

Analisi

PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PRIGIONE IN TICINO E IN SVIZZERA

Daniel Fink

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle finanze e dell'economia
Divisione delle risorse

Ufficio di statistica

PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PRIGIONE IN TICINO E IN SVIZZERA

Impressum

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle finanze e dell'economia
Divisione delle risorse

Ufficio di statistica
Via Bellinzona 31
6512 Giubiasco
+41 (0)91 814 50 11, dfe-ustat@ti.ch

Servizio informazioni e documentazione
+41 (0)91 814 50 16, dfe-ustat.cids@ti.ch

Collaborazione
Manuela Motta
Stefano Zeni

Edizione
Pau Origoni
Sheila Paganetti
Mauro Stanga

Impaginazione
Sharon Fogliani

Progetto grafico
Jannuzzi Smith, Lugano

Stampa
Tipografia-Offset Stazione SA, Locarno

Fr. 20.–

ISSN 2235-8404
ISBN 978-88-8468-053-2

© Ufficio di statistica, 2021

**La riproduzione è autorizzata
soltanto con la citazione della fonte**

L'autore

Terminati gli studi in scienze sociali a Basilea e Parigi coronati da un dottorato, ricopre il ruolo di delegato del Comitato internazionale della Croce Rossa, per conto del quale visita numerosi luoghi di detenzione. A capo della sezione Criminalità e diritto penale presso l'Ufficio federale di statistica dal 1996 al 2010, nel 2011 diventa docente e, dal 2019, membro associato della Scuola di Scienze criminali dell'Università di Losanna. In parallelo, dal 2014 insegna all'Università di Lucerna, dove continua a occuparsi di statistica della criminalità e dei nessi tra quest'ultima e la relativa politica. Dal 2018 è membro del Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (*Subcommittee on Prevention of Torture, SPT*). Presiede la sezione Statistica pubblica della Società svizzera di statistica e Rechercheprison.Suisse ed è membro del comitato del Gruppo Svizzero di Criminologia. Le sue ricerche recenti vertono sulla storia sociale e l'architettura penitenziaria in Svizzera.

La pubblicazione

L'edizione originale è stata pubblicata nel 2017 con il titolo *La prison en Suisse. Un état des lieux* come 122° volume della collana *Savoir suisse* presso le *Presses polytechniques et universitaires romandes*, Losanna. Una versione aggiornata e ampliata è stata pubblicata nel 2018 in tedesco dall'editore NZZ libro con il titolo *Freiheitsentzug in der Schweiz. Formen, Effizienz, Bedeutung*.

Questa pubblicazione in italiano include tre nuovi capitoli, dati aggiornati per tutte le analisi e una parte fotografica ampliata, in particolare sulle carceri ticinesi.

La traduzione è stata realizzata grazie al sostegno finanziario di:

- Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali, Friburgo;
 - Oertli-Stiftung, Zurigo;
 - Ufficio di statistica (Ustat), Giubiasco;
 - Weiterbildung Recht, Universität Luzern, Lucerna;
- a cui porgo i miei più sentiti ringraziamenti.

PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PRIGIONE IN TICINO E IN SVIZZERA

Daniel Fink

INDICE

8		Prefazione
10		Ringraziamenti
11	1.	LA PRIGIONE, UN TEMA DI ATTUALITÀ
12		Introduzione
13		Breve cronistoria
14		Contenuto del libro
15		Suggerimenti per la lettura
15		Conclusione
17	2.	IL SISTEMA CARCERARIO SVIZZERO E LA SUA RECENTE MODERNIZZAZIONE
18		A titolo illustrativo: due stabilimenti di privazione della libertà
18		Lo stabilimento penitenziario di Lenzburg (Argovia): due luoghi di detenzione sotto la stessa amministrazione
19		Curabilis, centro concordatario chiuso di misure, Ginevra
20		Prigioni e stabilimenti penitenziari
21		Luoghi di detenzione delle autorità di polizia
21		Carceri pretoriali, regionali, cantonali, o prigioni centrali
22		Stabilimenti chiusi d'esecuzione delle pene
23		Stabilimenti aperti d'esecuzione delle pene
23		Centri d'esecuzione delle misure
24		Stabilimenti d'esecuzione delle misure in istituto psichiatrico
24		Stabilimenti d'esecuzione delle misure per dipendenze
24		Centri d'esecuzione delle misure per giovani adulti, di età compresa tra i 18 e i 24 anni
24		Centri di detenzione amministrativa per l'espulsione degli stranieri
25		Luoghi d'esecuzione per la semiprigionia o l'alloggio esterno
25		Unità ospedaliere carcerarie
25		Trasporto intercantonale dei detenuti
26		Interazioni tra stabilimenti
26		Popolazione penitenziaria
29		Occupazione delle prigioni e bisogno di posti
30		Dibattito sul sistema carcerario svizzero
31	3.	PANORAMA CARCERARIO E ARCHITETTURA PENITENZIARIA
32		Un breve quadro storico della prigione in Svizzera
33		Il principio della privazione della libertà e architettura penitenziaria
34		Stabilimenti chiusi
35		Stabilimenti aperti
35		Prigioni centrali, cantonali o regionali
36		Conclusione

37	4.	LA DETENZIONE PREVENTIVA E IL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE
38		La detenzione preventiva disciplinata a livello federale
39		Un uso intenso della detenzione preventiva
43		Le prigioni per la detenzione preventiva
43		La popolazione in detenzione preventiva
46		Una pratica che anticipa la punizione?
47	5.	ESECUZIONE DELLE PENE E REVISIONI DEL CODICE PENALE
48		La pena detentiva come sanzione
49		L'applicazione della pena detentiva
49		La situazione fino al 2006
50		La situazione tra il 2007 e il 2017
52		L'effetto della revisione del 2018
53		L'esecuzione delle pene
53		Gli stabilimenti
54		Incarcerazioni ed effettivi
54		Pene pronunciate e incarcerazioni
55		Una durata del soggiorno in detenzione sempre più lunga
55		Conclusione
57	6.	LE MISURE TERAPEUTICHE E DI SICUREZZA – INNOVAZIONI IMPRATICABILI
58		Misure per guarire o per garantire la sicurezza
59		Misure: raramente pronunciate ma di sicuro impatto sull'effettivo
60		L'esecuzione delle misure
60		I luoghi d'esecuzione delle misure
61		Le persone in esecuzione di misure
61		Le incarcerazioni
62		Gli effettivi
62		La durata della detenzione diventa sempre più lunga
62		Conclusione
63	7.	LA DETENZIONE IN VISTA D'ESPULSIONE E LE SUE REVISIONI
64		Allontanare gli stranieri indesiderabili
65		Le decisioni di collocare in detenzione in vista d'espulsione
65		I luoghi di detenzione
67		Gli effettivi
68		Una politica da rivedere?
69	8.	IL RICOVERO A SCOPO DI ASSISTENZA E IL RELATIVO ADEGUAMENTO
70		Disposizioni che disciplinano il ricovero a scopo di assistenza
71		Ricovero a scopo di assistenza
71		Statistiche, documentazione e ricerca insufficienti
71		Applicazione della misura di ricovero
72		Esecuzione delle misure di ricovero
72		Offerta di posti letto
72		Esecuzione delle decisioni
73		Conclusione
75	9.	LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN TICINO
76		Il diritto federale

76	L'attuazione del diritto federale nel diritto cantonale ticinese
76	Le varie revisioni federali e la loro applicazione in Ticino
78	Gli stabilimenti penitenziari in Ticino: un sistema dalle dimensioni ridotte e concentrato in un'unica zona geografica, ma stabile in termini di capacità
78	Il sistema carcerario ticinese e la sua evoluzione
80	Privazione della libertà: utilizzo moderato ma in aumento
81	Le forme di privazione della libertà in Ticino
81	Le decisioni di collocamento in detenzione preventiva e l'esecuzione anticipata di una pena
82	Le sanzioni e la loro evoluzione
82	La situazione fino al 2006
83	Il forte impatto della revisione del Codice penale entrata in vigore nel 2007
84	L'impatto contenuto della revisione entrata in vigore nel 2018
85	Numero di imputati, quota di condannati e di pene senza la condizionale
86	Lavoro di pubblica utilità e sorveglianza elettronica
87	L'applicazione delle misure
87	Le decisioni di detenzione in vista d'espulsione
88	Le decisioni di ricovero a scopo di assistenza
88	L'esecuzione della privazione della libertà in Ticino
88	L'esecuzione della privazione della libertà nel complesso
89	L'esecuzione di pene e misure
90	L'esecuzione della detenzione in vista d'espulsione
90	L'esecuzione dei ricoveri a scopo di assistenza
90	Conclusioni
<hr/>	
93	10. MINORI E PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ – PRIORITÀ ALL'EDUCAZIONE
94	Introduzione
94	La privazione della libertà
95	Il diritto penale minorile e la privazione della libertà
96	La procedura penale minorile e la privazione della libertà in attesa della sentenza
96	La protezione del minore nel diritto civile e il collocamento d'ufficio
96	La carcerazione amministrativa dei minori
97	Le decisioni di collocamento dei minori
97	Le misure cautelari e la detenzione preventiva
97	Le sentenze: le misure stazionarie e ambulatoriali
98	Le sentenze: le privazioni della libertà
99	Le decisioni di collocamento ai sensi del Codice civile
99	L'esecuzione delle decisioni penali e civili di collocamento dei minori
99	I luoghi d'esecuzione delle decisioni di collocamento dei minori
101	La totalità dei minori collocati
101	L'esecuzione delle diverse forme di privazione della libertà
102	L'esecuzione delle misure cautelari e della detenzione preventiva
102	L'esecuzione delle misure e della privazione della libertà
102	I fattori che contribuiscono alla diminuzione dei collocamenti
103	La recidiva minorile
105	Conclusioni
<hr/>	
107	11. IN PRIGIONE: VITA QUOTIDIANA, SALUTE E PANDEMIA DI COVID-19
108	La vita quotidiana in prigione
108	La prigione come rapporto di forza

109		La vita quotidiana in detenzione preventiva
110		La vita quotidiana in esecuzione delle pene
111		Prigioni sovraffollate e prigioni scarsamente occupate
111		La salute in carcere
111		Gestione della salute in ambito carcerario
112		Lo stato di salute delle persone detenute
114		La pandemia di COVID-19
117		Conclusione
<hr/>		
119	12.	LIBERAZIONE E ASSISTENZA RIABILITATIVA – UNA RIFORMA INCOMPIUTA
120		Disposizioni che disciplinano la liberazione
122		Decisioni di liberazione
122		Liberazioni dalla detenzione preventiva
123		Liberazioni dall'esecuzione delle pene
123		Liberazioni dall'esecuzione di misure
124		Fine dell'assistenza riabilitativa e liberazione definitiva
124		Conclusione
<hr/>		
127	13.	LA RECIDIVA – UN ETERNO CANTIERE
128		Disposizioni in materia di recidiva
128		Regolarità statistiche della recidiva
130		Tasso di recidiva delle persone liberate
131		La ragione attuariale e relativa critica
131		Efficacia delle sanzioni
134		Conclusione
<hr/>		
135	14.	PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PREVENZIONE DELLA TORTURA
136		Introduzione
136		Convenzioni e organismi
139		Attività delle organizzazioni internazionali in Svizzera
140		Attività dell'organizzazione nazionale
141		Cooperazione tra organizzazioni
141		Conclusione
<hr/>		
143	15.	QUALE FUTURO PER LA PRIGIONE?
<hr/>		
147	16.	PANORAMICA FOTOGRAFICA
149		PANORAMICA FOTOGRAFICA: SVIZZERA
181		PANORAMICA FOTOGRAFICA: TICINO
<hr/>		
189		ALLEGATO 1: GLOSSARIO
<hr/>		
195		ALLEGATO 2: BREVE CRONOLOGIA DELLE REVISIONI DEL DIRITTO PENALE
<hr/>		
199		ALLEGATO 3: DATI DI RIFERIMENTO RELATIVI ALLA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ
<hr/>		
201		ALLEGATO 4: FONTI

Prefazione

Il diritto penale, la giustizia, le prigioni: tre universi che molti di noi non conoscono in modo diretto, per averli vissuti sulla propria pelle, ma solo attraverso le numerose e diverse fonti – dalle più istituzionali, come il Dipartimento delle istituzioni o l'Ufficio di statistica, a quelle più informali come i mass media e le serie televisive – che parlano di questa complessa tematica.

Eppure, nonostante la conoscenza di questi temi sia per la maggior parte di noi indiretta, mediata attraverso le fonti di cui sopra, chiunque ha un'opinione su questi argomenti. E allora, la domanda sorge spontanea: in che misura queste opinioni possono essere definite informate e consapevoli? Tengono per esempio conto dei limiti e delle possibilità che il quadro legale attuale concede alle istituzioni chiamate ad applicarlo? Ma soprattutto, dal punto di vista dello statistico pubblico: le informazioni diffuse su questi temi mettono le cittadine e i cittadini nella condizione di farsi un'opinione di insieme sul funzionamento della giustizia penale e della prigione? La domanda è evidentemente retorica: probabilmente non abbastanza.

Come detto, il problema non risiede tanto nella scarsità di informazioni disponibili, quanto nel fatto che per leggere e interpretare correttamente i dati è necessaria una conoscenza di base del settore della privazione della libertà, che spesso manca. Solo in questo modo è possibile leggere e comprendere appieno le evoluzioni nel campo in tutta la loro complessità, e capire come eventi quali le revisioni delle leggi o, di stretta attualità, come la pandemia di COVID-19 possano impattare sulle istituzioni tenute ad applicare la privazione della libertà. Mancano in effetti pubblicazioni che traccino un quadro di questo specifico ambito in Svizzera, e ancor di più in Ticino: non esiste ad oggi un'analisi di insieme della privazione della libertà, delle leggi che la definiscono, della loro applicazione e – per finire – della loro esecuzione. *Privazione della libertà e prigione in Ticino e in Svizzera*, di Daniel Fink, intende colmare queste lacune informative con un'analisi delle sanzioni e delle forme di detenzione, della vita in prigione, nonché della liberazione e della recidiva. E lo fa basandosi su quanto la statistica pubblica offre in questo contesto, mettendo alla prova di un'analisi critica la qualità e la veridicità dei dati e offrendo al lettore interessato analisi e interpretazioni per rendere questi dati più intellegibili.

Questo libro si basa sull'opera originale già pubblicata in francese dalle *Presses polytechniques et universitaires romandes* (PPUR) e in tedesco da *NZZ libro*, che ha funto da punto di partenza. Nell'adattare l'opera in lingua italiana non ci si è però limitati a tradurre quanto già disponibile nelle altre lingue, ma – insieme all'autore – abbiamo colto l'occasione per aggiornare le cifre, e con esse i commenti, ed estendere la portata e la specificità della pubblicazione. Questa versione, pubblicata nella collana *Analisi* dell'Ustat, include infatti anche un capitolo originale consacrato alle pratiche di privazione della libertà e di detenzione in Ticino, rapportandole all'evoluzione delle pratiche penali nel contesto nazionale. Altri due capitoli aggiuntivi sono dedicati alla detenzione dei minorenni e alla prevenzione della tortura e dei maltrattamenti. Infine, l'autore – confrontato come tutti con la pandemia di COVID-19 e i suoi effetti – ha anche arricchito il capitolo

dedicato alla salute con un'analisi della gestione della pandemia nelle prigioni svizzere.

Teniamo a ringraziare tutte le persone che, con grande professionalità ed entusiasmo, hanno collaborato alla realizzazione della versione in lingua italiana, in particolare del capitolo dedicato al Ticino.

Non mi resta che augurare una buona lettura!

Pau Origoni
Capoufficio, Ufficio di statistica

Ringraziamenti

Quest'opera non sarebbe mai nata senza il sostegno, soprattutto finanziario, di numerosi enti, indicati nel dettaglio in seconda di copertina. Con queste righe desidero esprimere la mia gratitudine in particolare a Pau Origoni e a Christian Pellet, che fin dall'inizio hanno sostenuto la realizzazione di questo libro e sostenuto il progetto finanziariamente, nonché a Patrick Cotti e Laura von Mandach del Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP) per il contributo finanziario al progetto di traduzione. Desidero anche menzionare il sostegno finanziario ricevuto dalla Rechtswissenschaftliche Fakultät dell'Università di Lucerna, attraverso il suo fondo della formazione permanente: un grande ringraziamento ai professori Walter Fellmann, Andreas Eicker e Jürg-Beat Ackermann.

La mia riconoscenza va a Dominique Spahn per aver effettuato numerose riletture critiche. Desidero inoltre ringraziare Luisella Demartini, Reto Medici, John Nosedà e Giacinto Colombo per aver accompagnato l'analisi del sistema penitenziario del Ticino e Reto Medici per il suo sostegno nell'allestimento del capitolo sui minori.

Un grazie anche a Manuela Motta e Stefano Zeni, che hanno collaborato con grande professionalità alla realizzazione della versione in lingua italiana. Un particolare ringraziamento va a Sheila Paganetti e Mauro Stanga per aver effettuato il lavoro di edizione e di adattamento dei contenuti agli standard dell'Ustat, e seguito la produzione dell'opera.

Infine, ringrazio Peter Schulthess che, ancora una volta, con le sue fotografie degli stabilimenti penitenziari ha contribuito a dare forma alla mia opera.

1. LA PRIGIONE, UN TEMA DI ATTUALITÀ

Introduzione

La prigione costituisce un tema di grande attualità, soprattutto alla luce delle recenti revisioni a livello federale delle disposizioni legali che disciplinano le varie forme di privazione della libertà. In Svizzera, il Codice di procedura penale, entrato in vigore nel 2011, rende uniforme l'applicazione della carcerazione preventiva mentre il Codice penale definisce la posizione della pena detentiva e delle misure, internamento compreso, all'interno del sistema sanzionatorio. Nel solco della revisione del diritto sanzionatorio del 2015, dal 1° gennaio 2018 si è rivelato indispensabile interrogarsi sull'importanza di tale riforma. Le altre modifiche apportate alla legge hanno avuto un impatto innegabile sul numero di persone incarcerate, sia per ragioni amministrative (Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, diritto di protezione degli adulti) sia per la necessità di scontare pene secondo la nuova definizione loro attribuita dalla revisione (Legge federale sul diritto penale minorile, Legge federale sulla circolazione stradale). L'importanza politica del tema della prigione trova conferma nel dibattito alimentato dalle recenti revisioni, a prescindere che queste riguardino l'introduzione di condizioni di applicazione meno restrittive per la pena detentiva di breve durata, le disposizioni del Codice di procedura penale che dal 2011 limitano il potere "discrezionale" delle autorità di perseguimento penale, o ancora le numerose iniziative popolari a favore dell'espulsione degli stranieri condannati. Ciononostante, la prigione resta una realtà poco conosciuta. Quali cambiamenti si sono susseguiti negli ultimi vent'anni per quanto riguarda i luoghi di detenzione, la pratica della privazione della libertà, i regimi detentivi o il potenziamento del controllo istituzionale? Quale impatto hanno avuto le recenti revisioni delle leggi? Questa mancata conoscenza affonda le proprie radici in particolare nel disinteresse dei media a proporre un'informazione documentata o a illustrare il funzionamento ordinario e l'evoluzione degli istituti penitenziari. A questo universo chiuso i media rivolgono un'attenzione selettiva, privilegiando i singoli episodi e drammatizzando eventi come le evasioni o la reiterazione dei reati.

L'obiettivo dell'analisi contenuta in quest'opera è di colmare una parte di queste lacune e di esporre gli aspetti già noti della prigione. Il libro tratta le forme contemporanee della privazione della libertà in Svizzera, analizza i cambiamenti avvenuti in questo ambito e approfondisce le trasformazioni della vita durante il soggiorno in carcere e dopo la liberazione. Il periodo preso in esame va dal 1995 al 2019, con qualche excursus nel passato (fino al 1985) e alcune analisi dei potenziali sviluppi futuri. In uno Stato di diritto, la privazione della libertà non può essere ordinata o pronunciata da un'autorità senza che le basi legali pertinenti lo permettano. Quest'opera non si prefigge di prendere in esame tutte le disposizioni sulle quali poggiano le basi legali che disciplinano la privazione della libertà, bensì di richiamare alla mente i principi che ne caratterizzano un uso assennato, nonché di presentare statistiche e raffronti tra i vari cantoni. Pertanto, il libro si concentra anche sugli aspetti che contraddistinguono la quotidianità detentiva, ponendo l'accento sui problemi – riguardanti sia la conduzione di una politica penale e penitenziaria razionale, sia il rispetto della dignità umana della persona detenuta – che ancora oggi, in un paese moderno quale la Svizzera, sembrano rappresentare delle sfide.

Oltre agli aspetti penali e penitenziari affiorano diverse questioni sociali legate alla privazione della libertà, all'impronta sociologica degli istituti carcerari, alla natura del regime detentivo e alle punizioni disciplinari, nonché al tema della recidiva e della salute dei detenuti.

La politica svizzera in materia di privazione della libertà viene analizzata sotto il profilo criminologico e statistico. Viene valutata in chiave critica nei casi in cui la legge o lo spirito della legge non sembrano rispettati o quando i dati statistici permettono di sollevare la questione della disparità di trattamento. Ovviamente la base di riferimento è la Costituzione, che all'articolo 8 enuncia: "Tutti sono uguali davanti alla legge".

Breve cronistoria

La libertà come diritto umano assoluto è una conquista della Rivoluzione francese. Ha fatto la sua comparsa nella Costituzione della Repubblica elvetica nel 1798, all'articolo 5. Con la sua definizione individualista della libertà, tale articolo prevedeva una limitazione della stessa. Sanciva infatti che la libertà era inalienabile, salvo che fosse necessario considerare l'interesse generale. Questa formulazione si manifesta nella risposta penale nei confronti della persona che ha commesso un reato. Da qui la possibilità di privare i cittadini di questo diritto inalienabile prima ancora di un'eventuale condanna – nell'interesse dell'istruzione penale – o in virtù della condanna a una pena detentiva. Per i repubblicani, qualsiasi abuso di potere che minacciasse la libertà rappresentava un reato. Di conseguenza, il paragrafo 89 del Codice penale elvetico decretava che qualsiasi agente dello Stato che attentava alla libertà personale, fondamento della Costituzione elvetica, veniva punito con una pena detentiva di sei anni. Questa visione fondamentalmente liberale della libertà è stata ripresa nella Costituzione federale del 1848. Essa è contemplata tutt'oggi nella versione riveduta del 1999 nell'articolo sulla libertà personale, giudiziosamente affiancata al diritto alla vita:

Art. 10 – Diritto alla vita e alla libertà personale

1. Ognuno ha diritto alla vita. La pena di morte è vietata.
2. Ognuno ha diritto alla libertà personale, in particolare all'integrità fisica e psichica e alla libertà di movimento.
3. La tortura nonché ogni altro genere di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante sono vietati.

In termini di azione penale questa disposizione sembrerebbe non lasciare spazio alle prerogative delle varie istituzioni dello Stato, della polizia, della giustizia e della prigione. Di conseguenza, si è reso necessario definire alcune eccezioni alla regola, cioè altre norme che, in circostanze particolari, autorizzano lo Stato a privare una persona del diritto alla libertà, soprattutto quando l'individuo in questione è sospettato di aver commesso reati o è stato condannato per averne commessi. L'articolo 30 della Costituzione federale disciplina la procedura giudiziaria, l'articolo 31 stabilisce i limiti della privazione della libertà e l'articolo 32 definisce la procedura penale. I vari testi di legge (in particolare il Codice penale, il Codice di procedura penale, la Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione) specificano le modalità e le regole di applicazione delle disposizioni contenute nella Costituzione.

Contenuto del libro

Quest'opera non vuole essere un compendio di diritto. Considerati però il contesto giuridico nel quale si colloca qualsiasi privazione della libertà e le recenti revisioni dei testi di legge, a volte si è rivelato essenziale riportare sinteticamente le regole del diritto che autorizzano a privare un individuo della libertà. Oltre a ciò, l'opera si focalizza sull'applicazione della legge – la pratica giudiziaria e amministrativa – e, più precisamente, sul numero, sulla natura e sull'evoluzione delle decisioni emesse e delle sanzioni pronunciate. Pertanto, il libro passa in rassegna: il sistema carcerario svizzero nel suo complesso (cap. 2); l'evoluzione dell'architettura penitenziaria svizzera (cap. 3); la detenzione preventiva (cap. 4); l'esecuzione delle pene (cap. 5); l'esecuzione delle misure terapeutiche e di sicurezza (cap. 6); la detenzione in vista d'espulsione (cap. 7); il ricovero a scopo di assistenza (cap. 8). Questa edizione in lingua italiana propone inoltre un'analisi succinta, ma complessiva, della privazione della libertà in Ticino (cap. 9) e una visione d'insieme della tematica per quanto concerne i minori (cap. 10). In seguito, tratta tre temi trasversali: la vita quotidiana e la salute in prigione, con un focus sulla pandemia di COVID-19 nelle prigioni svizzere – tramite una prima analisi, sommaria e provvisoria, scritta durante il *lockdown* nella primavera 2020 – (cap. 11); la liberazione e l'assistenza riabilitativa (cap. 12); il fenomeno della recidiva e la sua evoluzione (cap. 13). L'opera si conclude con una sintesi delle informazioni disponibili sulla prevenzione della tortura in Svizzera (cap. 14) e con un appello a una ricerca più approfondita sulla prigione in Svizzera (cap. 15). Un inserto fotografico presenta i principali stabilimenti penitenziari della Svizzera e del Ticino, significativi dal punto di vista dell'architettura e del design degli interni in ambito carcerario (cap. 16). L'appendice comprende: un glossario contenente tutti i termini rilevanti che figurano in quest'opera; una breve panoramica dell'evoluzione delle leggi che disciplinano la politica della privazione della libertà in Svizzera, per permettere ai lettori di contestualizzare meglio i cambiamenti recenti che l'hanno contraddistinta; i dati di riferimento della statistica penitenziaria in Svizzera, con un confronto a livello europeo; e, infine, l'elenco delle fonti su cui sono basate le analisi (bibliografia e sitografia, principali fonti statistiche e basi legali). Questo libro è stato pubblicato per la prima volta nel 2017 in francese; una versione in tedesco, con un nuovo capitolo sull'architettura penitenziaria, è stata pubblicata nel 2018. Tre dei capitoli citati sopra (quelli relativi a Ticino, minori e prevenzione della tortura), come pure la parte dedicata alla gestione della pandemia di COVID-19 nelle prigioni svizzere, sono una novità della presente edizione in italiano.

L'analisi poggia spesso sulla statistica pubblica, uno dei più importanti barometri delle politiche dello Stato. Si tratta essenzialmente delle rilevazioni effettuate dall'Ufficio federale di statistica (UST) e dei risultati da esso pubblicati. In alcuni capitoli vengono formulate alcune stime, generalmente realizzate partendo dai dati dell'UST. Per il capitolo riguardante il Ticino, sono stati considerati in parte anche i dati pubblicati dall'Ufficio di statistica (Ustat), come pure quelli contenuti nell'*Allegato statistico del Rendiconto del Consiglio di Stato* relativo al Dipartimento delle istituzioni, per gli anni 2010 e 2019. I rapporti

della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) e quelli del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (CPT) si sono rivelati un'altra fonte importante per analizzare e descrivere i vari regimi detentivi e la quotidianità carceraria. Inoltre, sono state utilizzate altre fonti, tra le quali alcuni rapporti relativi agli studi sulla salute dei detenuti. Infine, l'aver visitato negli ultimi vent'anni la quasi totalità delle prigioni svizzere ha permesso di toccare con mano la realtà penitenziaria.

Nei limiti del possibile si è cercato di utilizzare formulazioni neutre; tuttavia, considerato che l'universo penitenziario è caratterizzato da una forte presenza maschile, salvo menzioni particolari il libro parla di detenuti, includendo anche le donne detenute.

Suggerimenti per la lettura

Quest'opera si presta a due, se non tre, chiavi di lettura. La prima ovviamente è quella lineare, dal primo all'ultimo capitolo: questi si completano affinché, una volta conclusa la lettura, si disponga di un quadro generale delle basi legali che disciplinano la privazione della libertà, degli stabilimenti penitenziari esistenti, dei posti riservati alla detenzione e dell'uso che ne viene fatto, della popolazione penitenziaria e dell'efficacia della privazione della libertà. La seconda chiave di lettura consiste in un'entrata in materia attraverso le singole tematiche, affrontate in ogni capitolo secondo una sequenza prestabilita: il diritto, in seguito la sua applicazione e, per finire, l'universo penitenziario. Prima di cominciare la lettura si potrebbe immaginare un terzo approccio: approfondire in anticipo l'argomento facendo ricorso alle statistiche penitenziarie e ai documenti ufficiali indicati nell'opera.

Conclusione

La ricerca e il dibattito sull'evoluzione delle disposizioni e delle decisioni relative alla privazione della libertà e alla sua esecuzione in Svizzera sono solo all'inizio. Quest'opera intende sviluppare un'analisi di questo tema di rilevanza sociale, interrogarsi sull'azione dello Stato in quest'ambito e valutare l'impatto delle revisioni del diritto penale, civile e amministrativo. Da un lato fornisce informazioni generali che introducono all'universo della prigione, dall'altro lato propone un modello di analisi ispirato alla criminologia per contribuire al dibattito scientifico.

2.

IL SISTEMA CARCERARIO SVIZZERO E LA SUA RECENTE MODERNIZZAZIONE

Rispetto ai sistemi penitenziari di paesi europei di simile entità, il sistema carcerario svizzero è caratterizzato da proporzioni modeste e da un gran numero di unità, ciascuna di piccole dimensioni. Altra peculiarità del sistema svizzero è la multifunzionalità degli stabilimenti. La maggior parte dei luoghi di detenzione è stata costruita o ristrutturata negli ultimi venticinque anni. Architettura, destinazione d'uso e regime di detenzione sono molto interconnessi, ragion per cui questi tre temi sono raffrontati al numero di posti disponibili per l'esecuzione delle varie forme di detenzione.

**A titolo illustrativo:
due stabilimenti di
privazione della libertà**

Per illustrare alcune caratteristiche delle prigioni del sistema carcerario svizzero, questo capitolo inizia con la presentazione di due stabilimenti composti da varie strutture distinte e che risalgono a periodi diversi di progettazione dell'architettura carceraria. Entrambi svolgono varie funzioni e i detenuti vivono secondo diversi regimi di detenzione.

Lo stabilimento penitenziario di Lenzburg (Argovia): due luoghi di detenzione sotto la stessa amministrazione

Il vecchio penitenziario di Lenzburg, che oggi fa parte del complesso penitenziario *Justizvollzugsanstalt (JVA)* – termine di difficile traduzione – è entrato in funzione nell'agosto del 1864 e ha quindi più di 150 anni (Fink 2014). Rimodernato più volte, tra il 2014 e il 2017 è stato oggetto di importanti lavori: ogni anno, una delle ali dell'edificio in cui alloggiano i detenuti è stata ristrutturata. Si tratta dell'ultimo stabilimento carcerario svizzero costruito su una planimetria al suolo a forma di stella, allorché il paese ne ha contati una quindicina nel corso della storia, quasi tutti distrutti (Fink 2016).

La *JVA Lenzburg* comprende circa 200 celle a ridosso del muro esterno. Spesso, per definire la sua planimetria al suolo a forma di stella si utilizza il termine “panottico”: la torre centrale di controllo consente di sorvegliare i ballatoi dal centro verso il fondo, dal pianoterra fino al tetto, dalla prima all'ultima cella.

La sua storia consente di illustrare l'evoluzione dell'architettura carceraria, in parallelo a quella del regime penitenziario (dal regime di isolamento totale verso un regime comunitario), nonché delle funzioni di uno stabilimento di privazione della libertà.

Nell'edificio mancavano spazi da utilizzare in comune. Malgrado i vincoli architettonici di questo vecchio stabilimento, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha accettato di sovvenzionarne la ristrutturazione. Di fatto, le celle, di dimensioni tra i 7 e i 9 m², non corrispondevano più alle esigenze di alloggio dei detenuti, ma non potevano essere modificate. È stato invece possibile ingrandire le finestre, che erano troppo piccole e troppo alte, e sostituire gli impianti sanitari. L'UFG ha inoltre imposto una certa organizzazione per facilitare la vita in comune dei detenuti. Invece di chiudere i ballatoi a ogni piano, cementandoli come è stato fatto agli *Établissements de la Plaine de l'Orbe* sin dal 1985, il cantone ha deciso di trasformare in luoghi ricreativi alcuni spazi situati in fondo alle ali dell'edificio. Questi spazi devono rimanere accessibili ai detenuti durante il tempo libero – concessione degna di nota in un regime carcerario sempre segnato da una certa rigidità.

Nel penitenziario di Lenzburg vengono collocate persone condannate a pene detentive di tre anni e più senza la condizionale e persone condannate a pene accompagnate da misure ambulatoriali o a internamento. Inoltre, come altri sei stabilimenti d'esecuzione delle pene in Svizzera, questo stabilimento dispone di una sezione di alta sicurezza che comprende otto celle per i detenuti considerati particolarmente pericolosi. Nel 2018, al suo interno lavoravano circa 130 persone, una gran parte delle quali come agente di custodia (60).

Il cantone di Argovia si è prefisso l'obiettivo di sostituire le vetuste carceri pretoriali sparse su tutto il territorio e, a tal fine, ha costruito sul terreno dello stabilimento di Lenzburg la *Zentralgefängnis* (prigione centrale), inaugurata nel 2012. La direzione dello stabilimento gestisce anche questa prigione centrale, un luogo di detenzione multifunzionale che comprendeva in un primo tempo 110 posti. Come nel caso di molti altri luoghi di detenzione costruiti recentemente, questo edificio consente di creare al suo interno delle piccole sezioni che possono accogliere diverse categorie di detenuti in regimi diversi, cioè detenuti in detenzione preventiva, persone in carcerazione di sicurezza (ossia in attesa della revisione del processo), minori in detenzione preventiva, minori in esecuzione di una pena detentiva, donne, persone detenute anziane o portatrici di handicap, persone in semiprigionia o in lavoro esterno e per finire anche qualche straniero in attesa di espulsione.

Dal 2017, la *Zentralgefängnis*, caratterizzata da grande rigore architettonico, forma un lungo rettangolo su tre piani. I due piani superiori, dove alloggiano i detenuti, comprendono due larghi corridoi centrali, con celle che danno sull'esterno – la vista dalle finestre delle celle è tuttavia ostruita dal muro di cinta di circa sei metri d'altezza che circonda tutto l'edificio. I vari cortili per il passeggio sono situati all'esterno, adiacenti all'edificio, recintati e parzialmente coperti.

Sempre dal 2017, la *Zentralgefängnis* include una *dépendance* con 60 posti per l'esecuzione delle pene di breve durata e delle pene sostitutive. Questo edificio è stato costruito sullo stesso modello della *Zentralgefängnis*, tuttavia gli spazi riservati al passeggio non sono situati all'aria aperta, ma all'interno, alle estremità di ogni piano. I detenuti possono accedervi liberamente durante la giornata.

In Svizzera la pratica di concentrare vari stabilimenti in un unico luogo e di organizzarne la gestione amministrativa a opera di una direzione unica si sta diffondendo in tutto il settore carcerario. Lo stesso processo può essere osservato nei cantoni dei Grigioni, del Ticino e, in parte, di Ginevra.

Curabilis, centro concordatario chiuso di misure, Ginevra

Pianificato nel 1975, lo stabilimento chiuso di misure *Curabilis*, destinato alla presa in carico di detenuti che soffrono di turbe psichiche, doveva essere costruito subito dopo il completamento del cantiere della prigione di *Champ-Dollon* nel 1977. Ritardati per circa 35 anni, i lavori di costruzione sono stati avviati nel 2012 e terminati nel 2014. *Curabilis* comprende 92 celle, suddivise in una struttura composta da sei padiglioni di quattro piani, edifici che costituiscono ciascuno un' "unità di vita". Altri edifici sono utilizzati come palestra, laboratorio o sono riservati all'amministrazione. Tutti gli edifici sono disposti attorno a una piazza centrale, circondata da una sorta di porticato coperto che consen-

te gli spostamenti da un edificio all'altro. La filosofia alla base di questa architettura è che le unità di vita consentono un miglior accompagnamento terapeutico, integrato alla vita in comune dei detenuti. Data la sua finalità, *Curabilis* impiega circa 200 collaboratori, provenienti da famiglie professionali diverse. Unica nel suo genere al momento in cui è stata progettata, l'unità di vita si è ormai affermata ed è, al giorno d'oggi, largamente utilizzata negli altri centri d'esecuzione delle misure, come nella maggior parte degli stabilimenti d'esecuzione delle pene, ed è sempre più comune negli stabilimenti di detenzione preventiva. *Curabilis* soddisfa le nuove esigenze di sicurezza ed è, in tal senso, un luogo emblematico della videosorveglianza carceraria, con varie centinaia di videocamere installate per controllare gli angoli più nascosti e remoti degli edifici, gli spazi per il passeggio e ogni altro spazio comune di difficile sorveglianza. Come lo stabilimento di Lenzburg, *Curabilis* è un'istituzione concordataria che accoglie detenuti provenienti da tutti i cantoni firmatari.

Prigioni e stabilimenti penitenziari

Su scala europea, il sistema carcerario svizzero è di dimensioni piuttosto modeste. In media, negli anni 2010-2014 la Svizzera contava 7.000 posti di detenzione, saliti a 7.500 dal 2015. In termini relativi, si contano sempre poco meno di 90 posti per 100.000 abitanti. Nel nostro paese, la capacità media di uno stabilimento penitenziario è inferiore a 70 posti, mentre gli stabilimenti sono tra sei e otto volte più grandi in Francia, Germania o Italia. La *Justizvollzugsanstalt Pöschwies* a Regensdorf (ZH), il più grande stabilimento penitenziario in Svizzera, conta solo 430 posti (dal 2019, prima erano 460). La più grande prigione in Francia, ovvero la *Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis* dispone di circa 3.000 posti di detenzione, cioè circa la metà di tutto il sistema carcerario svizzero. Per via del federalismo, del carattere multifunzionale degli stabilimenti penitenziari o ancora del carattere locale dei bandi di concorso di architettura, non ci sono due luoghi di detenzione identici, anche se alcuni si assomigliano. Non c'è mai stato, e probabilmente non ci sarà mai, un programma di costruzione delle prigioni come esiste in altri paesi, tra cui la Francia.

Nel prosieguo del presente capitolo, con l'aiuto di qualche elemento descrittivo, sono presentate brevemente le diverse categorie di stabilimenti; il loro numero e il numero di posti di detenzione per ogni categoria sono forniti a titolo indicativo. Gli stabilimenti più importanti in ognuna delle tre regioni linguistiche sono indicati con nome e dimensione.

L'ordine di presentazione riprende le tappe del procedimento penale. Sarà fatta quindi una distinzione tra le prigioni per la detenzione preventiva e gli stabilimenti per persone condannate, questi ultimi a loro volta suddivisi in stabilimenti chiusi e aperti, insieme ad altri tipi di luoghi di detenzione.

Riquadro 2.1 – Catalogo degli stabilimenti penitenziari

Quest'analisi del sistema carcerario si basa in larga misura sulle informazioni raccolte nel *Catalogue des établissements pénitentiaires* (Catalogo degli stabilimenti penitenziari), pubblicato dall'Ufficio federale di statistica (UST). La versione più recente risale a maggio 2020.

Ciononostante, contrariamente a quella dell'UST, questa analisi si fonda sull'unità statistica “edifici per alloggi” e non sull'unità amministrativa. L'ambito di riferimento include 128 unità, mentre quello dell'UST (2017) ne include solo 106. Sono stati inoltre aggiunti i quattro luoghi di detenzione di polizia di Ginevra e del cantone di Vaud, menzionati nell'inventario qui di seguito.

Luoghi di detenzione delle autorità di polizia

Per i fermi di polizia di oltre 24 ore, le città e i cantoni utilizzano ormai solo in via eccezionale i luoghi di detenzione delle autorità di polizia. Costituiscono un'eccezione le autorità di polizia della città e del cantone di Zurigo, con la prigione di polizia, oltre alla città e al cantone di Ginevra e al cantone di Vaud. A Ginevra, si tratta della guardina del palazzo di giustizia, i cosiddetti *Violons du Palais de justice*, e dei posti di detenzione situati nell'*Hôtel de police* della città, mentre nel cantone di Vaud si tratta delle zone carcerarie, che sono di fatto delle celle sotterranee del *Centre de la police cantonale de la Blécherette*, nonché quelle dell'*Hôtel de police* della città di Losanna. Queste celle non sono adatte a una detenzione superiore a qualche ora: Ginevra e Vaud sono stati criticati più di una volta dalla Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT, Rapporti di attività 2010-2019) e condannati, per questa pratica, presso il Tribunale federale.

Per quanto riguarda Zurigo, le autorità dispongono dal 1995 di una struttura provvisoria di detenzione di polizia, la *Polizeigefängnis Zürich*, situata sul terreno della vecchia caserma militare, nonché delle celle nella vecchia caserma della polizia cantonale di Zurigo. Queste strutture, che offrono 141 posti di detenzione, hanno i giorni contati. In effetti, nel 2021-2022 aprirà le porte la prigione multifunzionale allestita nel *Polizei- und Justizzentrum* del cantone di Zurigo. Comprenderà 150 celle per un totale di 300 posti di detenzione. Come nei centri di polizia e di giustizia penale di altri cantoni, questa prigione è completamente integrata nell'edificio che la ospita e dall'esterno è distinguibile solo prestando grande attenzione.

Carceri pretoriali, regionali, cantonali, o prigioni centrali

Queste carceri sono utilizzate principalmente per la detenzione di polizia e la detenzione preventiva. Servono inoltre all'esecuzione delle pene di breve durata, delle pene detentive di sostituzione e a volte per ricoveri a scopo di assistenza. Vi si trovano anche persone detenute in vista di estradizione o giovani adulti in detenzione militare. Queste strutture a volte includono un'unità riservata alle donne e una riservata ai minori, nonché una o due celle per le misure coercitive. In Svizzera si contano 60 carceri di questo tipo, per un totale di 3.600 posti e una media di 60 posti. Delle carceri che rientrano in questa categoria, la più grande è l'*Établissement fermé de Champ-Dollon* (GE, 396 posti), seguita dalla *Prison de La Croisée* (VD, 211), dalla *Gefängnis Zürich* (170) e dalla *Untersuchungsgefängnis Basel-Stadt* (140). In Ticino, il

Carcere giudiziario La Farera (88 posti) a Cadro, vicino a Lugano, rientra in questo elenco.

La grande maggioranza dei luoghi di detenzione viene costruita in edifici adiacenti o in prossimità di quelli del pubblico ministero, per facilitare il lavoro degli agenti di polizia giudiziaria e dei procuratori; nella maggior parte dei casi queste carceri sono quindi situate in pieno centro città o nel capoluogo della regione. Recentemente, in alcuni cantoni, queste carceri sono state direttamente integrate negli edifici del pubblico ministero, come il *Polizei- und Justizzentrum* di Zurigo menzionato sopra o lo *Strafjustizzentrum* di Muttenz a Basilea Campagna.

Questo tipo di luogo di detenzione esiste anche nei cantoni Giura, Neuchâtel, Friburgo e Vallese. Nel resto della Svizzera, alcuni cantoni con un territorio più esteso dispongono di varie carceri regionali (AG, BE, SO, SG, TG). Il cantone di Zurigo è l'unico ad avere mantenuto un carcere pretoriale in ogni distretto, anche se tali carceri non hanno per forza conservato la loro multifunzionalità. È la stessa ragione per cui il cantone attribuisce loro ormai il nome di "Gefängnis", senza indicare in maniera più precisa la destinazione d'uso nella denominazione.

Il regime interno è generalmente severo, il tempo trascorso in cella è pari a circa 22-23 ore, le possibilità di formazione, lavoro e tempo libero sono limitate e i contatti con l'esterno ridotti. Nelle carceri regionali costruite di recente, così come nelle vecchie prigioni, gli spazi utilizzati per il passeggio sono angusti, incassati nell'edificio, coperti con un reticolato per impedire le evasioni. Alcune carceri per la detenzione preventiva sono state sovraffollate solo per brevi periodi, mentre le carceri di *Champ-Dollon* a Ginevra (dal 2004) e del *Bois-Mermet* a Losanna (dal 2010), nonché quella de *La Croisée* vicino a Orbe (VD) lo sono continuamente. In Svizzera tedesca e in Ticino, la situazione da questo punto di vista è meno tesa.

Stabilimenti chiusi
d'esecuzione delle pene

La prigione classica è un edificio con un elevato grado di sicurezza, con un'area recintata, se non due, e al giorno d'oggi sempre più sorvegliato all'esterno e all'interno da videocamere, installazioni a raggi infrarossi, rilevatori di droni, disturbatori di frequenza. L'architettura dell'edificio è caratterizzata da celle generalmente individuali costruite in fila lungo un corridoio. Vi si trovano un cortile per il passeggio all'aria aperta, laboratori per il lavoro e luoghi per le attività ricreative. Nella maggior parte dei casi, i detenuti convivono in unità di vita, ma il regime di detenzione rimane severo. Le possibilità di spostamento all'esterno dell'unità di vita sono ridotte, gli orari tassativi, le attività compartimentate, registrate e sorvegliate, il regime delle pene disciplinari rigoroso.

In Svizzera francese, solo gli *Établissements de la Plaine de l'Orbe* (EPO), nel cantone di Vaud, rientrano appieno in questa categoria. La specificità di questa istituzione risiede nel fatto che è formata da tre unità con livelli di sicurezza e regimi diversi: di fianco al *Pénitencier*, che ha un livello di sicurezza elevato, si trova la *Colonie* chiusa, una struttura entrata in funzione nel 2016 con un livello di sicurezza medio, e la *Colonie* aperta, con un livello di sicurezza basso, che dovrebbe piuttosto figurare nell'elenco degli stabilimenti aperti descritti qui di segui-

to. Tuttavia, il tipo di regime praticato in certi stabilimenti d'esecuzione delle pene con livello di sicurezza medio, come l'*Établissement fermé de La Brenaz* (GE) o l'*Établissement d'exécution des peines Bellevue* a Gorgier (NE), è in realtà molto simile.

A livello svizzero, rientrano in questa categoria anche la *Justizvollzugsanstalt Pöschwies* (ZH), la *JVA Lenzburg* (AG), la *Interkantonale Strafanstalt Bostadel* (ZG), la *JVA Thorberg e Hindelbank* (BE), la *JVA Solothurn* e per finire il *Carcere penale La Stampa* a Cadro (TI). Insieme, questi stabilimenti dispongono di circa 2.000 posti di detenzione in una trentina di strutture.

Stabilimenti aperti d'esecuzione delle pene

Questi luoghi di detenzione sono una specialità svizzera, retaggio delle antiche colonie penitenziarie, che per la maggior parte si trovavano in regioni un tempo paludose. Da quando sono entrate in funzione, queste strutture hanno puntato sul lavoro agricolo come occupazione principale per i detenuti, il che implica una gestione aperta, dato che i detenuti lavorano nei campi durante la giornata, all'esterno del perimetro di sicurezza. Le costruzioni sono organizzate per lo più in padiglioni e gli alloggi sono gestiti secondo un regime comunitario. Rispetto al passato questi stabilimenti vengono usati meno, ragion per cui alcuni di essi hanno convertito parte dei posti in sezioni chiuse, per esempio per l'esecuzione delle pene anticipate o delle misure coercitive. Rientrano in questa categoria gli *Établissements de Bellechasse* (FR) e la *Justizvollzugsanstalt Witzwil* (BE) situata nel Seeland e la *Kantonale Strafanstalt Saxerriet* (SG) nel distretto di Rheintal. Si può citare anche la *Justizvollzugsanstalt Realta* (GR), che ha convertito parte dei posti disponibili per accogliere l'esecuzione delle misure coercitive – e ne affitta una parte al canton Ticino – così come, nello stesso Ticino, il *Carcere aperto Naravazz* o la *Sezione aperta Lo Stampino* del *Carcere penale La Stampa*. Come detto, bisognerebbe inserire la *Colonie* aperta degli *EPO* in questa categoria. Si contano otto stabilimenti aperti e circa 800 posti.

Centri d'esecuzione delle misure

Per l'esecuzione di una parte delle misure terapeutiche stazionarie, in Svizzera esistono tre centri carcerari di media sicurezza – l'*Établissement pénitentiaire de St-Jean* (BE), il *Massnahmenzentrum Bitzi* (SG), la *Justizvollzugsanstalt Realta* (GR) – e due centri di alta sicurezza – il *Zentrum für Stationäre Forensische Therapie* a Rheinau (ZH) e l'*Établissement de mesures fermé Curabilis* (GE). Inoltre, vari stabilimenti chiusi dispongono di sezioni d'esecuzione delle misure chiuse e separate da quelle dell'esecuzione delle pene, come gli *EPO* e la *Prison de la Tuilière* (entrambi nel cantone di Vaud), la *JVA Thorberg* (BE) e la *JVA Pöschwies* (ZH). Il regime è organizzato sulla base delle unità di vita ma, contrariamente ad altrove, qui mira a raggiungere obiettivi terapeutici, per cui i detenuti sono costantemente sotto osservazione del personale psichiatrico, criminologico e sociale, nonché del personale di sorveglianza. Esistono cinque centri di misure e varie sezioni d'esecuzione delle misure in stabilimenti psichiatrici per un totale di circa 450 posti.

Stabilimenti d'esecuzione delle misure in istituto psichiatrico	Le persone che presentano turbe psichiche legate alla commissione di un reato sono collocate in uno stabilimento penitenziario solo se ritenute pericolose. In caso contrario, esse vengono inviate in un settore riservato all'esecuzione di una misura in un ospedale psichiatrico. Questi settori esistono praticamente in tutti gli ospedali cantonali di psichiatria, benché alcuni si siano diversificati con settori aperti e settori chiusi, e con un grado di sicurezza più o meno elevato, come nel caso della <i>Universitäre Psychiatrische Klinik</i> a Basilea Città, degli <i>Psychiatrische Dienste</i> di Königsfelden (AG) o del <i>Zentrum für Integrative Psychiatrie</i> di Rheinau (ZH), per citare solo tre esempi. Attualmente, queste strutture accolgono un gran numero di persone condannate a seguire un trattamento terapeutico stazionario.
Stabilimenti d'esecuzione delle misure per dipendenze	Questi stabilimenti sono suddivisi in centri per tossicodipendenti e centri per alcolisti; sono situati vicino agli ospedali psichiatrici e, a volte, gestiti privatamente o sotto forma di associazione. Molto utilizzati negli anni Novanta e Duemila, questi luoghi hanno perso importanza dal 2005: sono generalmente al di fuori del sistema penitenziario e più vicini agli ambienti psichiatrici sia per il loro funzionamento sia per il regime di sicurezza. Tuttavia, le persone condannate che hanno commesso reati gravi sotto l'effetto di alcol o stupefacenti sono collocate in carcere o in un centro per misure.
Centri d'esecuzione delle misure per giovani adulti, di età compresa tra i 18 e i 24 anni	Attualmente in Svizzera esistono quattro centri di questo tipo, tutti situati in zone di campagna: il <i>Centre éducatif fermé de Pramont</i> a Granges (VS), il <i>Massnahmenzentrum Uitikon</i> (ZH), il <i>Massnahmenzentrum für junge Erwachsene Arxhof</i> a Niederdorf (BL) e il <i>Massnahmenzentrum Kalchrain</i> a Hüttwilen (TG). L'istituto nel Vallese è stato allestito in un luogo costruito specificatamente come centro d'educazione al lavoro per giovani adulti. A <i>Kalchrain</i> , una parte degli stabili apparteneva a un ex convento, cui sono stati aggiunti nuovi fabbricati. A Basilea Campagna e Zurigo, gli stabilimenti sono situati sui terreni di vecchie case signorili. Gli edifici destinati agli alloggi dei detenuti e i luoghi di lavoro e formazione sono relativamente moderni. Questi quattro centri contano 175 posti di detenzione.
Centri di detenzione amministrativa per l'espulsione degli stranieri	Questi luoghi di detenzione sono stati creati in seguito all'adozione delle misure coercitive nei confronti degli stranieri indesiderabili, introdotte nella legge nel 1995. In seguito a una decisione del Tribunale federale, è stato necessario separare i luoghi per l'esecuzione di queste misure da tutte le altre modalità di detenzione, con un regime più elastico – porte aperte durante la giornata, libero accesso agli spazi comuni. Come conseguenza, sono state costruite o adattate un certo numero di strutture: per molto tempo, in Svizzera francese c'era un unico stabilimento, il <i>Centre de détention LMC</i> a Granges (VS), aperto nel 1996. Dal 2004 esiste anche l' <i>Établissement concordataire de détention administrative de Frambois</i> a Vernier (GE) e, dal 2014, l' <i>Établissement fermé de Favra</i> a Puplinge (GE) è stato convertito a questa funzione. Nella Svizzera tedesca spicca in particolare la <i>Abteilung Ausschaffung della Flughafengefängnis</i> a Kloten (ZH), oltre a un insieme di piccole strutture o sezioni. Malgrado la situazione geografica e nonostante il numero elevato di migranti che busano alla sua porta, il canton Ticino non dispone di un dispositivo simile:

ha deciso infatti di prendere in affitto un numero ridotto di posti nella *JVA Realta* (GR) da quando vi è stata allestita la sezione per l'esecuzione delle misure coercitive (LMC) nel 2009. Nella stessa struttura, nel 2012 è stato inaugurato un padiglione separato con otto celle doppie (16 posti).

