quale prevede che il *ruolo del meccanismo nazionale sia assolto da un unico comitato*. La decisione di dotarsi di un unico organo per vigilare sul rispetto degli obblighi sottoscritti a livello internazionale deriva da una visione globale

<sup>1</sup><https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/convenzione-protezione-diritti-dell-uomo/convenzione-contro-tortura-altre-pene-trattamenti-crudeli-inumani-egradanti.html>.

<sup>2</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1989/150\\_150\\_150/it](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1989/150_150_150/it).

<sup>3</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/664/it>.

<sup>4</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/663/it>.

d'azione, ma soprattutto da una chiara ponderazione di benefici, efficienza e costi. È imprescindibile, dunque, che per assolvere da un lato i propri obblighi e dall'altro per non trovarsi difformità nell'applicazione di metodo che siano implementati condotta e criteri d'esami uniformi.

Dal 2010 la CPNT<sup>5</sup> si occupa di conseguenza di vigilare sul rispetto, come enunciato poc'anzi, di questi obblighi e in particolare «*verifica regolarmente la situazione delle persone private della libertà e visita periodicamente tutti i luoghi in cui si trovano o potrebbero trovarsi tali persone. Le constatazioni e le raccomandazioni della Commissione confluiscono in rapporti che vengono trasmessi per parere alle autorità competenti. Questo dialogo con le autorità mira a migliorare il trattamento riservato alle persone private della libertà e le condizioni in cui vivono, nonché a prevenire la tortura e altri trattamenti o pene inumane o degradanti*». Inoltre, come riportato nel messaggio del Consiglio di Stato, la definizione di privazione della libertà «*abbraccia ogni forma di detenzione connessa con procedimenti penali, civili e amministrativi, e comprende dunque anche la privazione della libertà in luoghi quali posti di polizia, prigioni, centri per minori, strutture di detenzione amministrativa, centri di detenzione per richiedenti l'asilo e istituti psichiatrici*» (cfr. FU 2007, pag.268-269).

Proprio alla luce di quanto sopra esposto occorre dunque comprendere che le strutture, nell'ambito dei richiedenti l'asilo, sono sottoposte alla Legge sull'asilo (LAsi)<sup>6</sup>, la quale prevede che la Confederazione istituisca dei centri gestiti dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM)<sup>7</sup> che ha la facoltà di incaricare terzi di svolgere i compiti dell'esercizio nei centri della Confederazione.

Va in ogni modo sottolineato che entrambe le tipologie di struttura, siano esse centri federali (ad esempio Chiasso) o cantonali (ad esempio Cadro, Paradiso, foyer di Castione), a differenza delle Strutture carcerarie cantonali (SCC) nelle quali interviene la Commissione sulle condizioni di sorveglianza e detenzione (CSCD), non sono dunque luoghi destinati alla privazione della libertà.

Ambedue le tipologie di strutture – federale e cantonale – non sono dunque luoghi destinati alla detenzione, ma all'accoglienza, all'integrazione e, nel caso dei minorenni, all'esecuzione di provvedimenti di protezione determinati dall'assenza dei genitori. Questo vale anche per le strutture che accolgono persone con una decisione di non entrata in materia (NEM), ancorché la loro organizzazione possa comportare la necessità di una maggiore intensità di sorveglianza da parte di terzi.

L'Ordinanza del Dipartimento federale di giustizia e polizia sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo<sup>8</sup> definisce le modalità di gestione dei Centri della Confederazione; come indicato precedentemente, è proprio la CPNT che si occupa di tale sorveglianza e del rispetto dei diritti dei richiedenti l'asilo in regime privativo di libertà. Le competenze della CPNT, infatti, si estendono anche ai centri federali d'asilo ove la libertà di movimento è limitata per effetto delle regole interne e dell'obbligo di presenza. Essa,

<sup>5</sup> <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/die-nkvf.html>.

<sup>6</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/it>.

<sup>7</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home.html>.

