

Messaggio

numero

data

Dipartimento

7935

25 novembre 2020

ISTITUZIONI

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato 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

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento all'iniziativa parlamentare elaborata in oggetto, esprimiamo le seguenti considerazioni.

1. OGGETTO DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE

L'iniziativa parlamentare presentata il 16 settembre 2019 nella forma elaborata dai deputati Matteo Quadranti e cofirmatari dal titolo "Estendere le competenze della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione" propone di modificare l'art. 27 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC) del 24 febbraio 2015, estendendo le competenze della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione nelle strutture carcerarie ad *"analogha residenza coatta a cui sono astrette le persone sottoposte direttamente o indirettamente alla legislazione federale sull'asilo"*. In buona sostanza, gli iniziativaisti ritengono che la sorveglianza della Commissione debba comprendere anche quelle strutture che ospitano delle persone in virtù della legislazione federale sul diritto di asilo che sono 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"*. Questo fatto, a mente degli iniziativaisti, ha portato a casi di abuso, alcuni dei quali elencati nel testo dell'iniziativa.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

La condizioni di detenzione in ambito esecuzione pene e misure sono oggetto di sorveglianza da parte delle preposte Commissioni federale e cantonale. Tramite l'atto parlamentare si chiede di estendere la competenza della Commissione cantonale di sorveglianza sulle strutture carcerarie anche nell'ambito *"di analoghe residenze coatte a cui sono astrette le persone sottoposte direttamente o indirettamente alla legislazione federale sull'asilo"*. Di seguito verranno dapprima precisate le competenze delle due commissioni federali e cantonali e approfondita la tematica della detenzione amministrativa.

2.1 Legislazione applicabile

La Svizzera ha ratificato varie convenzioni internazionali volte specificamente a prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Il 26 giugno 1987 è entrata in vigore la **Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti** (RS 0.105; in seguito: CAT). Tale Convenzione prevede che gli Stati parte presentino al Comitato contro la tortura, istituito dalla CAT stessa, rapporti sui provvedimenti presi per svolgere i compiti che spettano loro in virtù della Convenzione. Ogni Stato parte può inoltre riconoscere la competenza del Comitato contro la tortura per ricevere ed esaminare le comunicazioni con cui uno Stato parte o un privato dichiara che un altro Stato parte non adempie i suoi obblighi verso le disposizioni della CAT (art. 21 e 22 CAT). La CAT è dunque uno strumento che sanziona a posteriori la violazione di una disposizione. La CAT non istituisce un sistema di visite periodiche (cfr. Foglio federale 2007 259 ss.), che è stato introdotto con la **Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti** (RS 0.106), entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1989. Tale convenzione ha istituito il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), il quale esamina il trattamento delle persone private di libertà effettuando sopralluoghi periodici, se del caso senza preavviso. Dopo ogni sopralluogo, il CPT elabora un rapporto sui fatti constatati e formula le raccomandazioni che ritiene necessarie.

Il **Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti** entrato in vigore il 24 settembre 2009 (RS 0.105.1) istituisce, in seno al Comitato contro la tortura, un Sottocomitato per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Sottocomitato per la prevenzione), ed impone agli Stati parte d'impegnarsi da un lato ad autorizzare senza restrizioni le visite periodiche e i controlli effettuati da un'autorità indipendente internazionale di prevenzione della tortura in luoghi ove si trovano persone private della libertà, dall'altro di istituire uno o più meccanismi nazionali per la prevenzione della tortura. Alla predetta Commissione nazionale per la prevenzione della tortura è stato dato tale compito.

2.2 La Commissione nazionale per la prevenzione della tortura

La Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura (RS 150.1) prevede che il ruolo del meccanismo nazionale sia assolto da un unico Comitato. Dopo essere stata esaminata la questione dell'istituzione di meccanismi decentrati, è stato optato per l'istituzione di una Commissione federale, in particolare a causa dei benefici in termini di costi e di efficienza e della possibilità di definire e applicare in tutta la Svizzera metodi e criteri d'esame uniformi (cfr. Foglio federale 2007, pag. 265). Nel 2010 è stata quindi istituita, tramite la predetta legge, la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), che ha il compito di vigilare sul rispetto degli obblighi che incombono alla Svizzera in virtù della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani e degradanti. Essa esamina periodicamente la situazione delle persone private della libertà e ispeziona periodicamente tutti i luoghi in cui queste si trovano o potrebbero trovarsi, rivolgendo raccomandazioni alle autorità competenti ed elaborando un rapporto annuale (art. 2 della predetta Legge). Per "*prevenzione della libertà*", la legge intende qualsiasi forma di detenzione o incarcerazione oppure il collocamento di una persona in uno stabilimento pubblico o privato dal quale essa non è autorizzata a uscire liberamente, ordinati da un'autorità giudiziaria o amministrativa o da qualsiasi altra autorità pubblica (art. 4 n. 2 del

Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti). Tale 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. Foglio federale 2007, pagg. 268-269). Per l’adempimento dei compiti, la legge conferisce alla Commissione un ampio diritto di accedere agli atti delle persone in regime di privazione della libertà. Tale diritto comprende anche l’accesso a dati particolarmente degni di protezione e il loro trattamento, tra cui anche i dati medici, nella misura in cui necessario per l’adempimento dei compiti e/o per giudicare il trattamento e le condizioni delle persone private della libertà (artt. 10 e 11 della Legge federale sulla CNPT).