Solo una minoranza dei cantoni periferici o con un aeroporto ha aperto centri di detenzione LMC, mentre la maggior parte predispone semplicemente una separazione fisica tra questa categoria di detenuti e tutte le altre nelle carceri regionali o cantonali. In effetti, nella recente revisione della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), la separazione imposta dal Tribunale federale è stata confermata all'articolo 81 capoverso 2, il quale indica che “[l]a carcerazione è eseguita in stabilimenti carcerari destinati all'esecuzione della carcerazione preliminare, della carcerazione in vista di rinvio coatto o della carcerazione cautelativa. Se in casi eccezionali, in particolare per motivi di capienza, ciò non fosse possibile, gli stranieri incarcerati sono alloggiati separatamente dalle persone in detenzione preventiva o che scontano una pena”. Dal 2000, in Svizzera esistono in totale circa 450 posti in questo ambito, tutti sovvenzionati dalla Confederazione.

Luoghi d'esecuzione per la semiprigionia o l'alloggio esterno

Questi luoghi, oltre agli stabilimenti statali, comprendono anche un certo numero di istituzioni private di tipo associativo. Queste strutture per l'esecuzione delle pene o di una parte della pena non presentano, in generale, misure di sicurezza più elevate e spesso sono allestite in edifici residenziali. In Svizzera francese, esistono tra gli altri l'*Établissement ouvert Le Vallon* a Vandœuvre (GE), l'*Établissement du Simplon* a Losanna (VD) e *Les Falaises* a Friburgo (FR). La Svizzera tedesca ospita il *Wohnheim Adler* (AG), il *Wohnheim Lindenfeld* (LU) e la *Stiftung Satis* (TG). Il canton Ticino dispone di due unità: la *Sezione aperta Lo Stampino* del *Carcere penale La Stampa* e il *Carcere aperto Naravazz* a Torricella. In totale, 16 centri e alloggi sono destinati a questo tipo di detenzione e nell'insieme propongono 260 posti.

Unità ospedaliere carcerarie

La *Justizvollzugsanstalt Pöschwies* (ZH) dispone di una clinica che consente di effettuare interventi medici di una certa complessità; nessun altro stabilimento può contare su dotazioni simili. Alla *JVA Lenzburg* si è deciso di offrire nuovi servizi medici rivolgendosi a uno studio medico specializzato in telemedicina. I consulti si svolgono in presenza di un infermiere, mentre il medico interviene tramite uno schermo. Negli altri stabilimenti, i detenuti che necessitano esami o cure più approfondite devono essere trasferiti, sotto scorta, in ospedale. Solo due cantoni hanno creato un'unità carceraria nel proprio ospedale cantonale: gli *Hôpitaux universitaires de Genève* e l'*Hôpital de l'Île* a Berna.

Trasporto intercantonale dei detenuti

In linea di massima il trasferimento di detenuti all'interno di uno stesso cantone – tra carceri, verso i tribunali o gli ospedali – è effettuato dalle polizie cantonali. Dal 2001, il trasporto intercantonale di detenuti avviene per mezzo del *Jailtrain*, servizio che è stato subappaltato a un fornitore formato dalle FFS e da Securitas. Alcuni cantoni hanno subappaltato anche il trasporto dei detenuti all'interno del loro territorio, per esempio Neuchâtel.

Interazioni tra stabilimenti

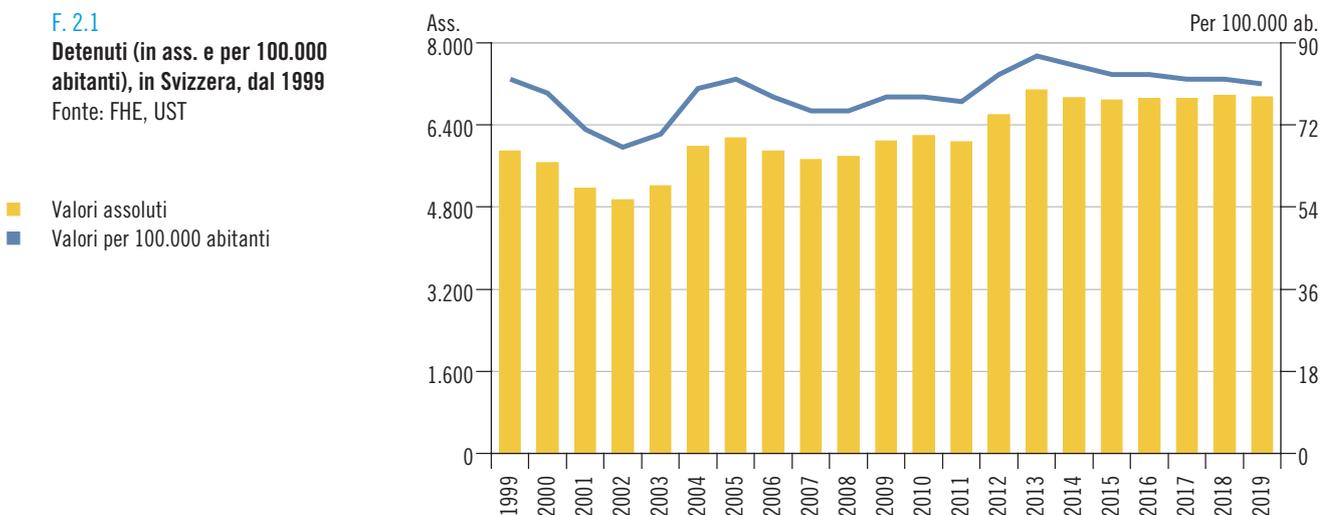
In Svizzera gli stabilimenti di privazione della libertà beneficiano di un'ampia autonomia di gestione, sia all'interno del cantone sia all'interno del sistema carcerario. Le loro interazioni sul piano istituzionale sono piuttosto limitate. L'organizzazione dei vari luoghi di detenzione è invece molto gerarchizzata. Gli stabilimenti chiusi, che servono all'esecuzione delle pene, sono posizionati al vertice della gerarchia. Si tratta in genere di quelli più grandi, che si fanno carico dei detenuti condannati a pene di lunga durata e con un lungo trascorso di reati penali. Seguono gli stabilimenti aperti, poi gli stabilimenti d'esecuzione delle misure e per finire tutti gli altri. A volte questa gerarchia è scombussolata, come nel caso dell'*Établissement fermé de Champ-Dollon*: inizialmente costruito per la detenzione preventiva, rivendica dal 2013 di essere la più grande prigione svizzera a causa del sovraffollamento permanente (nel 2014, una media annua di 800 detenuti per 360 posti; nel 2018, 600 detenuti per 398 posti) e della sua multifunzionalità.

Per contro, le interazioni tra stabilimenti in materia di detenuti sono numerose e in continuo aumento. Difatti, se la maggior parte delle persone in detenzione preventiva viene liberata, la parte restante viene trasferita in esecuzione anticipata della pena o in esecuzione della pena. Alcune persone di origine straniera corrono il grande rischio di essere poi collocate in detenzione in vista d'espulsione invece di essere liberate alla fine della loro detenzione o della loro pena. I detenuti condannati a pene di lunga durata transiteranno da vari stabilimenti prima di essere eventualmente collocati in regime di lavoro e alloggio esterni. A questo si aggiungono gli spostamenti tra i luoghi di detenzione e i tribunali, gli ospedali e i centri psichiatrici.

Popolazione penitenziaria

La popolazione totale delle prigioni è rimasta relativamente stabile tra il 2000 e il 2011, per poi aumentare in maniera notevole fino ad arrivare a superare nel 2013, per la prima volta dopo la crisi del 1933, la cifra di 7.000 persone detenute. Nel 2018, tale cifra è leggermente diminuita per attestarsi a 6.800 persone [F. 2.1].

F. 2.1
Detenuti (in ass. e per 100.000 abitanti), in Svizzera, dal 1999
Fonte: FHE, UST



Questo aumento della popolazione penitenziaria è dovuto principalmente alla Svizzera francese e, più in particolare, ai cantoni di Ginevra e di Vaud. Il primo si distingue per l'uso abbondante della detenzione

preventiva e il secondo per il ricorso a pene detentive di breve durata senza la condizionale. Ciò detto, di fronte al notevole aumento della popolazione in Svizzera in questi ultimi anni, si rileva che in termini relativi il numero di detenuti ogni 100.000 abitanti si situa sempre attorno a 80. Su scala europea, la Svizzera continua a collocarsi nel terzo inferiore del tasso di detenuti.

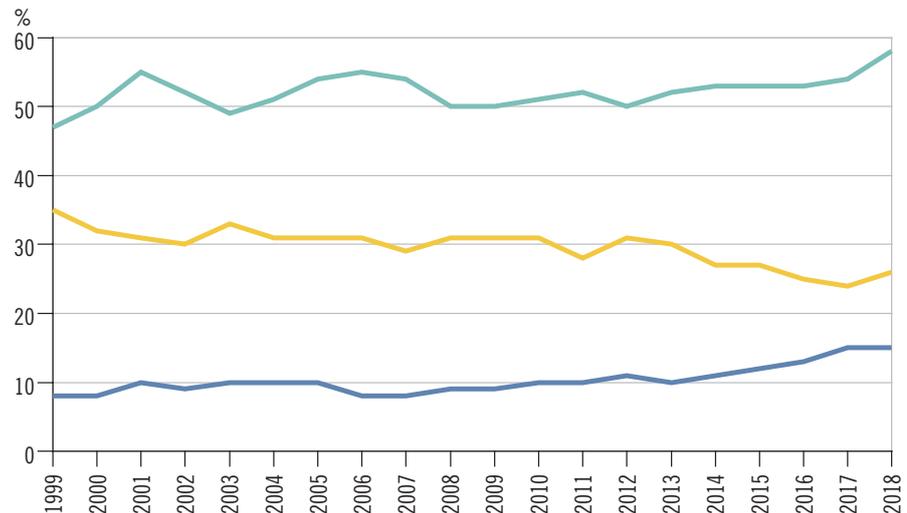
La maggior parte delle persone detenute è incarcerata per scontare una pena o una misura, ivi comprese in particolare quelle in esecuzione anticipata di pene o misure. Negli ultimi vent'anni, si trattava del 60% circa del totale, cifra che ha recentemente raggiunto il 70%. Le persone in detenzione preventiva rappresentano solo il 25% del totale [F. 2.2]. Ciò significa che le altre forme di detenzione hanno poca importanza in termini di effettivo, anche se, in termini di incarcerazione, possono riguardare un buon numero di persone. Sia nell'ambito delle misure coercitive sia per il ricovero a scopo di assistenza, buona parte delle persone collocate rimane generalmente solo qualche giorno: nel primo caso perché vengono espulse, nel secondo caso perché vengono liberate.

F. 2.2

Detenuti (in %), secondo il motivo di detenzione, in Svizzera, dal 1999

Fonte: FHE, UST

- Detenzione preventiva
- Esecuzione anticipata della pena
- Esecuzione della pena



La prigione è popolata in maggioranza da uomini adulti piuttosto giovani che hanno in media 35 anni e sono di origine sociale modesta. La quota di donne tende a diminuire. La percentuale di giovani adulti tra i 18 e i 24 anni è leggermente diminuita, mentre si osserva un piccolo aumento di quella delle persone di oltre 60 anni; questa evoluzione è dovuta all'invecchiamento della popolazione e al fatto che alcuni uomini anziani commettono crimini gravi puniti con pene di lunga durata. La percentuale di uomini di oltre 60 anni va considerata anche in relazione con gli internamenti via via prorogati. Quest'ultima evoluzione causa una panoplia di nuovi problemi negli stabilimenti penitenziari: da un lato perché questi detenuti non sono più abbastanza vigorosi per lavorare otto ore al giorno (il Tribunale federale ha rifiutato recentemente di considerarli come pensionati), dall'altro lato perché per il personale ciò implica nuove mansioni (più simili alle cure che alla sorveglianza), per le quali non è stato formato. Di conseguenza, alcuni stabilimenti hanno aperto sezioni riservate alle persone anziane e c'è da aspettarsi sin da ora che, in futuro, il numero di uomini che moriranno in prigione aumenterà. Per il personale penitenziario si tratta di una nuova esperienza.

Per descrivere in maniera più completa i cambiamenti della popolazione penitenziaria, bisogna affrontare il tema delle persone incarcerate. Dagli anni Novanta, in seguito alle diverse riforme delle disposizioni relative alla privazione di libertà, il numero totale di incarcerazioni e l'effettivo in privazione di libertà di persone svizzere è fortemente diminuito. Per contro, il numero di incarcerazioni e l'effettivo di persone straniere hanno fatto registrare un forte incremento. La percentuale di detenuti stranieri raggiunge, dal 1999, il 70%; in detenzione preventiva rappresenta addirittura l'80% circa. Va tuttavia sottolineato il fatto che buona parte di questi stranieri non risiede in Svizzera.

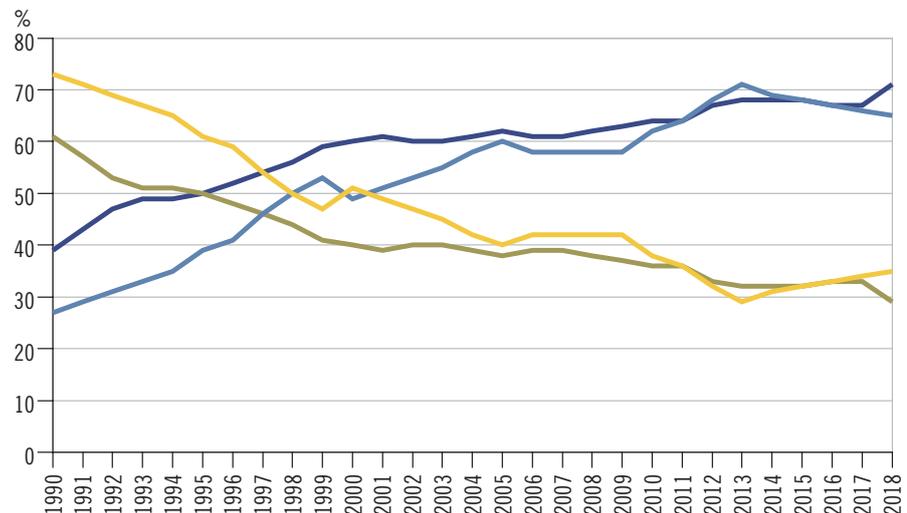
Analizzando solo i dati relativi ai detenuti condannati in esecuzione di pene e misure, è possibile osservare che, dalla fine degli anni Novanta, le proporzioni si stanno rovesciando: tra il 1990 e il 2018, la percentuale delle incarcerazioni di svizzeri è scesa dal 73% al 35%, quella degli effettivi dal 61% al 29%; al contrario, la percentuale delle incarcerazioni di stranieri è passata dal 27% al 65% e quella degli effettivi dal 39% al 71% [F. 2.3].

F. 2.3

Incarcerazioni e detenuti in esecuzione di pena (in %), secondo la nazionalità, in Svizzera, dal 1990

Fonte: SVS, UST

- Incarcerazioni di svizzeri
- Detenuti svizzeri
- Incarcerazioni di stranieri
- Detenuti stranieri



Le revisioni delle disposizioni penali di varie leggi dagli anni Ottanta (medicalizzazione delle dipendenze, codice penale militare, misure coercitive LStrI, revisione del diritto sanzionatorio ecc.) hanno contribuito a far sì che gli svizzeri e gli stranieri residenti in Svizzera vengano sempre meno rinchiusi dietro le sbarre. Killias (Killias e Aeschbacher 1988) riteneva che, nel nostro paese, il 33% circa della popolazione maschile svizzera aveva subito una condanna e che quest'ultima era stata iscritta nel casellario giudiziale (prevalenza nel corso della vita); lo stesso autore riteneva inoltre che più del 10% degli uomini svizzeri avrebbe scontato, nel corso della propria vita, almeno una pena detentiva senza la condizionale, generalmente di breve durata. Il cambiamento di paese d'origine dei detenuti indica che la prigione è diventata, sempre più, uno strumento di regolazione del flusso, per mezzo del diritto penale, degli stranieri in situazione irregolare in Svizzera. Chiaramente, questa evoluzione crea un nuovo ambiente di lavoro per il personale, che deve far fronte a un multilinguismo e un multiculturalismo sempre più presenti.

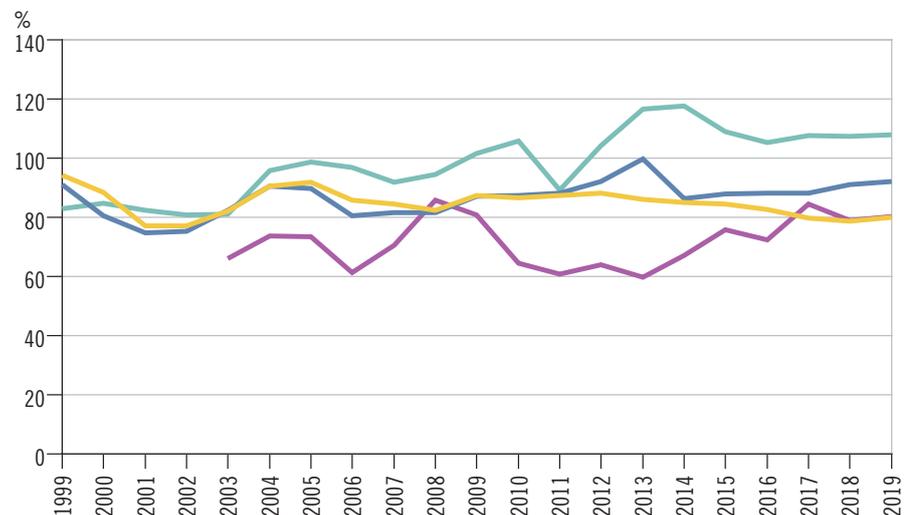
Occupazione delle prigioni e bisogno di posti

L'occupazione delle prigioni è da tempo argomento di dibattito, perché partire dal semplice tasso aritmetico del 100% per determinare la sotto- o sovraoccupazione carceraria non è soddisfacente. In particolare, questo calcolo si rivela insufficiente quando il sistema è costituito da un gran numero di stabilimenti con funzioni specifiche, stabilimenti che non sono intercambiabili e non possono essere utilizzati per altri tipi di detenzione. In assenza di un inventario più dettagliato dei posti di detenzione e delle persone detenute in base alla forma di detenzione, è possibile indicare solo la percentuale globale di occupazione per la Svizzera e per i diversi concordati.

Si rileva innanzitutto che la percentuale di occupazione totale degli stabilimenti di privazione della libertà è aumentato e ha raggiunto, per la prima volta nei due decenni analizzati, il 100% nel 2013; in seguito, questa cifra è scesa nuovamente al 94% (gennaio 2019). Colpiscono le differenze tra regioni concordatarie: la Svizzera francese ha conosciuto di recente un uso notevole della detenzione, con un tasso d'occupazione che ha raggiunto il 109% negli ultimi cinque anni (2015-2019). Quest'ultimo è fortemente in contrasto con la Svizzera orientale, dove il tasso d'occupazione delle prigioni è stabile e ha oscillato attorno all'82% negli stessi cinque anni. Anche la Svizzera centrale e del nord-ovest presenta una situazione stabile (90% tra il 2014 e il 2018). In Ticino, nel periodo tra il 2003 e il 2018, il tasso d'occupazione è rimasto di gran lunga inferiore alla media svizzera, anche se di recente è passato dal 66% all'85% (nel 2017) [F. 2.4].

F. 2.4
Tasso d'occupazione negli stabilimenti di privazione della libertà (in %), per concordato sull'esecuzione delle pene, in Svizzera, e in Ticino, dal 1999
Fonte: FHE, UST

- Svizzera orientale
- Svizzera centrale e del nord-ovest
- Svizzera latina
- Ticino



Senza voler entrare nei dettagli di queste deduzioni, si può avanzare l'ipotesi che il tasso d'occupazione delle prigioni in Svizzera francese, e in particolare dei luoghi di detenzione dei cantoni di Ginevra e di Vaud, sia più legato all'uso della detenzione preventiva, per quanto riguarda Ginevra, e alle condanne a pene detentive, per quanto riguarda Vaud, che alla delinquenza effettiva. I cantoni della Svizzera francese (26% della popolazione elvetica) hanno ordinato, nel 2017, oltre due quinti delle detenzioni preventive (42%) computate nelle condanne penali e hanno pronunciato più della metà delle pene detentive senza la condizionale (52%) di tutto il paese. In altri termini, i cantoni francofoni hanno ricorso alla prigione in maniera sproporzionata. Si tratta quin-

di più di un problema di politica criminale che di posti di detenzione. Anziché costruire prigioni onerose e parlare della necessità di posti di detenzione supplementari, sarebbe meglio pensare ad alternative alla detenzione altrettanto efficaci – sul lungo periodo probabilmente più efficaci – e sicuramente meno onerose per la collettività rispetto alla privazione della libertà.

**Dibattito sul sistema
carcerario svizzero**

Due questioni continueranno ad alimentare il dibattito sul sistema carcerario svizzero negli anni a venire: la prima riguarda il bisogno di posti di detenzione, la seconda verte sulla dimensione degli stabilimenti. Nel 2014, in un documento di pianificazione carceraria un gruppo di esperti cantonali in materia d'esecuzione delle pene è giunto alla conclusione che, in Svizzera, mancavano 720 posti, di cui circa 500 già pianificati; altri esperti pronosticavano che ci sarebbero voluti 1.000 posti supplementari per l'esecuzione delle misure coercitive (Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) 2014). Nell'ultimo rapporto del gruppo di esperti cantonali, la stima dei bisogni in materia di posti di detenzione è stata leggermente rivista al ribasso, soprattutto nel campo della detenzione per misure coercitive (CDDGP 2018). Dal 2019, questa attività di monitoraggio dell'evoluzione dei bisogni in termini di posti di detenzione è stata trasferita al Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP), creato nell'agosto 2018 (Mandach e Chatton 2019). Tuttavia, come dimostreranno i capitoli seguenti, sarebbe necessario introdurre un monitoraggio delle pratiche di detenzione nei cantoni e rilanciare il dibattito sull'efficacia della privazione di libertà. Bisognerebbe anche interrogarsi sulle differenze tra cantoni per quanto riguarda il numero di persone collocate in prigione e negli istituti psichiatrici.

In ragione del forte federalismo in materia di polizia, giustizia e prigione, il sistema carcerario svizzero è costituito da piccole unità, a dimensione umana, sparse su tutto il territorio. Sebbene alcuni esperti auspichino di aumentarne la capacità, è possibile affermare che, nel futuro prossimo, probabilmente non si assisterà ad alcun raggruppamento di stabilimenti d'esecuzione delle pene o costruzione di centri sovracantionali di detenzione.

3. PANORAMA CARCERARIO E ARCHITETTURA PENITENZIARIA

Per quasi due secoli, il panorama carcerario svizzero è stato caratterizzato da stabilimenti d'esecuzione delle pene costruiti secondo il modello panottico e da numerose carceri multifunzionali allestite in edifici storici. Questo sistema è rimasto in essere fino agli anni Ottanta, epoca in cui è stata avviata la sua modernizzazione. Da quel momento, gli stabilimenti vengono concepiti sulla base di un modello a padiglioni. L'architettura di alcuni di essi è innovativa: favorisce infatti un regime comunitario di detenzione in un ambiente aperto, luminoso e colorato. Questa apertura interna è però accompagnata da una maggiore attenzione alla sicurezza esterna.

Un breve quadro storico della prigione in Svizzera

Sin dall'adozione dell'Atto di Mediazione nel 1803, il panorama carcerario svizzero è determinato dall'organizzazione federalista dello Stato. Da quel momento storico, le decisioni relative alla detenzione, la pronuncia delle sanzioni e l'esecuzione della privazione della libertà sono di competenza dei cantoni. Nonostante l'esistenza di concordati intercantionali per l'esecuzione delle pene e la recente creazione di un'istanza svizzera di pianificazione penitenziaria, gli stabilimenti di privazione della libertà sono ancora oggi pianificati, messi a concorso, costruiti e gestiti a livello cantonale. Di conseguenza, anche se sottostanno agli stessi principi di costruzione, non esistono due carceri costruite allo stesso modo. La maggior parte dei cantoni di piccole e medie dimensioni, data la scarsa densità di popolazione, opta per carceri multifunzionali. Solo i cantoni più grandi costruiscono stabilimenti d'esecuzione delle pene o centri d'esecuzione delle misure. Per circa due secoli, la Confederazione non è mai intervenuta in questo ambito. Solo negli ultimi quarant'anni le è stata riconosciuta la competenza di verificare che i cantoni rispettino gli impegni della Svizzera in materia di regole internazionali relative alla privazione della libertà e applichino i regolamenti e le raccomandazioni emanati dall'Ufficio federale di giustizia. Al fine di sostenerne l'attuazione, la Confederazione può sovvenzionare la modernizzazione degli stabilimenti di privazione della libertà (LPPM).

Fino al 1980, il panorama carcerario svizzero era caratterizzato, dal punto di vista architettonico, da un numero ridotto di stabilimenti di privazione della libertà eretti su planimetrie a stella (come, per esempio, le carceri ormai distrutte del cantone di Basilea Città o del cantone di Zurigo) e un gran numero di carceri pretoriali, cantonali o centrali, spesso allestite in edifici storici (alcune lo sono ancora, come il carcere di Porrentruy, nel castello della città). Data la critica mossa dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura nei confronti della Svizzera all'inizio degli anni Novanta e la reazione immediata e decisiva del Dipartimento federale di giustizia e polizia, nei vent'anni successivi si è assistito a una modernizzazione generalizzata degli stabilimenti di privazione della libertà nonché dell'architettura penitenziaria.

La modernizzazione di quest'ultima mira a favorire, all'interno, un'organizzazione comunitaria dell'esecuzione della privazione della libertà. Questo regime di vita in comune è stato introdotto nell'esecuzione di pene e misure verso la metà degli anni Ottanta, a partire dal 1995 negli stabilimenti di detenzione in vista d'espulsione e, dagli anni Duemila, lo si

ritrova anche in un numero sempre maggiore di stabilimenti di detenzione preventiva. Da notare che, nel 2017, la consigliera di Stato incaricata della giustizia nel cantone di Zurigo si è impegnata pubblicamente ad applicarlo negli stabilimenti di preventiva di sua responsabilità. La liberalizzazione del regime di detenzione e la contemporanea trasformazione dell’allestimento interno delle carceri mirano a favorire l’autonomia e la responsabilizzazione dei detenuti, nonché lo sviluppo della loro capacità a gestire la vita quotidiana senza conflitti. Al tempo stesso, in seguito a varie evasioni e casi di recidiva, è stata rafforzata la sicurezza esterna. Sin dalla metà degli anni Novanta, sei dei sette stabilimenti chiusi hanno allestito sezioni di alta sicurezza. In un buon numero di carceri, i cortili per le passeggiate sono stati interamente recintati; in alcune nuove costruzioni questi spazi sono stati abbassati e collocati al centro dell’edificio o completamente integrati all’edificio stesso, impedendo quindi qualsiasi esposizione diretta al sole. Le videocamere sono ormai presenti ovunque, sia negli spazi comuni sia all’esterno. Gli stabilimenti sono dotati di protezioni rafforzate o addirittura di muri di cinta, sofisticati sistemi di controllo dei visitatori, dei fornitori e del personale, per non parlare dei disturbatori di comunicazioni telefoniche, dei segnalatori, o ancora dei rilevatori di droni.

Alcune di queste modernizzazioni riflettono concezioni architettoniche ambiziose e innovative, con un design gradevole e opere d’arte integrate nell’edificio; altri cantoni hanno preferito soluzioni meno costose, prefabbricate, più simili al modello americano del *warehousing*. Delle oltre 60 nuove costruzioni e ristrutturazioni generali, saranno citati in seguito solo gli esempi documentati nella parte riservata alle fotografie.

Il principio della privazione della libertà e architettura penitenziaria

Dal 2007, il Codice penale (CP) stabilisce che l’esecuzione della pena deve “promuovere il comportamento sociale del detenuto” e “corrispondere per quanto possibile alle condizioni generali di vita ... [e] ovviare alle conseguenze nocive della privazione della libertà” (art. 75). Questi principi generali del Codice penale hanno ripercussioni, da un lato, sul regime di detenzione da attuare in carcere e, dall’altro lato, sull’architettura penitenziaria. In una recente opera sulla costruzione e sul design degli stabilimenti penitenziari, il Comitato internazionale della Croce Rossa (2020) suggerisce che, in chiave universale, l’architettura carceraria dovrebbe obbedire a quattro semplici principi:

- Non nuocere – *L’ambiente costruito non deve contribuire ad accrescere la sofferenza legata alla privazione di libertà. Le condizioni di vita devono rispettare la dignità umana e tutelare l’integrità fisica e psicologica dei detenuti e del personale.*
- Garantire quanta più normalità possibile – *La vita in carcere dovrebbe essere organizzata in maniera quanto più normale possibile, con il minimo di restrizioni necessarie ai fini di sicurezza e protezione.*
- Promuovere la salute e la crescita personale – *L’obiettivo del carcere è promuovere la salute e la crescita personale in un ambiente quanto più sano e positivo possibile.*
- Mantenere il contatto con la società – *Il carcere ha come obiettivo la creazione e preservazione di legami sociali e la creazione di contatti regolari con il mondo esterno.*

Ognuno di questi principi deve poter essere trasposto e applicato nell'architettura e nel design degli stabilimenti. L'architettura carceraria avrà raggiunto il suo scopo non se consente di rinchiudere il massimo numero di persone in un edificio dato e ai minimi costi, quanto piuttosto se contribuisce alla riabilitazione dei detenuti tramite la progettazione del luogo, l'allestimento degli spazi, la scelta dei materiali e del mobilio. Pertanto, non strutture austere, aggressività del cemento grezzo, violenza delle forme, assenza di estetica e di natura, quanto, al contrario, generosa apertura all'ambiente, luce naturale, design accogliente, scelta di colori gradevoli, presenza della natura, insomma: una materiale umanizzazione dell'ambiente carcerario (Jewkes e Moran 2017). Questi principi vanno applicati tenendo conto delle diverse forme di privazione della libertà eseguite in uno stabilimento e, quindi, delle esigenze dei vari regimi nonché dell'obbligo di separare adulti, minori, uomini e donne. Dato che ogni cantone è incaricato di costruire e gestire i propri stabilimenti, la diversità di soluzioni all'interno del paese è notevole.

Stabilimenti chiusi

Tra le edificazioni più recenti di stabilimenti chiusi va innanzitutto menzionato, nei primi anni Novanta, il nuovo complesso penitenziario *Pöschwies* a Regensdorf nel cantone di Zurigo che, pur avendo dimensioni imponenti, dispone di una struttura architettonica semplice e ampiamente intelligibile. Si tratta di una serie di edifici a schiera su due piani, che formano una "V", con un gran numero di strutture di sostegno adiacenti, come gli edifici dell'amministrazione, i laboratori, le aree adibite a riposo e i campi sportivi. Gli edifici che ospitano le celle dei detenuti sono concepiti come unità suddivise in padiglioni contigui a due piani per favorire un regime comunitario di detenzione.

All'estremo opposto, si può citare il penitenziario di Lenzburg, nel cantone di Argovia, eretto nel 1864 sulla base di una planimetria a stella. Nonostante una ristrutturazione generale tra il 2012 e il 2016, l'edificio ha conservato la struttura panottica, con stretti corridoi che conducono a celle anguste dove i pasti vengono consumati in totale solitudine. Questi vincoli, retaggio di un'architettura del 19° secolo, sono lievemente mitigati dal libero accesso agli spazi comuni durante il tempo libero alla fine della giornata.

La *Prison de la Tuilière*, costruita tra il 1992 e il 1994, è stata concepita come una cittadella, dove, all'interno delle mura, sono offerti tutti i servizi. Perpendicolarmente all'asse centrale, formato da due corridoi separati per permettere la detenzione di uomini e donne nello stesso complesso, gli architetti hanno aggiunto, su ogni lato, delle unità di vita comprendenti varie celle che danno su uno spazio comune. I laboratori, una palestra e gli edifici dell'amministrazione completano la struttura. L'edificio A del nuovo penitenziario di Soletta, entrato in funzione nell'estate del 2014, è stato disegnato secondo una concezione rigida e spartana – un lungo edificio, dove si alternano cemento e recinzioni. All'interno, invece, le cinque unità sono pensate per una detenzione rigorosamente comunitaria, con spazi comuni allestiti in tal senso e vista all'orizzonte, privi di cinta esterna in muratura. Le celle sono, come in molti stabilimenti contemporanei, ammobiliate con mobili in legno.

A Ginevra, nel 2005, il cantone ha costruito il carcere de *La Brenaz*, uno stabilimento dall'architettura semplice. Concepito come un grande quadrato, l'edificio, strutturato su due piani, dispone di un piccolo cortile interno ricoperto di ghiaia. Una nuova costruzione, realizzata nel 2016, lo ingloba parzialmente: le due strutture sono infatti collegate in vari modi. Esse sono estremamente funzionali, erette in tempi record, con spazi e cortili per le passeggiate minimalisti. Attualmente gli spazi per le passeggiate sono completamente cementati, ma il nuovo edificio ha consentito di aggiungere zone per le attività sportive, educative e culturali, indispensabili al giorno d'oggi in uno stabilimento chiuso.

Stabilimenti aperti

Tra gli stabilimenti aperti – che bisognerebbe in realtà denominare semiaperti – figurano i nuovi padiglioni del penitenziario *Witzwil*, che negli anni Ottanta costituivano una novità importante. Non solo ogni padiglione comprende due piani di celle con un corridoio aperto e accessibile a tutti, bensì i due piani danno anche su uno spazio comune per trascorrere il tempo libero e per le attività ricreative.

Lo stabilimento aperto *Saxerriet*, realizzato nel 2003, è la prova che gli stabilimenti penitenziari non devono essere per forza di cose meri edifici funzionali, minimalisti e antiestetici; lo stabilimento è stato concepito con uno stile architettonico postmoderno. Sul lato lungo del piazzale interno, di forma rettangolare, sono stati collocati tre blocchi di tre piani che poggiano, in posizione leggermente sfasata, su un blocco situato al piano terra. Sul lato corto si trova un altro blocco di tre piani, che una volta alloggiava la sezione riservata ai detenuti appena arrivati e che oggi, invece, ospita una sezione chiusa, sintomo di una sempre maggiore esigenza di sicurezza negli stabilimenti aperti. In questo stabilimento non ci sono né muro di cinta esterno né sbarre, bensì finestre alte quanto il soffitto che consentono di guardare in direzione del distretto di Rheintal, pavimenti e scale con parquet e mobili in legno, nonché, ovunque, spazi chiari e illuminati dalla luce del sole.

Prigioni centrali, cantonali o regionali

Tra le prigioni multifunzionali dei cantoni di piccole o medie dimensioni e gli stabilimenti regionali multifunzionali dei cantoni più grandi si possono distinguere tre tipi di edifici. Il primo è rappresentato da edifici carcerari a sé stanti, indipendenti, chiusi su se stessi, per esempio: la *Prison de Sion* (VS), il carcere regionale di Thun (BE) o la prigione centrale di Lenzburg (AG). Il secondo contempla invece prigioni interamente integrate negli edifici delle autorità di polizia o di perseguimento penale, per esempio: il carcere di Muttenz (BL), allestito all'ultimo piano del pubblico ministero, o quello di Zofingen (AG), situato all'ultimo piano del palazzo delle autorità di polizia; entrambi sono irriconoscibili dall'esterno per chi non è al corrente della loro esistenza. Il terzo tipo prevede che l'edificio carcerario e quello del pubblico ministero siano separati e collegati tramite passaggi sotterranei o passerelle, come nel caso dello stabilimento carcerario di Lucerna, dello stabilimento per la detenzione preventiva di Basilea Città, della prigione cantonale di Svitto, oppure delle carceri regionali di Berna, Bienne e Berthoud, edifici adiacenti al pubblico ministero del cantone.

Le prigioni – che si tratti di nuove edificazioni o di ristrutturazioni generali – sono state ammodernate sotto la crescente pressione finanziaria degli ultimi vent’anni. Alcune soluzioni, per le quali sono stati imposti degli spazi ristretti, comprendono edifici a basso costo e ristrutturazioni parziali. Queste strutture sono la prova del fatto che, a volte, ci si è accontentati di offrire condizioni materiali di vita minimaliste, mostrando una certa mancanza di rispetto e di empatia per le persone detenute. Partendo dal presupposto che le persone vengono generalmente incarcerate per brevi periodi, sia per la detenzione preventiva sia per l’esecuzione di una pena di breve durata o di una pena di breve durata sostitutiva, un certo numero di cantoni ha rinunciato all’uso degli spazi esterni: niente cortile esterno per le passeggiate, niente spazi verdi, niente campo sportivo. In alcune prigioni, le finestre o il cortile per le passeggiate non consentono più di guardare all’esterno. Per contro, e si tratta di un aspetto positivo, un numero crescente di cantoni ha introdotto in questi luoghi di detenzione il regime comunitario, con le porte delle celle che rimangono aperte da mattina a sera e libero accesso agli spazi comuni, ivi compreso il cortile per le passeggiate incassato o recintato.

Conclusione

La modernizzazione generale degli stabilimenti di privazione della libertà e le importanti migliorie apportate alle condizioni materiali di detenzione sono evoluzioni positive. Nuove concezioni dei regimi di detenzione hanno condotto all’introduzione di innovazioni nella progettazione delle carceri, nell’allestimento degli spazi interni o nella scelta dei materiali, con spazi comuni più generosi e impianti sportivi a volte all’aria aperta, politiche innovative in materia di apertura delle porte e attrezzature moderne e di bella apparenza nelle celle. Rimangono però alcuni aspetti da migliorare: vi sono ancora prigioni vecchie e vetuste, come la prigione del *Bois-Mermet* nel cantone di Vaud, gli stabilimenti di detenzione preventiva di Zurigo, di Berna e di Bienne, oltre a un numero ridotto di luoghi di detenzione d’importanza secondaria. Ciò detto, nonostante queste evoluzioni in fin dei conti positive, il cambiamento del panorama carcerario svizzero può essere considerato ambivalente: i sistemi di sicurezza sono in pieno sviluppo, molte prigioni di medie dimensioni sono suddivise in compartimenti totalmente stagni, i cortili per le passeggiate sono completamente incassati e recintati e gli spazi di lavoro, formazione, tempo libero e sport sono sempre più piccoli.

4. LA DETENZIONE PREVENTIVA E IL NUOVO CODICE DI PROCEDURA PENALE

La detenzione preventiva, vecchia quanto il diritto penale, era disciplinata fino al 2010 dai codici cantonali di procedura penale. L'introduzione, nel 2011, del Codice di diritto processuale penale svizzero, ne ha armonizzato le regole e ha rafforzato le misure di protezione contro una detenzione ingiustificata. Eppure, soprattutto in Svizzera francese, le autorità di perseguimento penale continuano a fare largo uso della detenzione preventiva, in particolare nei confronti di stranieri privi di autorizzazione di residenza.

La detenzione preventiva disciplinata a livello federale

Prima del 2011, in Svizzera non esisteva un diritto di procedura penale unificato: ogni cantone emanava e applicava le proprie regole in materia di detenzione preventiva. Tuttavia, dal 1974 i cantoni sono stati sempre più costretti a seguire le regole di diritto internazionale progressivamente adottate dalla Svizzera. Va citata in primo luogo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, ratificata dalla Svizzera nel 1974), il cui articolo 5 ("Diritto alla libertà e alla sicurezza") definisce le norme giuridiche fondamentali applicabili alle persone in detenzione preventiva.

Dal 2011, le procedure penali di ogni cantone (26 codici diversi) hanno fatto spazio a un Codice di procedura penale (CPP) unificato a livello federale. Questa unificazione è stata resa possibile dal trasferimento di competenze dai cantoni alla Confederazione: dal 2000, infatti, l'articolo 123 della Costituzione federale (Cost.) conferisce allo Stato federale "la competenza generale di legiferare in materia di procedura penale".

Il nuovo codice, elaborato tra il 2000 e il 2005, attualizza le regole della procedura penale, in particolare alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e delle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU). Dal 2011, mentre in francese si è passati dalla nozione di "preventiva" alla nozione di "provvisoria" per mitigare la connotazione negativa del termine "preventiva", in italiano non è stato introdotto alcun cambiamento (art. 220 CPP). A fini statistici, in generale il termine include la detenzione di polizia, la detenzione preventiva in senso stretto, la carcerazione di sicurezza e, a volte, l'esecuzione anticipata di pene e misure, cioè qualsiasi forma di detenzione che precede la pronuncia della sentenza (art. 51 CP).

Poiché il collocamento in detenzione preventiva è considerato come una grave lesione delle libertà fondamentali della persona, il Codice di procedura penale sancisce che "l'imputato resta in libertà" (art. 212 cpv. 1 CPP) e la carcerazione rappresenta unicamente una misura d'eccezione. Inoltre, il rispetto del principio di proporzionalità, che prevaleva già in precedenza, rimane valido: "La durata della carcerazione preventiva o di sicurezza non può superare quella della pena detentiva presumibile" (art. 212 cpv. 3 CPP). Come già previsto dai codici cantonali, la condizione necessaria per ricorrere alla detenzione preventiva rimane l'esistenza di un forte sospetto che l'individuo abbia commesso un reato grave. Le altre condizioni sono il rischio di fuga, l'esposizione a pericolo di testimoni o prove, il rischio di recidiva o addirittura la mancanza di una misura sostitutiva che espliciti lo stesso effetto di una detenzione.

Al di là di questi principi quadro, il Codice di procedura penale ha contribuito a rafforzare i diritti dell'imputato nel corso della procedura e di fronte alle autorità di perseguimento penale. Questa evoluzione è il riflesso dell'adozione, su tutto il territorio svizzero, di una nuova organizzazione della procura: il procuratore, rappresentante del pubblico ministero, è ormai incaricato sia di svolgere l'istruzione (in precedenza competenza del giudice istruttore) sia di sostenere l'accusa durante il processo. Tuttavia, la decisione di collocamento in detenzione preventiva e il relativo controllo (durante la fase d'istruzione e dopo la chiusura della stessa, in attesa del giudizio) spettano ormai a un'istanza giudiziaria indipendente. Può trattarsi di un giudice o di un tribunale dei provvedimenti coercitivi, che fungono da contrappeso ai poteri della polizia e del pubblico ministero. Già prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale nel 2011, in alcuni cantoni esisteva il cosiddetto "giudice della detenzione".

La descrizione che precede riguarda solo la detenzione preventiva in senso stretto, ma il Codice di procedura penale ha generalizzato anche l'esecuzione anticipata di pene e misure. Questa modalità di privazione della libertà consente a una persona in detenzione preventiva di cambiare stabilimento e quindi regime di detenzione, sempreché la procedura penale sia definitivamente conclusa, che la persona ne abbia fatto richiesta e che sia plausibile immaginare che dovrà scontare una pena detentiva senza la condizionale. Alcuni cantoni praticavano già questa modalità, mentre altri l'hanno introdotta solo con la sua attuazione nel diritto federale nel 2007, ripresa poi nel Codice di procedura penale in vigore dal 2011. L'esecuzione anticipata della pena, da un lato, consente alla persona detenuta di beneficiare di condizioni migliori rispetto alla detenzione preventiva (in senso stretto), soprattutto per quanto riguarda il lavoro, il peculio, il tempo libero, i contatti con l'esterno e le visite. Dall'altro lato, consente al pubblico ministero di disporre di più tempo per preparare il processo, il che ha spinto alcuni cantoni – in particolare quelli della Svizzera francese – a ricorrere maggiormente a questa modalità di privazione della libertà.

Un uso intenso della detenzione preventiva

Ai fini dell'analisi dell'applicazione di questa forma di privazione della libertà, saranno trattate innanzitutto le incarcerazioni, poi il numero di detenzioni computate nella sentenza e per finire gli effettivi di persone in detenzione preventiva – sapendo che affrontare ognuno di questi aspetti implica consultare altre fonti. La tesi qui avanzata è che, globalmente, il numero di persone collocate in detenzione preventiva è inferiore al passato, in particolare dall'entrata in vigore del Codice di procedura penale. Tuttavia, tali persone corrono un rischio maggiore di essere condannate e di ritrovarsi con una sentenza iscritta nel casellario giudiziale. Tenuto conto dei dati riguardanti le sanzioni, si può osservare che la maggioranza di esse non è in seguito condannata a una pena senza la condizionale, un fatto problematico considerato i principi del Codice di procedura penale.

Riquadro 4.1 – Unità statistiche della detenzione preventiva

In questo capitolo sono utilizzate tre unità di riferimento principali per descrivere la detenzione preventiva:

- le incarcerazioni,
- le detenzioni computate nelle condanne,
- l'effettivo di persone in un giorno di riferimento o in media annua.

Le tre unità sono correlate come segue:

- IncarDetPrev > DetComp > EffettDetPrev

Secondo le stime dell'Ufficio federale di statistica (UST 2002), nel 2000 e nel 2001, annualmente, in media, i collocamenti in detenzione preventiva erano circa 30.000, mentre le persone condannate con una detenzione computata nella sentenza e iscritta nel casellario giudiziale erano, in media, solo 10.000, quindi meno di un terzo delle persone incarcerate temporaneamente. Per gli altri due terzi si trattava, tra l'altro, di archiviazioni senza seguito o di sentenze non iscritte nel casellario giudiziale; si noti tuttavia che questa cifra include anche le persone contate due volte, ovvero registrate a ogni trasferimento tra luoghi di detenzione. Attualmente questi dati non vengono più pubblicati; è tuttavia possibile fare delle stime per gli anni mancanti. A tale scopo bisogna dedurre dal numero totale di ingressi negli stabilimenti di privazione della libertà quello relativo alle altre modalità di detenzione – detenzione di polizia, esecuzione delle pene, detenzione in vista di allontanamento, ricovero a scopo di assistenza – per i cui ingressi sono disponibili dei dati, oltre a una stima del numero di trasferimenti. Di conseguenza, è plausibile dire che il numero di incarcerazioni in detenzione preventiva all'anno è sceso a circa 25.000 dal 2011 [F. 4.1]. Questa riduzione è dovuta, in parte, all'entrata in vigore del Codice di procedura penale e alle nuove protezioni che quest'ultimo garantisce agli imputati per evitare detenzioni preventive ingiustificate. L'introduzione dell'avvocato della prima ora (che dovrebbe assistere gli imputati sin dai primi interrogatori) e del giudice dei provvedimenti coercitivi, o la generalizzazione della riparazione per il torto morale subito in caso di detenzione seguita da archiviazione o assoluzione (art. 429 e 431 CPP), sono elementi a sostegno dell'ipotesi secondo la quale vi sono, globalmente, meno detenzioni preventive, ma, proporzionalmente, un maggior numero di casi iscritti nel casellario giudiziale.

Il numero di detenzioni computate nelle condanne indica una tendenza al rialzo: è passato da 10.500 casi in media tra il 1997 e il 2003 a più di 19.000 casi in media tra il 2011 e il 2018 [Riquadro 4.2].

Riquadro 4.2 – Calcolo delle incarcerazioni in detenzione preventiva

L'Ufficio federale di statistica divulga una sola cifra riguardante il numero totale degli ingressi in detenzione; questa cifra include per altro persone che vengono contate due o tre volte nel corso dello stesso anno. Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che il calcolo è effettuato in base a conteggi separati di ogni forma di detenzione e, in secondo luogo, al fatto che negli stabilimenti ogni nuovo ingresso viene calcolato come una nuova incarcerazione nel computo generale. Ne consegue che una persona collocata prima in uno stabilimento di detenzione preventiva e poi, nel corso dello stesso anno, trasferita in esecuzione della pena, sarà contata due volte. La stessa persona sarà contata addirittura tre volte se, nel corso dello stesso anno, sarà collocata in uno stabilimento d'espulsione o in un centro di lavoro esterno. Ciò accade anche per i semplici trasferimenti tra stabilimenti. Per stimare il numero di incarcerazioni in detenzione preventiva, è necessario prendere in considerazione le seguenti cifre (stima realizzata per l'anno 2017):

Numero totale di incarcerazioni (dato UST 2017)	51.000
Detenzioni computate	-19.000
Detenzioni in esecuzione di pene e misure	-10.000
Incarcerazioni in detenzione in vista d'espulsione	-5.000
Incarcerazioni per altre forme di detenzione (ricovero a scopo di assistenza, detenzione militare, estradizione)	-3.000
Doppi e tripli conteggi, trasferimenti ² (diverse categorie di detenuti)	-8.000
Incarcerazioni in detenzione preventiva non sfociate in una condanna	6.000
Incarcerazioni in detenzione preventiva:	
Detenzioni computate	19.000
Incarcerazioni in detenzione preventiva non sfociate in una condanna	+6.000
Totale	25.000

² Cfr.: Laubscher, Daniel. (2013). Aus dem Blickwinkel des Statistikers. Der Schweizer Justizvollzug. In Queloz, Nicolas; Luginbühl, Ulrich e Von Mandach, Laura (Hrsg.). *Am selben Strick ziehen: Vernetzung und interdisziplinäre Zusammenarbeit* (pp. 167-178). Bern: Stämpfli.

Secondo il Codice di procedura penale, “[l]a durata della detenzione preventiva o di sicurezza non può superare quella della pena detentiva presumibile” (art. 212 cpv. 3 CPP). Tra il 2011 e il 2018, a fronte della media di 19.000 condanne all'anno per le quali una detenzione preventiva era computata nella pena, si contava una media di 10.000 pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale [F. 4.1]. Ciò significa che circa la metà delle persone incarcerate in detenzione preventiva non vengono poi sanzionate con una pena detentiva senza la condizionale, bensì con una pena con la condizionale, una pena pecuniaria, un lavoro di pubblica utilità o una multa.

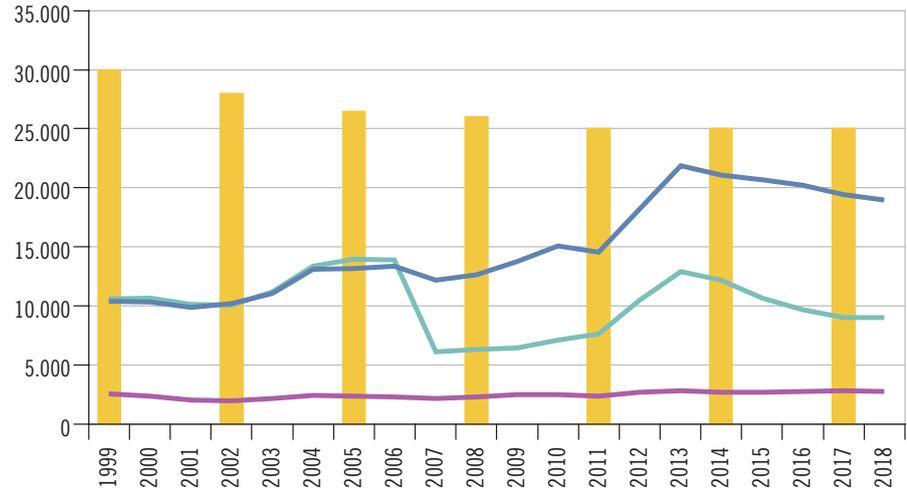
Questa realtà sembra in contraddizione con l'articolo del Codice di procedura penale di cui sopra. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, l'assenza di condanna a una pena senza la condizionale non dà diritto di per sé a un'“indennità” e a una “riparazione del torto morale” adeguate (art. 431 cpv. 1 e 2 CPP), dato che questo stesso articolo sancisce al capoverso 3 che il diritto a tali prestazioni decade se l'imputato è condannato a una delle altre pene, sempreché la conversione in pena detentiva non sia “notevolmente” inferiore a quella della detenzione

F. 4.1

Detenzione preventiva e pene detentive senza la condizionale, in Svizzera, dal 1999

Fonte: FHE e SUS, UST; incarcerazioni in detenzione preventiva: stime dell'autore

- Incarcerazioni
- Detenzioni computate
- Pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale
- Detenuti



sofferta. Si tratta di un'astuzia del legislatore in favore delle autorità di perseguimento penale che annulla in parte il principio volto a proteggere la libertà fondamentale di qualsiasi imputato.