<sup>8</sup> <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2019/1/it>

quindi, svolge de facto sia un ruolo sulle strutture carcerarie cantonali che su quelle, appunto, della Confederazione in quanto deve valutarne il rispetto dei diritti umani al suo interno.

In questo senso, anche per verificare quanto contenuto nel messaggio governativo, ovvero che le Commissioni del Canton Vaud e Ginevra – almeno secondo le rispettive LGC - visiterebbero sia i centri federali che cantonali dei richiedenti l'asilo (oltre al normale svolgimento del loro mandato ossia visitare le strutture carcerarie cantonali), si è proceduto a verificare se effettivamente fosse così.

Infatti, per quanto l'art.63d del Canton Vaud e gli artt. 227 e 228° del Canton Ginevra indichino un'operatività in tal senso, sembrerebbero invece essere degli articoli puramente declamatori. Effettivamente, se ci si addentrasse nel leggere i rapporti apparirebbe chiaro, non essendoci alcun tipo di riferimento al riguardo – salvo il Canton Ginevra che una volta ha visitato la sala all'aeroporto di Ginevra dedicata ai NEM per il rimpatrio – che non vi è mai stata alcuna visita di centri federali o cantonali per richiedenti l'asilo.

Per essere ancor più sicuri, si è proceduto a contattare sia la SEM a Chiasso, sia la CNPT che lo Stato Maggiore a Berna, per appurare se entrambe le «Commissions des Visiteurs» (VD e GE) abbiano accesso a questi centri, indipendentemente dal fatto che siano cantonali o federali e, se del caso, chi abbia realmente accesso a queste strutture, quali enti sono riconosciuti dalla Confederazione e chi redige rapporti al riguardo, riconosciuti poi da quest'ultima.

Consultata la SEM riguardo a un'eventuale modifica dell'art. 27 della LGC, così come auspicato da iniziativa e cofirmatari, questa sottolineava - in data 06.09.2023 – che *«L'emanazione di una relativa legge a livello cantonale, potrebbe potenzialmente entrare in concorrenza con il diritto federale, con le relative conseguenze. Da quanto precede, va da sé che la SEM potrebbe, pertanto, non dare seguito a un'eventuale richiesta di accesso ai CFA da parte di possibili commissioni che non abbiano una relativa delega federale»*.

In seguito – in data 16.10.2023 - la CNPT rispondeva alla mail della scrivente relatrice nella seguente maniera: *“Le commissioni parlamentari dei cantoni VD e GE sono completamente indipendenti dalla nostra commissione. Per quanto ci risulta, entrambe le commissioni visitano solo le strutture di custodia e non i centri federali per richiedenti l'asilo”*.

Anche dallo Stato Maggiore a Berna la risposta - ricevuta in data 18.10.2023 – conferma che: *«Nous pouvons vous informer que le [UNHCR](#) et la [NKVF](#) ont tous deux un accès illimité aux centres fédéraux d'asile (CFA) dans toutes les régions d'asile. Les deux institutions rédigent des rapports à l'attention du SEM après leurs visites respectives dans les CFA. Le SEM est ainsi assuré de pouvoir prendre les mesures qui s'imposent en cas de besoin»*.

Va da sé che le risposte, seppur ermetiche, rivelano che da parte della Confederazione non è stata data alcuna delega federale per l'accesso a questi centri alle due commissioni cantonali.

### 3. LE COMPETENZE DELLA COMMISSIONE DI SORVEGLIANZA SULLE CONDIZIONI DI DETENZIONE (CSCD) IN TICINO *VERSUS* LA GESTIONE SUI CENTRI PER RICHIEDENTI L'ASILO

La composizione e i compiti della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione nel Canton Ticino<sup>9</sup> sono regolate dall'art. 27 LGC<sup>10</sup>. La Commissione non ha competenze decisionali o giudiziarie, ma i carcerati possono scrivere alla stessa per essere ascoltati laddove intravedano, a loro dire, un mancato rispetto dei loro diritti. Inoltre essa procede a visite regolari una volta al mese, esegue visite a sorpresa e interviene ulteriormente per casi particolari.