2.3 La Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione

La composizione e i compiti della Commissione di sorveglianza sulle condizioni di detenzione sono definiti dall’art. 27 della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC, RL 171.100). La Commissione parlamentare ha il compito di esercitare la sorveglianza delle condizioni di detenzione nelle Strutture carcerarie cantonali attraverso visite regolari, audizioni dei detenuti e dei funzionari responsabili, esaminando parimenti i reclami presentati dai detenuti. Annualmente redige un rapporto di attività, esprimendo delle raccomandazioni e segnalando questioni ed eventuali irregolarità.

L’esigenza di approntare una Commissione parlamentare con compiti legati al settore esecuzione pene nasce dalle raccomandazioni del 1996 formulate dal CPT, accolte dal Consiglio federale, di istituire nei Cantoni un organismo indipendente abilitato a ricevere reclami da parte dei detenuti e procedere a visite regolari dei luoghi di detenzione (cfr. Messaggio n. 4985 del 21 marzo 2000 di modifica della Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, della Legge organica giudiziaria civile e penale e della Legge sull’esecuzione delle pene e delle misure di sicurezza per gli adulti). La raccomandazione esplicitava che tale organismo indipendente sarebbe dovuto essere composto da membri imparziali e indipendenti dall’amministrazione della giustizia e da quella penitenziaria, rappresentanti delle diverse componenti socio-politiche della realtà locale. I compiti affidati riguardavano l’esperire visite regolari ai luoghi di detenzione, l’audizione di detenuti e del personale senza testimoni e la gestione dei reclami indirizzati dai detenuti (cfr. citato Messaggio, pag. 2). Nel proprio rapporto, il CPT sottolineava l’importanza particolare delle visite da parte dell’organismo cantonale di tutte le strutture di detenzione o d’esecuzione delle pene e delle misure, ispirandosi ai rapporti periodici del CPT in particolare (cfr. Rapporto al Messaggio citato, pagg. 3-4).

La Commissione è stata istituita a partire dal 1° gennaio 2001 quale Sottocommissione di 7 membri in seno all’allora Commissione delle petizioni e dei ricorsi del Parlamento. Essa non ha competenze decisionali né giudiziarie (cfr. Rapporto al Messaggio citato, pag. 4). Il controllo delle condizioni di detenzione si estende alle Strutture carcerarie nel Canton Ticino. Sono state escluse quelle che soggiacciono al Concordato sull’esecuzione delle pene e delle misure concernenti gli adulti e i giovani adulti nei Cantoni romandi e nel Ticino (esecuzione della pena in stabilimenti fuori Cantone). Tuttavia, una volta all’anno, a una delegazione della Sottocommissione è data facoltà di visitare gli stabilimenti concordatari, nell’ottica di conoscere nuove strutture da comparare a quelle esistenti nel Cantone (cfr. Rapporto al Messaggio citato, pag. 4). A differenza della CNPT, nell’ambito della protezione dei dati, il diritto cantonale non dispone norme particolari a supporto dell’attività commissionale.

2.4 La detenzione amministrativa

2.4.1 Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

La questione della carcerazione amministrativa è regolata nella Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl, RS 142.20), agli articoli 75 ss. (carcerazione amministrativa, art. 75; carcerazione in vista del rinvio coatto, art. 76; carcerazione nell'ambito della procedura Dublino, art. 76a; carcerazione per carente collaborazione nel procurare i documenti viaggio, art. 77 e carcerazione cautelativa, art. 78). Il Canton Ticino ha concluso un accordo in merito all'esecuzione della detenzione amministrativa in materia di diritto degli stranieri con il Canton Grigioni. Nel Penitenziario Realta, Cazis, sono attribuiti 8 posti al Canton Ticino. La sorveglianza della gestione della struttura è esercitata a livello cantonale grigionese dalla Commissione parlamentare della gestione per il tramite del Dipartimento di giustizia, sicurezza e sanità e per esso dall'Ufficio per l'esecuzione giudiziaria. La sorveglianza delle condizioni di detenzione è di competenza della CNPT.