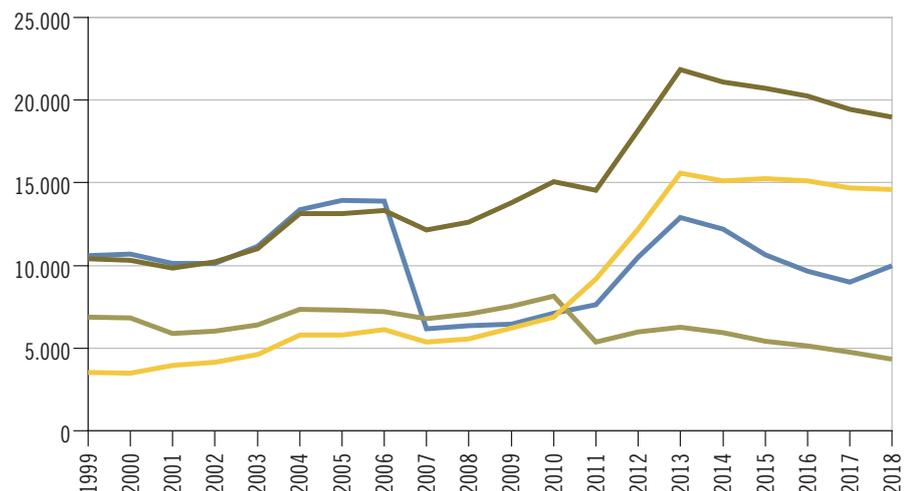
Se è vero che il ricorso alla detenzione preventiva sembra essere globalmente limitato, le autorità di perseguimento continuano a farne un uso intenso se si considerano le pene inflitte. Infatti, dei 19.000 casi di detenzione computata, tre quarti non superano i due giorni; nella maggior parte dei casi si tratta quindi di reati di poca gravità. In parallelo, si può osservare che il numero di detenzioni computate di oltre due giorni tende a diminuire dal 2011: da circa 8.200 nel 2010 a 4.400 nel 2018, facendo quindi registrare un'evoluzione positiva in termini di politica penale [F. 4.2]. La detenzione preventiva riguarda ormai quasi esclusivamente le persone straniere prive di autorizzazione di residenza in Svizzera o, in misura minore, in attesa dei risultati della procedura di asilo. I dati fanno pensare che, anche in caso di reati poco gravi, queste persone vengano collocate in detenzione in modo abbastanza sistematico. A giustificazione della misura coercitiva, l'autorità ordinante si richiama quasi automaticamente al rischio che le persone interessate si sottraggano alla giustizia, indipendentemente dal reato commesso. Di tutte le persone condannate per le quali la detenzione è stata computata, la percentuale di quelle prive di autorizzazione di residenza in Svizzera è passata dal 56% nel 2008 a più del 66% nel 2018.

F. 4.2

Detenzioni computate, secondo la durata, e pene detentive senza la condizionale, in Svizzera, dal 1999

Fonte: SUS, UST

- Totale detenzioni computate
- Detenzioni computate > 2 gg.
- Detenzioni computate ≤ 2 gg.
- Pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale



I pubblici ministeri lo negherebbero sicuramente, ma in uno studio del 2012 oltre due terzi dei procuratori e giudici interrogati hanno ammesso di ritenere plausibile che i colleghi avessero atteggiamenti discriminatori nei confronti degli stranieri, in particolare quelli senza autorizzazione di residenza in Svizzera, ma che ciò non valeva per loro stessi (Ludewig, LaLlave, e Gross-De Matteis 2013). Questa pratica discriminante da parte delle autorità di polizia e dei pubblici ministeri potrebbe essere stata rafforzata dal fatto che al giorno d'oggi la giustizia funziona principalmente sulla base di decreti d'accusa e che i rappresentanti della giustizia stessa incontrano solo raramente gli imputati per metterli di fronte ai fatti di cui sono accusati e prendere in considerazione le loro condizioni personali (art. 47 CP).

Le prigioni per la detenzione preventiva

Contrariamente a un buon numero di paesi in cui le strutture carcerarie sono chiaramente separate in base alla destinazione d'uso, in Svizzera le prigioni multifunzionali servono spesso all'esecuzione di diverse forme di detenzione. Dei 105 luoghi di detenzione censiti (per tutti i dati a seguire cfr. UST 2017), 61 sono utilizzati soprattutto per la detenzione preventiva; di questi, 38 dispongono di meno di 50 posti, 12 ne contano tra 50 e 99 e solo 11 dispongono di 100 o più posti. In totale, in questi 61 stabilimenti si contano all'incirca 3.600 posti, di cui un migliaio sono utilizzati per l'esecuzione delle pene di breve durata, le pene sostitutive, le conversioni di multe, i ricoveri a scopo di assistenza o la detenzione in vista di estradizione o, per finire, per la detenzione militare. La più grande di queste prigioni è *Champ-Dollon* a Ginevra, con la sua *dépendance* (per un totale di quasi 400 posti), seguita da *La Croisée* (VD, 211), da quella della Città di Zurigo (170) e da quella di Basilea Città (148). Nel 2018 il personale penitenziario ha dovuto gestire almeno 25.000 ingressi di sola detenzione preventiva, senza contare le altre forme di detenzione e le entrate e uscite per le udienze, i trasferimenti all'ospedale o per altre ragioni. Ciò significa che sono stati registrati almeno un centinaio di ingressi al giorno durante la settimana e quasi altrettante uscite, dato che tre quarti delle persone vengono liberate dopo due giorni. Escludendo la minoranza di persone che trascorre più di un mese in detenzione preventiva (circa il 20% dei casi), si può quindi affermare che le prigioni per la detenzione preventiva funzionano come alberghi, non per le condizioni di detenzione, spartane e poco gradevoli, quanto piuttosto per la rapidità di cambiamento degli occupanti.

La popolazione in detenzione preventiva

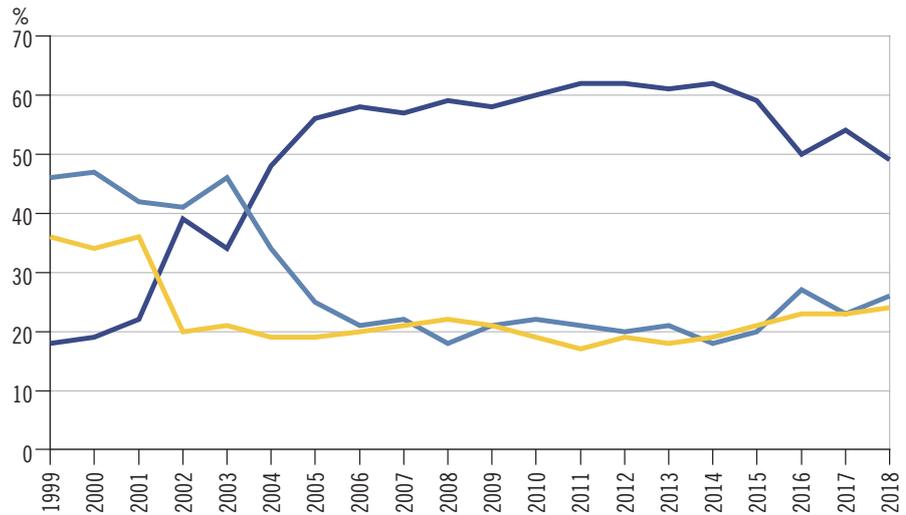
L'effettivo in detenzione preventiva è costituito in maggioranza da uomini adulti; la quota di donne non ha mai superato il 9% dal 1998 a oggi, per una media di 6,6% negli ultimi vent'anni. Si può osservare un cambiamento per quanto riguarda l'età delle persone in detenzione preventiva: la categoria dai 18 ai 24 anni è fortemente calata, passando in quindici anni dal 40% al 20%, mentre la categoria dei 25 anni e oltre aumenta quasi allo stesso ritmo. Per quanto riguarda la nazionalità, si può dire che dopo dieci anni sia gli svizzeri sia gli stranieri residenti rappresentano ciascuno più o meno il 20% in totale, il che non significa

che il tasso di collocamento di stranieri residenti sia più elevato rispetto a quello degli svizzeri. In realtà bisognerebbe ponderare l'insieme delle caratteristiche della popolazione maschile, svizzera e straniera residente (soprattutto per quanto riguarda le fasce d'età), per poter effettuare un paragone soddisfacente, relativizzando fortemente la sovrarappresentazione degli stranieri incarcerati che vivono nel paese (Fink e Storz 2013; Schwarzenegger e Studer 2013). La categoria degli stranieri privi di autorizzazione di residenza in Svizzera rappresenta oggi circa il 60% del numero totale di persone in detenzione preventiva [F. 4.3].

F. 4.3
Detenuti in detenzione preventiva (in %), secondo la nazionalità e lo statuto di soggiorno, in Svizzera, dal 1999

Fonte: FHE, UST

- Svizzeri
- Stranieri residenti
- Stranieri non residenti

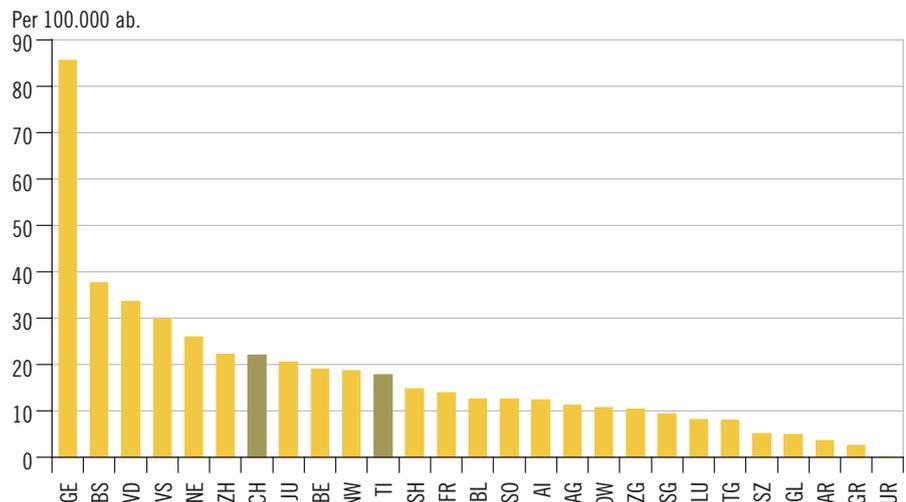


In Svizzera, la quota della popolazione in detenzione preventiva è rimasta relativamente stabile: tra il 1999 e il 2004, in media all'anno, i detenuti in questa situazione erano circa 1.750 e tra il 2014 e il 2018 erano 1.800. Con la generalizzazione dell'esecuzione anticipata di pene e misure, il numero di persone che si trovano in questa situazione ambivalente è aumentato, passando da 500 fino a quasi 1.000. Anche la popolazione totale in detenzione preventiva è aumentata, passando da una media di 2.250 detenuti tra il 1999 e il 2004 a 2.800 tra il 2014 e il 2018 (+24%).

Nemmeno la distribuzione geografica delle persone in detenzione preventiva è perfettamente equa su tutto il territorio. I cinque cantoni Ginevra, Basilea Città, Vaud, Sciaffusa e Vallese da soli raggruppano il 66% delle persone in questa situazione [F. 4.4].

F. 4.4
Detenzioni preventive (per 100.000 abitanti), per cantone, in Svizzera, nel 2018

Fonte: FHE, UST; calcoli dell'autore



Il cantone di Ginevra ha ospitato a lungo il maggior numero di detenuti in detenzione preventiva e, ponderando i dati con quelli della popolazione, risulta anche il cantone con il maggior numero relativo. Se si paragona Ginevra con altri cantoni frontalieri, anch'essi una porta d'ingresso per i flussi migratori, nella fattispecie il Ticino e San Gallo, risulta che questi ultimi hanno dei tassi di tre e, rispettivamente, di cinque volte inferiori. Inoltre, cantoni come Zurigo, Berna o Argovia, paragonabili al cantone di Vaud, fanno un uso più moderato della detenzione preventiva. Più in generale, i cantoni della Svizzera centrale, più piccoli e meno urbani, ospitano un minor numero di detenuti [F. 4.4]. Il tasso di detenzione preventiva dovrebbe essere messo in relazione, da un lato, con il tasso di imputati e, dall'altro, con le pene pronunciate. Il primo aspetto è esplicitato nel [Riquadro 4.3], mentre il secondo elemento sarà trattato nel capitolo successivo.

Riquadro 4.3 – Tasso di imputati e tasso di detenzioni preventive computate

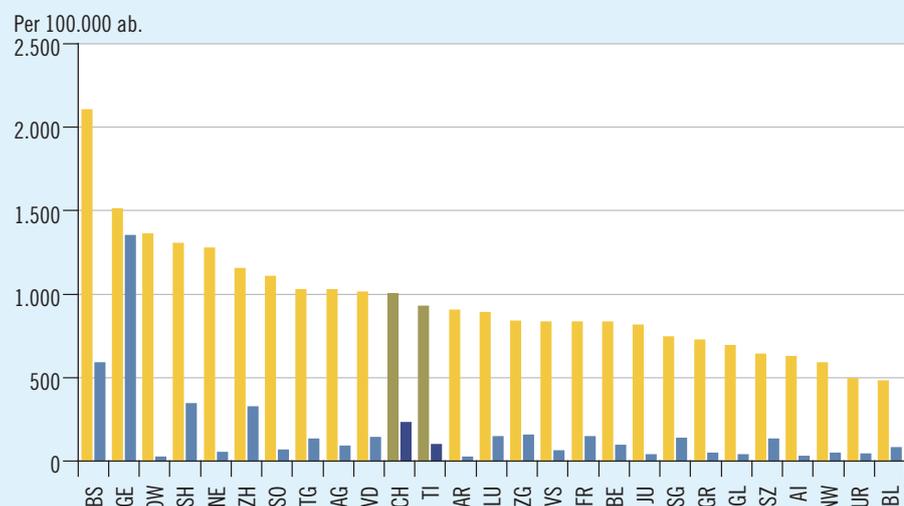
Comunemente, per spiegare il problema del sovraffollamento cronico in detenzione preventiva in un cantone si invoca una percentuale elevata di criminalità. Tuttavia, il legame tra il tasso di criminalità e il tasso di persone in detenzione preventiva non è lineare, poiché dipende dall'elucidazione dei casi e dal numero di imputati; va inoltre rapportato alla politica più o meno repressiva dei cantoni in materia di trattamento delle persone arrestate e alla percentuale di persone collocate in detenzione preventiva.

La relazione tra la percentuale di imputati – solo quelli perseguiti per reati ai sensi del Codice penale – e la percentuale di detenzioni preventive computate è, ovunque con l'eccezione di Ginevra, a favore degli imputati. In 14 cantoni, questo rapporto è di uno a dieci, in 7 cantoni di due a dieci e in 4 cantoni di tre a dieci. In altri termini, prendendo come esempio Zurigo, se su 100.000 abitanti 1.000 persone sono perseguite per un reato ai sensi del Codice penale, “solo” 300 saranno collocate in detenzione preventiva. A Ginevra, per contro, la totalità degli imputati è collocata in detenzione preventiva (1.000 su 1.000). Questa situazione è indice dell'uso intenso della detenzione preventiva da parte del pubblico ministero del cantone di Ginevra, e quindi di una politica criminale repressiva [F. 4.5].

F. 4.5
Imputati e detenzioni computate
(per 100.000 abitanti), per cantone,
in Svizzera, nel 2018

Fonte: FHE e SUS, UST; calcoli
dell'autore

■ Imputati
■ Detenzioni computate



Una pratica che anticipa la punizione?

In Svizzera, le autorità fanno un uso intenso, per non dire abusivo in alcuni cantoni, della detenzione preventiva. Tale detenzione sembra concernere soprattutto le persone non residenti. Di conseguenza, è possibile avanzare l'ipotesi che la detenzione preventiva sia a volte utilizzata come una pratica che anticipa la punizione; ciò è contrario alla legge, la quale sancisce che la detenzione preventiva deve essere applicata solo proporzionalmente alla durata prevedibile di una pena detentiva (senza la condizionale). Data la mancanza di ricerche e valutazioni approfondite in materia, non si può fare altro che formulare delle ipotesi, ma tutto sembra indicare che sarebbe opportuna un'osservazione istituzionalizzata degli usi della detenzione preventiva.

5. ESECUZIONE DELLE PENE E REVISIONI DEL CODICE PENALE

Fino al 2006, la pena detentiva era la più pronunciata e la più comune delle sanzioni. Dal 2007, anno in cui è entrata in vigore la revisione del Codice penale e in cui è iniziata l'era della pena pecuniaria, la pena detentiva ha assunto un ruolo secondario, che ha conservato nonostante la nuova revisione entrata in vigore nel 2018.

Attualmente, solo il 13% delle persone condannate è punito con una pena detentiva, mentre prima della revisione del 2007 tale percentuale ammontava al 62%. Le incarcerazioni per l'esecuzione di queste pene sono diminuite, a maggior ragione se il loro numero è calcolato sulla popolazione residente. A seconda della durata dei soggiorni e non del numero di queste sanzioni, l'effettivo delle persone in carcere aumenta in cifre assolute ma resta stabile nei dati ponderati.

La pena detentiva come sanzione

La revisione del Codice penale svizzero del 2002 è entrata in vigore nel 2007, successivamente all'adozione di alcune modifiche nel 2006. Questa revisione poggiava sulla critica centenaria nei confronti della pena detentiva di breve durata fino a un anno; critica, questa, formulata soprattutto dall'Unione internazionale di diritto penale a partire dal 1889. Germania (nel 1969) e Austria (nel 1974) avevano già riveduto i rispettivi diritti sanzionatori e ridotto drasticamente il ricorso alla pena detentiva, sostituita da una pena pecuniaria. La legittimità di questa proposta ha puntualmente trovato conferma in alcuni studi criminologici, sia per quanto concerne gli effetti psichici, sociali o economici negativi dell'incarcerazione sulle persone in questione e l'inefficacia della sanzione in termini di recidiva, sia sulla base della tesi dell'equivalenza delle sanzioni. L'obiettivo principale della revisione del Codice penale svizzero era quello di diminuire l'applicazione delle pene detentive di breve durata inferiori ai sei mesi in favore della pena pecuniaria e del lavoro di pubblica utilità. Inoltre, si voleva introdurre la condizionale parziale, estendere il ricorso alla semiprigionia e sostenere il detenuto per la totalità del periodo trascorso in carcere.

Nel contempo, fu riveduto il novero delle misure di incarcerazione ai fini di trattamento terapeutico o di sicurezza (gli internamenti). In risposta a chi criticava il diritto in vigore all'epoca per la sua natura poco securitaria, le misure furono inasprite e i requisiti per la liberazione resi più severi. Inoltre, fu introdotta la possibilità di trattenere una persona in prigione oltre la fine della pena. L'arsenale penale fu potenziato ulteriormente con l'adozione, in seguito alla votazione popolare dell'8 febbraio 2004, dell'iniziativa sull'internamento a vita.

La revisione del Codice penale era stata anticipata dall'introduzione di alcune alternative all'esecuzione delle pene detentive di breve durata senza la condizionale: dal 1991 il lavoro di pubblica utilità e dal 1999 l'esecuzione delle pene sotto sorveglianza elettronica, comunemente chiamata "braccialetto elettronico".

Dalla fine del 2007, le veementi critiche al nuovo sistema sanzionatorio da parte di un numero esiguo di procuratori, soprattutto romandi, furono amplificate da alcuni media. Per gettare acqua sul fuoco, nel maggio 2008 il Consiglio federale decise di far realizzare una valutazione scientifica del nuovo diritto sanzionatorio, della sua accettazione, della

sua applicabilità e della sua applicazione effettiva e, infine, della sua efficacia in termini di recidiva. Su proposta della destra, una sessione speciale del Consiglio nazionale, convocata d'urgenza nel giugno del 2009, adottò, senza alcun dibattito, un centinaio di iniziative parlamentari, per la maggior parte in favore di un ritorno a un diritto sanzionatorio conservatore. Queste iniziative furono in gran parte abbandonate dal Consiglio degli Stati negli anni successivi. Eveline Widmer-Schlumpf, la consigliera federale che all'epoca era a capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, non attese tuttavia i risultati della valutazione del Codice riveduto e chiese alla sua amministrazione di redigere un messaggio per ritornare al vecchio diritto sanzionatorio.

Il progetto di revisione fu discusso alle Camere tra il 2010 e il 2014, e nel 2015 furono adottate diverse misure di adeguamento del diritto sanzionatorio, di natura soprattutto simbolica. Le pene pecuniarie hanno ormai una durata massima di 180 aliquote giornaliere, in contrapposizione a un massimo di 360 aliquote giornaliere previste tra il 2007 e il 2017 – benché ogni anno solo lo 0,6% delle condanne riguardasse pene pecuniarie che andavano da 180 a 360 aliquote giornaliere. Il lavoro di pubblica utilità, già previsto come pena, è tornato a essere una modalità sostitutiva per l'esecuzione di una pena detentiva inferiore ai sei mesi senza la condizionale – a determinate condizioni, le persone condannate possono chiedere di scontare la pena sotto forma di lavoro di pubblica utilità. Il braccialetto elettronico è stato introdotto a livello nazionale quale ulteriore modalità sostitutiva per l'esecuzione delle pene senza la condizionale, mentre in precedenza era utilizzato solo in alcuni cantoni, in particolare quelli che avevano preso parte al progetto pilota (BE, BL, BS, GE, VD, TI e SO). Infine, la pena pecuniaria resta certamente prioritaria, ma è nuovamente possibile, a determinate condizioni, infliggere pene detentive a partire da tre giorni, con o senza la condizionale. L'ultima revisione è entrata in vigore il 1° gennaio 2018; le prime cifre sono state pubblicate dall'Ufficio federale di statistica a giugno 2019.

L'applicazione della pena detentiva

La situazione fino al 2006

Per capire la differenza tra il sistema sanzionatorio in vigore fino al 2006 e quello applicato a partire dal 1° gennaio 2007, è indispensabile riassumere la frequenza e l'andamento delle condanne inflitte fino al momento della modifica.

Tra il 1995 e il 2006, ogni anno circa il 70% delle pene pronunciate dalle autorità giudiziarie era costituito da pene detentive mentre il 30% da multe. Il dato più rilevante è che queste pene detentive venivano disposte per il 75% con la condizionale completa e solamente per il 25% senza la condizionale; nel 2006 il loro numero assoluto raggiungeva le 14.000 unità. Nel 95% dei casi, le pene con la condizionale non superavano i tre mesi e nell'85% dei casi le pene senza la condizionale non andavano oltre i sei mesi. La ragione principale di molte pene detentive di breve durata con la condizionale consiste nel fatto che le infrazioni

alla legge sulla circolazione stradale sono perseguite, a partire da una certa gravità, ai sensi del diritto penale e non secondo un sistema amministrativo di bonus-malus, come in quasi tutti gli altri paesi europei. Inoltre, un gran numero di altri reati di minore gravità, commessi da persone chiamate a comparire per la prima volta dinanzi a un giudice, era punito sistematicamente con la condizionale. Per quanto riguarda le pene detentive senza la condizionale, considerata la durata molto breve, negli anni Novanta quasi un terzo di queste veniva scontato sotto forma di semiprigionia: la persona restava in libertà durante la giornata e trascorreva il tempo libero in carcere. Ciò aveva spinto il Consiglio federale a indicare, nel Messaggio concernente la modifica del Codice penale, che la pena detentiva era diventata una pena del tempo libero o, con un simpatico gioco di parole in tedesco, che si era trasformata da una *Freiheitsstrafe* a una *Freizeitstrafe*. Nel 1989 vi erano 4.800 persone in semiprigionia, forma di detenzione che, in seguito, ha rapidamente perso di importanza con il numero crescente di pene detentive convertite in lavoro di pubblica utilità. A partire dal 1999, il numero di individui sottoposti a lavoro di pubblica utilità superava le 3.300 unità; nel 2007 ammontava a 5.600.

La situazione tra il 2007
e il 2017

La revisione, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, ha permesso fin dal primo anno di ridurre del 94% le pene detentive con la condizionale; quanto alle pene di breve durata inferiori ai sei mesi, la riduzione è stata addirittura del 99% (sempre con riferimento al primo anno dall'attuazione della revisione). In seguito, tra il 2007 e il 2017, il numero delle pene detentive con la condizionale ha continuato ad aggirarsi in maniera stabile sulle 2.000 unità all'anno circa.

L'effetto della revisione è stato meno forte per le pene detentive senza la condizionale (incluse le nuove pene detentive con la condizionale parziale): dal 2006 al 2007, esse sono diminuite del 59%, di cui le pene di breve durata del 68%. Successivamente sono di nuovo aumentate, passando da 6.158 nel 2007 a 12.907 nel 2013, per poi scendere ancora una volta a 9.400 nel 2017 [F 5.1]; l'aumento è dovuto al fatto che tra il 2011 e il 2013 sono state essenzialmente pronunciate pene di breve durata senza la condizionale. Facendo un confronto, i giudici hanno pronunciato meno pene detentive senza la condizionale tra il 2007 e il 2017 che tra il 1996 e il 2006 – con una media annua di 9.000 contro 11.300. Va aggiunto che l'aumento maggiore è quello registrato tra il 2011 e il 2013 principalmente nella Svizzera francese, dove, nel 2013, a fronte di una popolazione che rappresentava solo il 25% del totale della Svizzera, è stato pronunciato il 59% delle pene inferiori ai sei mesi senza la condizionale. Tra il 2007 e il 2017, la durata mediana delle pene detentive senza la condizionale era di 90 giorni.

Rimangono altri due temi da affrontare: il numero di pene di lunga durata (superiori a un anno) e la loro durata. Spesso viene avanzata la tesi che, oggi, non solo il loro numero è più elevato, ma che la loro durata è più lunga. Le statistiche mostrano in realtà che il numero di queste pene è stabile e che, considerando l'aumento della popolazione, è in leggera diminuzione.

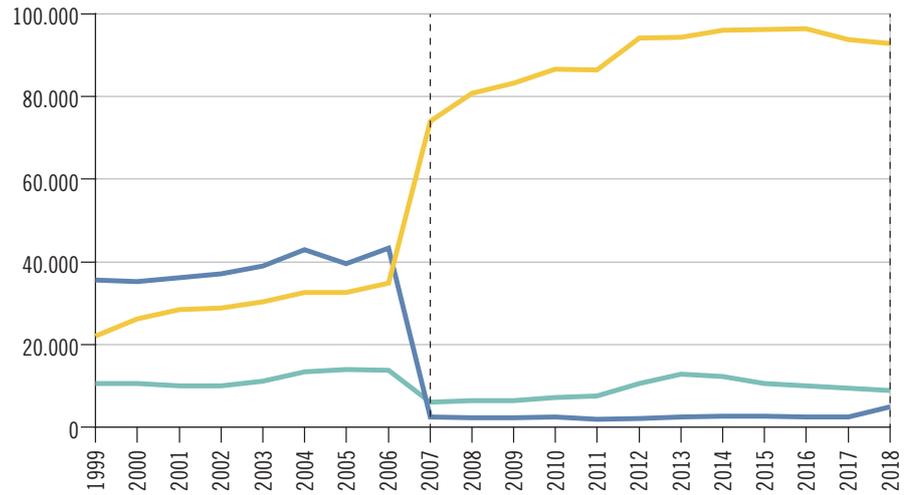
F. 5.1

Condanne penali di adulti, secondo il tipo di pena principale, in Svizzera, dal 1999*

Fonte: SUS, UST

- Pena pecuniaria e multa
- Pena detentiva con la condizionale
- Pena detentiva senza la condizionale o con la condizionale parziale

* Nel 2007 e nel 2018, revisione del Codice penale.



Fino al 2006 si registravano annualmente circa 1.100 condanne a pene detentive da uno a massimo tre anni senza la condizionale. Nel 2017 ne restavano solamente 752: le condanne a questo tipo di pena sono fortemente diminuite anche grazie all'introduzione delle pene con la condizionale parziale che, sempre nel 2017, risultavano essere 806 [F. 5.2]. Questo cambiamento è importante, considerato che per la pena senza la condizionale devono essere scontati almeno i due terzi, mentre per la pena con la condizionale parziale va scontata al massimo la metà; ciò contribuisce a far diminuire la parte delle pene che deve essere effettivamente scontata in prigione.

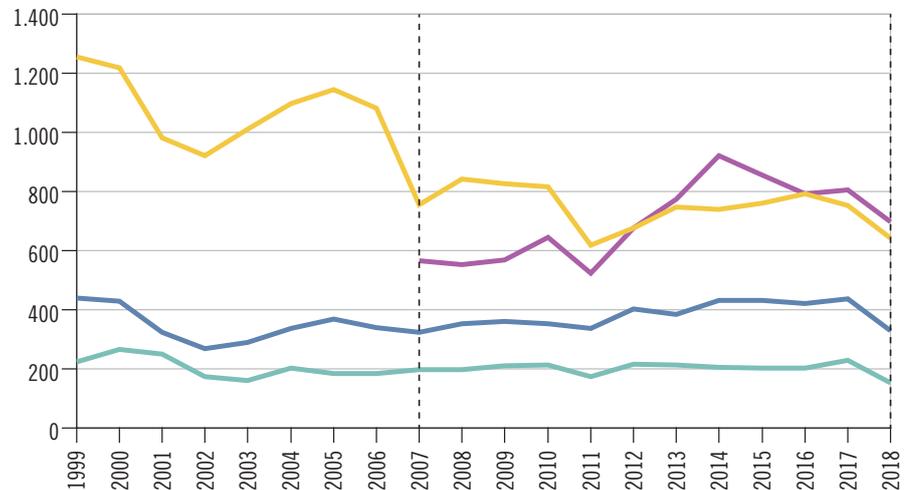
F. 5.2

Condanne penali di adulti a una pena detentiva di lunga durata come pena principale, secondo il tipo e la durata, in Svizzera, dal 1999*

Fonte: SUS, UST

- Senza la condizionale, da 1 a meno di 3 anni
- Senza la condizionale, da 3 a meno di 5 anni
- Senza la condizionale, 5 e più anni
- Con la condizionale parziale

* Nel 2007 e nel 2018, revisione del Codice penale.



Inizialmente, e sino al 2002, il numero delle pene da tre a massimo cinque anni è diminuito, per poi crescere lentamente, senza però superare il picco del 1999 (438). Il numero delle pene superiori ai cinque anni è rimasto stabile – circa 200 all'anno dal 2004 – il che significa non solo che esso è diminuito in proporzione alla popolazione, ma che i reati gravi che sfociano in pene pesanti sono diminuiti sensibilmente. Su tutto il periodo, la durata media delle pene da tre a cinque anni era di tre anni e mezzo, quella delle pene superiori ai cinque anni era di sei anni e mezzo. Anche il numero medio delle pene a vita è rimasto stabile, con meno di due condanne pronunciate all'anno. Pertanto, è possibile affermare che non vi è un aumento delle pene di lunga durata, né vi sono pene più lunghe.

L'effetto della revisione del 2018

La revisione del diritto sanzionatorio del 2015 è entrata in vigore il 1° gennaio 2018. Per i reati puniti con un massimo di 180 aliquote giornaliere, la pena pecuniaria rimane prioritaria. È stata però semplificata la pronuncia di pene detentive di breve durata; questa scelta resta tuttavia vincolata a delle condizioni e a una motivazione dettagliata (art. 41 CP). Considerato che le pene inferiori ai sei mesi sono inflitte tramite decreti d'accusa dai pubblici ministeri, questi ultimi sono tornati a beneficiare di maggiore libertà decisionale rispetto al periodo compreso tra il 2007 e il 2017. Nel contempo, la revisione ha riportato il massimo della pena pecuniaria da 360 aliquote giornaliere a 180.

I risultati della statistica delle condanne penali 2018, pubblicati dall'Ufficio federale di statistica nel 2019, sono stati sorprendenti: per molto tempo, infatti, i pubblici ministeri avevano sottolineato la necessità di poter infliggere la pena detentiva di breve durata per contrastare efficacemente la piccola delinquenza.

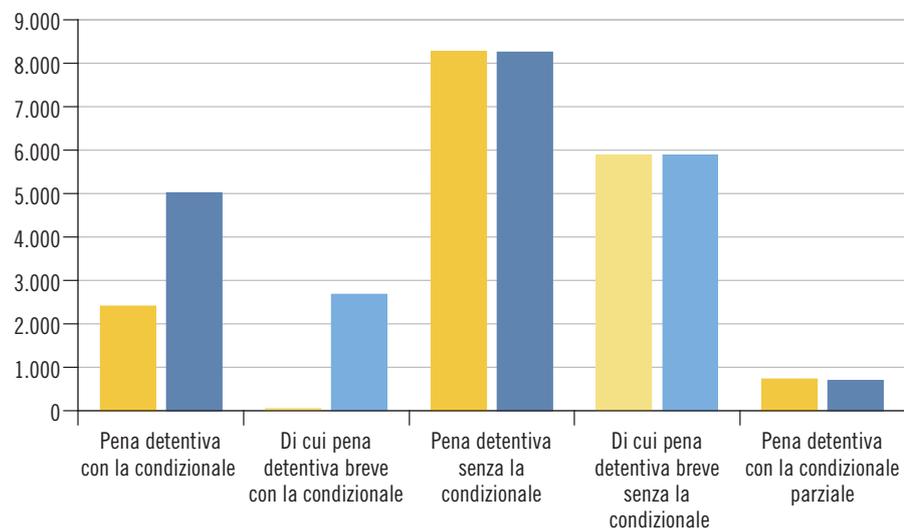
F. 5.3

Condanne penali di adulti a una pena detentiva come pena principale, secondo il tipo, in Svizzera, nel 2017 e nel 2018*

Fonte: SUS, UST

■ 2017
■ 2018

* Nel 2018, revisione del Codice penale.



Il primo dato sorprendente è che, rispetto al 2017, il numero delle pene detentive *senza la condizionale* è rimasto stabile [F. 5.3]. Come per tutto il periodo compreso tra il 2007 e il 2017, nel 2018 la maggior parte di queste pene è di breve durata, di molto inferiore ai sei mesi: nel 50% dei casi non supera infatti i 75 giorni. Tra le persone condannate figurano soprattutto stranieri non residenti, mentre queste sanzioni non sembrano più essere necessarie per gli svizzeri e gli stranieri residenti. Anche le pene superiori ai sei mesi, non interessate dalla revisione, sono rimaste stabili. Il secondo dato sorprendente è che la revisione ha avuto ripercussioni solamente sul ricorso alla pena detentiva *con la condizionale*. Il numero di tali pene è raddoppiato, passando da 2.500 a 5.000 unità, restando tuttavia molto lontano dalle 40.000 del periodo precedente alla revisione del 2007. Questo raddoppio è interamente dovuto alla pronuncia di pene di breve durata inferiore ai sei mesi con la condizionale, principalmente in sostituzione delle pene di lavoro di pubblica utilità (quasi 2.100 in meno nel 2018).

Il fatto che non è più possibile infliggere pene pecuniarie da 181 a 360 aliquote giornaliere non sembra aver causato un passaggio a pene detentive con la condizionale della stessa durata (830 nel 2017, 866 nel 2018).

La revisione avviata nel 2012 intendeva riportare al diritto sanzionatorio del 20° secolo, un passo indietro che è stato possibile evitare continuando ad accordare, nel diritto vigente, la priorità alla pena pecuniaria. Alla luce dei dati di cui sopra, tutto sembra indicare che gli undici anni trascorsi dall'attuazione della revisione nel 2007 hanno fatto sì che anche la pena pecuniaria entrasse nelle abitudini delle autorità giudiziarie.

L'esecuzione delle pene

Gli stabilimenti

Contrariamente a molti paesi in Europa, da più di mezzo secolo la Svizzera dispone di stabilimenti *aperti* d'esecuzione delle pene (*EP Crête-longue*, VS; *Établissements de Bellechasse*, FR; *JVA Witzwil*, BE; *JVA Wauwilermoos*, LU; *KSA Saxerriet*, SG), oltre a quelli *chiusi* con un livello di sicurezza medio (*EPO*, VD; *JVA Pöschwies*, ZH; *JVA Lenzburg*, AG; *IKS Bostadel*, ZG; *JVA Hindelbank*, BE; *JVA Thorberg*, BE; *La Stampa*, TI). Solamente cinque di questi ultimi stabilimenti contano alcune celle che formano una sezione di *alta sicurezza* (*EPO*, VD; *JVA Pöschwies*, ZH; *JVA Lenzburg*, AG; *IKS Bostadel*, ZG; *JVA Hindelbank*, BE). Inoltre, alcuni cantoni hanno costruito prigioni chiuse di dimensioni medio-piccole, utilizzate solamente per l'esecuzione delle pene (p. es. l'*Établissement fermé de La Brénaz*, GE; l'*Établissement d'exécution des peines de Gorgier*, NE; la *JVA Solothurn*, SO; la *Gefängnis Horgen*, ZH). Complessivamente, nel 2015 questi stabilimenti contavano circa 2.600 posti, di cui 1.800 potevano essere considerati chiusi e 800 aperti. Inoltre, le prigioni utilizzate principalmente per la detenzione preventiva servivano anche per l'esecuzione delle pene di breve durata (tra i 600 e gli 800 posti), per le commutazioni delle multe o per le pene detentive sostitutive.

Nel raffronto europeo, gli stabilimenti svizzeri d'esecuzione delle pene sono di dimensioni medie, se non piccole. Il più grande stabilimento svizzero d'esecuzione delle pene è quello di *Pöschwies* nel cantone di Zurigo (366 posti), seguito dagli *Établissements de la Plaine de l'Orbe* (322 posti) e dalla *Justizvollzugsanstalt Lenzburg* (180 posti), mentre tutti gli altri contano meno di 150 posti. Per la maggior parte, questi stabilimenti sono di costruzione relativamente recente. A eccezione di quello di Lenzburg, costruito nel 1864 ma ristrutturato per l'ultima volta tra il 2014 e il 2016, i tre quarti degli edifici che ospitano i detenuti sono stati edificati negli ultimi 25 anni; i più recenti sono: l'*EF La Brénaz* I (2008) e II (2016), GE; la *Nouvelle Colonie des EPO* (2014), VD; l'*Annexe à Bellechasse* (2011), FR e la *JVA Solothurn* (2015), SO. Contrariamente alle prigioni destinate alla detenzione preventiva, situate in città, questi stabilimenti si trovano tutti al di fuori del tessuto urbano: storicamente, la maggior parte di essi è stata progettata come colonia penitenziaria agricola, per esempio gli *Établissements de Bellechasse* (FR) o la *Kantonale Strafanstalt Saxerriet* (SG). Quanto agli altri, l'intenzione era semplicemente quella di tenerli lontani dagli agglomerati urbani – come nel caso di Regensdorf (ZH) o di Lenzburg (AG), di Thorberg (BE) o di Hindelbank (BE) – pur sfruttando gli edifici esistenti di proprietà del cantone, come per esempio le magioni, esattamente ciò che è avvenuto negli ultimi due casi citati.

L'architettura penitenziaria degli stabilimenti d'esecuzione delle pene, in Svizzera come altrove, è stata a lungo caratterizzata dal modello panottico di sorveglianza a partire dal centro, con una planimetria a forma di stella (p. es. la *JVA Lenzburg*, AG) o a forma di T (p. es. gli *EPO*, VD). L'obiettivo era quello di isolare i detenuti e di sottometerli ai vari regimi detentivi inventati nel 19° secolo. A partire dalla metà degli anni Ottanta, per l'esecuzione delle pene questo modello architettonico è stato ampiamente abbandonato, allo scopo di consentire l'organizzazione della detenzione nel cosiddetto regime comunitario. A tale scopo, agli *EPO* i ballatoi sono stati sostituiti con dei pavimenti in cemento, creando delle sezioni che permettono un regime di porte aperte. Le *JVA Witzwil* (BE) e *JVA Hindelbank* (BE) hanno allestito delle unità di vita a padiglione, così come la *JVA Pöschwies* (ZH), dove i padiglioni sono integrati nella struttura interna dell'edificio.

Incarcerazioni ed effettivi

Per svariate ragioni esiste uno scarto importante tra le pene detentive pronunciate e le incarcerazioni da una parte e tra le incarcerazioni e l'effettivo medio dei detenuti in esecuzione delle pene dall'altra parte, tutto ciò considerato anche il forte numero di pene di breve durata. Per facilitare la comprensione, i due temi saranno trattati separatamente. Occorre innanzitutto precisare che la condanna a una pena detentiva senza la condizionale non è l'unica ragione per cui si può essere incarcerati. La pena detentiva può essere inflitta anche in seguito alla revoca di una condizionale o di una liberazione condizionale, perché una pena pecuniaria non pagata è stata commutata in pena detentiva sostitutiva o perché una multa è stata convertita in giorni di detenzione. Infine, la pena pronunciata può avere la stessa durata della detenzione preventiva già scontata e, di conseguenza, la persona giudicata non sarà mai chiamata a espiare la pena. In questo contesto, sembra che la durata della pena spesso coincida con quella della detenzione preventiva per evitare che lo Stato debba risarcire la persona per detenzione illecita.

Pene pronunciate e incarcerazioni

Le pene detentive senza la condizionale hanno conosciuto una grande stabilità fino al 2002, per poi aumentare sensibilmente nei successivi quattro anni (+40%). In seguito alla revisione del diritto sanzionatorio, il loro numero (incluse le nuove pene detentive con la condizionale parziale) è crollato in maniera significativa, passando da 14.000 nel 2006 a 6.000 nel 2007 (-55%). Dal 2017, dopo un picco nel 2013 (la cui spiegazione non è ancora chiarita), il numero di queste pene si è stabilizzato a circa 9.000 [F. 5.4].

Per contro, esaminando le incarcerazioni per pene senza la condizionale, pene con la condizionale parziale o revoche di pene con la condizionale, la tendenza risulta del tutto diversa. I dati presentano una curva discendente e, dopo un minimo record nel 2001, dal 2007 il numero di queste incarcerazioni si è stabilizzato a circa 4.000. In altre parole, vi è uno scarto tra il numero di pene pronunciate e le incarcerazioni. Perché? Tra il 1991 e il 2006 ciò è dovuto principalmente al fatto che il numero delle pene senza la condizionale convertite in lavoro di pubblica utilità ha continuato ad aumentare. Inoltre, dal 1999 alcune pene sono eseguite sotto sorveglianza elettronica (braccialetto elettronico). Dal 2010,

invece, la ragione è differente: probabilmente, a rendere inapplicabile l'esecuzione delle pene sono, da un lato, il meccanismo per cui nella pena pronunciata è computata la detenzione preventiva e, dall'altro lato, le espulsioni. Può anche essere che un certo numero di pene detentive non sia eseguito o che un numero esiguo di persone condannate si sia sottratto alla giustizia lasciando la Svizzera.

La differenza tra il totale delle incarcerazioni e le incarcerazioni per l'esecuzione di una pena detentiva mostra che le seconde sono fortemente diminuite a vantaggio delle pene detentive sostitutive, passate da qualche centinaio a quasi 4.000: ciò corrisponde più o meno al numero di revoche della condizionale e alle commutazioni di multe prima della revisione. Le autorità d'esecuzione delle pene di alcuni cantoni, che criticano l'inefficacia delle pene pecuniarie sulla base del numero di pene sostitutive da eseguire (media 2007-2014: circa 9%), dimenticano puntualmente che tra il 10% e il 15% di tutte le pene detentive con la condizionale vengono revocate.

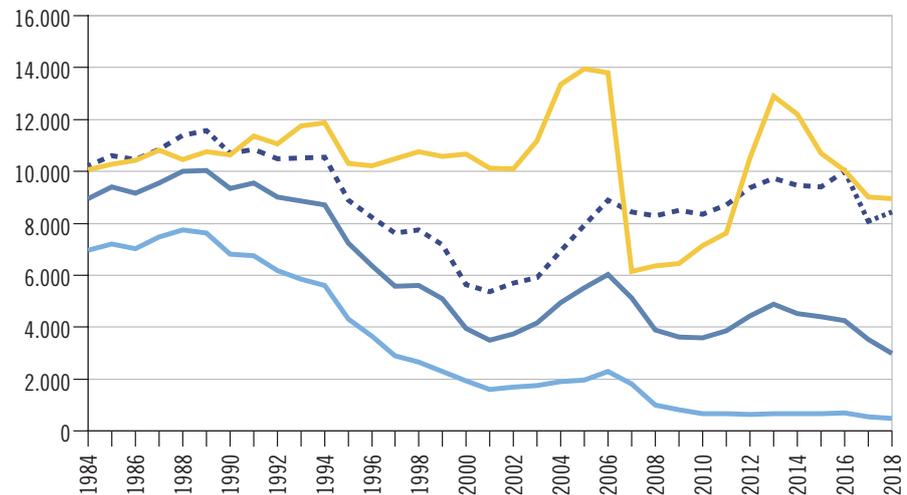
F. 5.4

Condanne penali di adulti a una pena detentiva senza la condizionale* come pena principale: sentenze pronunciate e incarcerazioni, in Svizzera, dal 1984

Fonte: SUS e SVS, UST

- Sentenze pronunciate
- Totale incarcerazioni (tutte le pene detentive)
- Incarcerazioni
- Incarcerazioni di svizzeri

* Inclusa la pena detentiva con la condizionale parziale.



Una durata del soggiorno in detenzione sempre più lunga

Si parte dall'ipotesi che gli effettivi siano determinati più dalla durata della pena, se non dai soggiorni, che dal numero di pene da scontare e che ad aumentare sia il numero di pene di breve durata (mediana di 60 giorni). Pertanto, gli effettivi dovrebbero tendere al ribasso. Consultando le cifre pubblicate dall'Ufficio federale di statistica ci si imbatte però in un paradosso. Sono infatti gli effettivi per l'esecuzione di una pena detentiva a essere aumentati, con oltre 3.500 detenuti a fine 2014 (+27% in sette anni), cioè circa 1.500 detenuti in più rispetto al decennio precedente. Con i dati attuali non è facile capire questo fenomeno, che si spiega tuttavia con l'allungamento del soggiorno delle persone condannate a delle misure anziché con il numero di persone che scontano delle pene.

Conclusione

La revisione del diritto sanzionatorio, attuata nel 2007, ha contribuito a ridurre considerevolmente il ricorso alla pena detentiva che, fino al 2006, veniva pronunciata nel 75% di tutte le sanzioni. La sua quota è diminuita drasticamente, fino a rappresentare, nel 2017, solo l'11% delle sanzioni citate nelle sentenze iscritte nel casellario giudiziale. Nel 2018,

in seguito alla seconda revisione del diritto sanzionatorio, tale quota è passata al 13%: un aumento dovuto alle sole pene detentive con la condizionale. Il cambiamento non è solo materiale, ma anche simbolico. La Svizzera è finalmente riuscita a passare da un regime sanzionatorio prevalentemente disciplinare a un regime sanzionatorio che può essere definito autodisciplinare. Quest'ultimo implica pene pecuniarie, lavoro di pubblica utilità, sanzioni eseguite sotto sorveglianza elettronica, misure ambulatoriali con sospensione delle pene, programmi di apprendimento, nonché altre modalità d'esecuzione della pena. Inoltre, è da notare che gli stabilimenti penitenziari si sono aperti alla comunità cambiando le regole di vita al proprio interno. Pertanto, il regime autodisciplinare non è imposto solamente alle persone condannate a pene non detentive, ma anche ai detenuti in carcere; questi ultimi, infatti, hanno l'obbligo di partecipare alla gestione del loro piano d'esecuzione della sanzione e quindi di interiorizzare quest'ultima, di gestire in maniera crescente la propria quotidianità e di preparare la propria scarcerazione.

6. LE MISURE TERAPEUTICHE E DI SICUREZZA – INNOVAZIONI IMPRATICABILI

La revisione del Codice penale del 2007 ha confermato il sistema dualista delle sanzioni, che prevede, da un lato, la pena pecuniaria, il lavoro di pubblica utilità e la pena detentiva e, dall'altro lato, le misure terapeutiche e di sicurezza. L'internamento a titolo di misura di sicurezza è, in sostanza, scomparso. Il ricorso alla misura terapeutica stazionaria (in opposizione a quella ambulatoriale), fortemente incentrata sulla tutela delle persone, è invece considerevolmente aumentato. Per contro, oggi, i centri di detenzione a scopo terapeutico non hanno abbastanza posti per soddisfare le esigenze del Codice penale e garantire l'applicazione di tutte le sentenze pronunciate dai giudici.

Misure per guarire o per garantire la sicurezza

La revisione del Codice penale del 2007 ha confermato il sistema dualista delle sanzioni concepito all'inizio degli anni Novanta del 19° secolo da Carl Stooss, redattore dell'avamprogetto del Codice penale svizzero e professore di diritto penale presso l'Università di Berna. Questo sistema prevede, da un lato, le pene e, dall'altro lato, le misure terapeutiche e di sicurezza: le prime (pena pecuniaria, lavoro di pubblica utilità e pena detentiva), si fondano sulla colpevolezza della persona condannata, mentre le seconde non si fondano su una nozione di colpevolezza penale e sono pronunciate nei confronti di persone che hanno commesso un reato in stato di irresponsabilità. La responsabilità di questi individui è considerata totalmente o parzialmente limitata per via di turbe psichiche o sociali di vario tipo oppure per via di problemi di dipendenza. La misura è pronunciata *in aggiunta* alla pena (da qui il termine "dualista"), ma viene eseguita al posto della pena. Le persone condannate a una misura sono generalmente collocate in un centro d'esecuzione delle misure anziché in uno stabilimento d'esecuzione delle pene.

L'attuale Codice penale prevede cinque misure diverse, enumerate qui di seguito. Le prime due possono essere pronunciate secondo due modalità, stazionaria o ambulatoriale (in quest'ultimo caso con o senza sospensione della pena):

- misura terapeutica stazionaria per il trattamento di turbe psichiche;
- misura terapeutica stazionaria per il trattamento della tossicodipendenza;
- misura terapeutica stazionaria per i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni, se seriamente turbati nello sviluppo della loro personalità. In quest'opera, considerata la portata limitata, non sarà trattata l'applicazione e l'esecuzione di queste misure in Svizzera;
- misura d'internamento per reati passibili di una pena detentiva di almeno cinque anni, nei confronti di persone a forte rischio di recidiva;
- misura d'internamento a vita, adottata in seguito alla votazione popolare dell'8 febbraio 2004, che definisce condizioni estremamente restrittive per un'eventuale futura liberazione.

L'internamento, reso sempre più rigido nel corso del processo di revisione, anche presso le Camere federali, è stato inasprito ulteriormente con l'adozione, l'8 febbraio 2004, dell'iniziativa popolare in favore dell'internamento a vita. Le regole di applicazione di quest'ultimo, considerate non conformi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

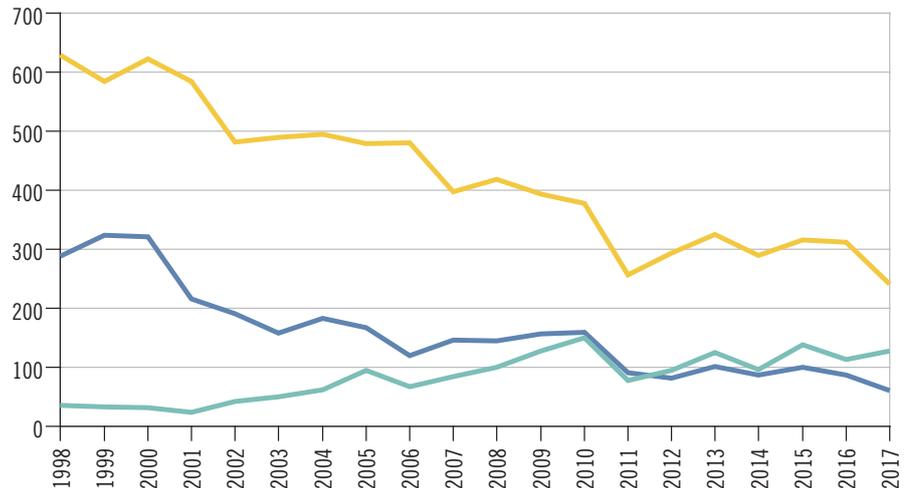
dell'uomo e delle libertà fondamentali, sono state in seguito allentate contro la volontà dei promotori dell'iniziativa. Numerosi professori di diritto penale considerano questa misura un passo indietro, in particolare se paragonata a molte disposizioni precedentemente abolite nel corso della storia. In effetti, durante il secolo scorso, tutti i cantoni avevano abolito le pene detentive a vita non modificabili. Secondo la stessa logica, il legislatore aveva introdotto nel Codice penale svizzero una pena detentiva a vita, mitigata da una possibile liberazione condizionale dopo 15 anni; liberazioni, queste, che peraltro sono state spesso concesse.

Misure: raramente pronunciate ma di sicuro impatto sull'effettivo

Statisticamente, le misure non hanno mai avuto grande importanza a titolo di sanzione e, paradossalmente, più se ne parla, meno ne hanno. Nel 1998, giudici e tribunali hanno pronunciato in 1.000 casi una misura in aggiunta a una pena, ovvero l'1% di tutte le condanne. In seguito, il numero è continuato a calare e, dal 2011, si è assestato a circa 500 casi all'anno, cioè lo 0,5% delle condanne totali [F. 6.1].

F. 6.1
Condanne penali di adulti a una delle principali misure terapeutiche e di sicurezza, secondo i tipo, in Svizzera, dal 1998
 Fonte: SUS, UST

- Trattamento ambulatoriale
- Trattamento stazionario delle dipendenze
- Trattamento stazionario di turbe psichiche



La politica dei quattro pilastri in materia di droghe (adottata dalla Confederazione all'inizio degli anni Novanta, combina prevenzione, terapia, riduzione dei danni e repressione) e, in particolare, la medicalizzazione delle dipendenze hanno di certo contribuito fortemente a ridurre i casi di trattamenti stazionari delle dipendenze e, in parallelo, quelli di trattamenti ambulatoriali. Per contro, il numero di trattamenti stazionari delle turbe psichiche è aumentato considerevolmente, per stabilizzarsi a un livello elevato rispetto agli anni precedenti al 2000. Tra il 1980 e il 2000, sono state emesse, in media all'anno, una trentina di sentenze che prevedevano una misura di questo tipo, mentre dal 2005 se ne contano più di un centinaio. Con la revisione del Codice penale del 2007 si è reso necessario valutare la possibilità di concedere la liberazione condizionale dopo cinque anni di trattamento terapeutico. I requisiti per concedere la liberazione sono stati inaspriti, soprattutto per quanto attiene alla valutazione della pericolosità. Inoltre, le commissioni di valutazione della pericolosità, sottoposte alla pressione di popolazione, mass media e politica, tendono a emettere pareri negativi sulla liberazione, per timore di una recidiva: *in dubio pro securitate* (Brägger).