Viene redatto un rapporto annuale di attività nel quale vengono espresse raccomandazioni e si segnalano, se del caso, eventuali irregolarità nelle strutture carcerarie su territorio ticinese. A differenza della CNPT, però, non può per mandato visitare entrambe le tipologie di strutture, ma può una volta l'anno visitare gli stabilimenti carcerari fuori Cantone facenti parte del concordato.

Ci si deve quindi chiedere se l'operato della CSCD, qualora fossero estese le sue competenze in strutture in cui non è prevista una privazione della libertà, possa avere un senso anche per unità di materia.

Va però sottolineato che la gestione viene demandata sì al Cantone, ma essa non compete – non essendo appunto una struttura carceraria – al Dipartimento delle Istituzioni (DI) al quale fa capo la CSCD, bensì al Dipartimento della Sanità e della Socialità (DSS).

La gestione di questi centri è però assicurata dalla Croce Rossa Svizzera Sezione Sottoceneri, sulla base di uno specifico contratto di prestazione negoziato con l'Ufficio Richiedenti l'Asilo e dei rifugiati (URAR)<sup>11</sup>, a cui compete il "controllo qualità" della struttura e la verifica sulla corretta applicazione di quanto previsto dal contratto di prestazione.

Alle agenzie di vigilanza es. Securitas compete unicamente il controllo di tipo organizzativo; non possono infatti intervenire in alcun modo qualora ci fossero delle irregolarità (es. zuffe tra asilanti, furti, ecc) nei centri, ma devono in caso di necessità chiamare le forze dell'ordine.

Non essendo dunque strutture atte alla privazione della libertà, e altresì non essendo i richiedenti l'asilo dei prevenuti/detenuti, quest'ultimi non sono privati della libertà di movimento. Nemmeno ai richiedenti l'asilo, la cui domanda viene rifiutata (NEM) e che devono lasciare la Svizzera, viene imposta una restrizione della libertà.

Le possibilità di detenzione per un richiedente l'asilo sono sostanzialmente due:

- il richiedente l'asilo, indipendentemente dal suo statuto, delinque e dunque viene condotto in Farera (SCC)

<sup>9</sup>[https://www4.ti.ch/poteri/gc/commissioni/dettagliocommissioni/?user\\_gcparlamento\\_pi1%5Bmenu%5D=1&user\\_gcparlamento\\_pi1%5Btipo%5D=12&user\\_gcparlamento\\_pi1%5Banno%5D=2021](https://www4.ti.ch/poteri/gc/commissioni/dettagliocommissioni/?user_gcparlamento_pi1%5Bmenu%5D=1&user_gcparlamento_pi1%5Btipo%5D=12&user_gcparlamento_pi1%5Banno%5D=2021)

<sup>10</sup> <https://m3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/num/93>.

<sup>11</sup> <https://www4.ti.ch/dss/dasf/lingua-facile/asilo-e-integrazione>

- l'art. 74 della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStr)<sup>12</sup>, cpv 1 bis e cpv 2 indica in maniera chiara e inequivocabile gli unici parametri per i quali un richiedente l'asilo potrebbe essere privato della libertà (limitazione territoriale) o inviato presso una struttura speciale di detenzione amministrativa, nel caso del nostro Cantone a Zurigo (prima era a Cazis nei Grigioni):

### **Art. 74 Assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio**

<sup>1</sup> L'autorità cantonale competente può imporre a uno straniero di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio se:

a.

lo straniero non è in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata, di un permesso di dimora o di un permesso di domicilio e perturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici, segnatamente mediante traffico illecito di stupefacenti; o

b.<sup>189</sup>

è stata pronunciata nei suoi confronti una decisione di allontanamento o di espulsione passata in giudicato e indizi concreti fanno temere che lo straniero non lasci la Svizzera entro il termine di partenza o lo straniero non ha rispettato il termine di partenza impartitogli;

c.<sup>190</sup>

il rinvio coatto è stato differito (art. 69 cpv. 3).