2.4.2 Legge federale sull'asilo

Nell'ambito dei richiedenti l'asilo, la Legge sull'asilo (LAsi, RS 142.31) prevede che la Confederazione istituisca dei centri gestiti dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) dove alloggiare i richiedenti l'asilo a partire dal deposito della domanda d'asilo. Dopo il soggiorno in tali centri, il richiedente l'asilo è attribuito a un Cantone (art. 24 LAsi) oppure, in caso di conclusione della procedura, è allontanato. La LAsi prevede altresì che i richiedenti l'asilo che compromettono considerevolmente la sicurezza e l'ordine pubblici o che con il loro comportamento disturbano considerevolmente l'esercizio e la sicurezza dei centri della Confederazione sono collocati in centri speciali, istituiti e gestiti dalla SEM o dalle autorità cantonali (art. 24a LAsi). La SEM può incaricare terzi di svolgere compiti tesi a garantire l'esercizio dei centri della Confederazione, che, in tal caso, sottostanno allo stesso obbligo di segreto che vincola il personale della Confederazione (art. 24b LAsi). Qualora le esistenti strutture di alloggio non sono sufficienti, gli edifici e le infrastrutture militari della Confederazione possono essere utilizzati senza autorizzazione cantonale o comunali e senza procedura di approvazione dei piani per l'alloggio di richiedenti o per lo svolgimento di procedure d'asilo per un periodo determinato e a particolari condizioni (art. 24c LAsi). I richiedenti l'asilo possono essere alloggiati in centri gestiti da un Cantone o da un Comune se non sono disponibili posti sufficienti nei centri della Confederazione. Cantone e Comune, in tal caso, hanno degli obblighi legali in ambito di alloggio, assistenza, occupazione, aiuto sociale, assistenza medica, ecc. (art. 24d LAsi). L'Ordinanza 1 sull'asilo relativa a questioni procedurali (RS 142.311) espone agli artt. 13 e seguenti in maniera più dettagliata le modalità di funzionamento dei Centri della Confederazione. L'Ordinanza del Dipartimento federale di giustizia e polizia sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo (RS 142.311.23) definisce le modalità di gestione dei Centri della Confederazione.

Come indicato sub II. 2 che precede, è la CNPT che si occupa della sorveglianza e del rispetto dei diritti degli asilanti in regime privativo della libertà. Infatti, la sua competenza si estende anche ai centri federali d'asilo nei quali sono collocati gli asilanti e dove libertà di movimento è limitata per effetto delle regole interne e dell'obbligo di presenza. In particolare, la Commissione esamina l'idoneità dell'infrastruttura dei Centri e controlla la gestione delle sanzioni e le misure nel settore della sicurezza.

3. VALUTAZIONE INTERCANTONALE

Da un esame della legislazione di altri Cantoni, è emerso che unicamente il Canton Ginevra e il Canton Vaud hanno istituito una commissione *ad hoc* che si occupa di esaminare le condizioni di detenzione anche nell'ambito delle preposte strutture in applicazione del diritto di asilo. Si tratta della *Commission des visiteurs officiels du Grand Conseil* nel Canton Ginevra (art. 227 della *Loi du 13 septembre 1985 portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève*) e della *Commission des visiteurs du Grand Conseil* nel Canton Vaud (art. 63d della *Loi du 8 mai 2007 sur le Grand Conseil*).

4. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Tramite l'atto parlamentare si chiede l'estensione delle competenze della Commissione cantonale di sorveglianza delle condizioni di detenzione ad "*analogia residenza coatta a cui sono astrette le persone sottoposte direttamente o indirettamente alla legislazione federale sull'asilo*". Come suesposto, l'esame delle condizioni di detenzione amministrativa giusta la LStrl e la LAsi viene già effettuato dalla CNPT tramite esperti, la quale esamina periodicamente la situazione delle persone private della libertà ed ispeziona periodicamente tutti i luoghi in cui queste si trovano o potrebbero trovarsi (art. 2 lett. a Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura). Inoltre, l'art. 31 del succitato Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti prevede che il Sottocomitato per la prevenzione e le commissioni nazionali si consultino e cooperino al fine di evitare doppioni e per poter promuovere efficacemente la realizzazione degli obiettivi del Protocollo. Analogamente, anche a livello nazionale e cantonale occorre prestare particolare attenzione al rischio di creare doppioni. Appare pure opportuno continuare a garantire l'applicazione, in tutta la Svizzera, di metodi e criteri d'esame uniformi, sanciti da esperti e conoscitori del settore privazione della libertà. Al riguardo, si rammenta difatti che, anziché istituire dei meccanismi decentrati, si è optato per una Commissione nazionale al fine di esercitare una sorveglianza in maniera uniforme e a causa dei benefici in termini di costi e di efficienza. L'accoglimento dell'iniziativa comporterebbe difatti un aggravio in termini di attività per i parlamentari di milizia nonché un onere finanziario – contenuto – per il Cantone. Si evidenzia infine che dal predetto esame intercantonale emerge una situazione analoga a quella ticinese per la maggior parte dei Cantoni. Per tutti questi motivi, lo scrivente Consiglio non reputa necessario estendere le competenze della preposta Commissione ticinese come postulato dall'iniziativa.

5. CONCLUSIONE

A fronte delle predette considerazioni, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa parlamentare del 16 settembre 2019 presentata nella forma elaborata per la modifica dell'art. 27 LGC.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Norman Gobbi
Il Cancelliere, Arnoldo Coduri