Di conseguenza, la durata media dell'esecuzione delle misure aumenta, così come cresce il numero di persone collocate in uno stabilimento. Come mostrato nel precedente capitolo, gli esperti che affermano che le pene detentive sono più severe si sbagliano; è invece corretto sostenere che aumenta la durata media della privazione di libertà legata all'esecuzione di una misura, cosa ovviamente ben diversa.

La situazione è completamente differente per quanto riguarda gli internamenti. Nei vent'anni che hanno preceduto la modifica del diritto sanzionatorio, questa misura, relativa ai "delinquenti consuetudinari", aveva già perso importanza. Era stata abbandonata perché la recidiva ripetuta da parte dei piccoli delinquenti era vista diversamente, in particolare per quanto concerne i reati contro il patrimonio (ambito in cui un intervento penale minore si rivelava socialmente più efficace). L'internamento per turbe psichiche – per i cosiddetti delinquenti anormali – continuava a essere pronunciato una quindicina di volte all'anno in media. Dopo la revisione, questa sanzione è praticamente scomparsa e, dal 2010, si contano solo uno o due internamenti all'anno.

L'internamento a vita, dal canto suo, si è rivelato una "tigre di carta", poiché tre dei quattro internamenti a vita pronunciati dalla sua adozione sono stati annullati dalle autorità di ricorso.

L'esecuzione delle misure

Per diverse ragioni, la questione dei luoghi d'esecuzione delle misure e del numero di persone in essi collocate è sempre più sovente oggetto di dibattito mediatico, politico e tecnico. Al contempo, sono disponibili poche informazioni sui luoghi di cura e sulle persone sottoposte al trattamento. Di fatto, i dati pubblicati dall'Ufficio federale di statistica sulle incarcerazioni, sulle liberazioni e sul numero di persone condannate a misure comprendono solo un sottoinsieme, cioè gli individui che scontano una misura in ambiente carcerario (per esempio nello stabilimento per l'esecuzione di pene e misure di Soletta, la *JVA Solothurn*). Le persone collocate in ospedale, in clinica psichiatrica o in un centro per la cura delle dipendenze sono censite solo in maniera parziale. Questi luoghi, nell'insieme, sono stati inventariati una prima volta in maniera generale nel 2014 (Brägger 2014) e poi, un'ultima volta nel 2016, dal gruppo tecnico che si occupava di monitorare le capacità all'interno del settore delle privazioni di libertà (CDDGP 2017). Dal rapporto è emerso che mancavano circa 280 posti nelle cliniche psichiatriche e 90 posti negli stabilimenti penitenziari d'esecuzione delle misure. Poiché le statistiche in materia sono lacunose, l'ente che ora monitora le capacità in ambito penitenziario, il Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP), ha deciso di avviare un'ampia inchiesta sull'esecuzione delle misure, che dovrebbe essere pronta nel 2021.

I luoghi d'esecuzione delle misure

Oggi, il sistema carcerario in Svizzera comprende un numero esiguo di stabilimenti d'esecuzione delle misure per il trattamento delle turbe psichiche o sociali, nonché per quello delle dipendenze. Si tratta di luoghi con un livello medio di sicurezza, o in alcuni casi elevato, che,

in linea di massima, sono organizzati secondo un regime terapeutico comunitario. Il personale medico è molto numeroso, farmaci e psicotropi sono somministrati spesso e in abbondanti quantità. I quattro stabilimenti esistenti dispongono di circa 300 posti di detenzione. Si tratta dell'*Établissement de mesures fermé Curabilis* a Puplinge (GE), della *Justizvollzugsanstalt Solothurn* (entrambi stabilimenti chiusi), dell'*Établissement pénitentiaire de St-Jean* a Erlach (BE) e del *Massnahmen-vollzugszentrum Bitzi* a Mosnang (SG), stabilimenti aperti.

Le persone condannate a una misura sono quindi collocate in questi centri, in alternativa in settori chiusi, a volte aperti, di un carcere o in ospedali psichiatrici. Nei casi di dipendenza da alcol, stupefacenti o gioco, i collocamenti avvengono in cliniche specializzate, spesso collegate a ospedali psichiatrici. Si tratta innanzitutto di istituti a carattere medico, in cui lavora personale medico. La persona condannata è trattata come un paziente, in particolare quando non sembra rappresentare un pericolo per la collettività. Questi istituti fanno capo ai dipartimenti della sanità e contano circa 230 posti, per la maggior parte a regime chiuso. Secondo il Codice penale, le persone sanzionate con una misura possono essere accolte negli stabilimenti penitenziari “sempreché il trattamento terapeutico necessario sia assicurato da personale specializzato” (art. 59 cpv. 3 CP). Nel 2015, negli stabilimenti di privazione di libertà svizzeri erano disponibili un centinaio di posti di questo tipo.

Nel 2014 esistevano quindi 520 posti per circa 900 persone che dovevano essere sottoposte a un trattamento terapeutico stazionario (Brägger 2014). Secondo lo stesso autore, questo scarto significa che l'esigenza di separare le varie categorie di detenuti non è per nulla rispettata, con effetti nefasti sia sui detenuti in regime ordinario, sia su coloro che devono essere sottoposti a un trattamento, sia sul personale. Da questa situazione possono essere tratte due conclusioni: o i giudici pronunciano troppe misure di trattamento rispetto ai posti esistenti, oppure non è così e si rivela necessario costruire rapidamente dei centri di detenzione a scopo terapeutico.

Le persone in esecuzione di misure

Le incarcerazioni

Tra il 1995 e il 2015, le incarcerazioni per l'esecuzione di una misura negli stabilimenti penitenziari e nei centri di misure sono diminuite considerevolmente, passando da poco più di 200 a 100. Nel 1995, i collocamenti per il trattamento stazionario delle dipendenze erano circa dieci volte più numerosi dei collocamenti per il trattamento delle turbe psichiche. Per contro, nel 2018 erano una trentina per entrambe le categorie. I motivi di tale evoluzione vanno cercati nel successo della politica dei quattro pilastri in materia di stupefacenti nonché nel crescente numero di perizie penali richieste dai giudici. È ipotizzabile che, con queste ultime, aumentino anche le diagnosi di turbe mentali, quanto meno di lieve entità.

Gli effettivi

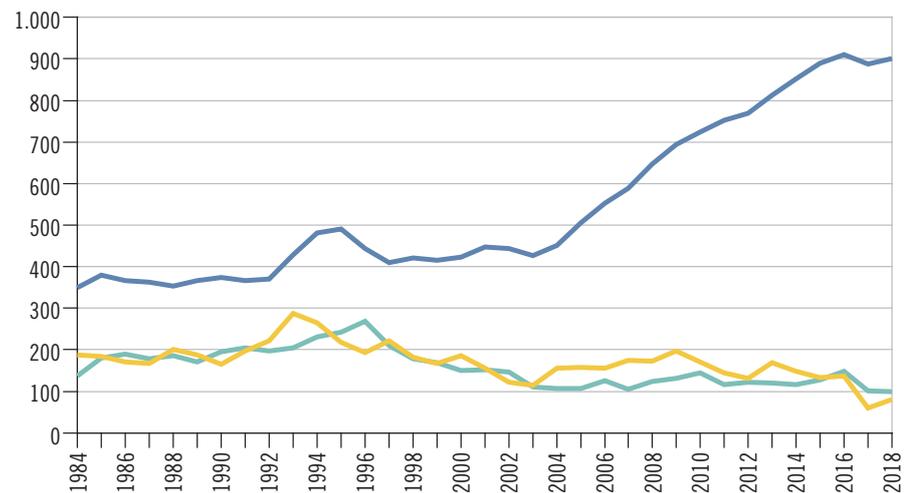
Nel sistema penitenziario, alla fine degli anni Novanta in totale vi erano circa 400 persone in esecuzione di misure; questo numero è notevolmente aumentato dal 2005, fino a raggiungere le 900 unità circa nel 2018 [F. 6.2]. Questo aumento va interpretato alla luce del numero d'incarcerazioni e della durata dei soggiorni. Tra il 2003 e il 2014, le incarcerazioni superavano le scarcerazioni. Tale squilibrio è venuto a crearsi con l'entrata in vigore della riforma del diritto sanzionatorio, che ha allungato il limite a cinque anni per la durata iniziale della misura.

F. 6.2

Esecuzione di misure terapeutiche e di sicurezza: incarcerazioni, detenuti e liberazioni, in Svizzera, dal 1984

Fonte: SVS, UST

- Incarcerazioni
- Detenuti (effettivo medio)
- Liberazioni



Nel 2018, il numero di uomini in esecuzione di misure era venti volte superiore a quello delle donne e il numero di svizzeri era tre volte più numeroso di quello degli stranieri. Per quanto riguarda le categorie di età, aumenta il numero di persone con più di 35 anni e soprattutto quello degli over 60, che sono passati da meno di 10 a 75 (1995-2017). Il numero di adulti di età inferiore ai 35 anni è invece rimasto relativamente stabile, se non addirittura diminuito.

La durata della detenzione diventa sempre più lunga

Contrariamente a quanto succede per le pene detentive (fatta eccezione per la pena detentiva a vita), le persone collocate in uno stabilimento di misure non conoscono la data della loro liberazione. Quest'ultima dipende infatti dallo stato di salute e dal fatto che il trattamento terapeutico stazionario, la cui durata iniziale è di cinque anni al massimo, può essere prorogato. In passato, questa misura poteva durare al massimo due anni, rinnovabili. Nel nuovo contesto, la durata media dei soggiorni in esecuzione delle misure è logicamente aumentata, passando da 600 giorni negli anni Duemila a più di 2.000 nel 2018, il che equivale a più di cinque anni.

Conclusioni

Contrariamente alle pene detentive di breve durata, che hanno fatto riscontrare un forte aumento con una conseguente riduzione della durata media delle pene e dei soggiorni, le misure sembrano essere diminuite in numero; sono però diventate sempre più lunghe, contribuendo considerevolmente a far aumentare la popolazione penitenziaria.

7. LA DETENZIONE IN VISTA D'ESPULSIONE E LE SUE REVISIONI

Negli ultimi vent'anni le leggi che disciplinano l'entrata, il soggiorno e il domicilio delle persone di origine straniera, nonché l'accoglienza dei rifugiati, sono state riviste varie volte. Le disposizioni relative alle misure coercitive nei confronti degli stranieri indesiderabili sono state via via inasprite, fino a imporre l'espulsione obbligatoria di persone colpevoli di determinati reati. L'inventario dei posti disponibili e di quelli occupati mostra che, in Svizzera, la detenzione in vista d'espulsione rappresenta una quota limitata dei posti di detenzione, in cui regna una certa arbitrarietà, e che, negli ultimi anni, il numero di stranieri incarcerati ha subito una tendenza al ribasso.

Allontanare gli stranieri indesiderabili

Sin dal 1931, in base al diritto degli stranieri, l'Amministrazione federale aveva la possibilità di allontanare le persone di origine straniera (in particolare tramite revoca del diritto di soggiorno) oppure di incarcerarle nel caso in cui non fosse possibile l'espulsione o per obbligarle ad andarsene. Nel Codice penale svizzero, adottato nel 1937, la disposizione relativa all'espulsione dal territorio (art. 75 vCP) consentiva a un giudice di pronunciare, oltre alla pena, l'espulsione dal territorio, con o senza la condizionale. Una disposizione molto controversa: i detrattori dell'espulsione penale criticavano sia un parallelismo giudicato inutile sia un rischio di decisioni contraddittorie in presenza di due meccanismi d'espulsione, uno amministrativo e l'altro penale. Con la revisione del Codice penale del 2002/2007, la disposizione sull'espulsione giudiziaria fu stralciata. Il clima politico nei confronti degli stranieri oggetto di procedimento penale e l'adozione dell'iniziativa popolare "Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati" hanno condotto, in parallelo alla revisione del Codice penale, alla reintroduzione di questa misura. Dall'ottobre 2016, l'articolo 66 lettera a del Codice penale impone l'espulsione obbligatoria sulla scorta di un catalogo di reati prestabiliti, fatta eccezione per i casi di rigore personale che richiedono l'esame della proporzionalità dell'espulsione, la quale può essere eseguita anche dopo l'esecuzione di una misura. Per garantire che un'espulsione inflitta per motivi amministrativi (o giudiziari) sia eseguita, sono state definite e messe in opera le misure coercitive. La definizione delle misure coercitive come definite nelle varie forme di detenzione che si prefiggono l'obiettivo di obbligare "gli stranieri indesiderabili" a lasciare il territorio risale al 1995. Queste disposizioni in materia di diritto degli stranieri furono riviste nel 2005; in seguito alla revisione, la detenzione può ormai essere ordinata per cinque ragioni:

- fermo (non oltre i tre giorni – art. 73 LStrI);
- carcerazione preliminare in attesa dell'allontanamento (cioè prima che la sentenza di allontanamento sia pronunciata – art. 75 LStrI);
- carcerazione in vista di rinvio coatto (cioè dopo la notifica di una decisione – art. 76 LStrI);
- carcerazione in vista di rinvio coatto per carente collaborazione nel procurare i documenti di viaggio (art. 77 LStrI);
- carcerazione cautelativa (art. 78 LStrI).

A eccezione del fermo, la durata di queste forme di detenzione non può, inizialmente, superare i sei mesi, ma può essere prorogata, a certe condi-

zioni, per un periodo determinato non superiore a 18 mesi (art. 79 LStrI). Da quando sono state introdotte, queste misure coercitive interessano un numero crescente di persone, ma, considerato il numero di persone che soggiornano illegalmente in Svizzera, continuano a essere poco applicate. Più in generale, le modifiche delle disposizioni legali relative agli stranieri sono state introdotte parallelamente a profondi sconvolgimenti sulla scena internazionale, in particolare la caduta della cortina di ferro, l'estensione della libera circolazione delle persone in Europa e l'aumento delle migrazioni internazionali. Per molto tempo i paesi occidentali hanno percepito in modo positivo l'accoglienza dei rifugiati, ma, dall'apertura delle frontiere, sul continente europeo si osserva un inasprimento per quanto riguarda l'ammissione dei richiedenti l'asilo e dei migranti provenienti dai paesi periferici dell'Europa o dai paesi extraeuropei, sia in Svizzera sia in Europa.

Riquadro 7.1 – Unità statistiche della detenzione in vista d'espulsione

In questo capitolo sono utilizzate in particolare tre unità di riferimento:

- le decisioni di incarcerare gli stranieri in vista della loro espulsione (IncDetEsp);
- i posti disponibili (quindi non esclusivamente riservati) per questa forma di detenzione (PosDispo);
- l'effettivo di persone in detenzione in vista d'espulsione il giorno di riferimento (EffettDetEsp).

Le tre unità sono correlate come segue:

IncDetEsp > PosDispo > EffettDetEsp

Le decisioni di collocare in detenzione in vista d'espulsione

In uno Stato di diritto, la detenzione degli stranieri è un argomento molto delicato, che riveste un'importanza politica sia dal punto di vista delle convenzioni internazionali sia da quello della politicizzazione della questione. Malgrado ciò, né la Segreteria di Stato della migrazione (SEM, che ha sostituito l'Ufficio federale della migrazione), né l'Ufficio federale di statistica sono stati in grado di pubblicare in modo regolare ed esaustivo il numero di decisioni d'incarcerazione di stranieri in vista d'espulsione, con una suddivisione per sesso, età o nazionalità, né tantomeno dati relativi alle incarcerazioni e alle espulsioni eseguite. Non sono disponibili neppure dati sulla durata effettiva di queste detenzioni. Eppure si rivela ormai necessario, se non addirittura urgente, comunicare in maniera trasparente su questa forma di detenzione per evitare di criminalizzare persone vulnerabili, di stigmatizzare gruppi di stranieri e di fomentare la xenofobia.

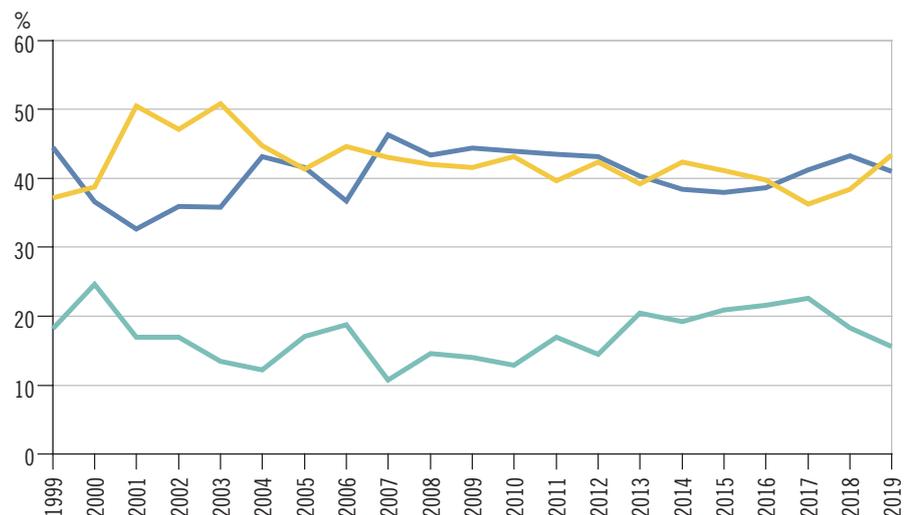
I luoghi di detenzione

Inizialmente, numerosi cantoni non disponevano di luoghi specifici per detenere gli stranieri in vista della loro espulsione. Una decisione del Tribunale federale del 16 agosto 1996 ha obbligato i cantoni ad allestire tali centri e organizzare la vita in detenzione in maniera meno ferrea rispetto a quella dei detenuti ordinari. La legge sugli stranieri (art. 81 cpv. 2 LStrI, riveduta nel 2005 e nel 2019) descrive in modo sommario e poco vinco-

lante le condizioni di detenzione da attuare: “La carcerazione è eseguita in locali adeguati. Il raggruppamento con persone in carcerazione preventiva o che scontano una pena va per quanto possibile evitato e può tutt’al più essere ordinato provvisoriamente e per superare difficoltà nell’ambito delle carcerazioni amministrative”. In poche parole, i detenuti in via d’espulsione devono, in linea di massima, essere separati dai detenuti “ordinari”. È difficile descrivere i luoghi di detenzione utilizzati per le misure coercitive: le indicazioni del catalogo degli stabilimenti fornito dall’Ufficio federale di statistica sono infatti poco dettagliate. La Segreteria di Stato della migrazione, pur finanziando i lavori di edificazione sin dall’adozione della legge sugli stranieri, non ha mai pubblicato alcuna informazione sul numero esatto di posti costruiti o allestiti, sul loro costo, sulla loro organizzazione o sul regime di detenzione. Eppure, il rapporto sulle misure di accelerazione nell’ambito dell’asilo elaborato dall’ex Ufficio federale della migrazione (Dipartimento federale di giustizia e polizia 2011) propone cifre che sembrano indicare l’esistenza di un maggior numero di dati e informazioni rispetto a quelli pubblicati. Poiché in molti casi l’espulsione è necessariamente eseguita per via aerea, Zurigo (nel 1995), Basilea (nel 2000) e Ginevra (nel 2004) hanno allestito le prigioni per l’espulsione vicino all’aeroporto. Per molto tempo, questi tre stabilimenti hanno avuto a disposizione più della metà dei 476 posti repertoriati nel rapporto del DFGP del 2011, mentre l’altra metà era suddivisa tra una quindicina di prigioni. Dato che la vasta maggioranza dei posti era stata allestita in Svizzera tedesca, i posti in Svizzera francese erano meno di una cinquantina (in particolare in Vallese e a Ginevra) e, dal canto suo, il Ticino si riservava alcuni posti nei Grigioni. Dal 2011, in Svizzera tedesca sono stati chiusi uno o due centri, mentre alla fine del 2014 il cantone di Ginevra ha aumentato la propria capacità d’accoglienza, trasformando lo stabilimento di Favra in una prigione per detenzione in vista d’espulsione. Dal 2015, in Svizzera francese esistono quindi un centinaio di posti destinati a questa forma di detenzione [F. 7.1]. Il fatto che il cantone di Berna progetti a Prêles, poco distante dal lago di Biene, l’apertura di una nuova struttura che potrà accogliere un centinaio di stranieri la cui domanda d’asilo è stata respinta, potrebbe far pensare che vi sarà in futuro una profusione di posti.

F. 7.1
Posti di detenzione per l’esecuzione delle misure coercitive (in %), per concordato sull’esecuzione delle pene, in Svizzera, dal 1999
 Fonte: FHE, UST

■ Svizzera orientale
 ■ Svizzera del nord-ovest e centrale
 ■ Svizzera latina



Le zone internazionali di transito negli aeroporti, dove le persone in situazione irregolare possono essere trattenute per quindici giorni, non rientrano in questi dati. Lo stesso vale per i centri di accoglienza della Confederazione, dove le misure di sicurezza continuano ad aumentare; alcuni di questi centri dovranno – forse ben presto – essere assimilati a luoghi di detenzione semichiusi.

Considerato il regime che vi deve essere organizzato, i luoghi di detenzione per l'esecuzione delle misure coercitive costituiscono un sistema all'interno del sistema carcerario. O meglio “dovrebbero costituire”, visto che spesso i tipi di detenzione sono mescolati a causa del numero esiguo di persone che rientrano in questa categoria. In linea di massima, il regime in detenzione amministrativa è diverso da quello in detenzione preventiva e da quello in esecuzione di pene e misure. Rispetto alla detenzione preventiva, i detenuti in regime d'espulsione devono poter godere di maggiore libertà. Gli spazi comuni e i cortili per le passeggiate devono essere sempre accessibili. Diversamente da quanto avviene in esecuzione delle pene, i detenuti non sono tenuti a lavorare. I loro diritti in materia di corrispondenza, contatti telefonici e visite non sono limitati. Tuttavia, i vincoli dettati dalla configurazione degli edifici, le piccole dimensioni delle prigioni e il numero ridotto di stranieri detenuti spesso impediscono l'applicazione coerente di tali principi, con l'eccezione dell'esonero dal lavoro.

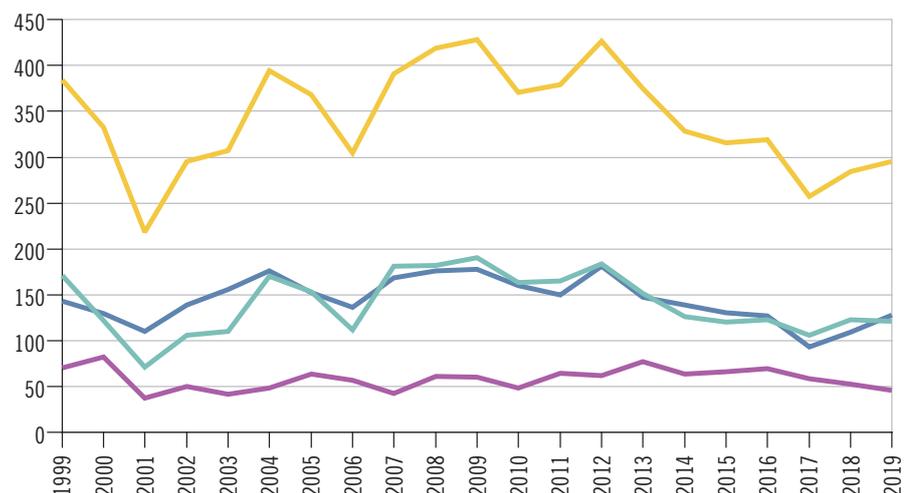
Nel suo rapporto sulle visite di controllo del 2017, la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) ha rilevato con una certa soddisfazione che i vari stabilimenti specializzati in detenzione in vista d'espulsione hanno allentato il loro regime conformemente alle raccomandazioni da essa emanate. Restano però varie migliorie da apportare, in particolare per quanto riguarda i contatti con il mondo esterno.

Gli effettivi

Il numero di persone di origine straniera detenute in vista d'espulsione non è mai stato superiore a 450. In diminuzione da cinque anni, le persone detenute sono passate da 430 a 250 tra il 2012 e il 2017 [F. 7.2]. Basandosi sulle informazioni della Segreteria di Stato della migrazione si può stimare che avvengano 5.000 rinvii all'anno, il che permette di dedurre che i soggiorni in detenzione in vista d'espulsione durano in media tra le tre e le quattro settimane (DFGP 2011; informazioni SEM 2018).

F. 7.2
Detenuti stranieri in vista di espulsione, per concordato sull'esecuzione delle pene, in Svizzera, dal 1999
 Fonte: FHE, UST

■ Totale
 ■ Svizzera orientale
 ■ Svizzera del nord-ovest e centrale
 ■ Svizzera latina



Quando una persona rifiuta di partire volontariamente, la legge consente di ricorrere alla coercizione personale, una misura particolarmente invasiva. In questi casi, nel 2000 l'ex Ufficio federale degli stranieri ha deciso di espellere di forza gli stranieri recalcitranti, a volte legati a una sedia, imbavagliati e con una benda sugli occhi. Questa pratica non ha attirato grande attenzione fino al decesso di una persona durante il viaggio di allontanamento. Da allora, le condizioni d'espulsione sono leggermente migliorate: sono infatti monitorate dalla CNPT, che nei suoi rapporti di attività, soprattutto in quello del 2012, criticava le espulsioni forzate degli stranieri più recalcitranti tramite "voli speciali". Sempre nei suoi rapporti di attività, in particolare in quello del 2014, la CNPT definiva problematici tali rimpatri per via aerea.

Una politica da rivedere?

Stando a un rapporto pubblicato nel 2006, le persone d'origine straniera che soggiornavano in Svizzera senza documenti legali erano circa 100.000 (Longchamp 2005). Un nuovo studio del 2015 ha moderato questa stima, riducendola a 76.000 (Morlok 2015). Alla luce della recente crisi migratoria, oggi questa cifra ha probabilmente raggiunto, se non superato, quota 200.000. Si considera che ogni anno circa 5.000 stranieri siano obbligati a lasciare la Svizzera, una piccola minoranza rispetto alla totalità di persone straniere in situazione irregolare. È probabile che dietro la scelta delle persone da allontanare si celi una certa arbitrarietà, illustrata dal film *Vol spécial* di Fernand Melgar (2011) o dalla trasmissione SRF "*Einstein*" *hinter Gittern* (2018). Considerato che un posto in detenzione costa circa 110.000 franchi all'anno, per questa forma di detenzione la Svizzera spende almeno 50 milioni di franchi se si contano i 350 posti occupati (media degli ultimi dieci anni) e si includono nella stima i 100 posti di riserva, anch'essi da finanziare. Urge una riflessione sulla politica in materia d'espulsione: degli incentivi in denaro alla partenza per persone che sognano un futuro migliore non rappresenterebbero forse un miglior investimento rispetto alla detenzione in vista d'espulsione? Non varrebbe forse la pena di investire queste cifre nella loro integrazione?

8. IL RICOVERO A SCOPO DI ASSISTENZA E IL RELATIVO ADEGUAMENTO

Il ricovero a scopo di assistenza, chiamato privazione della libertà a scopo di assistenza fino al 2012 e sempre più criticato negli ultimi vent'anni, è un eufemismo per definire una misura coercitiva applicata a persone affette da malattia mentale o da turba psichica senza che abbiano commesso alcun reato. La maggior parte di esse è ricoverata in strutture psichiatriche, all'interno delle quali è sottoposta a trattamento medico, a volte forzato. Il numero di individui interessati è tuttora oggetto di discussione, ma si stima ammonti a 11.500 soggetti all'anno. Se violente, queste persone possono anche essere collocate in stabilimenti penitenziari, come avviene in alcune centinaia di casi al massimo. L'effettivo medio annuo è di poco inferiore a un centinaio di "pazienti detenuti". Tuttavia, per conoscere meglio il sistema, le pratiche e la loro efficacia, sarebbero necessarie analisi statistiche e ricerche.

Disposizioni che disciplinano il ricovero a scopo di assistenza

Fino al 2012, la privazione della libertà a scopo di assistenza era disciplinata in maniera piuttosto sommaria (art. 397 sgg. CC). Poteva essere ordinata per "infermità mentale, debolezza mentale, alcolismo o altra tossicomania o grave stato d'abbandono" quando non era possibile fornire aiuto altrimenti. Conformemente alla legge, tale misura doveva essere eseguita in uno "stabilimento appropriato", nella maggior parte dei casi un ospedale o una clinica psichiatrica. Quando la turba mentale era accompagnata da atti di violenza, la persona in questione poteva essere collocata in uno stabilimento penitenziario. Solitamente il ricovero era prescritto da un medico, ma la decisione poteva essere presa anche da un'autorità tutoria o da un giudice. Ciò avveniva in particolare quando, secondo le autorità, un detenuto doveva essere trattenuto nello stabilimento nonostante avesse finito di scontare la pena. L'esecuzione delle decisioni era competenza dei cantoni, così come la possibilità di concedere il diritto di ricorso o di definirne le modalità.

Rimaste invariate dal 1981, anno in cui furono adottate, le disposizioni relative alla privazione della libertà a scopo di assistenza e quelle che disciplinano la curatela sono state rivedute congiuntamente e integralmente. L'obiettivo era quello di rendere più moderna la presa in carico e il controllo stazionario degli adulti e dei minori bisognosi di protezione. Nel settore della privazione della libertà l'intento era soprattutto quello di offrire maggiori garanzie contro l'arbitrarietà di un collocamento forzato in istituzione. Questa misura (artt. 426-439 CC), ormai chiamata "ricovero a scopo di assistenza", mira tuttora a collocare o a trattenere una persona, contro la sua volontà, all'interno di un'istituzione appropriata (ospedale psichiatrico, casa di cura o, più raramente, stabilimento penitenziario). Turbe psichiche, deficienza mentale o grave stato d'abbandono sono le ragioni alla base di un ricovero di questo tipo. Un po' come avviene per l'avvocato della prima ora, qualsiasi individuo ricoverato ha il diritto di rivolgersi a una persona di fiducia, incaricata di aiutarlo. È inoltre possibile presentare ricorso contro la decisione di ricovero; in questo caso l'autorità giudiziaria deve deliberare il prima possibile. Analogamente all'esecuzione delle pene, la legge attuale sancisce che deve essere allestito un piano terapeutico, al quale la persona interessata deve acconsentire. Quando non è possibile ottenere tale

consenso ma il trattamento è raccomandato, può essere prescritto un trattamento forzato, che può prevedere misure di contenimento. Tutte queste decisioni vanno documentate e sono passibili di ricorso.

Per finire, secondo le decisioni del Tribunale federale e stando agli esperti di questa branca del diritto, il ricovero a scopo di assistenza in ambiente penitenziario deve essere considerata l'eccezione assoluta.

Ricovero a scopo di assistenza

Statistiche, documentazione e ricerca insufficienti

Il ricovero a scopo di assistenza è una misura particolarmente invasiva, soprattutto se accompagnata da un trattamento medico forzato; ogni anno riguarda un numero di persone quasi pari alla totalità delle persone incarcerate. Eppure, le statistiche, la documentazione e la ricerca concernenti questa misura sono ancora ampiamente insufficienti, occasionali e difficilmente accessibili. Le informazioni seguenti riportano le cifre chiave più recenti che è stato possibile reperire.

Applicazione della misura di ricovero

Tra il 2002 e il 2014, il numero totale di ingressi annuali per un soggiorno in uno stabilimento psichiatrico è passato da 70.500 a 94.000. Si ritiene che il numero di ricoveri o di trattenimenti involontari sia passato da 15.000 a 11.500, ciò che ha portato la loro quota a diminuire dal 21% al 12%. Secondo le stime di vari esperti, come aveva già evidenziato Gassmann in un rapporto realizzato nel 2011 per l'Ufficio federale della sanità pubblica, nel 2015 il tasso di ricoveri a scopo di assistenza era di 125 casi ogni 100.000 abitanti. Se paragonato con altre realtà internazionali, stando agli esperti questo tasso è da considerarsi elevato. È tuttavia uguale al tasso di incarcerazione in esecuzione delle pene, ma circa tre volte inferiore rispetto a quello in detenzione preventiva. Allo stato attuale delle cose, pur non avendo a disposizione delle spiegazioni, tra i cantoni sembrano esserci tassi di ricovero a scopo di assistenza molto diversi, segno che i medici e le autorità di protezione degli adulti ricorrono a questo tipo di intervento in maniera ineguale. Una delle ragioni potrebbe essere la disponibilità e la varietà dell'offerta di aiuto psichiatrico ambulatoriale, che permettono di evitare ricoveri stazionari. I ricoveri a scopo di assistenza riguardano per la maggior parte persone collocate in uno stabilimento psichiatrico senza consenso iniziale. Per il resto si tratta di persone entrate in istituzione in maniera volontaria o inizialmente incarcerate e poi trattenute in prigione sulla scorta di una decisione di ricovero. La validità del consenso va comunque presa con le pinze: a volte lo stato di salute mentale spinge le persone ad accettare queste decisioni loro malgrado, per via di mancanza di alternative o a causa della pressione esercitata dalla cerchia intima. Le ragioni di un ricovero sono, in ordine decrescente, le psicosi, la dipendenza dall'alcol, la dipendenza dagli stupefacenti, le nevrosi e le depressioni. Globalmente, il numero di donne è pari a quello degli uomini; nessuna classe di età risulta particolarmente colpita. Le misure che restringono la libertà di movimento all'interno dell'istituzione sono: l'isolamento (2.893 volte), l'immobilizzazione (505 volte), la medicazione forzata (1.476

volte) nonché le limitazioni di movimento (598 volte) – dati relativi all’anno di riferimento 2012 e provenienti dall’Associazione nazionale per lo sviluppo della qualità in ospedali e cliniche (ANQ) (Dauru 2015; Bührlen, McKernan e Harfst 2017).

Esecuzione delle misure di ricovero

Offerta di posti letto

Nel complesso, gli stabilimenti psichiatrici comprendono quasi 7.500 posti letto per soggiorni stazionari, il che corrisponde a un tasso di 90 posti letto ogni 100.000 abitanti (dati 2010-2014). Queste cifre sono quasi identiche a quelle del sistema penitenziario, che dispone di 7.350 posti di detenzione e un tasso di 89 posti ogni 100.000 abitanti (2015). I posti letto sono ripartiti su poco meno di 80 ospedali e cliniche psichiatriche (contro 114 stabilimenti penitenziari), pertanto le strutture psichiatriche hanno una capacità media di 100 posti (contro i 60 delle prigioni). In Svizzera i posti a disposizione per il trattamento dei detenuti che presentano turbe psichiche in ambiente penitenziario sono circa 520 (Brägger 2014).

Esecuzione delle decisioni

Il luogo in cui vengono eseguiti i ricoveri a scopo di assistenza viene scelto in base a quanto è violento il paziente, al rischio che quest’ultimo commetta un reato oppure che si dia alla fuga. Tuttavia, la quasi totalità delle 11.500 decisioni di ricovero a scopo di assistenza è eseguita all’interno di ospedali o cliniche psichiatriche, in sezioni chiuse o aperte. I collocamenti negli stabilimenti penitenziari, soprattutto nei centri per le misure, sono poco meno di un migliaio (meno del 10% del totale). Tuttavia, in media le persone ricoverate a scopo di assistenza in ambiente penitenziario sono meno di 100 all’anno. La durata media dei soggiorni all’interno di uno stabilimento psichiatrico è di circa una trentina di giorni, mentre quella dei soggiorni nei luoghi di detenzione è verosimilmente più breve.

Riquadro 8.1 – Valutazione della qualità nel settore della sanità

Nel settore della sanità, il legislatore ha preferito un approccio scientifico della pratica medica. La Legge federale sull’assicurazione malattie (LAMal) sancisce pertanto che le prestazioni mediche devono essere “efficaci, appropriate ed economiche. L’efficacia deve essere comprovata secondo metodi scientifici” (art. 32 cpv. 1 LAMal). Ci si attende che queste prestazioni siano “riesaminate periodicamente” (art. 32 cpv. 2 LAMal). Per realizzare lavori di rilevazione e di ricerca sui costi, sulle pratiche mediche e sull’efficacia di ospedali e cliniche – tra cui le 70 istituzioni psichiatriche –, è stata creata l’Associazione nazionale per lo sviluppo della qualità in ospedali e cliniche (ANQ), con l’intento di sviluppare studi di riferimento; l’obiettivo non è tanto di additare le pecore nere bensì di incentivare le migliori pratiche.

Ciò nonostante, nell’ambito della pratica giudiziaria e penitenziaria si è ancora molto lontani da un tale modello di valutazione dell’efficacia delle decisioni dei giudici e delle sanzioni.

Il sistema penitenziario ha cominciato molto presto a collocare le persone in celle individuali in contesti in cui l'accesso agli spazi comuni è estremamente limitato. La psichiatria invece prediligeva piuttosto la pratica del raggruppamento dei pazienti, con grandi dormitori e sale comuni. Solamente con la comparsa del movimento di critica alla psichiatria stazionaria dagli anni Sessanta fino agli anni Ottanta, quest'ultima si è lentamente convertita al modello dell'unità di vita terapeutica. Ha inoltre cercato di rafforzare l'autonomia dei pazienti e di canalizzare gli interventi del personale, riducendo il ricorso a misure coercitive. Il movimento di critica ha altresì favorito la ricerca di soluzioni ambulatoriali.

Conclusione

Rispetto ad alcuni paesi europei e alle incarcerazioni in esecuzione delle pene (Gassmann 2011), in Svizzera il numero dei ricoveri a scopo di assistenza eseguiti in ambiente psichiatrico è elevato, mentre quello dei ricoveri eseguiti in ambiente penitenziario può essere considerato relativamente basso. La letteratura in materia considera tali decisioni *ultima ultimarum ratio* (Albrecht). Le decisioni di trattenimento in ambiente psichiatrico o in ambiente penitenziario sono invece poco numerose, ma più problematiche rispetto ai ricoveri iniziali, essendo terreno fertile per possibili spirali di violenza e misure di contrasto. Per comprendere appieno queste logiche e queste dinamiche saranno necessari ulteriori studi sociologici, storici e giuridici, alla stregua di quelli condotti nel quadro della Tavola rotonda incaricata di ricostruire i “torti subiti dalle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale” (Ufficio federale di giustizia 2013).

9. LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ IN TICINO

Come tutti i cantoni, anche il Ticino deve recepire il diritto federale all'interno del proprio diritto cantonale. Tuttavia, in virtù della collocazione geografica, delle dimensioni e della lingua, il cantone italofono è costretto, in misura maggiore rispetto agli altri cantoni, a trovare soluzioni originali da attuare mediante le proprie leggi di applicazione. Per quanto riguarda la privazione della libertà, in Ticino vi è una dinamica propria, manifestatasi prima che altrove all'insegna di una relativa moderazione. Rispetto alla media svizzera o ai cantoni di frontiera, come Basilea Città e Ginevra, il Ticino conta meno posti di detenzione. Per molto tempo il numero di persone incarcerate è stato in costante diminuzione; all'alba del nuovo decennio 2020, però, le pratiche detentive sembrano cambiare.

Il diritto federale

Tra il 1990 e il 2019 tutte le leggi federali che disciplinano la definizione e l'utilizzo della privazione della libertà sono state rivedute almeno una volta o più, come nel caso del Codice penale o della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Sono state introdotte anche nuove leggi federali, come quella che disciplina la procedura penale. Queste leggi federali sono state tutte assunte nel diritto cantonale o semplicemente dichiarate applicabili al suo interno. L'analisi seguente è incentrata principalmente sull'impatto che le leggi in questione hanno avuto sull'attuazione della privazione della libertà in tutte le sue forme e sulla sua esecuzione in Ticino, anziché sui testi di legge in quanto tali.

Il presente capitolo si basa sui dati forniti dall'Ufficio federale di statistica (UST) laddove sono disponibili indicazioni relative alle differenze tra i vari cantoni. È stato inoltre possibile utilizzare i dati pubblicati negli *Allegati statistici del Rendiconto del Consiglio di Stato* relativi al Dipartimento delle istituzioni (denominati in seguito "dati amministrativi"), come pure le statistiche pubblicate, o messe a disposizione, dall'Ufficio di statistica (Ustat).

L'attuazione del diritto federale nel diritto cantonale ticinese

In linea di principio, recepire il diritto federale significa attuarlo a livello cantonale ed eventualmente adeguare allo stesso diritto le leggi cantonali toccate dalle relative modifiche. Questo processo riguarda l'organizzazione degli organi cantonali incaricati dell'applicazione delle decisioni di diritto (magistrati, tribunali, commissioni) e degli istituti incaricati dell'esecuzione delle stesse (stabilimenti, servizi). In quest'ultimo caso, recepire il diritto federale equivale inoltre a definire le competenze, la composizione, le procedure di nomina e, in alcuni casi, le modalità di lavoro di tali istituti.

Le varie revisioni federali e la loro applicazione in Ticino

Con il messaggio n. 5809 del 5 luglio 2006, il Consiglio di Stato del Ticino sottoponeva al Gran Consiglio un disegno di adeguamento della legislazione cantonale alla revisione del Codice penale svizzero del 13 dicembre 2002, entrata in vigore il 1° gennaio 2007. Il messaggio contiene una descrizione delle modifiche previste ed elenca le ripercussioni della revisione sul diritto cantonale per quanto concerne gli adulti e i minori:

- L'assegnazione di nuove competenze all'autorità giudiziaria;

- Una legge sull'organizzazione giudiziaria, che istituisce l'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi;
- L'adeguamento del Codice di procedura penale, che ridefinisce, tra l'altro, la detenzione preventiva;
- La modifica della legge sulle contravvenzioni;
- Una nuova legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti;
- Una legge sulla magistratura dei minorenni;
- Il rafforzamento dell'istituto della mediazione penale all'interno del diritto penale minorile;
- L'aggiornamento del diritto cantonale in conformità con gli atti del Concordato latino sull'esecuzione delle pene e delle misure.

In seguito alla nuova revisione del diritto sanzionatorio del 2015, con il messaggio n. 7437 del 4 ottobre 2017 il Consiglio di Stato del Ticino modificava ancora una volta la propria legge di applicazione.

Tre anni dopo, con il messaggio n. 6165 del 21 gennaio 2009 il Consiglio di Stato sottoponeva al Gran Consiglio un disegno di legge sull'adeguamento della legislazione cantonale all'introduzione del Codice di diritto processuale penale, entrato in vigore il 1° gennaio 2011. Andava pertanto adeguato un insieme di testi di legge e riveduta l'organizzazione giudiziaria. Ecco le riforme più importanti:

- La riorganizzazione del Ministero pubblico con un procuratore generale e 20 procuratori pubblici;
- L'introduzione della Corte di appello e di revisione penale e dell'Ufficio del giudice dei provvedimenti coercitivi;
- L'aumento del numero dei giudici presso il Tribunale di appello;
- L'introduzione dell'avvocato della prima ora;
- L'adeguamento del decreto d'accusa;
- La riduzione della durata della detenzione preventiva da sei a tre mesi.

Con il messaggio n. 6307 del 9 dicembre 2009 il Consiglio di Stato del Ticino adeguava la legislazione cantonale in materia di diritto processuale penale minorile.

Nell'ambito della protezione dei minori e degli adulti, che comprende il ricovero a scopo di assistenza introdotto dalla revisione del diritto federale del 2008, il Consiglio di Stato aveva semplicemente attualizzato la legge dell'8 marzo 1999 sull'organizzazione e la procedura in materia di protezione del minore e dell'adulto (messaggio n. 4775 del 1° luglio 1998).

Infine, sempre con il messaggio n. 6165 del 21 gennaio 2009 il Consiglio di Stato presentava al Gran Consiglio la Legge sull'esecuzione delle pene e delle misure per gli adulti, che entrò in vigore il 1° gennaio 2011. Questa legge determina le competenze delle varie autorità in materia di esecuzione delle pene e delle misure – tra cui la Commissione parlamentare di sorveglianza delle condizioni di detenzione – e l'organizzazione interna degli stabilimenti penitenziari. Disciplina, inoltre, il funzionamento dell'esecuzione delle sanzioni e definisce il mandato del Giudice dei provvedimenti coercitivi e del Giudice dell'applicazione della pena, nonché della Commissione per l'esame dei condannati pericolosi.

Gli stabilimenti penitenziari in Ticino: un sistema dalle dimensioni ridotte e concentrato in un'unica zona geografica, ma stabile in termini di capacità

In Ticino, durante gli ultimi centocinquanta anni è sempre esistito uno stabilimento penitenziario per l'esecuzione delle pene. Dal 1968 tale funzione è espletata dal Carcere penale La Stampa di Cadro, nei pressi di Lugano. Per oltre un secolo, i comandi di polizia distrettuali hanno ospitato anche alcune celle, chiamate celle pretoriali, destinate alla detenzione preventiva e all'esecuzione anticipata delle pene. Le ultime sono state chiuse nel 2006, sostituite dal Carcere giudiziario La Farera. Tra il 2000 e il 2020 il cantone ha raggruppato queste strutture alla periferia di Lugano, aumentando leggermente il numero di posti di detenzione disponibili. Tuttavia, nel corso dei vent'anni in questione, se rapportato alla popolazione, il numero di posti di detenzione è rimasto stabile.

Oltre a capire i cambiamenti ai quali è sottoposto, analizzare un sistema significa descriverne i limiti, identificarne le componenti e comprenderne le loro caratteristiche. Nel presente capitolo l'analisi si limita tuttavia allo studio degli stabilimenti che compongono il sistema carcerario ticinese in senso stretto, escludendo i luoghi destinati all'esecuzione delle misure stazionarie per la cura delle dipendenze o alle diverse forme di privazione della libertà cui possono essere sottoposti i minori.

Il sistema carcerario ticinese e la sua evoluzione

Il *Carcere penale La Stampa*, inizialmente denominato *Penitenziario di Stato La Stampa*, è stato costruito a Cadro (oggi quartiere di Lugano) tra il 1965 e il 1968, ed è entrato in funzione l'8 agosto 1968 [T. 9.1]. Rispetto al vecchio stabilimento cantonale, che contava 58 posti ed era situato in piena città (in Via Pretorio, attuale Palazzo di Giustizia dove hanno sede il Tribunale, il Ministero Pubblico, oltre a servizi dell'Amministrazione cantonale e della Polizia cantonale), il nuovo edificio costituiva un ampliamento significativo del parco carcerario. Chiamato *La Stampa* dal nome del sito dove ha sede, al momento dell'apertura il penitenziario vantava 143 posti di detenzione ripartiti nelle quattro unità abitative, tre delle quali disponevano di 113 posti riservati agli uomini e una era dotata di 30 posti per le donne.

T. 9.1

Posti di detenzione e detenuti, in Ticino, nel 2000 e nel 2020

	Aperto nel	Chiuso nel	2000	2020
Totale posti di detenzione	...	...	266	298
Carcere pretoriale Bellinzona	1880	1.9.2006	7	...
Penitenziario di Stato / Carcere penale La Stampa	1968	...	149	164
Carcere aperto Lo Stampino	1982	...	40	46
Carcere pretoriale Locarno	1890	1.1.2001	18	...
Carcere aperto Naravazz (nella funzione riservata agli adulti)	1992	2013	19	...
Carcere pretoriale Mendrisio	1913	1.9.2006	12	...
Carcere giudiziario La Farera	2006	...	...	88
Posti per 100.000 abitanti	...	...	100	85
Totale detenuti del cantone	...	...	250	337
Detenuti in Ticino al giorno di riferimento ¹	...	...	235	317
Detenuti collocati al di fuori del cantone	...	...	15	20
Detenuti per 100.000 abitanti	...	...	87	89

¹ 2000, 1° mercoledì di settembre; 2020, 31 gennaio.

Un'unità ospitava i detenuti in attesa di giudizio, un'altra i condannati primari e i recidivi. Una terza unità accoglieva i detenuti in regime aperto – semilibertà, semiprigionia o carcerazione in seguito a pena da commutazione. Nel 1976, questo regime fu trasferito all'esterno del perimetro de' *La Stampa*; infatti, nelle vicinanze dell'edificio erano stati allestiti alcuni prefabbricati con una capacità iniziale di 15 posti, ai quali, un anno più tardi, ne furono aggiunti altri 38. Nel 1983, in seguito a ulteriori ristrutturazioni, *La Stampa* contava quasi 200 posti. La sezione aperta, chiamata *Lo Stampino*, fu inizialmente allestita all'interno de' *La Stampa* e poi trasferita in un edificio provvisorio; nel 1984 fu costruito l'edificio attuale vicino al penitenziario *La Stampa*, con una capienza di 54 posti. Questa soluzione metteva la parola fine alle soluzioni provvisorie adottate fino a quel momento. La polizia cantonale gestiva, o quanto meno garantiva la sicurezza, delle strutture per la detenzione preventiva – chiamate carceri pretoriali – in quattro degli otto capoluoghi distrettuali: Bellinzona, Locarno, Lugano e Mendrisio. Si trattava di edifici, sedi delle autorità giudiziarie e di polizia, costruiti generalmente a fine 19° secolo, o a inizio 20° secolo. Le celle di polizia e quelle utilizzate per la detenzione preventiva si trovavano nel sottosuolo, senza cortile per l'ora d'aria, dotate del minimo indispensabile in termini di materiale sanitario e prive di parlatori per le visite. Per questi luoghi, ormai vetusti, le soluzioni tardavano ad arrivare, malgrado la lenta crescita del numero di detenuti in attesa di giudizio registrata tra gli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta.

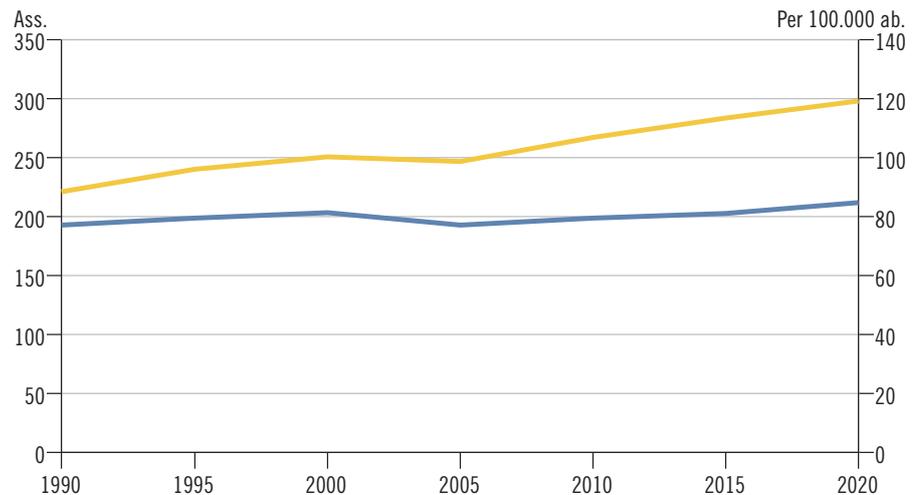
Nel 1989 fu istituita una commissione incaricata della pianificazione penitenziaria; la commissione cambiò la destinazione degli edifici penitenziari di proprietà dello Stato in considerazione delle varie forme di detenzione. Bisognava inoltre trovare una soluzione adeguata, anche in relazione alla capienza, per la detenzione preventiva: questa soluzione implicava necessariamente la costruzione di un nuovo edificio, progetto avviato nel 2000. Il *Carcere giudiziario La Farera* è entrato in funzione il 1° settembre 2006. Contava inizialmente 68 posti, compreso un settore destinato alla detenzione preventiva dei minorenni. La capienza fu rapidamente aumentata a 88 posti con la posa di letti a castello, pari a un sovraffollamento di 20 posti corrispondenti a un eccesso di capienza del 30%. Nel contempo, per ottemperare alle disposizioni federali relative alle persone detenute in vista del rimpatrio, che vanno separate da quelle incarcerate per altri motivi, a partire dalla metà del decennio scorso il canton Ticino sottoscrisse un accordo con le autorità grigionesi per la carcerazione amministrativa eseguita presso la *Justizvollzugsanstalt Realta* a Cazis. Il Ticino ha inoltre sottoscritto, seppur parzialmente, il Concordato latino per la detenzione degli adulti, che gli permette, laddove necessario, di accedere a posti negli stabilimenti della Svizzera francese.

Quanto al *Carcere penale La Stampa*, se in un primo momento si pensò di optare per un rimodernamento, considerato che l'edificio datava ormai di cinquant'anni, nel 2013 un'apposita commissione incaricata di analizzare le necessità in termini di posti e di regimi detentivi, tenendo anche conto delle modifiche legislative sul piano federale (CP2007 e CPP2011), si propose la costruzione di uno stabilimento a nuovo, mantenendo tuttavia la stessa ubicazione. Per motivi economici e in attesa di trovare una soluzione definitiva, il cantone ha invece deciso di ristrutturare gli edifici esistenti, allocando una somma di circa 50 milioni di franchi. Tale soluzione

è prevalsa, nonostante gli edifici in questione non fossero più conformi ai requisiti minimi previsti per uno stabilimento penitenziario.