<sup>1bis</sup> L'autorità cantonale competente impone a uno straniero collocato in un centro speciale di cui all'articolo 24a LAsi<sup>191</sup> di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio.<sup>192</sup>

<sup>2</sup> Queste misure sono ordinate dall'autorità del Cantone competente per l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione. Riguardo alle persone che soggiornano in un centro della Confederazione, è competente il Cantone in cui è ubicato il centro. Il divieto di accedere a un dato territorio può essere ordinato anche dall'autorità del Cantone in cui si trova questo territorio.<sup>193</sup>

<sup>3</sup> Contro queste misure è ammissibile il ricorso a un'autorità giudiziaria cantonale. Il ricorso non ha effetto sospensivo.

Infine, per quel che riguarda l'ambito della protezione dei dati, a differenza della commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), la CSCD non dispone di norme a supporto dell'attività commissionale.

L'unico tentativo di cambiare questa norma – segnatamente per le strutture cantonali – fu fatto tramite un'iniziativa elaborata della CSCD (respinta dal Gran Consiglio il 24 settembre 2013) per essere autorizzata «a trattare e ottenere dalle persone astrette al segreto professionale dati personali di particolare protezione, nella misura in cui tali informazioni siano effettivamente necessarie all'adempimento dei suoi compiti e riguardino la situazione

<sup>12</sup> [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/it#art\\_74](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/it#art_74)

*di persone private della libertà»<sup>13</sup>. Ciò derivava dal fatto che un disposto di questo tipo era stato esplicitamente inserito nella Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura del 20 marzo 2009 (art. 10).*

#### 4. CONCLUSIONI

L'esame delle condizioni di detenzione amministrativa di competenza federale, come ben esposto sia nel presente rapporto che nel messaggio del Consiglio di Stato – giusta la LStrl e la LAsi – che l'iniziativista vorrebbe fossero altresì controllati dalla CSCD, viene già effettuato dalla CNPT, tramite esperti che monitorano la situazione.

In questo senso, inoltre, l'art. 31 del già citato Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti prevede una cooperazione – già in essere – tra le autorità, proprio con l'obiettivo di una promozione uniforme ed efficace delle misure di controllo sancite.

Seppur in due Cantoni (Ginevra e Vaud) su ventisei, esista questo "doppione" sia per ragioni d'applicazione omogenea delle norme nelle strutture gestite dalla Confederazione, la Commissione Costituzione e leggi propone di respingere l'iniziativa parlamentare elaborata del deputato Matteo Quadranti e cofirmatari per la modifica dell'art. 27 LGC. Si invita però il Consiglio di Stato a individuare una Commissione del Gran Consiglio – che non sia la CSCD che come appurato ha altri scopi – e, tramite i propri servizi, organizzare, con una piccola delegazione della suddetta, una visita annuale ai centri l'asilo a gestione cantonale. In questo modo, crediamo che eventuali timori legati alla gestione di questi centri saranno dipanati e ciò porterà anche una maggiore fiducia verso le istituzioni che devono garantire il rispetto dei diritti umani.

Per la Commissione Costituzione e leggi:

Lara Filippini, relatrice

Boscolo - Caroni - Censi - Gendotti - Genini Simona-

Genini Sem - Ghisolfi - Giudici - Lepori - Ortelli P. (con riserva) -

Padlina - Passardi - Petralli - Ponti - Terraneo - Tonini

<sup>13</sup>[https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user\\_gcparlamento\\_pi8%5Battid%5D=56281&user\\_gcparlamento\\_pi8\[ricerca\]=detenuti&user\\_gcparlamento\\_pi8\[tat103\]=103](https://www4.ti.ch/poteri/gc/messaggi-e-atti/ricerca/risultati/dettaglio/?user_gcparlamento_pi8%5Battid%5D=56281&user_gcparlamento_pi8[ricerca]=detenuti&user_gcparlamento_pi8[tat103]=103).