F. 9.1
Posti di detenzione (in ass. e per 100.000 abitanti), in Ticino, dal 1990
 Fonte: “Catalogue des établissements pénitentiaires”, UST

■ Valori assoluti
 ■ Valori per 100.000 abitanti



Una rapida analisi della storia recente degli stabilimenti del canton Ticino mostra un processo di contrazione del sistema tramite la riduzione del numero di strutture carcerarie, a fronte di un aumento di un quarto dei posti di detenzione (quasi 300 posti in dati assoluti). Di conseguenza, nel 2020 in Ticino vi erano 85 posti di detenzione ogni 100.000 abitanti (77 escludendo i posti in esubero a *La Farera*) [F. 9.1] (per ulteriori dettagli v. Demartini e Fink 2017).

Privazione della libertà: utilizzo moderato ma in aumento

Rispetto ad altri cantoni di frontiera (Basilea Città o Ginevra), il Ticino non registra un minor numero di imputati in attesa di giudizio; eppure il numero di persone in detenzione preventiva è inferiore alla media svizzera. Allo stesso modo, in Ticino la quota delle pene detentive rapportate al totale delle sanzioni pronunciate è meno elevata. Malgrado la vicinanza a città popolate come Milano, ma anche Como, Varese e Torino, e malgrado i flussi migratori, il canton Ticino era solito attuare una politica moderata in termini di privazione della libertà. Recentemente, però, tale politica sembra cambiare orientamento.

Dedicato alle diverse forme di privazione della libertà in Ticino, il presente capitolo segue la struttura analitica utilizzata a livello nazionale nel resto dell'opera. Inizialmente l'analisi affronta la questione relativa alle decisioni di collocamento in detenzione preventiva in senso ampio; passa successivamente a quella legata alle sanzioni e infine tratta l'esecuzione di tutte le forme di privazione della libertà. La disamina sarà effettuata sulla base di due dei succitati *Allegati statistici del Rendiconto del Consiglio di Stato*: anni 2010 e 2019. Il primo allegato contiene i dati attinenti all'esecuzione delle pene per il periodo compreso tra il 1970 e il 2010 e alla detenzione preventiva per il periodo compreso tra il 1980 e il 2010. Il secondo allegato riporta i dati per entrambi i tipi di privazione della libertà per il periodo compreso tra il 2011 e il 2019. Considerati i dati a disposizione e gli sviluppi interessanti, il periodo oggetto di analisi è più lungo rispetto a quello considerato negli altri capitoli.

Le forme di privazione della libertà in Ticino

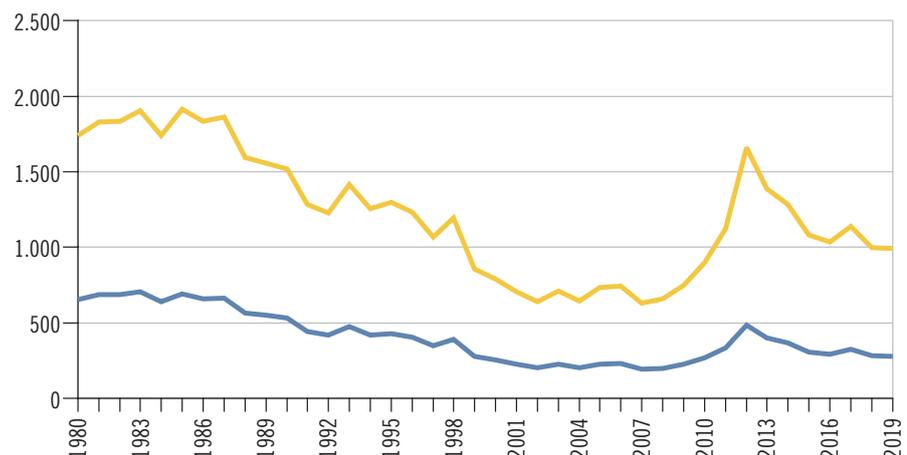
Le decisioni di collocamento in detenzione preventiva e l'esecuzione anticipata di una pena

Come per la Svizzera (capitolo 4), per esigenze di coerenza dell'opera e di concordanza con i dati pubblicati dall'Ustat, l'analisi sull'applicazione della detenzione preventiva in Ticino si riferisce al termine in senso ampio, cioè considera tutte le forme di detenzione effettuata prima della pronuncia della sentenza (art. 51 CP). L'analisi tratta dunque, da un lato le incarcerazioni delle persone in attesa di giudizio, dall'altro lato la detenzione preventiva computata, senza distinzione tra le varie forme di detenzione effettuata prima della pronuncia della sentenza (v. il Glossario). Laddove i dati sono disponibili, come nel caso del Ticino, ci si può soffermare sulla differenza tra le incarcerazioni di persone in attesa di giudizio (detenzione preventiva in senso ampio) e i collocamenti in detenzione preventiva in senso stretto. Di fatti, lo scarto tra questi due universi statistici è significativo, come mostrano i dati dell'Ufficio del Giudice dei provvedimenti coercitivi. Tra il 2012 e il 2018, in media all'anno, le incarcerazioni in detenzione preventiva sono 1.220 nel senso ampio e 260 nel senso stretto del termine (Consiglio di Stato Repubblica e cantone Ticino 2020; Repubblica e cantone Ticino 2020).

Le incarcerazioni in regime di detenzione preventiva in senso ampio sono diminuite durante quasi un trentennio; tra il 1980 e il 2008 sono infatti scese da 1.800 a 700, per poi tornare a quota 1.000 tra il 2009 e il 2018 (Consiglio di Stato Repubblica e cantone Ticino 2020). Probabilmente, questo calo è da mettere in relazione al controllo della durata della detenzione preventiva da parte del Giudice dell'istruzione e dell'arresto che il Codice di procedura penale cantonale aveva già istituito, precedendo il CPP unificato del 2011; senza dimenticare le pressioni interne, ma anche esterne, delle Commissioni di sorveglianza delle condizioni di detenzione, queste ultime giudicate inadeguate nelle carceri pretoriali. Contrariamente a quanto osservato in molti altri cantoni, l'introduzione delle nuove garanzie previste dal CCP unificato non ha avuto alcuna incidenza a livello statistico: tra il 2011 e il 2014 il cantone ha risposto all'arrivo massiccio di giovani adulti – spesso illegali e talvolta coinvolti nel traffico di droga –, provenienti principalmente dall'Africa ed Est europeo, Albania in particolare, ricorrendo al collocamento preventivo (per un'analisi più completa, v. Nosedà 2013). Tuttavia, confrontando i dati con quelli relativi all'evoluzione della popolazione si osserva che il picco si attenua fortemente [F. 9.2].

F. 9.2
Incarcerazioni in detenzione preventiva (in ass. e per 100.000 abitanti), in Ticino, dal 1980
Fonte: "Rendiconto del Consiglio di Stato. Allegato statistico"

■ Valori assoluti
■ Valori per 100.000 abitanti



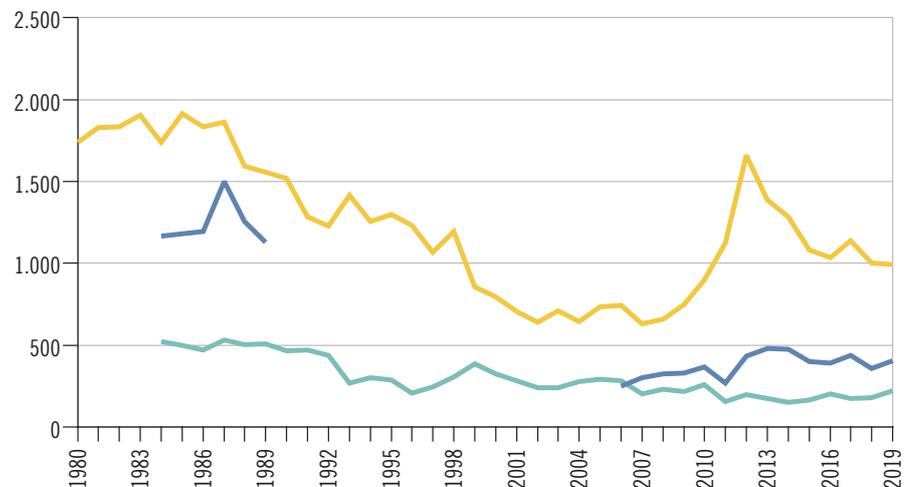
È possibile confrontare i dati relativi all'applicazione della detenzione preventiva con altri due dati: quelli relativi alle sentenze comprendenti il computo della detenzione preventiva e quelli relativi alle pene detentive pronunciate senza la condizionale e con la condizionale parziale. La prima serie, purtroppo incompleta, mostra questa tendenza: si è passati da oltre 1.000 detenzioni preventive negli anni Ottanta a circa 350 in media all'anno per il periodo compreso tra il 2006 e il 2018. Pertanto, nel primo intervallo di tempo, il periodo di detenzione preventiva computato è stato dedotto dalla pena comminata in sentenza 70 volte su 100. Nel secondo intervallo, ciò è avvenuto solamente 35 volte su 100; questo tasso è problematico perché il numero di collocamenti in detenzione preventiva è di molto superiore a quello dei casi computati [F. 9.3].

F. 9.3

Detenzione preventiva e pene detentive senza la condizionale, in Ticino, dal 1980

Fonte: "Rendiconto del Consiglio di Stato. Allegato statistico"; SUS, UST

- Incarcerazioni
- Detenzioni computate
- Pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale



Comparando le detenzioni preventive e le pene detentive pronunciate, risulta evidente la tendenza a un minore ricorso alla privazione della libertà rispetto al passato. Anche in questo caso si pone la questione della proporzionalità della risposta penale: dal 2008 solo il 15% circa delle persone detenute in detenzione preventiva viene successivamente condannato a una pena detentiva senza la condizionale.

Le sanzioni e la loro evoluzione

È importante analizzare la revisione del Codice penale entrata in vigore nel 2007 in quanto l'opposizione dei detrattori conservatori ha portato a rivedere parzialmente i progressi fatti in materia di diritto sanzionatorio. Secondo i dati del 2018, anno in cui è entrata in vigore la revisione del 2015, il Ticino continua a essere un "bravo allievo", grazie all'attuazione di una politica relativamente moderata in materia di pene detentive senza la condizionale.

La situazione fino al 2006

In Ticino, prima della revisione prevaleva la pena detentiva con la condizionale, seguita, con valori di molto inferiori, dalla pena monetaria (sotto forma di multa) e dalla pena detentiva senza la condizionale; tra il 2008 e il 2018 la quota di quest'ultima raggiungeva solamente il 4% in media all'anno di tutte le sanzioni pronunciate, contro il 9% a livello svizzero. Dal 1984 al 2006 il numero di condanne penali è aumentato del 61%, passando da 2.000 a 3.500 sentenze; per contro, nello stesso periodo le pene con la condizionale sono aumentate del 126%. La durata delle pene era breve, considerato che la metà di esse durava 20 giorni o meno.

Per la pena detentiva senza la condizionale, invece, valeva il contrario: nello stesso periodo quest'ultima faceva registrare una curva negativa, con il numero di pene di questo tipo che è passato da circa 500 a 300 nel giro di vent'anni. La durata mediana della maggior parte delle pene detentive senza la condizionale era di una cinquantina di giorni.

Il forte impatto della revisione del Codice penale entrata in vigore nel 2007

Come osservato in precedenza, in Ticino e negli altri cantoni la revisione del diritto sanzionatorio è stata introdotta in un periodo in cui le autorità giudiziarie erano solite condannare la maggior parte degli imputati per reati di lieve entità, viste le sanzioni pronunciate.

Nel 2007, in Ticino come nel resto della Svizzera, le pene detentive con la condizionale non venivano più pronunciate o quasi, passando da circa 2.100 sentenze di condanna nel 2006 a un centinaio (crollo di quasi il 94%). Le pene senza la condizionale sono diminuite di circa un terzo. Contrariamente ad altri cantoni, in particolare nella Svizzera francese, in Ticino questo calo si è dimostrato duraturo [F. 9.4]. Nonostante la diminuzione significativa del ricorso alla pena detentiva senza la condizionale, la quota delle pene di breve durata fino a un massimo di sei mesi è rimasta elevata: 70% tra il 2007 e il 2012 e 66% tra il 2013 e il 2018.

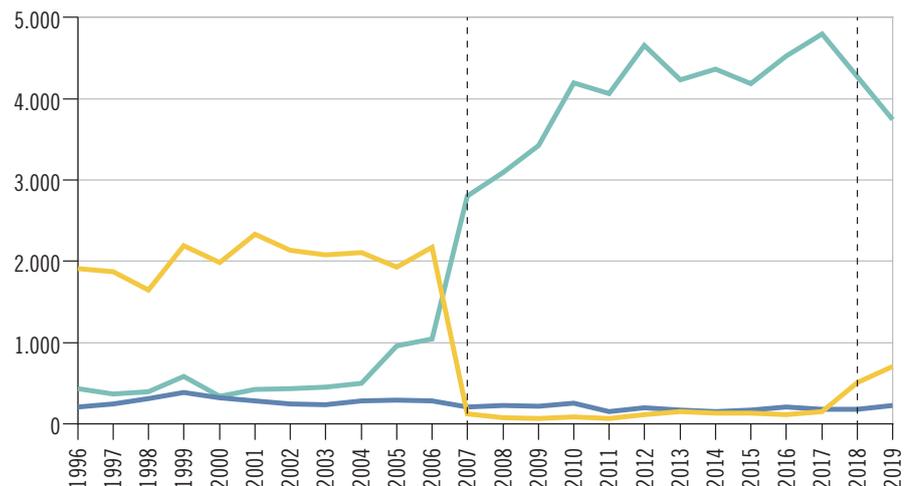
F. 9.4

Condanne penali di adulti, secondo il tipo di pena principale, in Ticino, dal 1996*

Fonte: SUS, UST

- Pena detentiva con la condizionale
- Pena detentiva senza la condizionale o con la condizionale parziale
- Pena pecuniaria e multa

* Nel 2007 e nel 2018, revisione del Codice penale.



Per quanto riguarda l'evoluzione delle pene detentive senza la condizionale di oltre sei mesi, si osserva una lieve flessione su tutto il periodo; questo cambiamento va tuttavia considerato con cautela, dato che il Ticino fa un uso crescente della pena detentiva con la condizionale parziale. Il totale delle pene senza la condizionale è passato da un massimo di 400 nel 1999, a poco meno di 180 nel 2018, con molte pene inferiori a sei mesi. La categoria delle pene superiori a sei mesi è rimasta molto stabile, con una settantina di condanne ogni anno. Tale dato in realtà evidenzia una diminuzione, considerato che la popolazione del cantone, fino al 2017, è aumentata [F. 9.5].

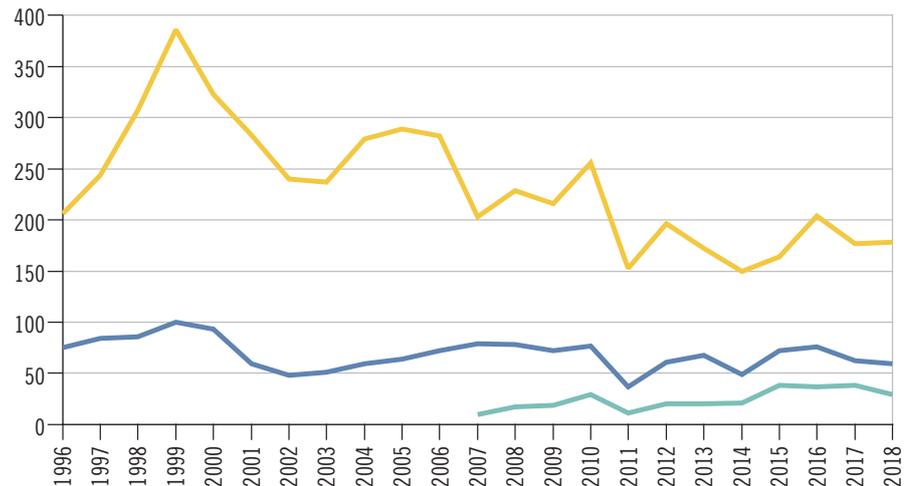
Rispetto al resto della Svizzera, le autorità giudiziarie del Ticino hanno fatto un ricorso maggiore alla condizionale parziale. Nei cinque anni precedenti l'ultima revisione del 2018, sono state pronunciate annualmente 30 sentenze di condanna con la condizionale parziale. Questa cifra corrispondeva a circa il 20% delle sentenze che implicavano una pena senza la condizionale; a livello nazionale la quota era dell'8%.

F. 9.5

Condanne penali di adulti a una pena detentiva come pena principale, secondo il tipo e la durata, in Ticino, dal 1996

Fonte: SUS, UST

- Senza la condizionale o con la condizionale parziale
- Senza la condizionale 6 e più mesi
- Con la condizionale parziale



In entrambi i casi si trattava di pene piuttosto lunghe, con una permanenza mediana di 913 giorni, pari cioè a due anni e mezzo di reclusione. La quota elevata di pene detentive con la condizionale parziale, proprio come la quota bassa di pene senza la condizionale, sulla totalità delle sanzioni inflitte può essere interpretata come un esempio di moderazione nell'atteggiamento punitivo delle autorità giudiziarie. La pena con la condizionale parziale di fatto non è altro che una sanzione a metà: una parte deve essere scontata, mentre l'altra viene sospesa in relazione a una prognosi positiva alla liberazione. L'alto numero di pene di questo tipo, che presuppongono la fiducia, non fosse che parziale, dei giudici nei confronti dei condannati, indica un atteggiamento probabilmente più indulgente in Ticino che altrove. Oppure anche un monito che la giustizia ticinese intende mostrare a rei in buona parte stranieri senza statuto valido, perché non ritornino a delinquere in Svizzera. Infatti, per questa popolazione di condannati, l'applicazione dell'espulsione, in via amministrativa fino al 2016, e successivamente penale, è automatica (per un'analisi dettagliata v. Fink 2018).

L'impatto contenuto della revisione entrata in vigore nel 2018

In Ticino, così come nel resto della Svizzera, l'ultima revisione del Codice penale ha sortito un effetto limitato sui tipi di sanzione applicati, considerato che la pena pecuniaria è diventata una consuetudine.

Infatti, nel 2018 la pena pecuniaria continua a prevalere con una quota dell'86%, di cui il 92% con la condizionale; va specificato che in più dei tre quarti dei casi, la pena pecuniaria sospesa è accompagnata da una multa quale sanzione accessoria. La pena detentiva, ormai più facile da pronunciare quando consiste in una pena di breve durata di massimo sei mesi e di competenza del Ministero Pubblico, è generalmente inflitta con una condizionale. Nel periodo di riferimento si è passati da un centinaio di casi a più di 500. In Ticino, come altrove, si presuppone che ciò riguardi principalmente le persone straniere senza permesso di soggiorno. Probabilmente le autorità giudiziarie partono dal presupposto che questo tipo di pena eserciti un maggiore effetto dissuasivo. Cosa che sembra trovare conferma nel basso tasso di revoca di una condizionale, inferiore al 10%, senza tuttavia una distinzione significativa tra pene pecuniarie e pene privative di libertà assortite dalla sospensione condizionale. Ciò conferma la tesi che considera le sanzioni equivalenti e intercambiabili tra loro.

Numero di imputati, quota di condannati e di pene senza la condizionale

Comparando l'evoluzione del numero degli imputati, della quota dei condannati e, infine, delle pene senza la condizionale (ovvero senza la condizionale e con la condizionale parziale), si potrebbero mettere in evidenza eventuali cambiamenti nell'intensità del perseguimento penale e del carattere punitivo. Considerato tuttavia il numero importante di fattori che entrano in gioco, occorre essere prudenti con simili interpretazioni. Analizzando i dati relativi al periodo compreso tra il 2009 e il 2019, si nota che in Ticino la situazione è rimasta stabile. Il numero di persone fermate e registrate nella statistica criminale di polizia (imputati) per reati puniti dal Codice penale oscilla tra le 2.800 e le 3.400, mentre la quota di condannati per reati puniti dal Codice penale si attesta attorno al 42% [F. 9.6].

F. 9.6

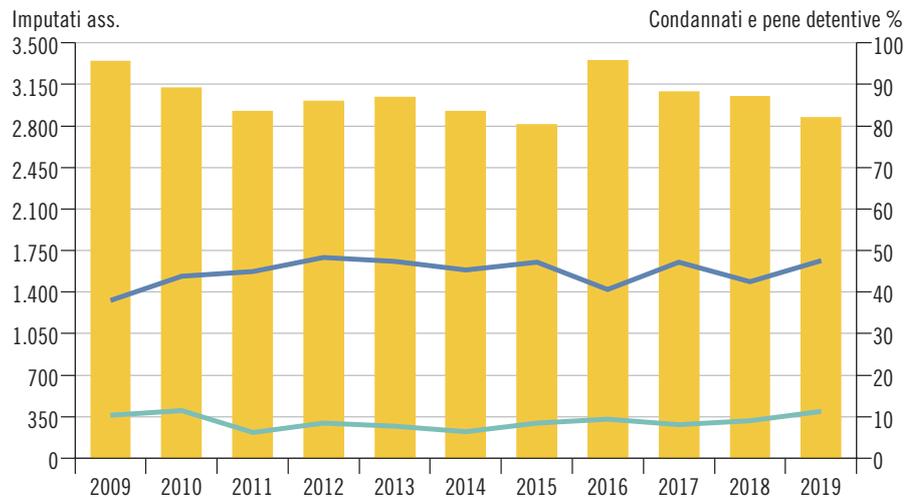
Codice penale: adulti imputati (in ass.), quota di condannati e quota di pene detentive senza la condizionale (in %), in Ticino, dal 2009

Fonte: SCP e SUS, UST

- Imputati
- Quota di condannati*
- Quota di pene detentive senza la condizionale**

* Percentuale delle condanne penali CP sugli imputati CP.

** Percentuale delle pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale CP sulle condanne penali CP.



In tutto il periodo di riferimento, la quota dei casi in cui i giudici hanno optato per una pena detentiva senza la condizionale o con la condizionale parziale resta inferiore al 10%, fuorché nel 2010 e nel 2019, quando la quota di pene senza la condizionale supera l'11%. Ancora una volta questi dati indicano la contenuta gravità dei reati giudicati in Ticino. Un altro modo di analizzare la situazione in Ticino consiste nel confrontare con altri cantoni simili il tasso degli imputati, dei condannati e delle pene detentive senza la condizionale e con la condizionale parziale pronunciate per lo stesso tipo di reati. Nella presente analisi si è scelto di comparare il Ticino con Basilea Città, Ginevra, Vaud e Zurigo. Come riportato nel grafico precedente, per mancanza di dati pubblicati, attualmente l'analisi riguarda solo i reati puniti dal Codice penale.

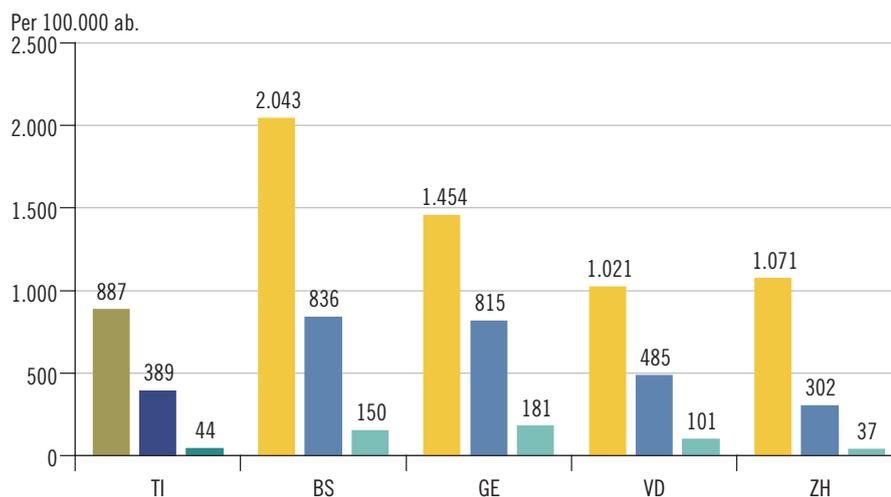
Dai risultati emerge che il Ticino agisce con una certa moderazione sia nel perseguire penalmente sia nel condannare e nell'infliggere pene detentive senza la condizionale. È possibile che i reati commessi in Ticino siano meno frequenti e meno gravi che altrove. Oppure che la politica criminale del Ticino sia effettivamente meno repressiva (come a Zurigo) di quella praticata da altri cantoni (Basilea città e Ginevra) [F. 9.7].

F. 9.7

Codice penale: adulti imputati, condannati e pene detentive senza la condizionale (per 100.000 abitanti), in Ticino e in alcuni altri cantoni, nel 2019

Fonte: SCP e SUS, UST

- Imputati
- Condannati
- Pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale



Lavoro di pubblica utilità e sorveglianza elettronica

A partire dal 1990, ai cantoni fu data la possibilità di introdurre, sotto forma di progetto pilota, il lavoro di pubblica utilità (LPU) come forma d'esecuzione di una pena detentiva di breve durata (massimo 30 giorni). Dal 1996 questa possibilità venne estesa a pene fino a 90 giorni. Il Ticino lo introduceva solamente nel 2005, diventando così l'ultimo cantone ad autorizzare questa forma di esecuzione. Va detto però che in pari tempo, in Ticino si faceva ampio ricorso alla semiprigionia. Con la revisione del diritto sanzionatorio entrata in vigore il 1° gennaio 2007, il LPU cambiò di statuto diventando una pena autonoma, di competenza quindi del giudice e non più dell'autorità di esecuzione della pena. In Ticino, tra il 2007 e il 2010 questa modifica legislativa ha portato il numero di condanne eseguite con il LPU da 120 a circa 80 all'anno, fenomeno in realtà generalizzato a tutti i cantoni, ad eccezione di Friburgo. Su tutto il periodo, il tasso di riuscita – cioè la quota di coloro che hanno portato a termine il LPU – si attestava attorno al 95%. Da notare che, nel 2018 con la revisione del CP, il LPU è tornato ad essere una forma d'esecuzione di una pena detentiva di massimo sei mesi, corrispondenti a 720 ore di lavoro.

Il Ticino è stato uno dei primi sei cantoni, insieme a BE, BL, BS, GE e VD (SO in seguito), a introdurre la sorveglianza elettronica. Le persone condannate a una pena detentiva compresa tra 20 giorni e un anno potevano chiedere di beneficiare della sorveglianza elettronica. La stessa possibilità era ammessa per le persone in esecuzione dell'ultima fase di esecuzione di una pena detentiva prima della liberazione condizionale. Il Ticino fece largo uso del braccialetto elettronico sin dalla sua fase introduttiva (tra il 2000 e il 2002 ben 66 volte all'anno); l'entusiasmo scemò negli anni successivi (tra il 2014 e il 2018 venne impiegato soltanto una decina di volte), quando la decisione di ammissione a questa forma di esecuzione passò al Giudice dell'applicazione della pena. Per contro, la durata media dell'utilizzo del braccialetto elettronico rapportata all'intero periodo di analisi è aumentata, passando da circa 60 a 100 giorni.

In Ticino, a causa del numero elevato di persone sprovviste di permesso di soggiorno punite con una pena detentiva senza la condizionale, sia il LPU sia il braccialetto elettronico sono rimaste modalità sostitutive marginali.

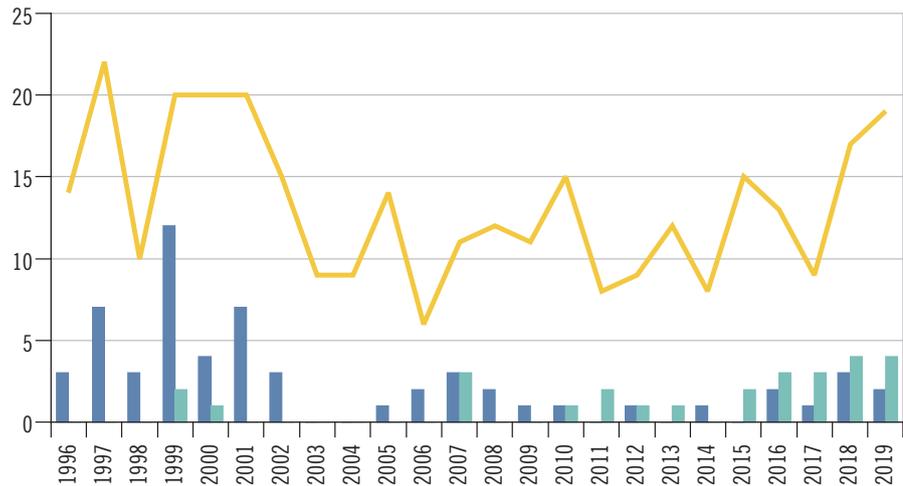
L'applicazione delle misure

Tra il 1996 e il 2017, il numero di misure pronunciate dai tribunali è diminuito della metà, in particolare in virtù della riduzione dei trattamenti ambulatoriali e stazionari decisi nell'ambito delle dipendenze, ancora relativamente frequenti fino all'inizio degli anni Duemila. Serve precisare a questo proposito che il perseguimento penale dà la priorità al traffico di sostanze stupefacenti che coinvolge spesso persone straniere e senza problematiche di dipendenza. Dal 2007 sono invece aumentati i trattamenti terapeutici stazionari connessi a turbe psichiche [F. 9.8].

F. 9.8
Condanne penali di adulti a una misura terapeutica e di sicurezza, secondo il tipo*, in Ticino, dal 1996
 Fonte: SUS, UST

- Totale
- Trattamento stazionario delle dipendenze
- Trattamento stazionario di turbe psichiche

* I trattamenti ambulatoriali e altre misure non sono presentati separatamente, ma sono inclusi nel totale.



Sebbene il numero di queste misure sia basso, esso risulta comunque alto per il Ticino, mal attrezzato per il trattamento stazionario di persone condannate che presentano patologie di tipo psichiatrico. Una durata della misura sempre maggiore, la severità delle patologie diagnosticate, ma anche del reato commesso, richiedono un numero maggiore di posti in comparti di trattamento chiusi, dei quali il cantone non dispone. È quindi d'obbligo il ricorso a centri Oltralpe, in primis *Curabilis* nel cantone di Ginevra, ed eventualmente allungare la permanenza presso le sezioni chiuse del carcere penale in attesa di un posto adeguato.

Le decisioni di detenzione in vista d'espulsione

Per quanto riguarda le persone straniere, nel 2017 e nel 2019 si contava una media annua di circa 400 decisioni di ammonimento, 3.300 ordini di multa e più di 200 revoche del permesso di soggiorno. Inoltre, si registrava un calo costante dei perseguimenti nei confronti delle persone straniere per reati puniti dalla Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione: tra il 2012 e il 2019 si è passati da 2.000 a 850 reati registrati. Alla luce di tali dati, sarebbe stato lecito attendersi anche un certo numero di decisioni d'espulsione: dal 2010, però, la media annua di queste ultime ammontava a 135, numero piuttosto modesto e in leggero calo dal 2015. Infine, le cifre fornite recentemente dall'Ufficio federale di statistica relative all'applicazione delle espulsioni giudiziarie riflettono ancora una volta la stessa immagine: nel 2019, delle 185 condanne per reati puniti dall'articolo 66a CP, poco più della metà implicava un'espulsione giudiziaria (99 su 185, 53%). Di natura amministrativa o giudiziaria, anche se applicata con moderazione questa sanzione deve continuare a essere considerata una "seconda pena", ingiustificata e problematica nell'esecuzione. Nel computo deve tuttavia essere preso in

considerazione l'obbligo fatto dall'art. 66ss CP di ricorrere al Giudice – Pretura penale in Ticino – per pronunciare un'espulsione. Questo aspetto esclude o limita dunque la condanna per decreto d'accusa di competenza del Procuratore pubblico, strumento molto utilizzato in Ticino.

Le decisioni di ricovero a scopo di assistenza

Il Ticino occupa il quinto posto per numero di decisioni di ricovero a scopo di assistenza. In questa classifica è preceduto dai cantoni Vaud, Zurigo, Ginevra e Soletta e seguito da Friburgo, Argovia, Zugo e Sciafusa. La maggior parte di queste decisioni implicano il ricovero in un ospedale psichiatrico o, se la persona è particolarmente violenta, in uno stabilimento penitenziario. Le statistiche confermano che si tratta di casi estremamente rari.

L'esecuzione della privazione della libertà in Ticino

Ogni decisione e ogni sentenza deve essere eseguita. Si pone pertanto la questione delle incarcerazioni e delle scarcerazioni, più precisamente la questione dei flussi e degli effettivi, nonché quella dei soggiorni in carcere e della loro durata. I dati disponibili consentono di descrivere molte di queste dinamiche: alcuni mostrano un calo del numero, o del tasso, delle incarcerazioni e degli effettivi, altri ancora il loro aumento. Globalmente, dal 2011 si registra una crescita ininterrotta del numero di persone detenute in dati assoluti, soprattutto in virtù di un aumento significativo delle esecuzioni anticipate delle pene.

La presente analisi, relativa all'esecuzione della privazione della libertà, avviene anzitutto in termini globali. Poiché non dispone di tutte le strutture necessarie in questo ambito (p. es. per l'internamento, per le misure terapeutiche stazionarie, per la detenzione femminile e per la detenzione amministrativa in vista d'espulsione), il Ticino deve rivolgersi ad altri cantoni capaci di accogliere alcuni tipi di detenuti. Tale situazione non genera solo costi diretti per il collocamento, ma anche costi per il lavoro svolto da parte delle varie autorità (in particolare per le decisioni di competenza dell'Autorità di esecuzione della sanzione, il Giudice dell'applicazione della pena per il Ticino (Giap) o l'Ufficio dell'assistenza riabilitativa). Attento ai fondi pubblici, il Ticino ospita detenuti provenienti da altri cantoni e garantisce che, a livello finanziario, entrate e uscite risultino in pari. L'analisi sviluppata di seguito riguarderà solamente i soggetti incarcerati in Ticino; non sarà però completa dal punto di vista statistico e non conterrà tutti i dettagli auspicabili¹.

Come descritto all'inizio di questo capitolo, i dati sull'esecuzione della privazione della libertà in Ticino provengono da varie fonti, caratterizzate da universi e giorni di riferimento talvolta diversi. Senza esaminare nel dettaglio le differenze e le relative cause, la presente analisi si basa sui dati più solidi e verosimili.

¹ Occorrerebbero idealmente i dati relativi alle persone incarcerate secondo il cantone in cui è stata emessa la decisione e secondo il cantone di esecuzione della detenzione, suddivisi per ciascuna delle diverse forme detentive. L'UST pubblica solo pochi dati sulla privazione della libertà secondo i cantoni, e i cantoni stessi non dispongono di tutti i dati necessari per effettuare analisi così dettagliate.

L'esecuzione della privazione della libertà nel complesso

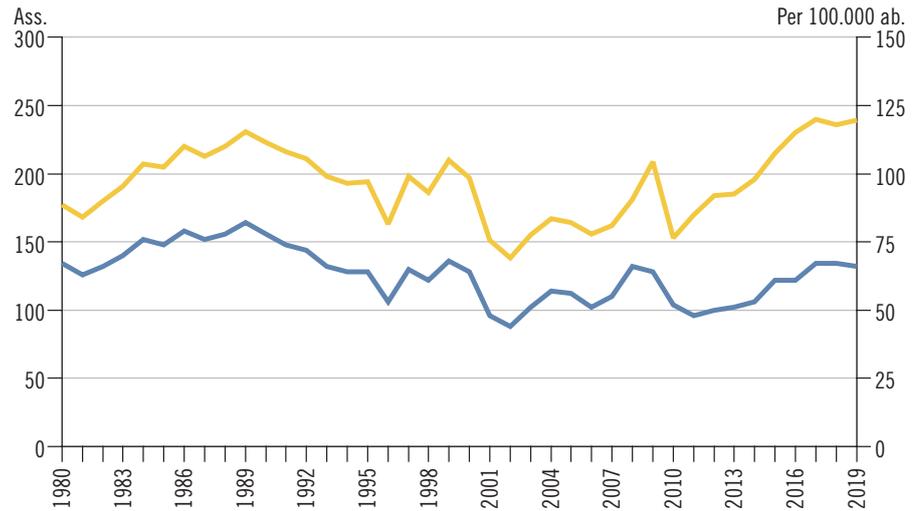
In Ticino, tra il 2003 e il 2019 la popolazione penitenziaria è cresciuta, passando da 163 a 239 detenuti o, in dati relativi, da 52 a 66 detenuti ogni 100.000 abitanti [F. 9.9]. Nel raffronto intercantonale si tratta di un tasso relativamente basso. Ciò vale anche per il tasso di posti occupati all'interno del sistema penitenziario ticinese, che ammonta all'80%.

F. 9.9

Detenuti (in ass. e per 100.000 abitanti), in Ticino, dal 1980

Fonte: "Rendiconto del Consiglio di Stato. Allegato statistico"; FHE, UST

- Valori assoluti
- Valori per 100.000 abitanti



Nel 2019, il numero dei detenuti in esecuzione di pene e misure raggiungeva il tasso più basso dal 2003. Il tasso delle persone in detenzione preventiva ha fatto registrare forti fluttuazioni: dopo un picco di 100 detenuti nel 2008 si è tornati a circa 50 detenuti. Ciononostante, questa rappresentazione è fuorviante se non si considera che il cambiamento più significativo lo si osserva nella categoria di persone in esecuzione anticipata della pena, formalmente introdotta con il Codice di procedura penale unificato del 2011. Dal 2015 questa categoria comprende più di 50 detenuti, nel 2019 persino 80, vale a dire un terzo del totale.

L'esecuzione di pene e misure

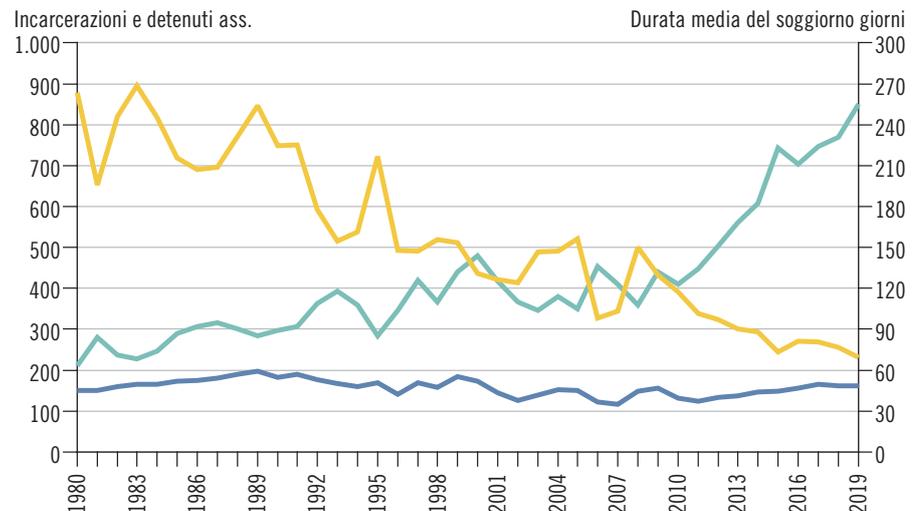
I dati amministrativi 2010-2019, per *La Stampa* riportano un numero di effettivi medio annuo di 132 detenuti calcolato su dieci anni. D'altro canto, i dati UST al giorno di riferimento nel 2019 fanno stato di 91 detenuti in esecuzione di pene e misure, con una media di 93 persone calcolata su dieci anni. Questa differenza è probabilmente dovuta al metodo di computo e alle categorie di detenuti considerate.

F. 9.10

Carcere penale La Stampa: incarcerazioni, detenuti e durata media del soggiorno, dal 1980

Fonte: "Rendiconto del Consiglio di Stato. Allegato statistico"; durata del soggiorno: calcoli dell'autore

- Incarcerazioni
- Detenuti
- Durata media del soggiorno



Sempre secondo i dati amministrativi, le incarcerazioni presso *La Stampa* hanno fatto registrare un forte crollo, passando da 750 nel 1990 a meno di 300 dal 2014 [F. 9.10]. Per quasi una ventina d'anni, tra il 1990 e il 2007, anche gli effettivi sono risultati in calo, per poi registrare un

timido aumento. Va tuttavia considerato che, con l'apertura del carcere Giudiziario La Farera (2006), le incarcerazioni avvengono per la maggior parte in questo istituto. La maggior parte delle pene viene scontata in regime chiuso; con il calo del numero di pene da scontare, e considerata la concorrenza del LPU e della sorveglianza elettronica, diminuisce anche il numero dei detenuti in semiprigionia: in alcuni anni la loro quota sfiorava il 40%, mentre nel 2016 era scesa al 16%.

Confrontando incarcerazioni e scarcerazioni si osserva che, tra il 1990 e il 2019, l'equilibrio tra il totale di ammissioni (13.175) e di uscite (13.233) su tutto il periodo era quasi perfetto (ciò valeva anche a livello svizzero) e gli effettivi risultavano relativamente stabili. Tuttavia, poiché in Ticino si ricorre meno alla privazione della libertà, sono i reati più gravi a essere puniti con il carcere. Di conseguenza, i soggiorni in prigione sono sempre più lunghi, sia in termini generali sia rispetto alla media svizzera. Negli anni Novanta la durata media si aggirava attorno ai quattro mesi, mentre negli ultimi anni ha quasi raggiunto gli otto mesi.

L'esecuzione della detenzione in vista d'espulsione

Nel periodo compreso tra il 2007 e il 2019 i dati amministrativi forniscono alcune informazioni riguardanti le misure coercitive ai sensi della Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Tra il 2006 e il 2008 le persone detenute in vista d'espulsione erano una cinquantina in media l'anno, mentre successivamente se ne registravano 150. Se si considera che, fino al momento del rinvio, trascorre in media meno di un mese, le persone di origine straniera detenute in via d'espulsione sono meno di una decina. Poiché non sono collocati in Ticino, ma presso la *Justizvollzugsanstalt Realta* a Cazis (GR), questi individui non rientrano nel calcolo dei detenuti del cantone.

L'esecuzione dei ricoveri a scopo di assistenza

Tutto sembra indicare che non vi siano persone ricoverate a scopo di assistenza all'interno dell'ambito penitenziario, che, come menzionato sopra, è male attrezzato per ospitare casi di questo genere.

Conclusione

Dopo una certa contrazione della popolazione penitenziaria, dal 2011 si registra un suo lento ma costante aumento, con un nuovo picco raggiunto nel 2019 (298 detenuti) dopo due decenni. Dall'analisi delle varie categorie di detenuti emerge che ciò è dovuto a cambiamenti importanti riguardanti il profilo delle persone incarcerate e le ragioni della loro incarcerazione. Di conseguenza, anziché osservare una crescita parallela del numero di persone in detenzione preventiva e in esecuzione delle pene – dinamica che risulterebbe logica – si constata una crescita più consistente riguardante le persone in esecuzione anticipata della pena. Pertanto, non sono i reati commessi a incidere sulla popolazione penitenziaria, bensì i cambiamenti avvenuti all'interno delle autorità del perseguimento penale e nel modo in cui queste trattano i dossier.

In Ticino, tra il 1990 e il 2020 la popolazione è fortemente aumentata, passando da 285.000 a più di 360.000 abitanti (+25%). Aumenti elevati sono stati registrati anche nell'ambito del traffico intercantonale, transfrontaliero e internazionale, nonché dei flussi migratori. Nel contempo, analizzando tutti i dati relativi al settore carcerario (posti di detenzione, incarcerazioni, effettivi) la tendenza risulta stabile, persino in ribasso; questo calo è dovuto principalmente a una politica detentiva moderata e a un ricorso contenuto alle pene detentive, anziché a un'evoluzione nella frequenza dei reati e degli imputati posti in stato di fermo.

10. MINORI E PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ – PRIORITÀ ALL'EDUCAZIONE

La revisione del Codice penale, attuata a partire dal 1984, prevedeva una legge specifica per i minori; il diritto penale minorile, adottato nel 2003, è entrato in vigore nel 2007. Un anno più tardi, l'armonizzazione del diritto processuale penale minorile svizzero ha confermato lo status particolare dei minori quali persone giuridiche. Allo stesso modo, la revisione del diritto tutorio, adottata nel 2008, ha rafforzato i diritti dei minori nel caso di collocamento disposto dall'autorità di protezione dei minori.

Dal 2007, le varie autorità che si occupano dei minori ricorrono con più moderazione a misure a carattere detentivo o a collocamenti d'ufficio. Infatti, il numero di minori nei confronti dei quali le autorità penali hanno pronunciato decisioni di questo tipo è fortemente diminuito. Attualmente, gli stabilimenti in cui sono eseguite tali decisioni sono in fase di ristrutturazione; in alcuni casi per garantire maggiore sicurezza e, in altri, per migliorare l'inquadramento pedagogico.

Introduzione

Il presente capitolo è dedicato alla disamina della privazione della libertà dei minori nelle sue diverse forme, analogamente a quanto esposto per gli adulti. La tematica è analizzata sotto una triplice dimensione: disposizioni giuridiche, decisioni adottate ed esecuzione delle decisioni. Gli argomenti trattati riguardano il diritto penale minorile e la procedura penale minorile, nonché il diritto civile e il collocamento d'ufficio di un minore. In seguito, il capitolo analizza le disposizioni che, nel diritto degli stranieri, disciplinano la carcerazione amministrativa dei minori migranti e, nella parte conclusiva, approfondisce la problematica della recidiva e dell'efficacia di una politica sanzionatoria ragionevole dal punto di vista della privazione della libertà.

La privazione della libertà

Nel 20° secolo, il diritto che disciplina la condizione penale dei minori è stato caratterizzato da due principali sviluppi; successivamente, nel 2003, è stato sottoposto a revisione, la cui entrata in vigore è avvenuta nel 2007. Già nel 1893, l'avamprogetto di Codice penale redatto da Carl Stooss sottolineava la necessità di disposizioni specifiche ai minori a livello federale. Nonostante ciò, il diritto penale minorile, che comprendeva varie forme di privazione della libertà riservate ai minori, fu adottato in un primo momento a livello cantonale. Il vecchio Codice penale svizzero del 1937, con riferimento agli articoli compresi tra l'82 e il 100, armonizzava le norme particolari relative all'osservazione dei minori, ai collocamenti a titolo cautelare e alle sanzioni quali detenzione e misure protettive. Alla fine del 20° secolo non vi era più alcun dubbio sulla necessità di separare il diritto penale dei minori da quello degli adulti; allo scopo di riconoscere uno status particolare ai minori di età compresa tra i 10 e i 17 anni, il Consiglio federale aveva deciso di far elaborare un diritto che disciplinasse la condizione penale dei minori, vale a dire un diritto penale minorile (abbreviato con DPMIn). Con l'armonizzazione del diritto processuale penale svizzero, la Svizzera si è inoltre dotata di un diritto processuale penale minorile (abbreviato con PPMIn).

Il gran numero di minori da proteggere, l'importanza della presa in carico dei minori collocati, nonché l'adesione della Svizzera alla Convenzione sui diritti del fanciullo e ad altri trattati internazionali, hanno reso necessaria anche la modernizzazione del diritto tutorio. In seguito a importanti modifiche nelle legislazioni cantonali, il diritto a tutela dei minori (e degli adulti) fu adottato nel 2008 in forma totalmente rivista, per entrare definitivamente in vigore nel 2013. Nella sua nuova veste, esso conferma gli obblighi che ormai incombono alle autorità di riferimento, introduce nuove tutele e riconosce il diritto di ricorso.

Inoltre, sulla scia dei crescenti flussi migratori, Confederazione e cantoni hanno legiferato in materia di minori accompagnati e non; in attesa di una decisione, essi possono essere collocati d'ufficio in detenzione o in apposite strutture, se non addirittura condotti in centri di detenzione amministrativa in vista del rimpatrio nel loro paese d'origine. Tuttavia, in virtù della Convenzione sui diritti del fanciullo, alcune di queste pratiche e disposizioni possono effettivamente rappresentare un problema. A prescindere dalle sfumature terminologiche, nel presente capitolo sarà utilizzato il termine "privazione della libertà" in senso lato per indicare qualsiasi collocamento per il quale il minore o i suoi rappresentanti non hanno espresso libero consenso. Tale collocamento può avvenire in uno stabilimento o in un centro di detenzione, pubblico o privato, che accoglie minori sulla base del diritto civile, del diritto penale oppure, in alcuni casi, su base mista o sulla base di altre leggi, per esempio la legge sugli stranieri.

Il diritto penale minorile e la privazione della libertà

La nuova legge sul diritto penale minorile del 2003, entrata in vigore nel 2007, sottolinea l'importanza della protezione e dell'educazione del minore nonché l'attenzione particolare da riservare allo sviluppo di quest'ultimo. Al suo interno, in particolare, è stato riveduto il sistema delle sanzioni: alcune sono state rinominate, mentre altre sono state modificate. Per quanto attiene alla privazione della libertà in senso lato, questa continua a prevedere che il minore sia collocato in uno stabilimento per due ordini di ragioni: la prima a titolo cautelare in vista di un'osservazione, la seconda in via definitiva sotto forma di misura protettiva in adempimento di una sentenza. In quest'ultimo caso, deve essere valutata annualmente la possibilità di sopprimere la misura. Mentre tra il 2007 e il 2017 la misura giungeva a scadenza con il compimento dei 22 anni, in virtù della revisione entrata in vigore nel 2018 essa è ora prorogata fino a che il giovane adulto non abbia compiuto 25 anni. Per quanto riguarda le pene, è ora possibile punire con la privazione della libertà da un giorno a un anno i minori che hanno commesso un reato dopo aver compiuto 15 anni. La novità più importante è stata l'introduzione, nel 2007, della privazione della libertà fino a quattro anni per i minori che al momento del fatto avevano compiuto 16 anni: una disposizione sulla quale si è molto discusso. In seguito alla revisione era emersa l'importanza di un migliore coordinamento tra le autorità penali e le autorità civili in materia di collocamento dei minori.

La procedura penale minorile e la privazione della libertà in attesa della sentenza

Il diritto processuale penale minorile ridefinisce la personalità giuridica del minore, rispettandone i diritti in ogni fase del procedimento e permettendogli “di partecipare attivamente al procedimento” (art. 4 cpv. 2 PPMIn, entrata in vigore nel 2011). Al fine di rafforzare la posizione del minore, una disposizione sancisce che egli può “far capo a una persona di fiducia in tutte le fasi del procedimento” (art. 13 PPMIn). La conciliazione e la mediazione, strumenti di nuova introduzione, vengono applicati ancora timidamente dai giudici minorili. Le competenze decisionali in merito ai provvedimenti coercitivi e alle misure protettive e d’osservazione per i primi sette giorni sono state accordate alle autorità inquirenti, ma qualsiasi proroga deve passare necessariamente al vaglio del giudice dei provvedimenti coercitivi. Mantenendo fermo lo scopo di rafforzare i diritti del minore, al giovane è concessa la possibilità di richiedere in qualsiasi momento la soppressione di una detenzione preventiva. La decisione di una sanzione detentiva di tre mesi o più è competenza di un tribunale minorile.

La protezione del minore nel diritto civile e il collocamento d’ufficio

Nel corso del 20° secolo, oltre al settore privato di accoglienza, retaggio del 19° secolo e molto sviluppato, competeva agli stabilimenti educativi dello Stato prendere in carico i minori trascurati, tristi, abbandonati, “fannulloni”, “sfaccendati”, perfino delinquenti. Il diritto tutorio minorile, concepito con una forte impronta moralista e paternalista, nonché pregno di conservatorismo, fu sostituito a inizio 21° secolo; il nuovo diritto a tutela dei minori riconosceva a questi ultimi lo status di persone giuridiche, introducendo protezioni e obbligando gli stabilimenti a modernizzarsi e a professionalizzarsi. Il nuovo diritto a tutela dei minori e degli adulti, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, è disciplinato dal Codice civile agli articoli che vanno dal 252 al 327c. La sua attuazione è stata delegata a un’ autorità di protezione dei minori, professionalizzata e interdisciplinare, istituita congiuntamente a quella di protezione degli adulti (art. 440 CC).

Il diritto a tutela dei minori mira a proteggerne l’integrità fisica, psichica e sessuale, nonché lo sviluppo. A tale scopo, le autorità di protezione dei minori possono adottare varie misure, tra cui, come ultima ratio, la soluzione di collocare un minore d’ufficio o di accogliere una richiesta di collocamento da parte dei genitori. Il Codice civile prevede che il minore sia sentito personalmente e appropriatamente dall’autorità di protezione prima che venga ordinata una misura protettiva, eccetto che la sua età o altri motivi gravi vi si oppongano. Le decisioni sono passibili di ricorso. Secondo il nuovo diritto, le autorità penali e quelle di protezione dei minori sono tenute a cooperare per eseguire le decisioni emesse dalle prime e a comunicarsi le decisioni reciprocamente.

La carcerazione amministrativa dei minori

Nei casi in cui sia stata respinta la domanda di asilo, la legge sugli stranieri (LStrI) permette alle autorità federali e cantonali di collocare i minori in detenzione per garantire l’esecuzione di un rinvio coatto. A eccezione dei cantoni di Ginevra e Neuchâtel, che vietano di incarcerare i minori migranti stranieri, gli altri cantoni non escludono questa possibilità. Purtroppo, i dati statistici non consentono di quantificare il fenomeno, ma Terre des hommes fornisce informazioni sulle basi legali, sulle decisioni e la loro esecuzione (2018).

Le decisioni di collocamento dei minori

La statistica sulle sentenze penali minorili esiste dagli anni Quaranta ed è stata migliorata alla fine del secolo scorso. Inizialmente si trattava di una raccolta annuale di dati aggregati a livello cantonale. Nel 1999, invece, è diventata una rilevazione permanente individualizzata, effettuata dall'Ufficio federale di statistica (UST) presso le giurisdizioni dei minori, che permette di seguire il percorso dei minori interessati fino all'età adulta. La statistica delle decisioni delle autorità civili di collocamento è stata creata dalla Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA). Si tratta di una statistica realizzata a fine anno con mezzi basilari, cioè di una rilevazione aggregata del numero di decisioni prese, suddivise per cantone e tipo di misura. Non comprende pertanto un gran numero di informazioni sulle ragioni di tali decisioni, sulla loro modifica in corso di procedura o sul risultato di quest'ultima, come pure sulle caratteristiche demografiche dei minori in questione; mancano inoltre i dati sulla cooperazione tra le varie autorità.

Le misure cautelari e la detenzione preventiva

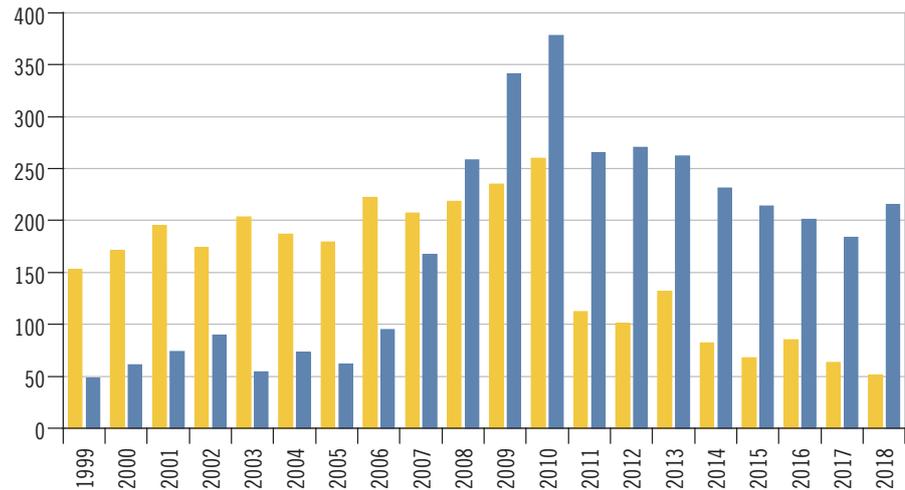
Stando ai dati statistici forniti da alcuni grandi cantoni e da vari informatori, ogni anno le misure cautelari applicate dovrebbero essere circa 500. Tra il 2000 e il 2010, si stima che le detenzioni preventive siano state 1.500 all'anno e da allora sembrano essere diminuite. È raro che queste durino più di una settimana, mentre invece, secondo alcuni giudici minorili, in certi cantoni le misure cautelari durano in media circa sei mesi e in altri 12 mesi o più.

Le sentenze: le misure stazionarie e ambulatoriali

Il numero totale delle misure stazionarie e di quelle ambulatoriali è inizialmente triplicato nel giro di 12 anni, passando da 201 a 639 tra il 1999 e il 2010. Tra il 2011 e il 2017 il loro numero è fortemente diminuito e, nel 2017, in totale sono state pronunciate solamente 233 volte. Vi è poi un altro aspetto fondamentale: mentre tra il 1999 e il 2007 le misure stazionarie erano quasi il triplo di quelle ambulatoriali, a partire dal 2008 questa proporzione si è invertita [F. 10.1]. Ad oggi, le misure ambulatoriali superano di gran lunga quelle stazionarie. Tali sviluppi possono essere interpretati quale indice della regressione della prevalenza di gravi problemi socio-psichici, di dipendenze o socio-comportamentali tra i minori chiamati a comparire dinanzi ai giudici. Questa diminuzione può anche essere letta come una maggiore assenza di problemi sociali nelle famiglie, oppure come un nuovo atteggiamento dei giudici di fronte a questi problemi – vale a dire puntare maggiormente sulle risorse dei minori e delle loro famiglie anziché sulle soluzioni istituzionali. Mentre le statistiche precedenti al 2007 non contenevano informazioni sulla tipologia degli stabilimenti (a regime chiuso o aperto), oggi queste informazioni fanno parte della rilevazione. Tra il 2007 e il 2010, annualmente si contavano in media 31 misure stazionarie in stabilimento chiuso; tra il 2011 e il 2018 se ne contavano, in media, solamente 15 all'anno. Anche in questo ambito si registra pertanto un riorientamento verso forme di misure meno restrittive. Analogamente a quanto avvenuto per la diminuzione delle privazioni della libertà, questa evoluzione ha avuto come prima conseguenza un cambiamento nella destinazione d'uso dell'*Établissement de détention pour mineurs "Aux Léchaies"* (VD), che ora accoglie anche i giovani adulti.

F. 10.1
Condanne penali di minorenni a un trattamento terapeutico, secondo il tipo, in Svizzera, dal 1999
 Fonte: JUSUS, UST

- Trattamento stazionario
- Trattamento ambulatoriale



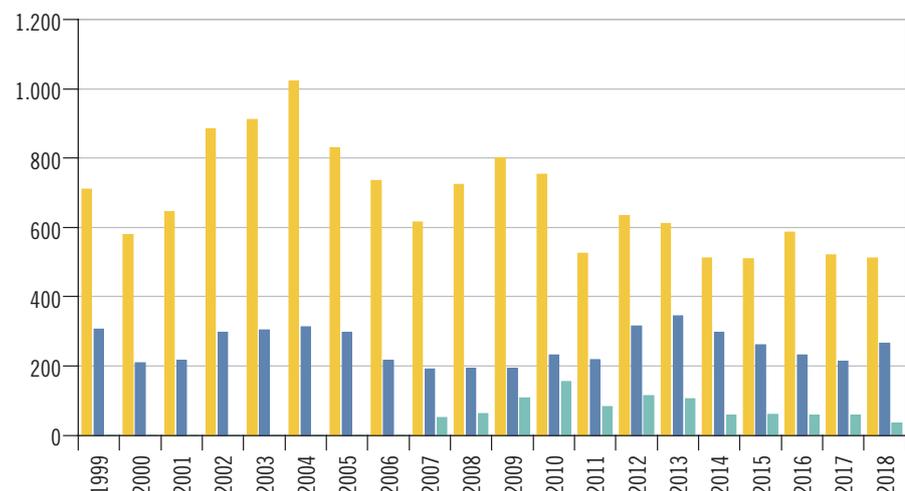
Le sentenze: le privazioni della libertà

Prima del 2007 si parlava di “detenzione” con o senza la condizionale. In seguito alla modernizzazione del diritto penale minorile si è passati all’utilizzo del termine “privazione della libertà” e, come per gli adulti, sono state adottate le tre forme: con la condizionale, senza la condizionale e con la condizionale parziale.

Nel 1999 le sentenze di privazione della libertà erano 1.000. Nel 2004 avevano quasi toccato quota 1.400, per poi scendere nuovamente a quota 760 nel 2017, anno in cui si è registrato il minor numero di decisioni di privazione della libertà emesse da quando sono iniziate le rilevazioni. Nel 1999 esse rappresentavano il 14% di tutte le pene, nel 2017 il 9%. Le privazioni della libertà con la condizionale hanno raggiunto l’apice nel 2003, per poi decrescere fino al 2017. Quelle senza la condizionale hanno fatto registrare variazioni a volte in parallelo e altre volte in contraddizione con l’evoluzione delle sanzioni con la condizionale. Dopo aver raggiunto un massimo di 344 pene senza la condizionale nel 2013, recentemente si è ritornati ai livelli dell’anno 2000, vale a dire 200 condanne. L’introduzione della condizionale parziale ha leggermente modificato la ripartizione tra le condanne inflitte con o senza la condizionale; pronunciata quasi 60 volte all’anno negli ultimi quattro anni, la condizionale parziale resta tuttavia marginale e non sembra suscitare l’interesse dei giudici minorili [F. 10.2].

F. 10.2
Condanne penali di minorenni, secondo la forma di privazione della libertà, in Svizzera, dal 1999
 Fonte: JUSUS, UST

- Con la condizionale
- Senza la condizionale
- Con la condizionale parziale



La durata mediana di queste tre forme di privazione della libertà è breve. Per quanto riguarda le pene con la condizionale, alla maggior parte dei minori (più del 70%) vengono inflitte pene della durata massima di un mese (mediana di 15 giorni); anche per quanto concerne le pene senza la condizionale, la maggioranza dei minori condannati (65%) si vede infliggere una sanzione di un mese (mediana di 15 giorni). Nel caso della condizionale parziale, la durata della privazione della libertà è più lunga (mediana di 60 giorni); considerato però il carattere di questa sanzione, la parte di pena che deve essere eseguita dovrebbe aggirarsi piuttosto attorno a un massimo di 30 giorni.

Le privazioni della libertà più lunghe di un anno (di tutte e tre le forme) sono rare. Dal 2007 se ne contano, in media, meno di una decina all'anno.

Le decisioni di collocamento ai sensi del Codice civile

A fine anno la Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) svolge un'indagine annuale sui collocamenti d'ufficio.

Al 31 dicembre 2018, i minori collocati d'ufficio erano 4.288, mentre quelli collocati su richiesta dei genitori erano 287 (COPMA 2019)¹. Considerando che, in media, un collocamento d'ufficio dura due anni, il numero di questo tipo di decisioni è compreso tra le 1.500 e le 2.000 unità all'anno.

¹ L'universo di riferimento degli stabilimenti educativi censiti è più ampio (417) rispetto a quello dell'UFG citato più avanti (265).

L'esecuzione delle decisioni penali e civili di collocamento dei minori

Per descrivere l'esecuzione delle decisioni penali e civili è indispensabile presentare due dimensioni: da una parte, le informazioni circa i tipi di stabilimenti educativi e la loro capacità in termini di posti disponibili e, dall'altra parte, i dati sui minori collocati, a seconda della base legale applicata.

Per gli adulti esiste un catalogo degli istituti carcerari con un minimo di dati standardizzati (v. la nota 5), mentre per gli stabilimenti educativi che accolgono minori ai sensi del DPM in un registro di questo tipo (ancora) non esiste. Il sito web Casadata², in costruzione, per il momento riporta solamente una bozza di informazioni non standardizzate sugli stabilimenti, basate su autodichiarazioni. I dati attualmente accessibili sono talmente diversi che risulta impossibile sfruttarli a fini statistici. Per questo motivo, qui di seguito sono riportate le informazioni quantitative raccolte dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) per la sua azione di sovvenzionamento.

² Riguardo a questo progetto v.: Kalbermatter, Béatrice. (2018). Eine Grundlage für eine gesamtschweizerische Planung in der stationären Jugendhilfe: www.casadata.ch. In: Ruggiero, Roberta; Nanchen, Christian e Jaffé, Philip D. (dir.), *Quelle adéquation entre la Politique de l'enfance et de la jeunesse et la réalité de terrain?* (pp. 71-76). Genève: Université de Genève.

I luoghi d'esecuzione delle decisioni di collocamento dei minori

Attualmente, i luoghi d'esecuzione delle decisioni di collocamento dei minori sono documentati in maniera piuttosto sommaria. Alcuni stabilimenti hanno l'incarico di accogliere casi civili, collocati d'ufficio o su richiesta dei genitori, mentre altri prendono in carico esclusivamente casi penali; altri ancora, invece, si occupano di entrambe le categorie. Le rilevazioni dell'UFG prendono in considerazione anche i richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA) collocati d'ufficio in stabilimenti per minori generalmente a regime aperto. Qui di seguito saranno inizialmente descritte la totalità degli stabilimenti educativi e la loro capacità di accoglienza. In seconda battuta, sarà presentato un rapido inventario delle strutture penitenziarie dotate di una sezione per

³ Stabilito sulla base del catalogo dell'UST (2017).

⁴ Rilevazione dell'UFG sui posti a regime chiuso in Svizzera tedesca (2015) e francese (2017); ringrazio l'UFG per avermi trasmesso i dati.

i minori³ e degli stabilimenti educativi chiusi che accolgono, più specificamente, i minori collocati dalle autorità penali⁴.

Secondo i dati dell'UFG, nel 2017 la Confederazione sosteneva finanziariamente 188 stabilimenti educativi che soddisfacevano un certo numero di requisiti materiali e di inquadramento. Questi stabilimenti erano ripartiti su 20 cantoni, poiché nei cantoni Uri, Nidvaldo, Glarona, Zugo, Soletta e Appenzello Interno nell'anno in cui è stata effettuata la rilevazione non esistevano strutture di questo tipo. Tali strutture contavano un totale di 5.174 posti, cioè una media di 28 posti per istituto, e accoglievano minori per cause civili nonché penali. Inoltre, nei cantoni erano presenti altri 77 istituti non sostenuti finanziariamente dall'UFG. Questi mettevano a disposizione 1.109 posti: si trattava in generale di strutture più piccole con una capacità media di 14 posti. Di seguito saranno riportate informazioni più dettagliate sulle strutture che applicano i regimi più severi in esecuzione delle varie forme di decisioni cautelari o di sanzioni.

Per la detenzione preventiva e, occasionalmente, per la privazione della libertà dei minori, un certo numero di cantoni si è dotato, all'interno delle rispettive carceri regionali o centrali, di una sezione per i minori conforme alle esigenze dell'UFG. Pertanto, all'interno di tale sezione vige il regime aperto, con un inquadramento estremamente professionale e un'offerta educativa adeguata, il tutto in un ambiente relativamente chiuso. La più grande sezione di questo tipo conta 24 posti e si trova presso la *Gefängnis Limmattal*, nel cantone di Zurigo; nel cantone di Basilea Città ci sono 13 posti nella *Untersuchungsgefängnis Waaghof* e in quello di Argovia ce ne sono 8 presso la *Zentralgefängnis della JVA Lenzburg*. 8 sono anche i posti all'interno della *Gefängnis Dielsdorf* nel cantone di Zurigo, riservati alle ragazze minorenni. Le altre sezioni per minori nelle prigioni regionali della Svizzera tedesca (7) sono di dimensioni più ridotte.

Inoltre, nella Svizzera tedesca, per l'esecuzione delle varie misure e privazioni della libertà esistono ben 11 stabilimenti educativi, per una capacità complessiva di 488 posti per minori e giovani adulti, di cui quattro quinti destinati ai primi; tali posti sono suddivisi in maniera uguale tra regime chiuso e regime aperto. La metà di queste strutture è gestita dalle amministrazioni cantonali, l'altra metà è in mano ad alcune fondazioni. Nella Svizzera francese vi sono due centri di detenzione per i minori a regime chiuso, di conseguenza all'interno delle prigioni cantonali o regionali non esistono altrettante sezioni per minori come nella Svizzera tedesca. Pertanto, le prigioni cantonali o regionali di Ginevra, Vaud, Vallese, Giura e Neuchâtel non dispongono di posti riservati unicamente ai minori. Il cantone di Friburgo mette a loro disposizione due posti presso la *Prison Centrale*. In Ticino, invece, le autorità giudiziarie minorili dispongono di cinque posti all'interno del *Carcere giudiziario La Farera*. Per l'esecuzione delle misure cautelari e delle sanzioni detentive post sentenza, i cantoni della Svizzera francese e il Ticino utilizzano strutture chiuse, se non addirittura di tipo penitenziario, allestite *ad hoc* per i minori. Il cantone di Ginevra gestisce il *Centre éducatif de détention et d'observation mixte La Clairière* a Vernier, con una capacità di 30 posti. Nel cantone di Vaud si trovano due luoghi molto differenti tra

loro: l'*Établissement de détention pour mineurs et jeunes adultes "Aux Léchaires"* a Palézieux, con 18 posti riservati ai minori (su un totale di 34 posti), e il *Centre communal pour adolescents de Valmont* (24 posti), situato sopra Losanna. Nel cantone di Friburgo si trova la struttura educativa specializzata semichiusa *Time out*, con 10 posti, mentre il Vallese mette a disposizione dei cantoni del Concordato latino 18 posti per minori (su 34 disponibili) presso il *Centre éducatif fermé de Pramont*. In Ticino, il pubblico ministero minorile ha chiesto che venga allestita una piccola struttura educativa chiusa per osservare i minori, gestire le situazioni di crisi dei giovani e occuparsi dell'esecuzione dei rari casi di privazione della libertà in regime di semiprigionia o in esecuzione per giorni (così da non doverli più inviare presso *Aux Léchaires* nel cantone di Vaud). Infine, da molti anni si attende la costruzione di una struttura che accolga ragazze minorenni nella Svizzera francese; attualmente, però, nessun cantone si è fatto carico di questa incombenza. Oltre a queste strutture a carattere chiuso e severo, se non addirittura punitivo, esistono stabilimenti educativi o istituti a carattere più aperto e accogliente, votati al recupero dei minori in difficoltà; le strutture a carattere chiuso prendono in carico solamente minori sottoposti a sanzioni del diritto penale, quelle a carattere aperto ospitano invece i minori destinatari delle disposizioni del diritto civile. Si tratta di una particolarità del sistema svizzero che, da sempre, mescola collocamenti civili e penali.

La totalità dei minori collocati

Secondo il censimento dell'UFG, gli stabilimenti sondati al 31 dicembre 2017 ospitavano 6.413 minori. Dal confronto tra il numero dei minori collocati e i 6.283 posti disponibili risultava un tasso di posti occupati del 102%.

Quasi il 60% dei posti era occupato da minori di sesso maschile. La maggior parte dei minori era di età compresa tra i 14 e i 18 anni. Poco più della metà, vale a dire 3.214, era stata collocata nei vari stabilimenti dalle autorità civili, mentre 2.075 ci vivevano per scelta. I minori collocati dalle autorità giudiziarie erano 631. Infine, 214 minori erano stati collocati ai sensi di disposizioni cantonali non specificate e 279 erano minori non accompagnati (MNA) o in attesa di essere espulsi.

L'esecuzione delle diverse forme di privazione della libertà

Secondo l'indagine sulla privazione della libertà realizzata ogni anno dall'UST al giorno di riferimento⁵, al 31 gennaio 2019 i minori collocati in base al diritto penale erano 468, di cui il 91% era di sesso maschile e l'89% aveva 16 o 17 anni. La maggioranza (59%) era di nazionalità svizzera, mentre quasi un terzo (32%) era composto da stranieri residenti sul territorio elvetico, un valore leggermente più elevato rispetto alla loro quota nella popolazione. Paragonata alla situazione del 2010, la diminuzione del numero di stranieri residenti è stata di poco inferiore (-43%) a quella del numero di svizzeri (-49%). I minorenni richiedenti l'asilo erano 26 e quelli di origine straniera non residenti in Svizzera erano 15. I minori collocati a titolo cautelare, compresa la detenzione preventiva, erano 231, mentre quelli che si trovavano in uno stabilimento a sentenza pronunciata erano 237.

⁵ Fino al 2018, la rilevazione veniva effettuata presso le autorità giudiziarie minorili cantonali il primo mercoledì del mese di settembre; dal 2019 la rilevazione viene effettuata il 31 gennaio di ogni anno. Le autorità giudiziarie minorili devono fornire informazioni sui luoghi di collocamento di un minore secondo la ragione penale del collocamento e tre caratteristiche demografiche.

L'esecuzione delle misure cautelari e della detenzione preventiva

Sempre al 31 gennaio 2019, dei 231 minori collocati a titolo cautelare prima della sentenza, 121 si trovavano in istituti aperti (115) o in famiglie (6) e 41 erano collocati in stabilimenti educativi chiusi. I minori in stato di detenzione preventiva erano 30. Inoltre, 39 erano in osservazione.

Da quando sono rilevati i dati, cioè dal 2010, si registra un'evoluzione positiva, con un netto calo delle misure cautelari. Infatti, globalmente, i minori collocati a titolo cautelare sono passati da 400 nel 2010 a 231 nel 2019. I minori sottoposti a misura d'osservazione stazionaria sono passati da una sessantina nel 2010 a 39 nel 2019. Il numero di minori in detenzione preventiva è rimasto stabile.

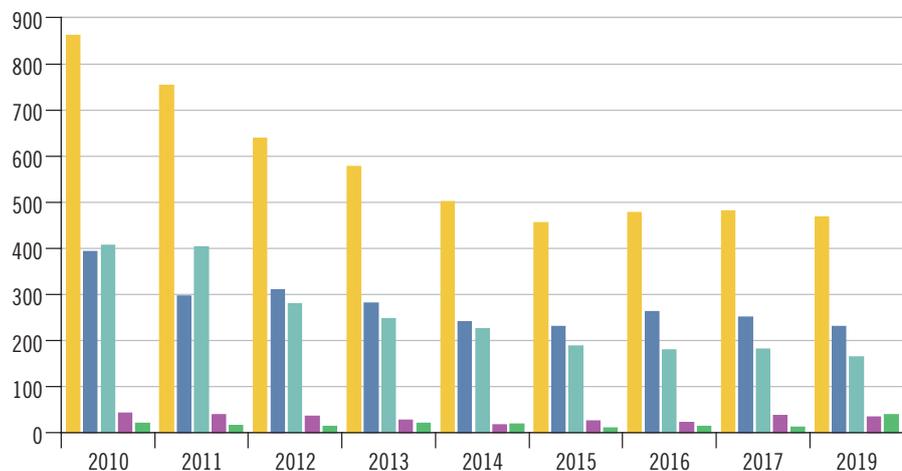
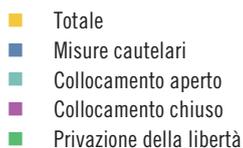
L'esecuzione delle misure e della privazione della libertà

Ancora al 31 gennaio 2019, i minori collocati a sentenza pronunciata erano 237: 198 con una misura protettiva (164 in regime aperto e 34 in regime chiuso) e 39 sottoposti a privazione della libertà.

F. 10.3

Minorenni collocati per ragioni penali, secondo il tipo di collocamento, in Svizzera, dal 2010

Fonte: SJS, UST



L'evoluzione casistica registrata dal 2010 mostra un calo dei collocamenti, passati da 448 nel 2010 a 198 nel 2019. Lo stesso cambiamento è avvenuto in materia di privazione della libertà tra il 2010 e il 2018, anno in cui si è passati da quasi 20 a 10 casi, ma nel 2019 se ne contano improvvisamente 39 [F. 10.3].

I fattori che contribuiscono alla diminuzione dei collocamenti

In passato, era già stata registrata una prima diminuzione del ricorso alla privazione della libertà tra i minori nel periodo compreso tra fine anni Sessanta e inizio anni Settanta. Era un periodo caratterizzato da forti critiche nei confronti degli istituti che accoglievano i minori (e anche gli adulti), a prescindere che si trattasse di strutture educative o di rieducazione, di istituti chiusi, di ospedali e cliniche psichiatriche o di prigioni. Questo movimento di critica contribuì a un forte calo dei collocamenti decisi dalle autorità giudiziarie minorili (Storz 2007; Aebersold 2015). A partire dal 2010, vari fattori hanno fatto registrare la recente attenuazione del ricorso alla privazione della libertà tra i minori. In particolare, possono essere citati i seguenti motivi:

- I tagli finanziari hanno costretto le autorità giudiziarie a gestire più morigeratamente le risorse a disposizione. Alcuni giudici minorili affermano che, mentre in passato collocavano un minore di 17 anni nella speranza di sortire su di lui un effetto benefico sul lungo ter-

mine, ormai i tagli finanziari li costringono a ricorrere a un altro tipo di sanzione. Tale assunto è giustificato dall'idea che una reiterata condotta delittuosa da parte del minore non può portare ad altro esito se non quello della carcerazione nei primi anni dell'età adulta: un'esperienza certo difficile, persino nociva, ma, a detta di alcuni giudici minorili, a volte "formativa".

- La riduzione del ricorso alla privazione della libertà è preceduta, se non concomitante, a un calo significativo della commissione di reati gravi da parte dei minori, che, pertanto, necessitano di misure d'osservazione o di collocamenti con minore frequenza.
- La denuncia – dell'opinione pubblica in un primo momento e delle istituzioni poi – nei confronti degli abusi sui minori, commessi negli istituti religiosi ed educativi tra il 1900 e il 1980 e di cui si è cominciato a prendere coscienza a partire dagli anni Novanta, ha certamente contribuito a rendere le autorità giudiziarie più prudenti nel ricorrere ai collocamenti.

La recidiva minorile

Per concludere, occorre affrontare il tema della recidiva minorile e, di conseguenza, la questione dell'efficacia del diritto penale minorile. Tenendo in considerazione che non sono ancora disponibili le percentuali per tipo di sanzione e che non esistono analisi comparative in materia di efficacia dei vari modi sanzionatori, è necessario prendere come riferimento la totalità dei minori partendo dagli individui che hanno alle spalle i percorsi più problematici.

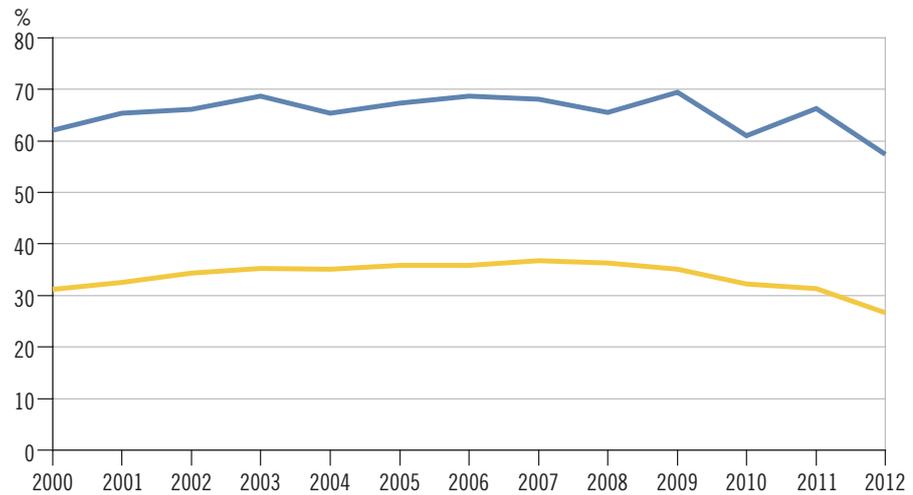
Oltre a essere calato il numero di minori imputati, di minori condannati e di quelli che stanno scontando una pena, recentemente è diminuita anche la recidiva minorile generale. Tra il 2000 e il 2007 il tasso di recidiva generale è aumentato, per poi diminuire fortemente. Tra il 2007 e il 2012, anno a cui risalgono i dati più recenti, il tasso di recidiva generale è passato dal 37% al 27%, segnando cioè una diminuzione di 10 punti percentuali.

Il dato più eloquente è il tasso di recidiva dei minori con due o più precedenti giudiziari (qui chiamato tasso di plurirecidiva) e che hanno commesso una nuova recidiva. Si può infatti presumere che, spesso, i minori collocati provengano da questa categoria. Come per i minori in generale, ma con un certo ritardo, il loro tasso di recidiva ha cominciato a diminuire recentemente. Infatti, tra il 2000 e il 2009 questo dato statistico si attestava attorno al 70%; dal 2010 è diminuito, fino a scendere sotto il 60% nel 2012 [F. 10.4].

Un'ulteriore modalità di verifica della reiterazione di condotte criminose da parte dei minori anche in età adulta consiste nell'analizzare il tasso di condanne penali loro inflitte sul lungo periodo. Questo metodo, sviluppato da Storz (2007), si basa sulla comparazione del tasso di condanna dei minori con quello dei giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni e, in seguito, con quello della totalità degli adulti. Per ragioni di comparabilità e di disponibilità delle serie temporali, è necessario limitarsi alle sentenze ai sensi del Codice penale.

F. 10.4
Tasso di recidiva e plurirecidiva
 (in %), in Svizzera, dal 2000
 Fonte: JUSUS, UST

- Recidiva
- Plurirecidiva

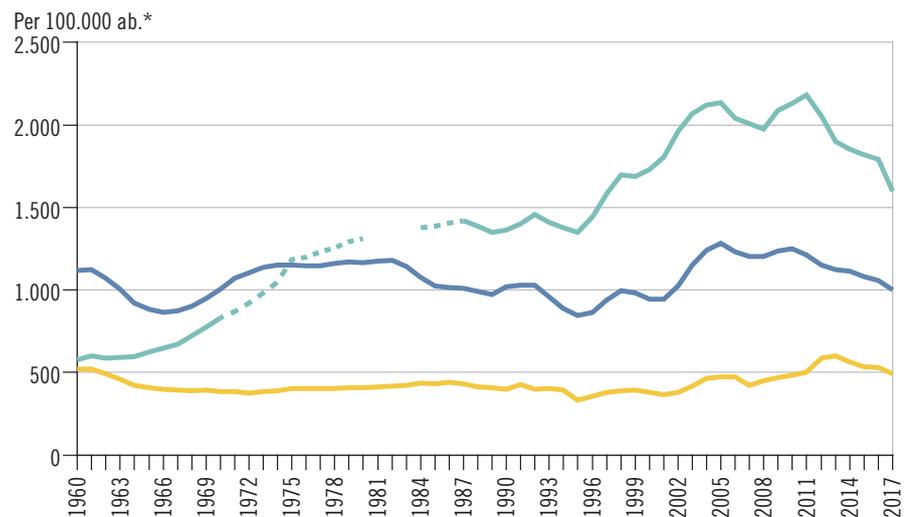


Se l'aumento del tasso di condanna fosse la prova di delinquenza persistente fin dalla più tenera età, un'evoluzione simile dovrebbe essere riscontrabile anche nei giovani adulti e, in seguito, nella totalità degli adulti. Si può notare che, dalla metà degli anni Settanta, il tasso di condanna dei minori supera quello dei giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni e continua ad aumentare fortemente tra il 1995 e il 2005. Dopo una fase di stabilizzazione, a partire dal 2010 tra i minori si osserva un netto calo del tasso di condanna. Nulla di simile si riscontra per quanto riguarda i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 25 anni: per questa categoria, il tasso di condanna resta globalmente stabile su tutto il periodo, a esclusione di un breve intervallo temporale, all'interno del quale aumenta in maniera speculare alle variazioni registrate tra i minori. Al contrario, l'evoluzione del tasso di condanna dei minori non sembra aver avuto alcuna ripercussione su quello degli adulti, se non per quanto riferito a un debole aumento – fortemente ritardato – negli ultimi anni [F. 10.5].

F. 10.5
Tasso di condanne penali (per 100.000 abitanti*), secondo la classe d'età, in Svizzera, dal 1960
 Fonte: JUSUS e SUS, UST (da Storz 2007; cifre dal 2005: aggiornate dall'autore)

- Adulti (18 e più)
- Giovani adulti (18-25)
- Adolescenti (15-17)**

* Delle rispettive classi d'età.
 ** Dati 1970-1980 e 1984-1987: stimati.



Come interpretare questi dati? Svariati cambiamenti nelle relazioni sociali contemporanee (urbanizzazione, crescente anonimato, forte presenza di stranieri, relazioni sociali tese, maggiore tutela dei minori, mancanza di dialogo sociale) hanno spinto alcuni genitori, nonché le autorità di polizia e quelle giudiziarie, a perseguire i minori con mag-

giore frequenza (Ufficio federale di statistica 2007). Contrariamente però a quanto visto in relazione agli anni Duemila, l'aumento del tasso di condanna dei minori non conduce automaticamente a maggiore delinquenza tra gli adulti. Al contrario, una più mite politica sanzionatoria nei confronti dei minori e un ricorso più marginale alla privazione della libertà probabilmente hanno contribuito a far diminuire i tassi di condanna degli adulti, nonché a giungere al tasso di recidiva relativamente basso registrato in Svizzera negli anni più recenti.

Conclusione

Le recenti revisioni del diritto in materia di minori, che prendono in considerazione il collocamento, hanno verosimilmente contribuito, in modo ancora più netto rispetto al passato, a preservare i minori da un'incarcerazione. Come dimostra Storz nel suo studio (2007), sul lungo periodo si osserva un netto calo delle privazioni della libertà, chiamate detenzioni prima del 2007. Ciò vale anche per l'applicazione delle misure a titolo cautelare o delle misure post sentenza. Negli ultimi anni, il numero delle sanzioni a carattere detentivo è diminuito in maniera ancora più forte rispetto a quanto avvenuto per gli adulti, in particolare a favore di tutto il novero delle misure ambulatoriali. Si potrebbe pensare che gli abusi sui minori verificatisi all'interno di alcune strutture educative durante il 20° secolo – e finiti sotto i riflettori a partire dagli anni Novanta – abbiano contribuito a un utilizzo più limitato di tali istituti. Dal 2010, questa tendenza è stata rinforzata da un netto calo del numero di minori perseguiti e dalla contemporanea diminuzione dei minori condannati da giudici e tribunali minorili; a oggi, tali diminuzioni non sono state ancora analizzate e spiegate a sufficienza. Ciò detto, è ragionevole pensare che, a medio termine, esse avranno effetti positivi sul numero di adulti condannati e successivamente incarcerati.

11. IN PRIGIONE: VITA QUOTIDIANA, SALUTE E PANDEMIA DI COVID-19

La vita quotidiana in prigione è determinata da un rapporto di forza asimmetrico; il detenuto viene privato non solo della libertà di movimento, ma anche del controllo sull'ambiente circostante e sui contatti sociali: in poche parole, perde la propria autonomia. La sua vita è disciplinata da principi e regole vincolanti: qualsiasi deviazione dalla norma è punita con una sanzione disciplinare. Alcuni tipi di stabilimenti sono diventati più permissivi, ma la maggior parte dei regimi di detenzione è caratterizzata da numerose restrizioni e privazioni, il che rischia di contravvenire al principio di normalizzazione e a quello di promozione del comportamento sociale del detenuto. L'ambiente carcerario incide sulla salute dei detenuti e del personale, anche se non può esserne considerato la causa principale di deterioramento.

La vita quotidiana in prigione

La prigione come rapporto di forza

La vita quotidiana in privazione di libertà si fonda sulla coercizione e su un rapporto di forza asimmetrico tra personale e detenuti. Questo rapporto di forza, contraddistinto da violenza fisica o simbolica, varia a seconda delle tappe del processo detentivo e dei luoghi di detenzione. È più marcato durante la detenzione preventiva, per poi diventare sempre meno rigoroso durante l'esecuzione della pena.

Nel 19° secolo, il regime imposto era quello della detenzione solitaria, sia in preventiva sia in esecuzione delle pene. Il detenuto era costretto al silenzio di giorno come di notte, al lavoro come durante l'ora d'aria, senza contatti con l'esterno. Le amministrazioni carcerarie della metà del 19° secolo facevano sforzi considerevoli per imporre il silenzio e vietare qualsiasi contatto sociale, con il risultato che un numero sempre maggiore di detenuti veniva spinto alla follia. Al giorno d'oggi, il periodo di collocamento in segregazione cellulare è regolamentato severamente: può essere ordinato soltanto all'inizio della pena, per un periodo di non oltre una settimana (art. 78 lett. A CP). La permanenza prolungata in isolamento è considerata tortura. Tuttavia, nel braccio di massima sicurezza dei vari stabilimenti, dove sono detenute persone considerate particolarmente pericolose, la durata dell'isolamento può essere prorogata. Ciò ha scatenato le critiche della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT, Rapporti d'attività 2012-2013).

Durante il secolo scorso, come conseguenza dell'autorizzazione dei contatti tra i detenuti, la vita quotidiana in prigione ha assunto uno stampo più comunitario, con spazi collettivi per il lavoro e l'ora d'aria. In esecuzione delle pene e, a volte, in detenzione preventiva, ai detenuti vengono proposte varie offerte formative, nonché attività ricreative e sportive. Gli stabilimenti hanno adottato una maggiore apertura verso l'esterno, autorizzando le visite e l'accesso ai mass media. In alcuni luoghi di detenzione è ormai permesso utilizzare internet, sia per la ricerca di un lavoro o di un alloggio sia per consentire contatti con la famiglia per mezzo degli strumenti di videocomunicazione. Questa transizione da una vita solitaria a una vita comunitaria si fonda su due concezioni diametralmente opposte: nel 19° secolo il prigioniero dove-

va fare ammenda tramite la penitenza ed essere escluso il più possibile da ogni forma di contatto sociale; nel 21° secolo, invece, l'intento è quello di ovviare alle conseguenze nocive della privazione di libertà e promuovere il comportamento sociale del detenuto, in particolare la sua capacità a vivere esente da pena.

Nel mondo carcerario i rapporti rimangono forzati e, nella vita quotidiana, il personale penitenziario è costretto a negoziare costantemente con i detenuti per garantire l'ordine interno. Al giorno d'oggi, il lavoro che si nasconde dietro la gestione di ogni sezione, se non addirittura di un intero carcere, è volto a far sì che i detenuti aderiscano al funzionamento della struttura. Al contempo, l'obiettivo è quello di evitare, per quanto possibile, le sommosse individuali e collettive, le azioni di protesta, i suicidi, le aggressioni contro il personale e tra detenuti, nonché il ricorso alle misure disciplinari. Questo compito si rivela particolarmente arduo nei luoghi in cui i detenuti sono rinchiusi per lunghi periodi, dove le regole sono più severe e può essere concessa solo poca libertà. È altrettanto difficile quando i detenuti sono appena stati collocati in detenzione. Per contro, è più semplice se i detenuti beneficiano di un minimo margine decisionale, se sono autorizzati ad accedere a svariate attività (lavoro, formazione) e se possono intravedere la fine della detenzione. In prigione, però, le difficoltà legate alla gestione dell'ordine interno dipendono anche dalle vedute, dagli atteggiamenti e dal modo di porsi del personale, partendo dal direttore fino agli addetti alla sorveglianza, passando per i laboratori o l'infermeria. In generale, quando il rispetto della dignità della persona detenuta figura in cima alla lista delle preoccupazioni, anche il personale e l'ordine imposto vengono degnati di maggiore rispetto. La frequenza con la quale vengono adottate le sanzioni disciplinari, così come il numero di suicidi e di evasioni, consente di farsi un'idea del mondo penitenziario. Le 5.000 sanzioni disciplinari registrate annualmente tra il 2011 e il 2013 su 3.000 detenuti circa rappresentano un numero significativo, ma non particolarmente elevato (nelle prigioni americane questa proporzione sarebbe sei volte maggiore rispetto alla Svizzera). In generale si tratta di sanzioni inflitte per fatti poco gravi, per esempio le assenze non giustificate dopo un'uscita, le risposte inappropriate a un agente di custodia oppure la distruzione di materiale della prigione (Isenhardt 2016).

La vita quotidiana in detenzione preventiva

La vita quotidiana in detenzione preventiva dovrebbe rispettare una serie di principi derivanti dalla presunzione d'innocenza di cui beneficia l'imputato e dalla proporzionalità tra reato commesso e sanzione penale. Eppure, per circa due secoli, le condizioni di detenzione sono state spartane: la vita era ridotta all'essenziale, il regime severo e le relazioni con il personale limitate. Da quando, nel 1995, è stato avviato l'ammmodernamento delle varie carceri distrettuali, la situazione è nettamente migliorata; il regime di detenzione preventiva rimane tuttavia restrittivo, come rilevato dalla Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT, Rapporto d'attività 2014). Le celle sono solitamente spoglie e arredate con il minimo indispensabile – un letto, una sedia, un tavolo, un televisore, un angolo sanitari con WC e lavandino, a volte una doccia. Spesso le finestre sono piccole e posizionate in alto, con una vista sull'esterno piuttosto limitata. Inoltre, il regime di detenzione

preventiva è generalmente rigido e semplice: la distribuzione dei pasti avviene verso le 7:00 del mattino, tra le 11:00 e le 12:00 e dalle 16:00; i pasti vanno consumati in cella. Viene concessa un'ora d'aria al giorno, all'interno di cortili dalle misure di sicurezza sempre più imponenti e da dove il cielo e il sole sono visibili solo attraverso le griglie. All'inizio della detenzione il detenuto trascorre l'ora d'aria da solo e in seguito, se la permanenza si protrae, in gruppo. In questo caso, i detenuti possono anche occupare uno dei rari posti di lavoro disponibili nei servizi interni. Nei primi tempi i contatti con l'esterno (visite, telefonate o corrispondenza) sono molto limitati. Per la maggior parte delle persone incarcerate non resta che la televisione e, a volte, un libro o un giornale. Nel rapporto d'attività 2014, la CNPT è giunta alla conclusione che, spesso, questo regime di detenzione è troppo restrittivo, poiché limita in maniera eccessiva la libertà di movimento dei detenuti all'interno della prigione e i contatti con il mondo esterno. Fatte salve alcune eccezioni, il detenuto è rinchiuso in cella per 22 o 23 ore al giorno e ha solo rare possibilità di svolgere attività al di fuori della stessa. Stando alla CNPT, le condizioni di detenzione preventiva contravvengono sia al principio della presunzione d'innocenza sia all'esigenza di una detenzione meno restrittiva rispetto all'esecuzione delle pene.

La vita quotidiana in esecuzione delle pene

L'organizzazione interna degli stabilimenti d'esecuzione delle pene ha rivestito per molto tempo grande importanza per il mantenimento della disciplina. In passato la detenzione avveniva in celle individuali e i detenuti lavoravano all'interno di spazi comuni, in silenzio. In seguito, durante il secolo scorso, i momenti che quotidianamente erano dedicati al lavoro e all'ora d'aria sono diventati occasioni per socializzare, seppur limitate e secondo schemi ben definiti. La carcerazione in cella individuale continuava a essere la regola.

Dopo un periodo in cui le istituzioni penitenziarie (e psichiatriche) sono state oggetto di aspre critiche, a partire dagli anni Ottanta si sono verificati profondi cambiamenti nel regime delle prigioni. Il regime interno continua a essere caratterizzato dalla relazione asimmetrica tra detenuto e personale. Per contro, l'introduzione del regime comunitario e la costruzione di padiglioni che ospitano le unità di vita ne hanno attenuato, almeno in parte, l'organizzazione molto rigida. L'obiettivo consiste nell'accrescere l'autonomia dei detenuti e la loro capacità di gestire l'ambiente circostante. Di conseguenza, una politica semplice come quella di tenere aperte durante il giorno le porte nelle sezioni o nei padiglioni può cambiare la quotidianità e la percezione della vita in carcere. O, in altri termini: "Un progresso, in apparenza anodino ma che merita di essere citato, è l'installazione di serrature personalizzate sulle porte delle celle. Una persona detenuta che ha soggiornato in numerosi stabilimenti penitenziari all'estero, mi ha confessato che per lei era un cambiamento importante in quanto permette di riappropriarsi di uno spazio personale e di acquisire una maggiore autonomia" (Pieren 2013). Concedendo una certa libertà di movimento durante il lavoro, la formazione o il tempo libero, l'istituzione facilita i contatti tra detenuti e crea un ambiente sociale favorevole alla pratica quotidiana della vita comunitaria, all'apprendimento della socializzazione e alla gestione dei conflitti.

L'istituzione carceraria contemporanea deve contribuire a ridurre gli effetti nocivi di qualsiasi tipo di privazione di libertà. Ciò può avvenire adottando una maggiore apertura dei luoghi di detenzione verso l'esterno, moltiplicando le possibilità di dialogo e di contatto con le persone appartenenti alla cerchia familiare del detenuto, concedendo uscite o, addirittura, pensando a modalità aperte d'esecuzione della pena da integrare nei piani d'esecuzione della sanzione. Bisognerebbe inoltre coinvolgere l'assistenza riabilitativa sin dalla detenzione preventiva. Pur continuando a nutrire l'ambizione di promuovere il comportamento sociale delle persone detenute, oggi giorno l'istituzione carceraria deve mirare soprattutto a rafforzarne la capacità di vivere esenti da pena quando giunge il momento della liberazione.

Prigioni sovraffollate e prigioni scarsamente occupate

I progressi compiuti nell'organizzazione del regime interno sono compromessi dal sovraffollamento carcerario, fenomeno molto presente negli ultimi vent'anni soprattutto nella Svizzera francese. La scarsa occupazione delle carceri, invece, conduce anch'essa a tensioni, ma tra il personale. Poiché né l'Ufficio federale di statistica, né le autorità carcerarie pubblicano regolarmente il tasso di occupazione delle singole prigioni, non rimane che citare le poche eccezioni note. Il caso più conosciuto e problematico è quello della *Prison de Champ-Dollon* (GE), che registra il tutto esaurito dal 2003 e vive una situazione di crescente sovraffollamento dal 2004. L'occupazione massima è stata raggiunta durante la seconda metà del 2014, con 900 detenuti per 376 posti, per un tasso del 240% (ovvero 140% di eccedenza). Il numero di detenuti è poi andato a poco a poco calando fino a raggiungere le 600 unità (2018). Un altro caso altrettanto discutibile è quello della *Prison du Bois-Mermet* a Losanna (VD), che registra un tasso di occupazione del 170% (170 detenuti per 100 posti, ovvero 70% di eccedenza). Queste situazioni generano tensioni e stress, nonché violenza tra i detenuti e contro il personale, autolesionismo e suicidi. Un carcere però non può certo rimanere vuoto, come è successo con il *Centre de détention pour mineurs Les Léchaies* a Palézieux (VD) tra il 2014 e il 2016. Lo stabilimento era sovradimensionato sin dalla pianificazione e, per riempirlo, è stato necessario cambiare la destinazione d'uso: ormai accoglie anche giovani adulti.

La salute in carcere

Gestione della salute in ambito carcerario

La problematica della salute in carcere non riguarda solo i detenuti, ma anche il personale di sorveglianza e quello sanitario, come ricordato recentemente dagli stessi professionisti del settore sanitario (Rieder et al. 2010). Ogni persona incarcerata sarà, un giorno, liberata: la questione della buona condizione fisica e psichica del detenuto e dell'adeguatezza delle cure fornite riguarda la società intera. Pertanto, la tutela della salute dei detenuti e la prevenzione sanitaria sono, in linea di massima, compiti prioritari delle carceri, mentre in realtà l'accesso alle cure mediche è ambiguo e permane circondato da un forte potenziale di conflitto tra l'istituzione, il personale e i detenuti. Per gli stabilimenti si tratta di un argomento particolarmente importante, perché i detenuti rientrano

nella fascia della popolazione che, al di fuori del carcere, ha meno beneficiato dei servizi sanitari. Eppure sono proprio i detenuti a sperimentare i problemi maggiori, legati alle dipendenze, alla loro relazione con la violenza o semplicemente alla loro emarginazione. Per molto tempo, i penitenziari si sono concentrati sulla salute fisica dei detenuti, ma da una ventina d'anni il focus si è parzialmente spostato sull'individuazione e il trattamento di malattie psichiche.

Dato il numero elevato di detenuti tossicodipendenti incarcerati sin dagli anni Ottanta, i medici chiamati a intervenire in ambito penitenziario sono stati sensibilizzati alle malattie trasmissibili, come l'HIV, la tubercolosi o l'epatite C. Questi problemi hanno spinto l'Ufficio federale della sanità pubblica a ideare, verso la fine degli anni Ottanta, un programma di misure preventive volte a contenere la propagazione dell'AIDS nelle prigioni. Questo è anche l'obiettivo del progetto "Lotta contro le malattie infettive in ambito carcerario" che, avviato nel 2007, per il momento è stato prolungato da *Salute Carceraria Svizzera*, organismo creato nel 2013. I compiti di quest'ultimo consistono nello studio delle problematiche legate alla salute dei detenuti e nel promuovere la loro salute e le misure che ne derivano; il tutto tramite, in particolare, la diffusione di informazioni, dell'offerta formativa e dello sviluppo di standard medici, etici e organizzativi. Nel 2018, l'organismo *Salute Carceraria Svizzera* è stato inglobato nel Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP).

In Svizzera vi è un numero elevato di stabilimenti di piccole dimensioni. Ciò rende più difficile l'accesso generalizzato ai controlli medici al momento dell'entrata in carcere e un'assistenza sanitaria continua e diversificata durante il periodo trascorso in privazione di libertà. In effetti, un solo stabilimento – la *JVA Pöschwies* – dispone di una vera e propria clinica e di personale medico specializzato in vari ambiti. Tutti gli altri stabilimenti possono contare su infermerie e personale di cura, mentre i medici e gli specialisti sono presenti unicamente nei giorni di ambulatorio o per visite su richiesta. Da qualche anno, uno dei compiti dei medici penitenziari consiste nel garantire l'accesso a cure paragonabili a quelle offerte in libertà, all'insegna di una presa in carico somatica e psicologica, curativa e preventiva. Dal canto loro, gli stabilimenti devono fornire ai detenuti un'adeguata assicurazione malattia e infortuni. Una delle vie da percorrere potrebbe essere quella delle nuove tecnologie dell'informazione e della telemedicina. La *JVA Lenzburg* ha iniziato a sperimentare questo strumento già nel 2017.

Oltre ai problemi citati, le direzioni degli stabilimenti si trovano ancora ad affrontare problemi di carattere generale come la sessualità in prigione (sono solo quattro gli stabilimenti che possiedono delle stanze per visite intime), la disabilità (con il numero di anziani in continuo aumento), la tossicodipendenza in regime chiuso, senza considerare autolesionismo e suicidi.

Lo stato di salute delle
persone detenute

Bisogna ammettere che, in Svizzera, lo stato di salute delle persone detenute è ben lungi dall'essere conosciuto: in una sola occasione un'inchiesta sulla salute generale ha approfondito l'argomento (Koller 1998). Col tempo sono stati portati a termine alcuni studi, completi

seppur rari (Wolff 2011 e 2016; Moschetti et al. 2015), ma solo su campioni parziali e in determinati luoghi. Pertanto, ci vorrà ancora molto tempo prima di avere un quadro coerente e completo dei problemi di salute delle persone perseguite, o sanzionate, al momento della loro incarcerazione, durante la detenzione e il giorno della liberazione, per non parlare della loro salute una volta scarcerate¹.

¹ Per l'ultimo bilancio delle conoscenze su questo tema, v. Wolff e Niveau 2019.

Le persone detenute hanno sempre presentato un tasso elevato di problemi di salute di base, come quelli di natura dermatologica, respiratoria e digestiva, cui vanno aggiunti incidenti e traumi dovuti a violenze subite in detenzione. Ne consegue che, dei 2.200 detenuti consultati al momento della liberazione dalla detenzione preventiva o dall'esecuzione di una pena di breve durata nell'ambito dello studio di Wolff del 2011, circa il 60% aveva avuto problemi somatici del tipo summenzionato. Il numero dei problemi di salute aumenta con la durata della detenzione: le persone che hanno trascorso più di sei mesi in carcere hanno manifestato quattro e più problemi – sapendo che quelli senza diagnosi precisa, come le insonnie, i mal di schiena o l'ansia, sono citati da più del 40% dei detenuti esaminati. Circa il 20% dei detenuti e l'8% delle detenute sono stati vittima di lesioni, frutto di incidenti o di violenze. L'autolesionismo è più frequente tra gli uomini (5%) che tra le donne (2%). Il già citato studio di Wolff più recente (2016), effettuato presso la *Prison de Champ-Dollon* e che metteva a confronto i periodi 2006-2010 e 2011-2014, ha consentito di evidenziare un legame tra il sovraffollamento e la frequenza crescente di comportamenti autodistruttivi quali autolesionismo, tentativi di suicidio e suicidi.

Gli studi effettuati nel cantone di Vaud, basati su 1.664 cartelle sanitarie, confermano in ampia misura i risultati appena riassunti. Inoltre, mettono in evidenza altri aspetti, come la quota di persone che hanno problemi di dipendenza ancor prima di entrare in detenzione: 41%, di cui il 27% in cura per turbe socio-psicologiche. Il 9% della totalità delle persone detenute era afflitto da malattie croniche e più del 25% soffriva di malattie psichiche. I detenuti uomini più anziani, così come le donne detenute, presentavano il maggior numero di patologie (Moschetti et al. 2015).

Da tempo è noto che le patologie psichiche sono più frequenti tra i detenuti che tra la popolazione in generale. Ma è solo negli ultimi vent'anni che si è sviluppata una psichiatria forense che afferma di agire nel campo “della psichiatria e della psicoterapia come interfaccia tra la psichiatria e il diritto. ... La psichiatria forense valuta, tratta e/o previene turbe psichiche, considerando gli aspetti giuridici” (Società svizzera di psichiatria forense, traduzione libera). Essa dispone delle proprie unità, che possono far parte di un ospedale, come nel caso degli *Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)* con un'unità cellulare ospedaliera sul perimetro principale, o di uno stabilimento di tipo carcerario, come l'*Établissement de mesures fermé Curabilis* a Puplinge. In Svizzera tedesca, la *Forensische Abteilung* fa parte delle *Universitären Kliniken Basel*, così come la *Klinik für forensische Psychiatrie Rheinau*, che è integrata nella *Psychiatrische Universitätsklinik Zürich*. Nel caso della *JVA Pöschwies (ZH)*, l'unità di psichiatria e psicologia fa capo all'Ufficio di applicazione ed esecuzione delle pene.

Considerate l'eterogeneità del sistema carcerario svizzero, la dispersione delle prigioni sul territorio e le dimensioni ridotte di queste ultime, i rappresentanti della psichiatria forense intervengono in maniera irregolare e ineguale. Stando a loro, raramente le turbe psichiche vengono diagnosticate per tempo. La mancanza di statistiche e ricerche rappresentative a livello nazionale è figlia dell'assenza di un centro nazionale di competenza in materia. Dai pochi studi – disuguali in termini di approccio e metodi utilizzati – emerge che le turbe psichiche sono certamente più presenti tra i detenuti che tra la popolazione, ma che le turbe gravi colpiscono solo il 2-3% della totalità delle persone incarcerate (Graf 2008; Wolff 2011). In Svizzera, negli ultimi anni in un numero sempre maggiore di carceri sono state adottate misure preventive e terapie sostitutive per i detenuti tossicodipendenti, nonché misure per prevenire le malattie infettive e il suicidio.

Le condizioni di vita e di lavoro all'interno delle carceri hanno un impatto diretto anche sulla salute del personale penitenziario, il quale deve sottostare a regole interne rigide e immutabili. Come i detenuti, anche il personale è oggetto di reciproca sorveglianza e di controlli interni. Al tempo stesso, il personale è esposto alla violenza intrinseca all'universo carcerario e allo sconforto o alla rivolta dei detenuti. Ciononostante, secondo la prima inchiesta sul personale penitenziario nelle prigioni svizzere (Isenhardt, Hofstettler e Young 2015), l'83% degli intervistati dichiarava di essere soddisfatto del proprio lavoro, il 50% mostrava un attaccamento emozionale relativamente elevato nei confronti dell'istituzione e il 90% giudicava buono il proprio stato di salute. Tuttavia, una persona su dieci affermava di essere a rischio *burnout*. Inoltre, le assenze per malattia erano leggermente più elevate rispetto ad altri settori lavorativi.

La pandemia di COVID-19

A inizio 2020, per portata, rapidità e gravità, la pandemia di COVID-19 ha colto di sorpresa l'intero pianeta, compreso l'universo penitenziario. Nel giro di alcune settimane, in molti paesi il coronavirus ha portato alla ribalta la situazione delle strutture carcerarie e la politica penitenziaria in esse attuata, per quanto riguarda sia il problema del tasso dei posti occupati sia lo stato in cui versano i servizi di cura negli stabilimenti.

I detenuti costituiscono un gruppo particolarmente vulnerabile per via della natura delle restrizioni alle quali sono già sottoposti e della loro capacità limitata di adottare misure precauzionali in caso di epidemia. All'interno dell'universo penitenziario, in particolare in caso di sovraffollamento, condizioni igieniche precarie e assistenza minima in materia di sanità, il problema rappresentato da un'epidemia si acuisce inesorabilmente. In vari paesi, per esempio in Italia, con le prime misure adottate, nello specifico la sospensione delle visite da parte dei familiari, sono scoppiate alcune rivolte.

Al 31 gennaio 2020, la situazione iniziale nelle prigioni svizzere non era particolarmente problematica. Vi erano infatti 6.906 persone incarcerate per 7.390 posti disponibili, con un tasso complessivo di occupazione del 93,5%. Ciononostante, le differenze tra le varie regioni erano considerevoli: in Svizzera orientale il tasso dei posti occupati era dell'85%, in Svizzera centrale e del nord-ovest dell'88%, mentre

in Svizzera francese, per l'undicesimo anno consecutivo, superava il 100% (il 31 gennaio 2020 era del 106,4%). Tuttavia, questi dati restano fin troppo generici, in quanto le prigioni sovraffollate erano essenzialmente quelle destinate alla detenzione preventiva nei cantoni Ginevra e Vaud. I luoghi per la detenzione in via d'espulsione erano relativamente poco occupati: 267 persone detenute per circa 450 posti disponibili.

L'Ufficio federale della sanità pubblica ha cominciato ad attivarsi per arginare la diffusione della pandemia dal mese di gennaio, sebbene le prime raccomandazioni rivolte alla popolazione generale sulle precauzioni da adottare siano state divulgate solamente a fine febbraio e siano diventate più rigide a metà marzo².

Per quanto riguarda la situazione relativa alla privazione della libertà, le rare informazioni trapelate a mezzo stampa hanno mostrato una buona reattività da parte delle direzioni degli stabilimenti penitenziari svizzeri. Le prime misure restrittive sono state introdotte tra la metà e la fine di febbraio. A metà marzo, quando un certo numero di carceri aveva già preso delle decisioni, alcune più draconiane di altre, la Conférence de coordination des affaires pénitentiaires (CoCAP), istanza della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), aveva elaborato alcune raccomandazioni per la gestione della pandemia di COVID-19 all'interno degli stabilimenti penitenziari. Le indicazioni fornite sintetizzavano le basi giuridiche e le raccomandazioni nazionali e internazionali sino ad allora disponibili, dando vita al documento di riferimento "COVID-19", la cui quinta versione era datata 6 aprile 2020. In esso venivano definiti i principi seguenti:

- Gli stabilimenti di privazione della libertà continuano a essere operativi.
- Si applicano le regole di comportamento (distanziamento sociale) e di igiene.
- Sono raccomandate le restrizioni imposte in materia di mobilità e di accesso allo stabilimento.

Le raccomandazioni erano accompagnate da tutta una serie di regole sulla gestione degli stabilimenti e sulla vita al loro interno; queste regole – da applicare imperativamente – riguardavano il mantenimento dei contatti tra i detenuti e i familiari (in un modo o nell'altro), la garanzia delle cure somatiche e psichiatriche, l'attuazione delle prescrizioni di igiene e delle regole di distanziamento, il mantenimento dell'ora d'aria quotidiana ecc.

Vari paesi europei avevano da poco adottato i primi provvedimenti quando, il 15 marzo 2020, il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa richiamava i principi che dovevano disciplinare il trattamento dei detenuti in periodo di pandemia di COVID-19 – i *Principi relativi al trattamento delle persone private della libertà personale nell'ambito della pandemia del coronavirus (COVID-19)*.

Dal canto suo, il 25 marzo 2020 il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT) pubblicava il *Parere relativo alla pandemia di Coronavirus*. Più tardi, altri organismi dell'ONU come l'Alto commissariato per i diritti umani o l'Organizzazione mondiale

² In Svizzera, il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha proclamato la situazione straordinaria ai sensi della Legge sulle epidemie, adottando una serie di misure riguardanti la popolazione, le organizzazioni, le aziende, gli eventi e i cantoni. Tuttavia, a livello federale non è stata emessa alcuna ordinanza volta a disciplinare e unificare l'approccio dei cantoni in materia di privazione della libertà, come invece è avvenuto nei campi d'azione citati. In ambito penitenziario i cantoni erano liberi di scegliere se e come attuare le raccomandazioni, dovendo comunque rispettare gli obblighi derivanti dal diritto internazionale.

della sanità ricordavano alle autorità l'importanza di un'azione collettiva, ma misurata e mirata, per far fronte al COVID-19 nelle prigioni. Il *Parere* del SPT – il più esaustivo e a carattere generale – rammentava che nelle carceri lo Stato ha la responsabilità di garantire cure sanitarie equivalenti a quelle disponibili in società. Per arginare la propagazione della pandemia, gli Stati dovevano impellentemente ridurre la popolazione penitenziaria, limitare le detenzioni preventive, rivedere l'utilizzo dei centri di detenzione per le espulsioni, posticipare l'esecuzione delle pene di breve durata o delle pene sostitutive e utilizzare il più possibile tutte le modalità alternative, come gli arresti domiciliari o il braccialetto elettronico. Le restrizioni relative ai regimi detentivi, in particolare la sospensione delle visite da parte dei familiari, dovevano essere proporzionate alla natura dell'emergenza sanitaria ed era opportuno optare per misure alternative (videoconferenze, schede telefoniche e telefoni cellulari). Occorreva inoltre garantire la funzionalità dei meccanismi di reclamo. Sebbene per diversi motivi il SPT non potesse effettuare le visite dei luoghi di detenzione, i meccanismi nazionali di prevenzione – in Svizzera la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura – dovevano poter visitare gli stabilimenti, monitorare da vicino l'imposizione delle misure e giudicare la proporzionalità, la correttezza e l'equità con le quali esse venivano attuate.

Considerato il numero dei posti occupati negli stabilimenti di detenzione svizzeri, le autorità hanno escluso fin da subito un ampio programma sistematico di liberazioni anticipate, per esempio una volta scontata metà della pena, o la scarcerazione di tutte le persone incarcerate per reati non violenti. Per contro, è abbastanza sicuro – seppur non sia possibile corroborare tale ipotesi attraverso l'analisi delle cifre di riferimento – che un certo numero di persone condannate a pene di breve durata, pene sostitutive o pene da commutazione non sono state convocate per saldare il loro debito con la giustizia. È altresì risaputo che alcuni centri per la detenzione in vista d'espulsione hanno liberato la maggior parte delle persone incarcerate data l'impossibilità di effettuare i voli di ritorno, mentre altri addirittura hanno chiuso. Inoltre, il procuratore generale del cantone di Ginevra ha ordinato di non incarcerare più gli autori di reati di minore entità e di concentrarsi sugli autori di reati che rappresentavano un pericolo per la società, iniziativa probabilmente unica in tutta la Svizzera. Nel 2020, a Ginevra le persone in detenzione preventiva erano 163 a febbraio, 105 a marzo e 78 ad aprile. Allo stesso modo, è diminuito il numero di detenuti nella prigione di Champ-Dollon, dal 2005 la più sovraffollata della Svizzera: da 634 a inizio anno a 545 il 1° marzo e 496 il 5 maggio, quando la capacità totale sarebbe di 396 posti (*Tribune de Genève*, 7.5.2020; Wolff et al. 2020). Nel Concordato della Svizzera centrale e del nord-ovest, a gennaio le prigioni destinate alla detenzione preventiva erano occupate al 93%, mentre a fine aprile al 66%; la stessa dinamica si è verificata nelle prigioni a regime aperto. Gli stabilimenti a regime chiuso restavano occupati al 93%. Laddove necessario questi stabilimenti potevano utilizzare alcune celle per l'accoglienza dei nuovi arrivati o per l'isolamento in caso di contagio. In Svizzera orientale la situazione era molto simile. In Ticino, dove la pandemia ha avuto un impatto più rapido e importante che altrove per via

della vicinanza al focolaio pandemico nel Nord Italia, il numero iniziale di posti occupati nelle prigioni non era particolarmente preoccupante: l'11 marzo 2020 vi erano 201 detenuti su 260 posti totali, con un tasso di occupazione del 77% (*La Regione*, 11.3.2020).

Per quanto attiene alla vita in detenzione, le misure relative alla limitazione dei movimenti e alla sospensione temporanea delle visite, al distanziamento sociale e all'igiene sono state adottate molto rapidamente. Va fatto notare che, contrariamente a quanto avvenuto in altri paesi, la situazione nelle prigioni svizzere è rimasta tranquilla, fatta eccezione per un paio di contestazioni, e non vi sono state rivolte da parte dei detenuti. Ciò può essere riconducibile a una buona comunicazione, a un atteggiamento comprensivo da parte dei detenuti e all'offerta di misure compensatorie, come per esempio ore d'aria più lunghe, telefonate e garanzia del versamento integrale del peculio o ancora, in alcune prigioni, l'introduzione di videochiamate con la famiglia. Anche nei luoghi di detenzione sovraffollati, e persino nei luoghi con i movimenti in entrata più significativi come le prigioni per la detenzione preventiva, sono stati registrati pochissimi contagi, considerato che a giugno 2020 erano stati segnalati solamente 6 casi (zero in Ticino). Allo stato attuale della scienza si ritiene che per contenere la pandemia ci vorrà del tempo; intanto il federalismo è tornato in funzione e nel mese di giugno in ambito penitenziario è stato abbandonato il monitoraggio centralizzato dell'evoluzione della pandemia (ripreso tuttavia a novembre 2020).

Il coronavirus ha avuto un profondo impatto sia all'esterno sia all'interno dell'universo carcerario e le ripercussioni sono ancora forti nel momento in cui viene redatto il presente capitolo. La pandemia merita uno studio scientifico sotto diversi profili, sia per quanto riguarda la maniera in cui è stata gestita all'interno dei contesti coercitivi – con ottimi risultati – sia per quanto attiene alle conseguenze, positive e negative, sulla gestione degli stabilimenti penitenziari e sulla vita al loro interno.³

³ Mentre finivo di redigere il presente capitolo a giugno 2020, ho avuto il piacere di contribuire alla sola ricerca sull'argomento, finanziata dal Fondo nazionale svizzero e diretta dalla Professoressa Melanie Wegel della ZHAW di Zurigo: *Crisis Management of the Covid 19 Epidemic in coercive contexts*.

Conclusione

Contrariamente ad altri ambiti, la quotidianità delle prigioni nonché la salute dei detenuti e del personale sono temi poco conosciuti, sia in termini statistici sia perché mancano studi sistematici e trasversali. Stando agli operatori sanitari, la presa in carico e il trattamento delle tossicodipendenze, delle malattie somatiche e delle patologie psichiche sono migliorati. Tuttavia, anche se i servizi sanitari hanno fatto registrare progressi nella presa in carico delle malattie in ambiente carcerario, la prigione non è un luogo di cura – e le persone allettate incurabili non dovrebbero vedersi rifiutare la scarcerazione negli ultimi istanti della propria esistenza. Verranno compiuti ulteriori passi avanti solo una volta raggiunto l'equilibrio tra le esigenze in termini di sicurezza, il rispetto dell'umanità della persona che necessita di cure e il sostegno al personale sanitario. Sarà indispensabile una maggiore concertazione tra i vari operatori, tramite un dialogo costruttivo sulla salute delle persone incarcerate di cui devono farsi carico. La pandemia Covid-19 ha portato a innovazioni che sono oggetto di studi in corso e che potrebbero sfociare in nuove prassi, nell'ambito della vita quotidiana, come pure dell'assistenza sanitaria.

12. LIBERAZIONE E ASSISTENZA RIABILITATIVA – UNA RIFORMA INCOMPIUTA

In Svizzera, il 99% delle persone private di libertà esce rapidamente di prigione. Nel 2017, la liberazione avveniva dopo due giorni per i tre quarti delle persone in detenzione preventiva e dopo 57 giorni per la metà delle persone in esecuzione della pena. Tra il 1984 e il 2017, sempre in Svizzera sono state registrate 302.000 incarcerazioni in esecuzione di pene e misure e quasi altrettante liberazioni, il 22% delle quali era condizionale: un tasso relativamente alto considerata la breve durata dei soggiorni in esecuzione di pena.

Le persone in detenzione preventiva ricevono sempre più visite da parte dei servizi di assistenza riabilitativa ma, in genere, una volta liberate non vengono assistite. Per l'esecuzione delle pene, invece, accade il contrario: queste liberazioni sono generalmente accompagnate dal servizio di assistenza riabilitativa, che riveste un'importanza capitale, dato che gli episodi di recidiva nella maggior parte dei casi avvengono nei primi tre mesi di libertà.

Disposizioni che disciplinano la liberazione

Storicamente, la liberazione da una detenzione preventiva avveniva in modo “brusco”, senza accompagnamento da parte dei servizi di assistenza riabilitativa. Per contro, la prigione come espiazione di una pena ha dato origine all'idea di riduzione della pena stessa: in un primo momento sotto forma di grazia e, in seguito, come liberazione condizionale o periodo di prova, con un eventuale accompagnamento da parte dei servizi di patronato, oggi giorno chiamati “servizi di assistenza riabilitativa”. Da più di un secolo la liberazione condizionale è stata istituzionalizzata e da cinquant'anni a questa parte viene considerata l'ultima tappa dell'iter d'esecuzione di una pena. L'articolo 86 del Codice penale sancisce che “Quando il detenuto ha scontato i due terzi della pena, ma in ogni caso almeno tre mesi, l'autorità competente lo libera condizionalmente ...”. Tuttavia, anche se è riconosciuta come un diritto e pur dovendo essere esaminata d'ufficio, nel testo la liberazione è vincolata al comportamento del detenuto in prigione e al rischio di recidiva. Fino a una decina di anni or sono, la valutazione del rischio era effettuata in maniera soggettiva, mentre oggi si tratta piuttosto di analisi di tipo statistico, fondate su sistemi di griglie attuariali. Il Codice penale continua a mettere l'accento sul comportamento del detenuto in prigione come condizione fondamentale. Ciò detto, però, la pertinenza del legame tra il comportamento e il rischio di recidiva è contestata. Vari studi hanno di fatto constatato che questi due elementi non vanno necessariamente di pari passo: detenuti conformisti possono presentare un elevato rischio di recidiva, ma è vero anche il contrario.

Nonostante tutto, la liberazione condizionale rimane pur sempre l'ultima componente di un insieme di misure volte alla pianificazione del percorso del detenuto in vista di un alleggerimento. Questo percorso inizia con delle uscite e dei congedi penitenziari e può proseguire con il lavoro esterno. In seguito, può essere ampliato per comprendere anche l'alloggio al di fuori del carcere. Poiché deve essere allestito un piano d'esecuzione della pena con ogni detenuto (art. 75 cpv. 3 CP), questi aspetti dovrebbero essere programmati rapidamente e modificati in parallelo all'esecuzione della pena.

La liberazione è una tappa che va preparata, soprattutto nel caso in cui la detenzione abbia causato la perdita del posto di lavoro e dell'alloggio. A maggior ragione, va preparata sapendo che il rischio di recidiva, in base a studi statistici, è più elevato nel periodo immediatamente successivo alla liberazione, sia in caso di una detenzione preventiva – se di lunga durata – sia in caso d'esecuzione della pena. Per questa ragione, dalla metà del 19° secolo, i servizi di patronato sostengono gli sforzi dei detenuti che preparano la liberazione, con lo scopo di aiutarli a trovare un lavoro e un alloggio (art. 93 cpv. 1 CP). Attualmente questo processo può cominciare già una volta scontata metà della pena, poiché la liberazione condizionale può essere preceduta da una fase di lavoro esterno seguita da un periodo di lavoro e alloggio esterni (art. 77a CP). I lavori domestici e la cura dei figli, una formazione o attività in aziende per l'inserimento professionale sono considerati equivalenti a un lavoro retribuito.

I detenuti che eseguono una misura sotto forma di terapia stazionaria o di internamento, o addirittura di internamento a vita, per essere liberati devono superare ostacoli ancora maggiori. Le persone che seguono una terapia hanno diritto a una valutazione annuale, accompagnata da interrogatorio e rapporto stilato dall'istituto penitenziario. Nel caso delle persone internate va effettuata una nuova perizia indipendente, le cui conclusioni confluiscono nelle delibere di una commissione cantonale o concordataria di valutazione della pericolosità. Quest'ultima fornisce al servizio penitenziario un parere preliminare circa la liberazione condizionale. Gli ostacoli si moltiplicano per le persone condannate a internamento a vita, per la cui liberazione è necessaria l'opinione di una commissione nazionale di valutazione della pericolosità.

La revisione della parte generale del Codice penale, avvenuta nel 2002, ha dato luogo a un profondo rinnovamento del mandato, dei compiti e delle attività dei servizi di assistenza riabilitativa (artt. 93-96 CP). L'innovazione più importante riguarda il contributo di questi ultimi alla riduzione, per le persone accompagnate, del rischio di recidiva. I cantoni, come in molti ambiti, dispongono di un importante margine di manovra per quanto concerne le modalità di organizzazione dei propri servizi. Secondo l'articolo 376 capoverso 4 del Codice penale, "I Cantoni organizzano l'assistenza riabilitativa. Possono affidare questo compito ad associazioni private". Al contempo, la revisione del Codice penale ha definito l'obbligo di garantire l'accompagnamento sociale delle persone durante la procedura penale e l'esecuzione di una pena, senza però specificare se questa missione debba essere competenza dei servizi di assistenza riabilitativa, di altri organismi o ancora di altri specialisti. Effettivamente, nella maggior parte dei cantoni i servizi di assistenza riabilitativa devono rispondere alle richieste dei detenuti in questo senso, con l'obiettivo di fornire un accompagnamento continuo, dall'incarcerazione fino alla liberazione definitiva, passando da un periodo di possibile obbligo di frequentare l'assistenza riabilitativa.

Decisioni di liberazione

Come per altri ambiti trattati in quest'opera, anche in materia di liberazione sono disponibili poche statistiche; si rivela pertanto necessario effettuare dei raffronti per tentare di stimare gli ordini di grandezza e le tendenze. Chiaramente, sarebbe auspicabile che i cantoni, i Concordati o l'Ufficio federale di statistica si incaricassero di raccogliere i dati. Non si sa nulla sulle decisioni di liberazione dalla detenzione preventiva e si sa ben poco sulle decisioni in vista della concessione di una liberazione condizionale in caso d'esecuzione di una pena o di una misura. Non si hanno migliori informazioni sui processi decisionali né sulle persone che prendono queste decisioni in Svizzera (Fink 2015). Mancano inoltre informazioni statistiche sull'impatto o sulla pertinenza dei pareri preliminari emessi dalle commissioni di valutazione della pericolosità. Infatti, tali studi non possono essere condotti se non vengono pubblicati i dati relativi alle ricondanne e alle reincarcerazioni delle persone liberate condizionalmente.

Liberazioni dalla detenzione preventiva

L'introduzione di un'assistenza sociale per la durata del procedimento penale e dell'esecuzione della pena (art. 96 CP) ha indotto vari servizi cantonali di assistenza riabilitativa a garantire, o rafforzare, la propria presenza in detenzione preventiva, attivandosi quindi sin dalla prima incarcerazione di una persona. Alcuni servizi si sono imposti la regola di organizzare un colloquio con la persona detenuta entro sette giorni dal suo ingresso in carcere. L'obiettivo è, da un lato, fornire un'assistenza continua a tutte le persone detenute e, dall'altro lato, preservare per quanto possibile la persona detenuta dalla recidiva grazie all'accompagnamento dell'assistenza riabilitativa (art. 93 CP), cominciando già in detenzione preventiva. Tuttavia, stando a vari esperti, se l'accompagnamento dei detenuti avviene in maniera relativamente semplice, le cose cambiano per le persone liberate dalla detenzione preventiva.

Si stima che nel 2017, come nel 2015, le ammissioni in detenzione preventiva in Svizzera fossero circa 25.000. Delle 20.000 detenzioni preventive computate nelle condanne nel 2017, 14.700 (pari al 75% del totale) erano durate da qualche ora a due giorni. La stragrande maggioranza delle persone in questione non ha potuto incontrare un professionista del lavoro sociale, poiché in alcuni cantoni le visite si svolgono solo nel corso della prima settimana di carcerazione e, in altri, solo dopo una settimana. Quanto al rimanente 25% di detenzioni preventive che sono durate più di due giorni (5.000 casi), i due terzi (3.500, 17% del totale) superavano il mese. Sarebbe interessante conoscere meglio il numero di trasferimenti in carcerazione di sicurezza o in esecuzione anticipata della pena. Il ricorso a quest'ultima forma di detenzione è aumentato notevolmente dopo l'introduzione del Codice di procedura penale nel 2011, il quale ha generalizzato questa pratica, forse con l'intento di aggirare l'obbligo di giustificare una detenzione preventiva prolungata.

Fino al 2014, ogni anno i servizi di assistenza riabilitativa rendevano visita a circa 2.000 persone in detenzione preventiva, le quali, se del caso, erano poi accompagnate durante l'esecuzione della pena. Queste cifre non includono i detenuti assistiti dai servizi sociali che fanno capo direttamente agli stabilimenti penitenziari.

**Liberazioni
dall'esecuzione delle
pene**

Nonostante la revisione del diritto sanzionatorio, nel 2017 ai tre quarti delle persone condannate a una pena detentiva senza la condizionale rimanevano da scontare solo tre mesi o meno, proprio perché il tempo trascorso in detenzione preventiva è computato nella durata totale della pena. Considerata la breve durata, questi soggiorni non potevano essere accompagnati da liberazione condizionale. Per il rimanente 25% (3.200 casi), si osserva un tasso relativamente elevato di liberazioni condizionali, che si situa tra il 60% e l'80% a seconda degli anni. Ciò detto, da un recente studio sulle liberazioni condizionali in esecuzione delle pene (Freitag e Zermatten 2019) emerge che le pratiche dei cantoni francofoni erano più restrittive di quelle dei cantoni germanofoni: tra il 2009 e il 2015 questi ultimi hanno concesso la liberazione condizionale nei quattro quinti dei casi (83%), contro solamente il 57% nei cantoni francofoni.

Delle circa 2.000 persone alle quali nel 2017 era stata concessa la liberazione condizionale, meno di 100 persone in precedenza avevano potuto beneficiare di un periodo di lavoro esterno o di lavoro e alloggio esterni. Ciò può essere ricondotto all'elevato numero di stranieri in attesa di liberazione. Per questi ultimi, si potrebbe pensare che non venga concesso di scontare la fine della pena svolgendo un lavoro esterno in quanto ciò rappresenterebbe la possibilità di un inserimento professionale in Svizzera. Sembra invece che l'obiettivo sia il rapido rimpatrio di questi stranieri nel loro paese d'origine. Tale ipotesi sembra confermata dal fatto che i servizi di assistenza riabilitativa assistono solo tra le 800 e le 900 persone all'anno dopo la liberazione condizionale.

**Liberazioni
dall'esecuzione di
misure**

Nel campo dell'esecuzione di misure, la liberazione dipende dall'effetto positivo del trattamento terapeutico sullo stato di salute del detenuto e quindi dal fatto che "il suo stato giustifichi che gli sia data la possibilità di essere messo alla prova in libertà" (art. 62 cpv. 1 CP). In altri termini, le autorità che sopprimono la misura devono ritenere che il rischio di recidiva sia diminuito considerevolmente. Liberazioni e incarcerazioni seguono un'evoluzione molto simile, a eccezione del periodo compreso tra il 2000 e il 2014, in cui il numero di incarcerazioni ha superato di varie decine di casi le liberazioni. Ne è derivato un forte incremento dell'effettivo, soprattutto perché ciò è andato di pari passo con un prolungamento considerevole della durata del soggiorno [F. 12.1]. Negli anni Ottanta, la durata media di un soggiorno era di un anno e mezzo e quella mediana di un anno e tre mesi. Oggi, invece, si parla rispettivamente di cinque anni e mezzo e quattro anni. Annualmente, su 600 persone condannate a misure terapeutiche (20 cantoni), sono state pronunciate 60 decisioni positive di liberazione, per un tasso medio del 10%.

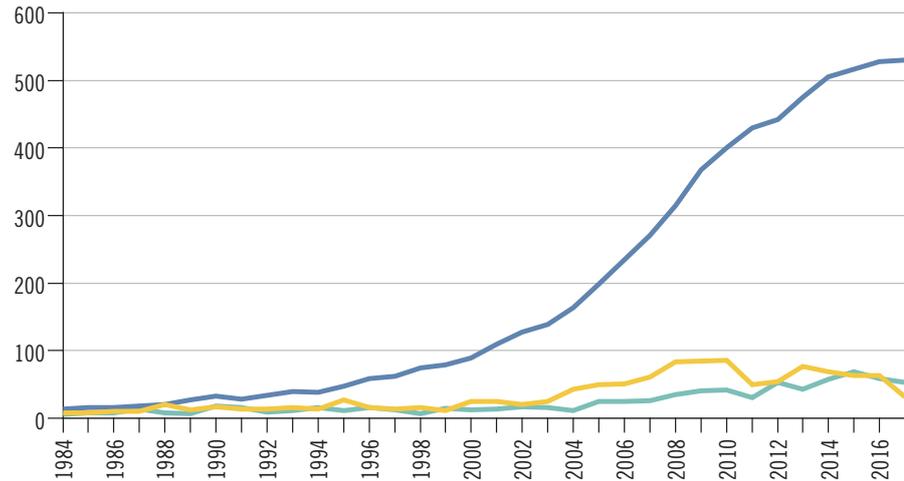
Negli ultimi anni le autorità giudicanti non hanno pronunciato in sostanza nessun nuovo internamento. Tuttavia, nel 2016 questa forma detentiva riguardava pur sempre circa 138 persone (Freitag e Zermatten 2019). Sono state emesse in media 80 decisioni relative alla proroga dell'internamento, di cui tra il 2012 e il 2016 in media due all'anno autorizzavano una liberazione condizionale.

F. 12.1

Misure terapeutiche stazionarie per il trattamento di turbe psichiche: incarcerazioni, detenuti e liberazioni, in Svizzera, dal 1984

Fonte: SVS, UST

- Incarcerazioni
- Detenuti
- Liberazioni



Purtroppo, non sono disponibili dati relativi all’accompagnamento delle persone liberate da una misura terapeutica stazionaria. Tali dati però si rivelano indispensabili nel contesto attuale, considerato che i mass media si concentrano volentieri sugli insuccessi del lavoro giudiziario e penitenziario, mentre non è disponibile alcuna fonte che permetta di evidenziare i casi che si concludono con un reinserimento sociale riuscito.

Fine dell’assistenza riabilitativa e liberazione definitiva

La liberazione condizionale da uno stabilimento d’esecuzione di pene o misure può essere affiancata dall’obbligo di assistenza riabilitativa durante il periodo di prova. L’autorità d’esecuzione può inoltre imporre al detenuto scarcerato delle norme di condotta per la durata del periodo di prova, che può durare tra i due e i cinque anni. Dal 2000, la maggior parte dei servizi di assistenza riabilitativa ha adottato delle tecniche di gestione dei casi. Tali tecniche implicano la definizione di obiettivi per la persona assistita, alla quale vengono forniti i mezzi per raggiungerli. Può trattarsi di un aiuto per trovare un lavoro o un alloggio, gestire i redditi e i debiti, seguire un trattamento o incontrare un consulente dell’assistenza riabilitativa. Una volta raggiunti gli obiettivi, l’accompagnamento – che dipende dai servizi – può essere interrotto prima della fine del periodo di assistenza riabilitativa previsto, senza che la liberazione venga per questo considerata definitiva.

Il numero dei nuovi mandati di assistenza riabilitativa è simile a quello dei mandati portati a compimento. Le persone interessate sono poco più di 3.000 ogni anno e, considerato che la durata media dell’accompagnamento imposto è di circa due anni, sono circa 6.000 quelle affiancate dall’assistenza riabilitativa.

Conclusioni

Il Codice penale esige che tutti gli attori del sistema penale lottino contro gli effetti nocivi della detenzione e contro la recidiva. Sarebbe quindi utile favorire sin dall’inizio gli alleggerimenti di pena (uscite, congedi, lavoro esterno, alloggio esterno, liberazione condizionale) e, subito dopo la liberazione, l’accompagnamento delle persone liberate. È certamente auspicabile concentrarsi su coloro che presentano il rischio di recidiva più elevato, ma ciò non deve portare a “dimenticare”

in prigione questi individui e a impedire la loro liberazione sulla base di valutazioni attuariali. Il compito dei servizi di assistenza riabilitativa è fare tutto il possibile per evitare le recidive, ma è utopico credere che sia possibile escluderle del tutto.

Riquadro 12.1 – L’espulsione come conclusione di una detenzione

Senza volerla assimilare a una liberazione, è pur sempre vero che, di per sé, l’espulsione coatta mette fine alla detenzione in Svizzera di una persona di origine straniera. La maggior parte delle detenzioni in vista d’espulsione dura in media una ventina di giorni e termina in maniera volontaria con un rinvio aereo. Le espulsioni coatte sono più problematiche: le persone sono immobilizzate per ore, se non addirittura per tutta la durata del volo verso il paese di destinazione, su sedie o barelle. In seguito al decesso di una persona espulsa si è reso necessario sorvegliare questo tipo di voli al fine di evitare ulteriori drammi. Dopo che a occuparsene erano stati vari altri organismi, dal luglio 2012 è la CNPT a incaricarsi di inviare degli osservatori per ogni rinvio coatto: essa è incaricata di raccogliere le osservazioni, emettere raccomandazioni sui comportamenti accettabili e criticare quelli inadeguati.

Dopo una fase pilota nel 2011, la CNPT ha sorvegliato 31 rinvii coatti, che hanno interessato 159 persone dal luglio 2012 all’aprile 2013. Nel periodo successivo (da maggio 2013 ad aprile 2014), sono stati eseguiti 52 rinvii coatti, che hanno riguardato 286 persone. Durante l’ultimo periodo di osservazione (da maggio 2014 ad aprile 2015), sono stati registrati 41 rinvii, per un totale di 231 persone. I rapporti contengono ancora numerose descrizioni di uso eccessivo della forza, sia durante l’arresto in un domicilio, sia in una cella, nel momento in cui la persona viene completamente immobilizzata, prima di un volo o per la somministrazione di sedativi.

13. LA RECIDIVA – UN ETERNO CANTIERE

La tematica della recidiva è vecchia quanto quella della prigione stessa. In origine, commettere un nuovo reato equivaleva generalmente a una nuova carcerazione, ma dal 20° secolo a questa parte la realtà non è più necessariamente la stessa. Alcuni casi drammatici di omicidi a ripetizione negli anni Novanta a Zurigo, ma anche i casi verificatisi nella Svizzera francese nel recente passato, continuano a fare della recidiva un tema di scottante attualità. Ciononostante, la criminologia mostra che un sistema penale e penitenziario privo di recidiva è altrettanto difficile da immaginare quanto un sistema in grado di identificare le persone recidive prima che passino all'atto. La revisione del Codice penale del 2007 attribuisce a coloro che operano all'interno del sistema penale e penitenziario il compito di ridurre i rischi di recidiva. Questo compito oggi è svolto facendo ricorso a sistemi attuariali di valutazione dei rischi e di gestione dei detenuti – una politica penale potenzialmente problematica per i diritti di questi ultimi.

Disposizioni in materia di recidiva

Nella storia del diritto penale moderno fu introdotta rapidamente la regola che prevedeva l'inasprimento della pena in caso di recidiva; regola che, in seguito, fu applicata solo alle persone che commettevano un nuovo reato nei cinque anni successivi alla scarcerazione. La recidiva doveva obbligatoriamente essere punita in maniera più severa rispetto al primo reato commesso. L'aumento dell'entità della pena in caso di recidiva (art. 67 vCP, fino al 2006) si fondava sull'idea che le persone liberate recidive dovevano essere trattate con maggiore severità perché, apparentemente, il primo soggiorno in prigione non era bastato come avvertimento. Questa regola si basava su una teoria del comportamento umano, ormai obsoleta, secondo la quale se un primo stimolo non era sufficiente a migliorare il comportamento di una persona, era necessario che quello seguente fosse più vigoroso (Trechsel 1989).

Le disposizioni in materia di recidiva sono state interamente modificate in occasione della revisione del Codice penale, entrata in vigore nel 2007. L'attuale testo non contiene più alcun articolo che menzioni esplicitamente un inasprimento della pena in caso di recidiva. L'articolo 47, relativo alla commisurazione della pena, cita i precedenti solo in maniera sommaria come uno dei fattori determinanti che il giudice deve prendere in considerazione nella sua decisione. Non vi è più alcun riferimento all'obbligo di inasprire la pena in caso di recidiva. Oggi si presuppone in considerazione tutta la vita precedente del detenuto e, stando a Trechsel, è possibile partire dall'ipotesi che “una persona che è finita nelle maglie della giustizia e che ha scontato una pena detentiva deve fare molti più sforzi per vivere nel rispetto della legge (penale). In generale, si può affermare che, per i recidivi, pene più pesanti generano necessariamente effetti di desocializzazione ben più nefasti” (1989, traduzione libera).

Regolarità statistiche della recidiva

Da più di cent'anni, in un numero considerevole di paesi si intraprendono studi sulla recidiva, che, inizialmente, era definita come una reincarcerazione. In seguito, sono state utilizzate altre definizioni, come la ricondanna e, più recentemente, il riarresto. In Svizzera, l'Ufficio

federale di statistica si limita, almeno per il momento, all'analisi della recidiva in linea con le prime due definizioni.

È fondamentale operare la distinzione tra gli approcci retrospettivi e prospettivi della recidiva. Il primo approccio è quello che, a partire da un momento T_0 , individua i precedenti penali (retrospettivamente), mentre il secondo approccio consente, a partire dal momento T_0 , di calcolare il tasso di recidiva proiettato verso il futuro (prospettivamente). Questi due tipi di studi si sono moltiplicati negli ultimi decenni e le regolarità statistiche sono meglio conosciute. È stato possibile osservare che, sia nel tempo sia nello spazio, i tassi di recidiva sono molto stabili e indipendenti dai sistemi giuridici. Ciò ha condotto alcuni criminologi a parlare di “universali della recidiva”.

In Svizzera come altrove si manifestano le seguenti regolarità della recidiva:

- Gli uomini, i giovani adulti, le persone con precedenti e le persone condannate a una pena detentiva senza la condizionale presentano tassi di recidiva sistematicamente più elevati rispetto alle donne, agli adulti più anziani, alle persone giudicate per la prima volta e alle persone condannate a una sanzione che non sia una pena detentiva senza la condizionale.
- I giovani (dai 15 ai 17 anni) e i giovani adulti (dai 18 ai 21 anni) liberati da uno stabilimento educativo o carcerario presentano i tassi di recidiva più elevati, che superano generalmente il 60%. In seguito, vi è un lungo e costante calo dei tassi.
- Per tutti i tipi di recidiva, il tasso è più elevato nel momento immediatamente successivo a una condanna o a una scarcerazione, per poi regredire con regolarità.
- Come in altri ambiti della vita, il processo di uscita dalla delinquenza (da una dipendenza o da una malattia) in genere non è lineare e presenta recidive sempre meno gravi.

In Svizzera queste regolarità sono confermate per gli ultimi 25 anni. Le differenze tra donne e uomini sono stabili, con uno scarto di circa 6-8 punti percentuali, a eccezione delle persone liberate dopo l'esecuzione di una pena detentiva senza la condizionale, caso in cui le differenze tra un genere e l'altro si assottigliano. Gli scarti tra gruppi di età sono parimenti significativi: dai giovani adulti agli anziani, i tassi di recidiva diminuiscono sistematicamente e in maniera costante. Per quanto riguarda i precedenti penali, più sono numerosi, più aumenta il tasso di recidiva. Si osserva quindi che le persone senza precedenti registrano un tasso di recidiva del 18%, mentre quelle che sono già state condannate hanno un tasso due volte più elevato (39%). Con due o più condanne pregresse, il tasso di recidiva sale al 65%. Queste regolarità si ritrovano osservando più in dettaglio alcuni reati.

La lotta contro la recidiva è stata lanciata in primis con la riduzione della durata delle pene detentive e l'introduzione delle liberazioni condizionali. Alla fine del 19° secolo, questa campagna si è intensificata grazie alla concessione della condizionale a un numero sempre crescente di persone condannate a pene detentive e fino ad allora incensurate (primodelinquenti). Le condizionali sono state poi concesse per pene

sempre più lunghe. In seguito, la lotta contro la recidiva si è arricchita di nuovi mezzi, per esempio consentire di sospendere l'esecuzione della pena quando viene pronunciata una misura ambulatoriale oppure, nei casi di pene di breve durata, autorizzare il detenuto a lavorare durante la giornata fuori dalle mura e a passare solo la notte e il fine settimana in carcere. La conversione delle pene detentive in lavoro di pubblica utilità o l'esecuzione di pene sotto sorveglianza elettronica sono alternative valide per ridurre la recidiva.

In Svizzera, l'Ufficio federale di statistica ha intrapreso l'osservazione statistica della recidiva negli anni Ottanta, ma i risultati non sono stati pubblicati con regolarità. Solo dal 2008, i tassi di recidiva sono aggiornati ogni anno per quanto riguarda minori, adulti e persone scarcerate. Tuttavia, dato che spesso gli stranieri dopo l'esecuzione della pena vengono espulsi, si è rivelato necessario limitare l'analisi ai dati relativi alle persone condannate e liberate di nazionalità svizzera.

Tasso di recidiva delle persone liberate

I tassi di recidiva delle persone liberate sono in calo dall'inizio del secolo scorso. Negli studi pubblicati nel 1991 e nel 1997 dall'Ufficio federale di statistica, il tasso di ricondanna si situava attorno al 50%, mentre oggi è del 42%. Il tasso di reincarcerazione, invece, era del 35% ed è poi sceso, stando agli ultimi dati disponibili, al 16%.

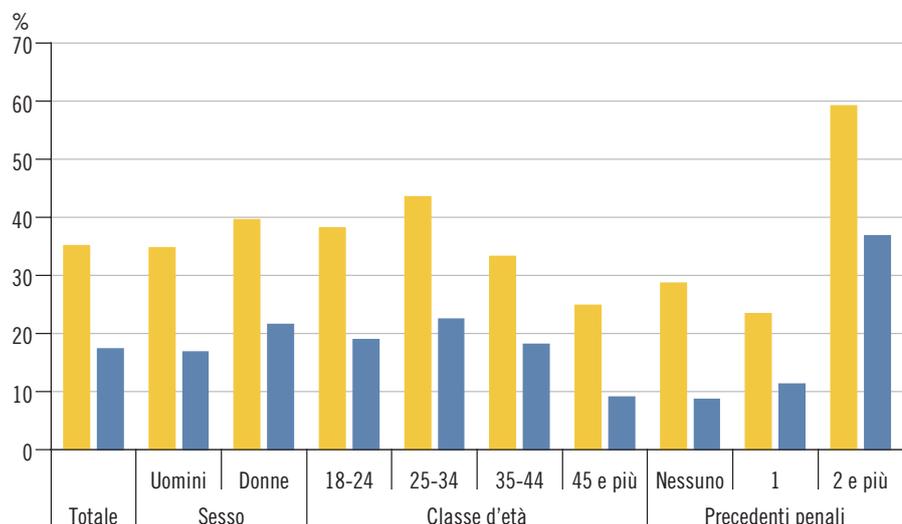
Quest'ultimo risultato è particolarmente significativo, considerato che anche il numero di persone incarcerate è diminuito. Ciò significa che al giorno d'oggi sono incarcerate solo le persone che hanno commesso reati particolarmente gravi o che vantano lunghe carriere criminali. Si tratta quindi di persone che accumulano i fattori di rischio di recidiva e per le quali ci si aspetterebbe, a rigor di logica, un aumento del tasso di reincarcerazione; eppure questo tasso è diminuito.

Le differenze tra uomini e donne non sono molto accentuate, ma le donne sono meno recidive. Per quanto riguarda le fasce di età, vi sono differenze considerevoli per la ricondanna, ma non altrettanto per le reincarcerazioni. Guardando ai precedenti emerge ancora una volta che le persone con un maggior numero di trascorsi penali registrano tassi di recidiva più elevati [F. 13.1].

F. 13.1
Tasso di ricondanna e tasso di reincarcerazione* (in %), secondo il sesso, la classe d'età e i precedenti penali, in Svizzera, nel 2013
Fonti: SUS e SVS, UST

■ Ricondanna
■ Reincarcerazione

* A 3 anni dalla precedente condanna / liberazione da un'esecuzione di pena.



Ragione attuariale e relativa critica

L'esistenza di marcate regolarità ha portato alcuni ricercatori criminologi a proporre delle tavole di probabilità della recidiva fondate su un numero crescente di criteri, simili a quelle di mortalità utilizzate dalle compagnie assicurative. Le decisioni in merito all'alleggerimento nel percorso del detenuto (p. es. congedi, cambi di regime) e alla liberazione sono prese sulla scorta, almeno in parte, del punteggio da lui ottenuto sulla tavola delle probabilità di recidiva. Ovviamente, la scelta dei criteri, la valutazione degli *item*, la fissazione della soglia e numerosi altri elementi esercitano un'influenza di primaria importanza sul punteggio finale della persona detenuta. Va detto però che, se da un lato queste tavole forniscono indicazioni statistiche su intere popolazioni in termini di rischio di recidiva e uscita dalla delinquenza, dall'altro lato applicarle a un individuo specifico può rivelarsi arduo. Per tentare di aggirare questa difficoltà, per quanto possibile i ricercatori alimentano il loro strumento con un numero sempre più elevato di dati, così da aumentarne la validità. Tuttavia, avendo a che fare con esseri umani, la cui complessità supera le capacità di acquisizione di dati e di predittività delle scienze sociali, il sistema genera falsi positivi e falsi negativi. Un "falso positivo" corrisponde a una persona che è stata valutata ad alto rischio di recidiva, quando in realtà non avrebbe recidivato. La probabilità che questa persona sia tenuta in carcere è più elevata. Al contrario, per "falso negativo" si intende la liberazione di una persona il cui rischio di recidiva è stato valutato come statisticamente basso, eppure la persona in questione commette un nuovo reato.

In Svizzera, i professionisti dell'esecuzione delle pene, insieme ad alcuni ricercatori, hanno concepito e messo in atto, nel rispetto del principio del federalismo, vari sistemi di valutazione dei rischi di recidiva e, in alcuni casi, di possibilità di "rinuncia" – in altre parole le possibilità che una persona abbandoni la "carriera criminale". Attualmente, il sistema di valutazione dei rischi di recidiva più evoluto è quello creato dal servizio d'esecuzione delle pene del cantone di Zurigo. Questo sistema, conosciuto con il nome di *Risikoorientierter Strafvollzug (ROS)* e tradotto con "Esecuzione di sanzioni orientata verso il rischio", sta diventando il sistema di riferimento per la Svizzera tedesca. Si tratta di un sistema integrato di valutazione dei fattori che favoriscono o prevengono la possibilità di una recidiva. Su un formulario si spuntano una decina di caratteristiche che forniscono le basi per effettuare una prima selezione in funzione del valore ottenuto: se il valore supera una certa soglia, si effettua una valutazione supplementare più dettagliata. Questo strumento è un ausilio decisionale per quanto riguarda l'esecuzione delle sanzioni e la concessione dei congedi, ma anche per gli alleggerimenti di fine pena e la liberazione condizionale.

Efficacia delle sanzioni

Sin dalla sua adozione, il nuovo sistema di sanzioni ha attirato le critiche di alcuni procuratori conservatori, le cui posizioni sono state diffuse dai mass media. Gli attacchi erano diretti contro le pene pecuniarie, giudicate inefficaci. Come conseguenza, nel giugno 2007 si è tenuta una sessione speciale del Consiglio nazionale, che ha portato al varo dell'ultima riforma del diritto sanzionatorio, adottata nel 2015 ed en-

trata in vigore il 1° gennaio 2018. A questo punto è necessario tornare sulla problematica dell'efficacia delle sanzioni. Essendoci ormai lasciati sufficientemente alle spalle il 2007, anno in cui appunto è avvenuta la revisione delle sanzioni, possiamo paragonare l'evoluzione delle sanzioni stesse con quella dei tassi di recidiva. Nei pareri raccolti nella valutazione della riforma del diritto sanzionatorio (econcept 2012), un gran numero di esperti del mondo giudiziario e dell'esecuzione delle sanzioni affermava, senza il minimo riferimento ai risultati criminologici, che il tasso di recidiva sarebbe finito per "esplodere". I risultati statistici mostrano tuttavia che in Svizzera si è verificato il contrario: in seguito all'introduzione delle pene pecuniarie, il tasso di recidiva ha registrato una tendenza al ribasso. Questo calo è osservabile in tutte le categorie: uomini e donne, varie classi di età, nonché persone con e senza precedenti [F 13.2].

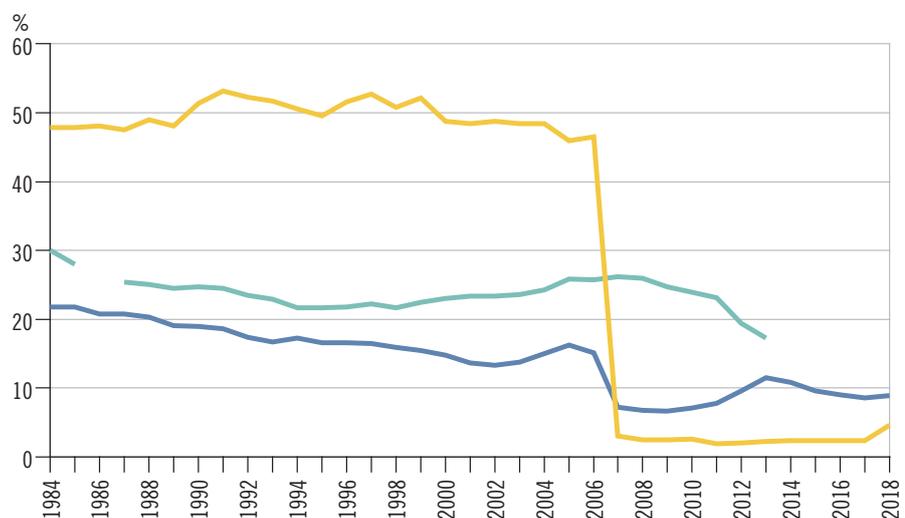
F. 13.2

Condanne penali di adulti a una pena detentiva come pena principale, secondo il tipo, e tasso di ricondanna (in %), in Svizzera, dal 1984

Fonti: SUS e SVS, UST

- Pene detentive con la condizionale
- Pene detentive senza la condizionale o con la condizionale parziale
- Tasso di ricondanna*

* A 3 anni dalla precedente condanna.



I risultati sono positivi anche per le persone scarcerate. A tale proposito, bisogna ricordare che sono sempre meno i cittadini svizzeri condannati a una pena detentiva senza la condizionale o con la condizionale parziale (capitolo 5): tra il 1985 e il 2017 il loro numero è sceso da 8.000 a 600. Al tempo stesso ciò significa che dietro le sbarre si trovano ormai solo le persone che hanno commesso i reati più gravi, con alle spalle le storie di vita più complicate e con i rischi di recidiva più elevati. In altri termini si tratta di individui con personalità particolarmente negative dal punto di vista del diritto penale e della combinazione dei fattori di rischio. L'analisi dei risultati di recidiva dopo l'introduzione del nuovo diritto sanzionatorio fornisce dati chiari: il tasso di ricondanna delle persone liberate dall'esecuzione di pene e misure rimane relativamente elevato e oscilla tra il 40% e il 50%. Per contro, il tasso di reincarcerazione delle persone liberate, che era del 30%, è sceso sotto il 20% con l'introduzione del nuovo diritto sanzionatorio [F 13.3].

In base al principio della proporzionalità, la sanzione deve essere pronunciata in funzione della gravità del reato commesso, dei precedenti e della storia personale dell'individuo da sanzionare; di conseguenza, non è possibile paragonare tra loro le sanzioni e i relativi tassi di recidiva. Analizzando i reati molto comuni, punibili con pene inferiori a sei mesi – come la guida in stato di ebbrietà, la violazione grave delle regole

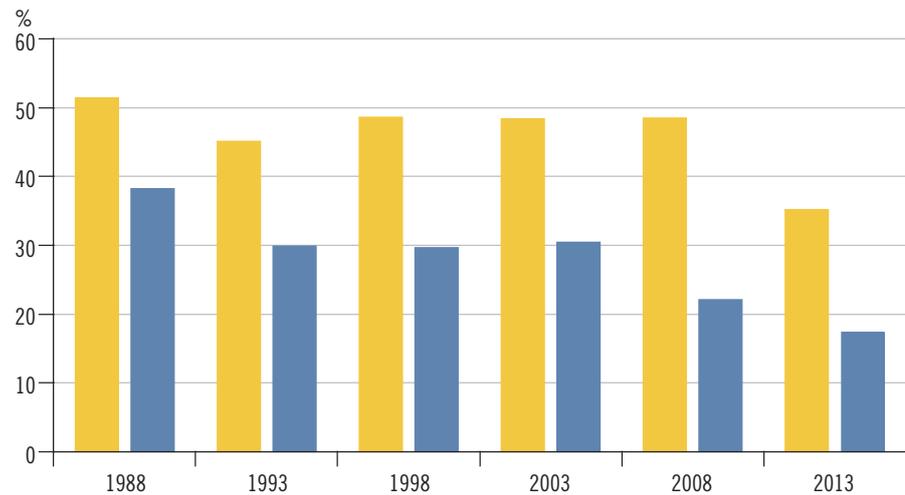
F. 13.3

Tasso di ricondanna e tasso di reincarcerazione* (in %), in Svizzera, dal 1988

Fonti: SUS e SVS, UST

■ Ricondanna
■ Reincarcerazione

* A 3 anni dalla precedente condanna / liberazione da un'esecuzione di pena.



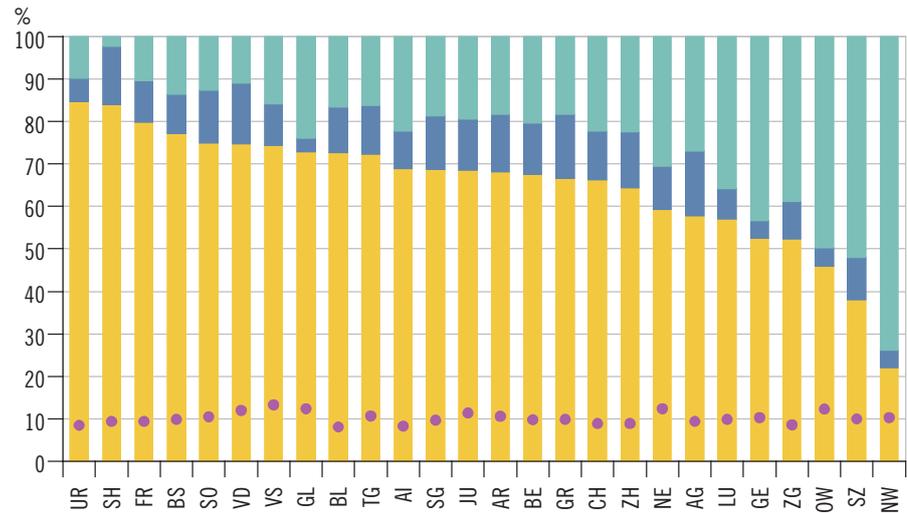
sulla circolazione stradale o il furto – si osserva sempre la stessa gerarchia dei tassi di recidiva. Per quanto riguarda la guida in stato di ebbrezza, le persone cui vengono inflitte delle pene detentive senza la condizionale presentano i tassi di recidiva più alti (14%), seguite dalle persone condannate a pene detentive con la condizionale (11%) e da quelle punite con multe come sanzione principale (8%). Per esempio, la stessa gerarchia può essere osservata per i furti commessi da minori: in caso di liberazione da una pena detentiva il tasso di recidiva è del 75%, e del 65% dopo una pena detentiva di breve durata. Questo valore scende al 32% per i minori condannati a una prestazione personale o a una multa. Nei suoi studi sull'efficacia delle sanzioni tra il 2000 e il 2010, l'Ufficio federale di statistica ha fondato la propria analisi su un confronto delle modalità con cui i cantoni infliggono le sanzioni. Risulta quindi che i cantoni possono essere suddivisi in tre categorie: severi, mediamente severi e meno severi. Per esempio, le persone che hanno commesso solamente il reato di guida in stato di ebbrezza e che non hanno precedenti penali vengono sanzionate in modo fortemente ineguale. Un terzo dei cantoni pronuncia pene detentive con la condizionale in più del 70% dei casi, un altro terzo lo fa tra il 60% e il 70% dei casi e l'ultimo terzo in meno del 60% dei casi, pene che sono completate essenzialmente da multe. È interessante osservare che, nel confronto intercantonale, il tasso di recidiva rimane sempre lo stesso ed è completamente indipendente dalla severità della sanzione inflitta. Per la guida in stato di ebbrezza, è del 10% [F. 13.4]. Agli individui che recidivano ancora una volta saranno inflitte sanzioni diverse in termini di severità. Eppure il tasso di recidiva anche in questo caso sarà molto simile, benché più elevato, poiché raggiunge il 25%.

Questi risultati trovano conferma in numerosi studi realizzati in vari paesi negli ultimi trent'anni. Questi studi riguardano reati molto diversi tra di loro (Streng 2007) e consentono di corroborare l'equivalenza dell'efficacia delle sanzioni per quanto concerne la delinquenza di piccola e media gravità. Dal punto di vista criminologico, il fatto di infliggere una sanzione è più rilevante della severità della sanzione stessa e, nel dubbio, è meglio optare per una sanzione meno penalizzante per la persona condannata e meno onerosa per la società.

F. 13.4
Condanne penali di adulti per guida in stato di ebbrietà, secondo la pena principale, e tasso di ricondanna, (in %), per cantone, in Svizzera, 1987-2002
 Fonte: SUS, UST

- Pena detentiva con la condizionale
- Multa
- Pena detentiva senza la condizionale
- Tasso di ricondanna*

* A 3 anni dalla precedente condanna.



Conclusionione

La vita in società è fonte, a vari livelli, di criminalità, così come è fonte di recidiva. Le statistiche mostrano che, nel periodo tra il 1984 e il 2014, almeno un terzo degli uomini svizzeri di età compresa tra i 18 e i 48 anni è stato iscritto nel casellario giudiziale come minimo una volta. Tuttavia, come dimostrato dalle cifre menzionate in questo capitolo, la maggior parte delle persone condannate per la prima volta non commetterà recidiva, quanto meno sul piano legale. Il 75% non si macchierà di un nuovo reato che potrebbe essere iscritto nel casellario giudiziale. All’epoca in cui si puntava tutto sulla soluzione penitenziaria, i tassi di recidiva erano molto più alti. A dimostrazione della tesi che la prigione non rappresenti un mezzo di lotta efficace contro la recidiva, è interessante leggere gli studi realizzati negli Stati Uniti sui tassi di ricondanna e di reincarcerazione delle persone liberate, che risultano due, se non addirittura, tre volte superiori a quelli registrati in Svizzera (Dursoe, Cooper e Snyder 2014).

14. PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E PREVENZIONE DELLA TORTURA

Alla fine del ventesimo secolo, la relazione asimmetrica di potere tra il personale e i detenuti ha reso necessaria l'osservazione regolare del trattamento riservato ai detenuti e delle loro condizioni detentive. Oggigiorno sono diversi gli organismi incaricati di effettuare questo monitoraggio: i meccanismi nazionali di prevenzione (MNP), il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) e, su scala mondiale, il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT).

Il CPT ha visitato la Svizzera sette volte, la prima nel 1991. La Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), cioè il meccanismo svizzero di prevenzione, ha avviato la propria attività permanente nel 2010. Il SPT ha condotto un primo sopralluogo in Svizzera nel 2019. Il complesso sistema di monitoraggio dell'ambiente carcerario ha fatto sì che, sul territorio elvetico, i maltrattamenti siano diventati sempre più rari.

Introduzione

Per intervenire in qualsiasi campo d'attività dello Stato o delle organizzazioni internazionali è necessaria una base legale. La prevenzione della tortura rappresenta un'azione particolare, poiché effettuata nelle istituzioni di polizia e di giustizia dello Stato; questo intervento mira a limitare qualsiasi forma di violenza da parte degli agenti e degli organismi che detengono il monopolio della violenza legittima. L'obiettivo è quello di civilizzare l'azione delle autorità penali, civili e di tutte le istanze che possono privare un individuo della propria libertà. Oltre a monitorare il trattamento riservato ai detenuti e le loro condizioni detentive, le organizzazioni per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti si interessano anche al benessere psichico delle persone incarcerate, estendendo la propria azione fino al fulcro dell'atto punitivo. Queste organizzazioni esaminano con attenzione tutte le forme di privazione della libertà e conducono sopralluoghi nelle istituzioni chiuse del mondo psichiatrico, in quelle per minori o per persone costrette a letto, senza dimenticare le strutture di accoglienza per migranti.

Convenzioni e organismi

Il *Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (sigla inglese OPCAT) mira a rafforzare, su scala mondiale, la protezione delle persone detenute da tortura, maltrattamenti e condizioni di detenzione inumane. Adottato nel 2002, questo strumento è entrato in vigore nel 2006. La Svizzera lo ha firmato nel 2004 e lo ha ratificato nel 2009.

L'OPCAT è frutto della pluriennale esperienza dei delegati svizzeri presso il *Comitato internazionale della Croce Rossa*. Il banchiere Jean-Jacques Gautier creò il *Comitato svizzero per la prevenzione della tortura* con l'obiettivo di estendere queste esperienze al resto del paese. Si basò su un'iniziativa riguardante una bozza di convenzione e poi su un protocollo facoltativo relativo alla convenzione dell'ONU contro la tortura, adottata nel 1984. In seguito, la Svizzera diventò uno dei promotori di questa bozza di protocollo alla convenzione (Vigny 1997; Vigny e Fink 2020).

Il Protocollo facoltativo si pone un obiettivo preventivo e sistemico, orientato verso un approccio innovativo, risoluto e proattivo per la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti. L'art. 11 dell'OPCAT sancisce che il *Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura* (SPT), creato in occasione della ventesima ratifica del trattato, può recarsi in visita in qualsiasi Stato firmatario, presso tutte le persone private di libertà, a prescindere da luogo e stabilimento in cui esse sono detenute su ordine di un'autorità pubblica. A tal fine, il SPT riunisce attualmente 25 esperti provenienti dagli Stati firmatari e la segreteria è basata a Ginevra. Dopo una serie di sopralluoghi, il SPT trasmette allo Stato in questione delle raccomandazioni e ne monitora l'attuazione. Tra le principali innovazioni introdotte, l'OPCAT ha obbligato gli Stati firmatari a designare o a creare un *meccanismo nazionale di prevenzione* (MNP), garantendone lo statuto legale indipendente e le competenze, nonché le risorse finanziarie e di personale necessarie al suo funzionamento (artt. 17-20 OPCAT). Il mandato del MNP consiste nel compiere sopralluoghi ovunque si trovino persone private di libertà, con l'obiettivo di proteggerle da ogni forma di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Può inoltre esaminare qualsiasi nuova legislazione in materia di prevenzione della tortura e organizzare campagne o formazioni, nonché pubblicare documentazione. Il SPT sostiene e coopera attivamente con i meccanismi nazionali di prevenzione.

La Svizzera ha adottato la *Legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura* nel 2009; la *Commissione nazionale per la prevenzione della tortura* (CNPT) è stata creata l'anno successivo. Jean-Pierre Restellini, già responsabile del servizio medico dello stabilimento di *Champ-Dollon* a Ginevra e membro di lunga data del *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*, ne è stato il primo presidente; Alberto Achermann il secondo. La Commissione è composta di dodici membri e può avvalersi di esperti esterni. Nel 2018 la segreteria era composta di sei persone, per un totale di quattro posti a tempo pieno.

Sin dalla creazione della CNPT, la sua indipendenza funzionale e, in particolare, il suo statuto in diritto amministrativo, e quindi l'obbligo di rispettare le norme di bilancio dell'Amministrazione federale, sono stati criticati. Inoltre, sono stati considerati problematici sia il numero limitato di esperti, che portano a termine il loro mandato sotto forma di missioni occasionali, sia le scarse risorse umane della segreteria.

All'interno dell'ONU esistono altre convenzioni riguardanti la lotta per la prevenzione della tortura, per esempio la *Convenzione per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti*, adottata nel 1984 ed entrata in vigore nel 1987. La Svizzera ha ratificato la Convenzione nel 1986, ma non ha ancora portato a termine tutti i compiti che spettano a un paese che aggiunge nel Codice penale un articolo che condanna la tortura. Ogni quattro anni, il comitato di esperti, composto di dieci membri, esamina i rapporti periodici presentati dagli Stati firmatari della Convenzione sotto forma di dialogo costruttivo, efficace e rispettoso. La Svizzera si trova nell'ottavo ciclo di esame dei rapporti sulla prevenzione della tortura:

ha consegnato il rapporto nel luglio 2019 (Nazioni Unite, Comitato contro la tortura), il quale, a causa della pandemia di COVID-19, sarà esaminato nel corso del 2021.

Nel periodo trascorso tra l'adozione della Convenzione e la sua entrata in vigore, nel 1985 l'Assemblea generale decise di nominare un *Relatore speciale* del Segretario generale, incaricato di esaminare tutte le questioni attinenti alla tortura. Il mandato del Relatore speciale è stato rinnovato regolarmente; l'ultimo rinnovo risale al 2017 e, dalla fine del 2016, il posto è occupato dallo svizzero Nils Melzer. Il Relatore speciale è incaricato di occuparsi di tutti i paesi, indipendentemente dal fatto che abbiano ratificato o meno la Convenzione. Può intervenire in difesa di persone che sostengono di essere state vittime di tortura, organizzare sopralluoghi nei diversi paesi al fine di chiarire i fatti e sottomettere rapporti annuali sulle proprie attività al Consiglio per i diritti umani o all'Assemblea generale.

Varie altre convenzioni dell'ONU o internazionali vietano ogni forma di tortura e di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. La Svizzera ha aderito a tutti questi strumenti.

Oltre all'OPCAT, che ha istituito il SPT, e alle legislazioni nazionali che hanno dato vita ai MNP, dal 1987 all'interno del Consiglio d'Europa esiste la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti*; l'organo che ne sorveglia il rispetto è, dal 1989, il *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* (CPT). Quest'ultimo è incaricato di esaminare, per mezzo di sopralluoghi, "il trattamento delle persone private di libertà allo scopo di rafforzare, se necessario, la loro protezione dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti" (art. 1 ETS 126). Il Comitato include al massimo un esperto per ogni paese firmatario e quindi, attualmente, i membri dovrebbero essere 47; essi svolgono il proprio mandato a titolo individuale, sono indipendenti e imparziali. Inoltre, il Comitato dispone di una segreteria composta di circa 20 professionisti¹. La Svizzera ha aderito alla Convenzione nel 1987 e l'ha ratificata nel 1988.

Infine, esistono altre organizzazioni con un mandato più limitato e attive in situazioni particolari. Il *Comitato internazionale della Croce Rossa* (CICR), il cui mandato è frutto delle Convenzioni di Ginevra, è incaricato di proteggere le persone private di libertà in caso di guerre convenzionali, in paesi in preda a conflitti, disordini o tensioni interni. Attualmente, alla luce dei conflitti o dei disordini interni che si protraggono in molte regioni del mondo, il CICR interviene nelle prigioni di oltre un centinaio di paesi.

Alcune organizzazioni non governative, come l'*Associazione per la prevenzione della tortura* (APT) – organismo all'origine delle convenzioni europee e internazionali contemporanee –, svolgono attività complementari sia al CPT sia al SPT, spesso a sostegno degli MNP. L'APT mobilita gli Stati e la società civile in favore della prevenzione, accompagna i partner sul campo e contribuisce a proteggere i diritti di tutte le persone private di libertà. Un'altra ONG, l'*Organizzazione mondiale contro la tortura* (OMCT), anch'essa basata a Ginevra, riunisce organizzazioni (attualmente può contare su circa 300 affiliati) che lottano

¹ Per una visione d'insieme del CPT cfr.: Bicknell, Christine; Evans, Malcolm e Morgan, Rod. (2018). *Preventing Torture in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

contro la tortura, la detenzione arbitraria, le esecuzioni sommarie e le sparizioni forzate. È attiva in particolare quando si tratta di lanciare appelli urgenti per casi individuali.

**Attività delle
organizzazioni
internazionali in
Svizzera**

Il *Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* (CPT) ha effettuato la prima visita in Svizzera nel 1991, tornando poi negli anni 1996, 2001, 2003, 2007, 2011 e 2015. I rapporti concernenti le visite sono stati tutti pubblicati insieme alle risposte fornite dalla Svizzera.

Il rapporto con il maggiore impatto sul sistema carcerario è stato quello della prima visita. In questo rapporto veniva espressa una critica generale dello stato delle prigioni distrettuali, regionali e cantonali, che erano vetuste, con celle troppo piccole e non avevano spazi adeguati per l'ora d'aria o le visite. La critica, giustificata, ha portato, tra il 1995 e il 2015, a una profonda modernizzazione del sistema carcerario svizzero. Anche il trasporto dei detenuti da uno stabilimento all'altro era considerato indegno: veniva infatti organizzato in furgoni postali privi di spazi adeguati, senza servizi igienici e senza accompagnamento. Nel 2000 è stato creato il *Jailtrain*, un apposito sistema di trasporto ferroviario che ha sostituito i furgoni postali.

In tre occasioni i visitatori del CPT hanno chiesto un intervento immediato: le prime due volte all'interno di centri di accoglienza per migranti – inizialmente in termini piuttosto generici (2002), poi per via del trattamento riservato ai minori (2007) – e la terza volta per le risorse supplementari per il MNP svizzero (2011).

I rapporti del CPT menzionano con regolarità i maltrattamenti inflitti dagli agenti di polizia, soprattutto nel cantone di Ginevra. I membri di varie delegazioni hanno più volte preso atto di accuse di eccessivo uso della forza durante l'arresto, soprattutto nei confronti di stranieri. Il CPT ha criticato anche l'uso di servizi sanitari speciali per il recupero di ovuli di droga nel centro di detenzione della polizia di Zurigo. La qualità delle condizioni detentive nelle celle di polizia è stata, in un primo momento, considerata scarsa; in seguito, però, non è più stata oggetto di critiche.

Al CPT sono giunte pochissime accuse di maltrattamenti nelle prigioni svizzere, mentre il sovraffollamento è stato denunciato regolarmente, soprattutto nel caso della prigione di *Champ-Dollon*.

I visitatori del CPT hanno constatato che, spesso, i migranti venivano trattati in maniera poco consona. Nel 2003 e nel 2011, il CPT aveva reso visita a migranti che, anziché essere alloggiati all'interno di centri di accoglienza, si trovavano in stato di detenzione, una soluzione ritenuta inadatta. Le procedure di espulsione dei migranti e degli stranieri indesiderabili hanno attirato particolare attenzione, poiché i visitatori avevano ricevuto segnalazioni di trattamenti degradanti (minacce, perquisizioni corporali inadeguate, ricorso eccessivo all'immobilizzazione forzata durante il trasporto).

Nonostante abbia ratificato l'OPCAT nel 2009, la Svizzera ha ricevuto la prima visita del *Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura* (SPT) solo nel gennaio 2019. Il comunicato stampa dif-

fuso nel febbraio 2019 non era particolarmente eloquente per quanto riguarda le osservazioni effettuate e le raccomandazioni emesse. Poiché bisogna aspettare che il rapporto venga redatto dal SPT e che la Svizzera risponda, è probabile che i documenti non saranno disponibili prima della metà del 2021.

**Attività
dell'organizzazione
nazionale**

In Svizzera, la *Commissione nazionale per la prevenzione della tortura* (CNPT) è stata istituita nel 2010. Sin dall'inizio, la Commissione ha organizzato il proprio giro di visite nelle varie categorie di stabilimenti di privazione di libertà, definendo i seguenti assi prioritari d'osservazione:

- Misure di privazione ai sensi del diritto penale:
 - reparti di alta sicurezza (2013-2014);
 - detenzione di polizia e procedura penale (2014-2015);
 - esecuzione di misure terapeutiche (2014-2016);
 - detenzione preventiva (2014-2015);
 - minori oggetto di sanzioni penali (2014-2015);
 - servizi medici e presa in carico medica (2017-2018).
- Misure di privazione ai sensi del diritto civile:
 - esecuzione di misure ai sensi del diritto civile (2017-2018);
 - misure per i giovani (2014-2015);
 - migrazione;
 - centri di registrazione e procedura e centri d'accoglienza federali (2013-2014, monitoraggio regolare dal 2017);
 - carcerazione amministrativa (2012, 2017);
 - esecuzione di rinvii, rimpatri per via aerea (permanente).

Ogni anno la CNPT visita dai 10 ai 20 stabilimenti di privazione di libertà o di collocamento forzato; inizialmente si dedica soprattutto ai luoghi destinati alle persone detenute e alle loro condizioni di detenzione e, in seguito, verifica che le raccomandazioni vengano applicate. L'attenzione, in un primo momento focalizzata sugli stabilimenti di detenzione preventiva e d'esecuzione delle pene, si è poi spostata sulle strutture di ricezione delle persone migranti e, ultimamente, sulle istituzioni chiuse che accolgono persone affette da turbe mentali o costrette a letto.

I cambiamenti scaturiti dal monitoraggio realizzato dalla CNPT da otto anni a questa parte riguardano soprattutto il regime di detenzione preventiva e, in misura minore, quello di carcerazione amministrativa. I due regimi sono stati considerati troppo severi, come già segnalato da avvocati e ricercatori; in vari stabilimenti sono attualmente in corso dei cambiamenti. Lo stesso vale per l'importanza accordata alla sicurezza nei reparti di alta sicurezza, in cui una riorganizzazione dovrebbe consentire di pianificare il trasferimento delle persone detenute in una sezione normale. La CNPT ha inoltre affrontato con successo vari aspetti che possono essere considerati degradanti legati al trattamento dei detenuti (p. es. inutili perquisizioni corporali).

Cooperazione tra organizzazioni

Verso la metà del 2018, il CPT e il SPT hanno concluso un protocollo d'accordo che definisce un insieme di misure di coordinazione e di rafforzamento delle relazioni reciproche per quanto riguarda le loro attività in Europa. Si tratta di scambiare informazioni sui programmi di visita e di riflettere su metodi di accompagnamento comuni. Dal canto suo, il SPT mira a rafforzare la propria azione di sostegno in favore dei meccanismi nazionali di prevenzione; intende potenziare le proprie attività nei paesi in cui il CPT si trova in una certa impasse, proponendo un intervento comune, al livello più alto, per attuare le raccomandazioni fatte agli Stati firmatari. Tra questi due organismi e l'APT i legami sono molto stretti, mentre lo sono molto meno con il CICR, che però, nel campo della prevenzione della tortura, dispone di un mandato particolare e di un margine d'azione molto più importante rispetto a tutte le altre organizzazioni.

Conclusione

Al giorno d'oggi, le organizzazioni per la prevenzione della tortura – nazionali, europee o internazionali – in generale, salvo rare eccezioni, sono ben accette. Beneficiano di un pubblico e di un'attenzione sempre maggiore. Viene loro riconosciuto, quanto meno in Europa, il diritto di visita nei luoghi di privazione della libertà. Eppure, non tutti gli Stati firmatari sono del tutto consapevoli delle conseguenze derivanti dalla ratifica delle diverse convenzioni: non si tratta infatti solamente di accettare le visite degli esperti, ma anche di applicare le loro raccomandazioni. Le attività di prevenzione inerenti ai diritti umani sono, forse, quelle coronate da maggiore successo in termini di abolizione della tortura e dei maltrattamenti. Quanto meno in Europa, infatti, questi ultimi sono diventati più rari, sia negli stabilimenti penitenziari, sia negli istituti psichiatrici, sia nei centri per minori. Tuttavia, anche in Svizzera si possono ancora costatare regolarmente condizioni di detenzione che implicano un trattamento degradante o inumano. È nei momenti di crisi che la vigilanza deve essere massima, per esempio per quanto riguarda il trattamento di migranti in situazione illegale, proprio quando la pressione populista può condurre le autorità ad adottare soluzioni radicali e gli agenti che le rappresentano ad abusare della forza. Nessuna istituzione è immune da logiche di violenza, da derive temporanee o di lunga durata: per questo motivo le organizzazioni per la prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti rimarranno necessarie finché esisteranno le istituzioni coercitive.

15. QUALE FUTURO PER LA PRIGIONE?

L'obiettivo di questo studio sull'universo penitenziario svizzero è quello di affrontare la questione relativa alle varie forme della privazione della libertà, ai luoghi in cui essa viene eseguita, ai regimi detentivi praticati, nonché di interrogarsi sulla funzione e l'impatto del carcere. Mentre i giuristi trattano le disposizioni legali e le relative interpretazioni – generalmente con un certo distacco dalla realtà pratica – e gli esperti del settore descrivono l'applicazione della privazione della libertà senza collocare le proprie riflessioni in un contesto teorico, la presente opera segue un approccio criminologico. Quest'ultimo è volto ad analizzare la realtà carceraria, la popolazione penitenziaria, la quotidianità in prigione e il fenomeno della recidiva. Allo stesso tempo, questa riflessione è il frutto del tentativo di esaminare, mediante statistiche pertinenti, l'impatto provocato dalle riforme apportate di recente a diverse leggi, partendo dal Codice penale e dalla Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, passando per la revisione del diritto in materia di protezione degli adulti.

La prigione resta un tema di attualità: la mole di dati statistici assume una portata sempre maggiore e sempre più spesso vengono compiuti studi su aspetti particolari; tuttavia, nel complesso, l'universo penitenziario (funzionamento e ruolo nella società) continua a essere decisamente poco conosciuto, anche all'interno dei luoghi e degli ambienti che orbitano attorno alla privazione della libertà. Ancora oggi la storia, le tendenze, la funzione sociale e le cifre relative al settore penitenziario non vengono sufficientemente prese in considerazione, nemmeno dal personale dirigente o d'inquadramento degli stabilimenti penitenziari. Troppi, infatti, giudicano la prigione partendo dal contesto limitato del proprio ambito pratico di attività, senza considerare il sistema nel suo insieme.

Sono pochissimi i lavori di sintesi accessibili e comprensibili anche ai profani. La presente opera intende colmare questa lacuna. Tuttavia, le analisi relative alle strutture, al funzionamento e al ruolo del sistema penitenziario svizzero – per quanto riguarda dimensione storica, sociale e legale – sono ancora in fase embrionale. Questo aspetto risulta storicamente paradossale: proprio nel momento in cui è iniziata l'analisi della realtà penitenziaria svizzera, l'importanza penale e sociale attribuita al carcere è cominciata a diminuire. Infatti, considerando sia il numero di posti di detenzione disponibili (220 posti ogni 100.000 abitanti nel 1900; 86 nel 2020) sia la proporzione della popolazione penitenziaria (140 detenuti ogni 100.000 abitanti nel 1900; 80 nel 2020), si può osservare che il ricorso alla privazione della libertà tende a calare. La stessa dinamica è ravvisabile nel periodo di riferimento (centovent'anni) analizzando la percentuale della popolazione maschile residente in Svizzera che finisce in prigione: a inizio secolo si aggirava attorno al 20% (Fink e Schulthess 1995), mentre negli anni Ottanta risultava solamente del 10% (Killias e Aeschbacher 1988). Nel 2015 risultava verosimile che solo il 2% degli uomini residenti in Svizzera sarebbero stati incarcerati almeno una volta nel corso della loro esistenza (Fink 2017). Così, per gli abitanti di questo paese la prigione diventa un luogo legato al passato, statisticamente irrilevante. Al contrario, per molti migranti e stranieri non residenti il carcere è diventato un luogo di passaggio, in

genere di breve durata. Due terzi delle persone collocate in detenzione preventiva non risiedono in Svizzera; in esecuzione delle pene, invece, i non residenti rappresentano quasi la metà dei detenuti. Oggigiorno la prigione diventa sempre più spesso lo strumento con cui regolamentare i flussi migratori, utilizzato per punire comportamenti che per la popolazione residente comportano l'applicazione di una semplice multa. Il carcere serve inoltre a garantire il rinvio degli stranieri indesiderabili nel loro paese di origine.

L'analisi sociologica, criminologica e storica della privazione della libertà, dei luoghi destinati alla detenzione e del diritto penale ha ancora molto da insegnare per quanto riguarda, da un lato, le scelte in materia di politica penale e criminale e, dall'altro lato, la visione – spesso distorta – che la società nutre nei confronti dell'efficacia della prigione. I ricercatori che operano in questo campo hanno il dovere di contribuire ad apportare le conoscenze necessarie per frenare, persino contrastare, i tentativi di fare ritorno a politiche criminali appartenenti a un'epoca passata, in cui affonda le proprie radici la revisione del diritto sanzionatorio del 2012. Ad eccezione degli autori di reati particolarmente gravi, per la maggioranza dei casi la prigione e la reclusione risultano sempre più superate: occorre progredire verso soluzioni alternative.

16. PANORAMICA FOTOGRAFICA

PANORAMICA FOTOGRAFICA: SVIZZERA

**Justizvollzugsanstalt
Lenzburg, AG**

Stabilimento
penitenziario

© JVA Lenzburg, Chris
Harder





**Justizvollzugsanstalt
Lenzburg, AG**

Stabilimento
penitenziario, centrale
operativa

© Peter Schulthess,
prison.photography





**Justizvollzugsanstalt
Lenzburg, AG**

Stabilimento
penitenziario, ala interna

© Peter Schulthess,
prison.photography

Nella pagina seguente:
cella arredata come nel
1864 e nel 2014

© IMAG, René Röheli







Nella pagina precedente:
**Justizvollzugsanstalt
Lenzburg,
Zentralgefängnis, AG**

Veduta dall'alto e veduta
di un corridoio

© JVA Lenzburg, Chris
Harder

**Kantonales
Untersuchungs-
gefängnis Klosterhof,
SG**

Prigione per la detenzione
preventiva

© Daniel Fink





Nella pagina precedente:

Prison de Porrentruy, JU

© Daniel Fink

**Prison de Bois-Mermet,
Lausanne, VD**

© arcfoto. Jean-Bernard
Sieber

**Établissement de
détention
La Promenade,
La Chaux-de Fonds, NE**

© Peter Schulthess,
prison.photography



**Stabilimenti
penitenziari del cantone
Ginevra a Puplinge**

In alto a sinistra:
**Établissement fermé de
Curabilis**

Al centro:
**Prison de Champ-
Dollon**

In basso a sinistra (dietro
gli alberi):
**Établissement de
détenition administrative
de Favra**

A destra (veduta
parziale):
**Établissement fermé de
La Brenaz**

© République et canton
de Genève





**Établissement fermé de
La Brenaz, Puplinge,
GE**

© République et canton
de Genève



**Prison de la Tuilière,
Lonay, VD**

© Googleview



**Justizvollzugsanstalt
Pöschwies, Regensdorf,
ZH**

© ETH Zürich e-pics.
Dieter Enz





**Justizvollzugsanstalt
Grosshof, Kriens, LU**

© Googleview

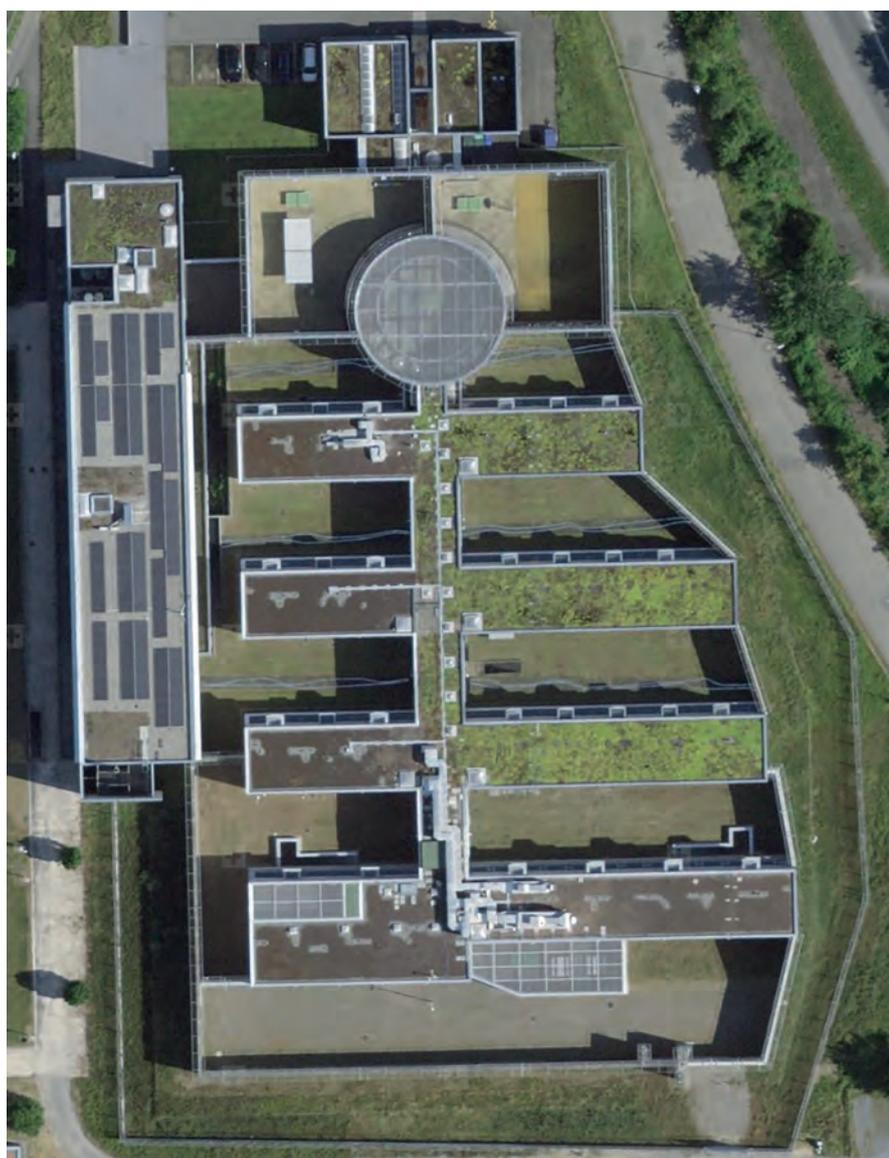
Nella pagina seguente:

Prison de Sion, VS

© Peter Schulthess,
prison.photography

Gefängnis MuttENZ, BL

© Peter Schulthess,
prison.photography





Justizvollzugsanstalt Deitingen, SO

Veduta dall'alto

© Googleview

Nella pagina seguente:
edificio A e uno degli
spazi comuni

© Peter Schulthess,
prison.photography





Établissement fermé de Curabilis, Puplinge, GE

Veduta interna

© République et canton
de Genève

Nella pagina seguente:
una cella

© Peter Schulthess,
prison.photography





**Kantonale Strafanstalt
Saxerriet, Salez, SG**

© KSA Saxerriet, SG





**Kantonale Strafanstalt
Saxerriet, Salez, SG**

Cella

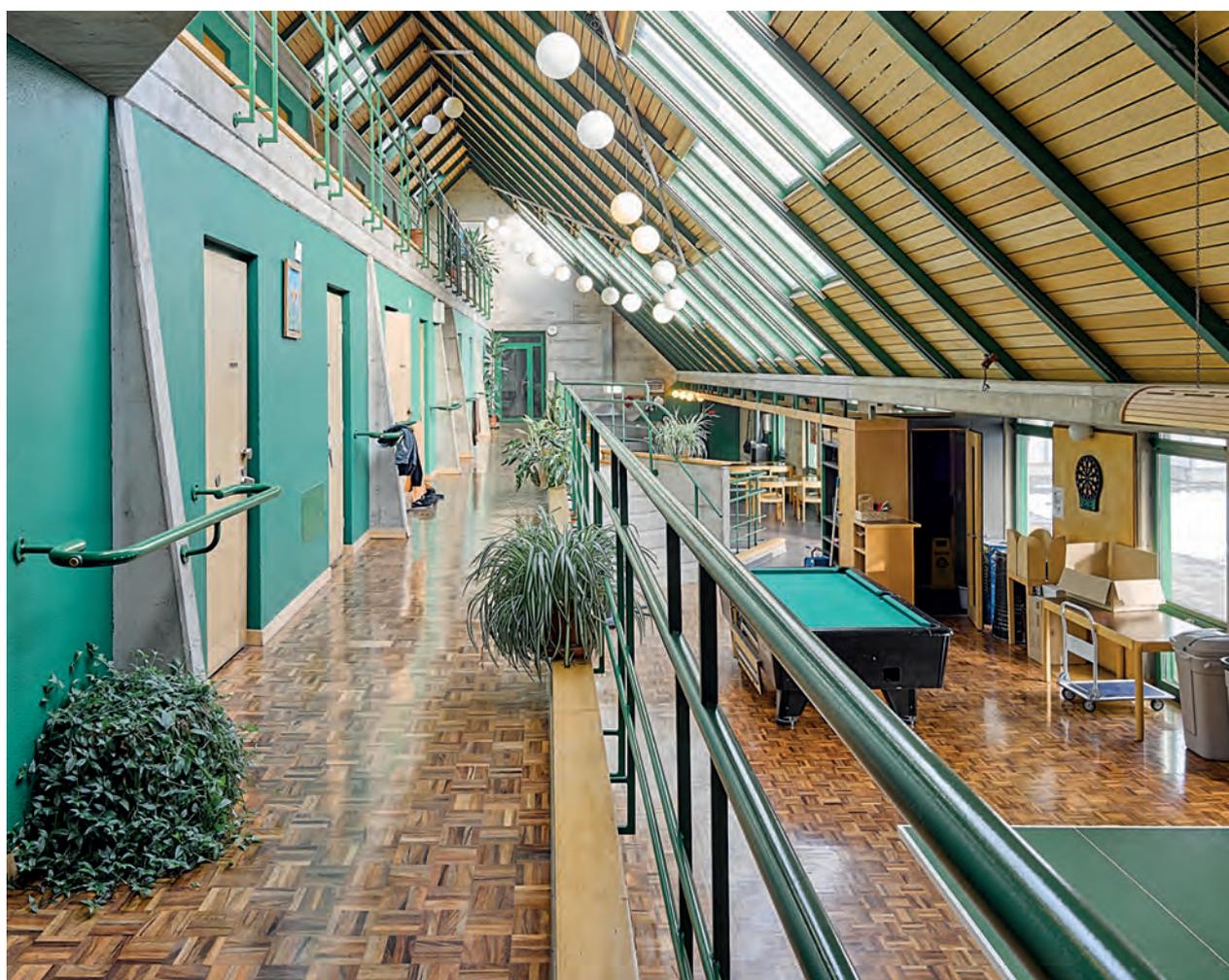
© KSA Saxerriet, SG



**Justizvollzugsanstalt
Witzwil, Gampelen, BE**

Spazio comune
all'interno dei padiglioni
abitativi

© Peter Schulthess,
prison.photography



**Justizvollzugsanstalt
Cazis Tignez, GR**

© Peter Schulthess,
prison.photography







Nella pagina precedente:

**Établissement du
Simplon, Lausanne, VD**

© Daniel Fink

**Établissement
concordataire de
détention administrative
de Frambois, Vernier, GE**

© Peter Schulthess,
prison.photography

**Flughafengefängnis
Zürich-Flughafen, ZH**

© Peter Schulthess,
prison.photography



Jailtrain

Veduta interna e vedute esterne

© Peter Schulthess,
prison.photography



PANORAMICA FOTOGRAFICA: TICINO

Penitenziario di Lugano (1871-1968)

Veduta dello stabilimento,
inserito nel contesto
urbano; sullo sfondo
l'edificio del Ministero
pubblico, costruito più
tardi.

© Archivio di Stato del
Cantone Ticino, Fondo
Liliana Holländer, 1969



Carcere pretoriale di Locarno (1910-2001)

Edificio amministrativo in cui hanno sede il Ministero pubblico e le aule dei tribunali. Comprende anche un posto di polizia e, nei sotterranei, fino al 2001 alcune celle per la detenzione di polizia e la detenzione preventiva. Le stesse strutture carcerarie esistevano anche a Bellinzona, Mendrisio e Lugano. Proprio a Lugano sono state recentemente riaperte quattro celle di questo tipo.

© Archivio di Stato del Cantone Ticino, Fondo Ernesto e Max Büchi, 1936-1941

Carcere pretoriale di Mendrisio (1913-2006)

© Archivio di Stato del Cantone Ticino, Fondo Ufficio cantonale proiezioni luminose, 1925-1933



**Strutture carcerarie,
Cadro**

A sinistra:
Carcere penale La
Stampa (aperto nel 1968)

A destra:
Carcere giudiziario La
Farera (aperto nel 2006)

© tipress, Francesca
Agosta



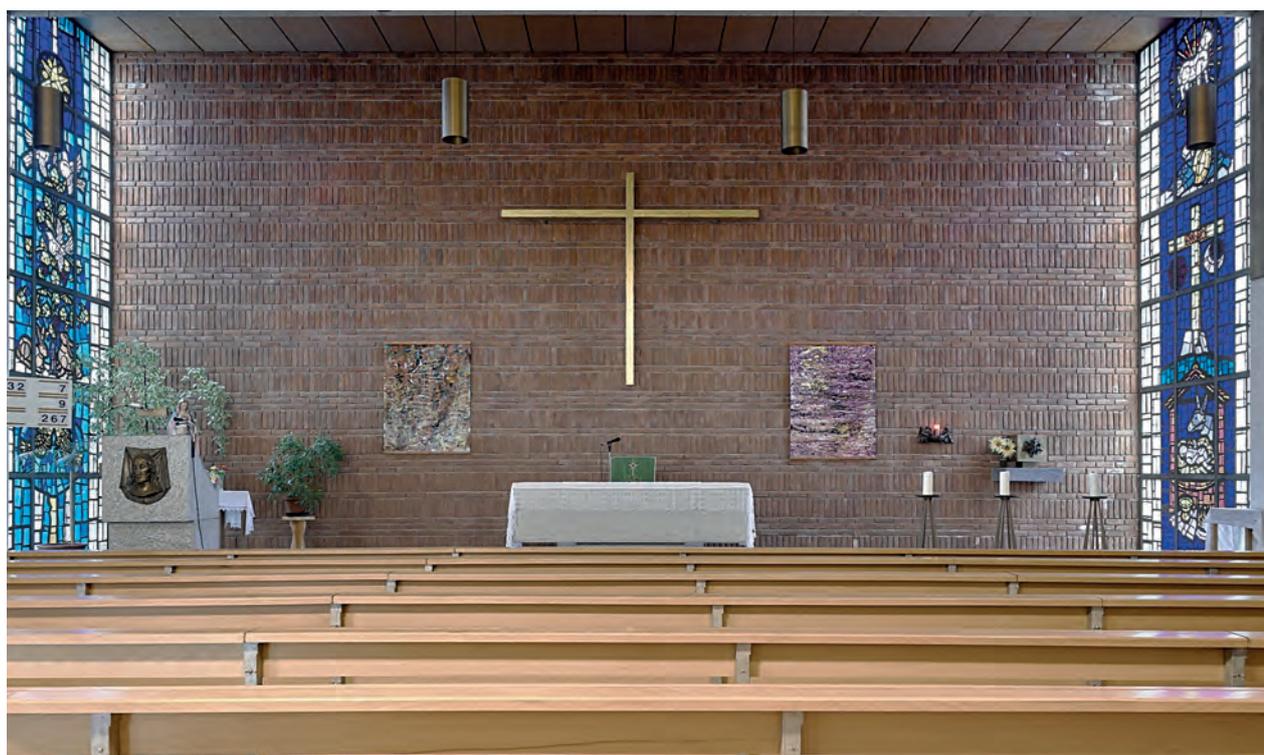


**Strutture carcerarie,
Cadro: Carcere penale
La Stampa**

Interno di una cella.
Le celle, di piccole
dimensioni già all'epoca
in cui fu aperto il carcere,
oggi non soddisfano più
gli standard minimi in
termini di spazio. Urge la
costruzione di un nuovo
edificio.

In basso:
interno della chiesa; le
vetrate sono protette.

© Peter Schulthess,
prison.photography



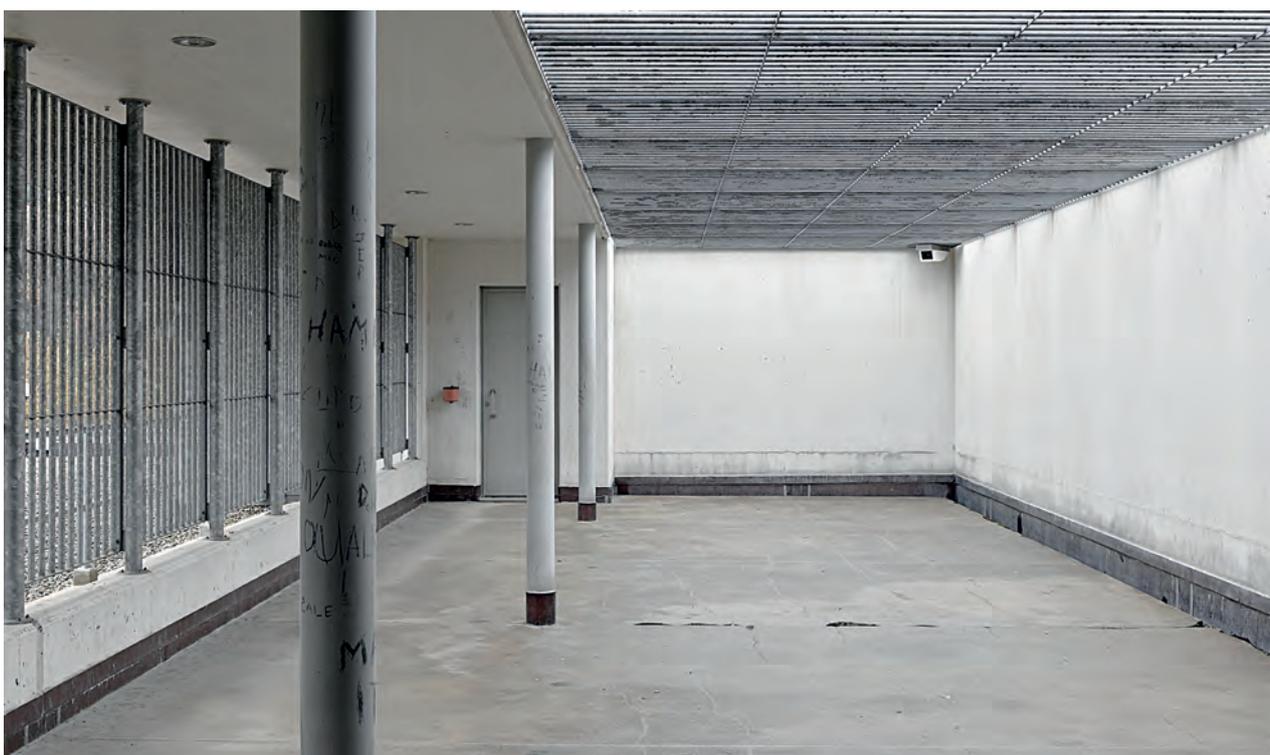


**Strutture carcerarie,
Cadro: Carcere
giudiziario La Farera**

A seguito della chiusura delle vecchie carceri pretoriali, la struttura ospita gli imputati collocati in detenzione preventiva.

In basso: come in altri edifici costruiti nello stesso periodo, in questo stabilimento gli spazi adibiti all'ora d'aria sono interamente integrati nella struttura, spesso spogli e senza vista sull'esterno.

© Peter Schulthess,
prison.photography



**Strutture carcerarie,
Cadro: Sezione aperta
Lo Stampino (aperta nel
1992)**

Situata nei pressi del Carcere penale, questa struttura consente di gestire la transizione verso la vita in libertà.

© Marco Abram



**Strutture carcerarie,
Torricella-Taverne:
Carcere aperto
Naravazz**

Di dimensioni modeste, l'edificio è stato aperto nel 1992 come stabilimento per giovani adulti. È diventato una struttura a regime aperto nel 2006 ed è stato chiuso nel 2017.

© tipress, Davide Agosta



ALLEGATO 1. GLOSSARIO

Il seguente glossario contiene le nozioni giuridiche, criminologiche e statistiche essenziali utilizzate in quest'opera per analizzare il sistema penitenziario svizzero.

Diritto penale

Reato	Violazione di una legge dello Stato, punita con l'irrogazione della pena. I reati definiti dal Codice penale sono divisi in tre categorie secondo la gravità del reato stesso e la comminatoria della pena: crimini e delitti (art. 10 CP) e contravvenzioni (art. 103 CP).
-------	---

Le varie forme di privazione della libertà

Carcerazione	Termine generico per qualsiasi forma di privazione della libertà, sinonimo di Detenzione.
Carcerazione amministrativa in vista di estradizione	Forma di privazione della libertà che mira a tenere a disposizione della giustizia una persona ricercata da un paese terzo, disciplinata dal diritto internazionale e dalle convenzioni tra Stati.
Carcerazione amministrativa in vista di rinvio coatto	Forma di privazione della libertà prevista con l'obiettivo di poter decidere ed eseguire il rinvio coatto di una persona dichiarata indesiderabile in Svizzera (LStrI). In questa analisi è definita Detenzione in vista d'espulsione.
Carcerazione di sicurezza	Forma di privazione della libertà disposta in corso di giudizio per tenere una persona a disposizione della giustizia (CPP).
Carcerazione preventiva	V. Detenzione preventiva.
Detenzione	Termine generico per qualsiasi forma di privazione della libertà, sinonimo di Carcerazione.
Detenzione di polizia	Forma di privazione della libertà (arresto provvisorio) definita dal Codice di procedura penale (CPP) a opera della polizia nei confronti di una persona in presenza di gravi indizi che questa abbia commesso un crimine o un delitto.
Detenzione in vista d'espulsione	V. Carcerazione amministrativa in vista di rinvio coatto.
Detenzione preventiva	Ogni forma di detenzione effettuata prima della pronuncia della sentenza: detenzione di polizia, detenzione preventiva in senso stretto (disposta dal giudice dei provvedimenti coercitivi), carcerazione di sicurezza, esecuzione anticipata della pena.

Esecuzione anticipata di una pena detentiva	Forma di privazione della libertà che può essere concessa agli imputati prima della pronuncia della sentenza; contempla maggiori diritti rispetto alla detenzione preventiva.
Esecuzione di una misura	Forma di privazione della libertà finalizzata al trattamento di una turba mentale o di una dipendenza collegata al reato commesso, di durata indeterminata ma sottoposta a regolare esame.
Esecuzione di una pena detentiva o di una pena detentiva sostitutiva	Forma di privazione della libertà finalizzata all'esecuzione di una sanzione di durata determinata o di una sanzione sostitutiva.
Internamento, internamento a vita	Due forme di privazione della libertà di lunga durata che sono disposte per motivi di sicurezza nei confronti di una persona condannata.
Lavoro esterno, lavoro e alloggio esterni	Forma di privazione della libertà prevista durante l'esecuzione di una pena che consente alla persona detenuta giunta a fine pena di lavorare e di alloggiare al di fuori dello stabilimento penitenziario.
Ricovero a scopo di assistenza	Chiamato "privazione della libertà a scopo di assistenza" (art. 397a sgg. CC) fino al 2012; misura sanitaria volta a dispensare cure in uno stabilimento psichiatrico e, occasionalmente, in uno stabilimento di privazione della libertà.
Semiprigionia	Forma d'esecuzione di una pena detentiva della durata massima di un anno. "Il detenuto continua a svolgere il suo lavoro o la sua formazione od occupazione fuori del penitenziario, ma vi trascorre il tempo di riposo e il tempo libero." (art. 77b cpv. 2 CP).

Sanzioni, iter della privazione della libertà e statistiche

Assistenza riabilitativa	Decisione di un'autorità giudiziaria che impone alla persona condannata con la condizionale o liberata di farsi accompagnare per un certo periodo di tempo, in generale durante il periodo di prova.
Detenuti (effettivo)	Numero di detenuti calcolato in un determinato giorno di riferimento o in media annua secondo le varie forme di detenzione.
Detenzione computata nella sentenza	Durata della detenzione effettuata prima della pronuncia della sentenza detratta dalla pena.
Detenzione preventiva o esecuzione della pena con sorveglianza elettronica (<i>electronic monitoring</i>)	Forma di privazione della libertà imposta in corso di giudizio o in esecuzione di una pena o di parte di essa (almeno metà), durante la quale la persona che sconta la pena è sorvegliata con mezzi di comunicazione moderni.

Durata del soggiorno in detenzione / Durata del lavoro eseguito / Durata della sorveglianza	Calcolo del tempo che una persona condannata ha effettivamente trascorso in detenzione, a lavorare o sotto sorveglianza elettronica. Espresa in durata media o mediana, se non in categorie di durata.
Incarcerazione	Qualsiasi forma di collocamento in uno stabilimento di privazione della libertà. Nelle statistiche penitenziarie, in generale si opera una distinzione tra detenzione preventiva ed esecuzione delle pene; può essere conteggiata separatamente per tutte le forme di detenzione.
Lavoro di pubblica utilità	Prima della revisione del diritto sanzionatorio del 2007 era una forma d'esecuzione di una pena detentiva senza la condizionale; in seguito alla revisione era una sanzione che prevedeva l'imposizione di un massimo di 180 aliquote giornaliere. Dal 2018 è tornata a essere una forma d'esecuzione di una pena detentiva.
Liberazione	Qualsiasi forma di scarcerazione da uno stabilimento penitenziario; sancisce la fine del soggiorno in carcere.
Liberazione condizionale	Forma di scarcerazione da uno stabilimento d'esecuzione di pene o misure dopo che sono stati scontati i due terzi della pena o, nel caso della misura, in funzione dello stato di salute della persona.
Pena detentiva	Sanzione prevista nel sistema penale svizzero compresa tra tre giorni e vent'anni di detenzione. Viene ordinata a vita nel caso in cui la legge lo preveda esplicitamente (cinque reati specifici). Può essere pronunciata con o senza la condizionale e, in virtù della revisione del 2007, con la condizionale parziale. Tra il 2007 e il 2017, il Codice penale conteneva disposizioni più restrittive per pronunciare pene con e senza la condizionale fino a sei mesi.
Pena detentiva sostitutiva	Per le pene pecuniarie, il lavoro di pubblica utilità e le multe, il giudice stabilisce una pena detentiva sostitutiva nel caso in cui la pena pecuniaria non sia corrisposta, il lavoro non sia svolto o la multa non sia pagata.
Pena pecuniaria	Sanzione contemplata nel sistema penale svizzero a partire dal 2007 che prevede il pagamento da una a 360 aliquote giornaliere. Poteva essere pronunciata con o senza la condizionale o con la condizionale parziale. Dal 2018 l'importo massimo è stato ridotto a 180 aliquote giornaliere e la condizionale parziale è stata abolita.
Periodo di prova	Periodo di tempo stabilito dall'autorità giudiziaria in presenza di condizionale o di liberazione condizionale; generalmente queste decisioni impongono alla persona condannata l'obbligo di essere seguita dall'assistenza riabilitativa.

Tempo di pena da scontare	Il tempo di pena da scontare è fissato nella sentenza; tuttavia, il periodo effettivo da scontare spesso cambia in funzione di una conversione di multe, di una pena sostitutiva, del tempo già trascorso in detenzione preventiva o carcerazione di sicurezza oppure della revoca della condizionale; inoltre, parte di questo tempo può eventualmente essere dedotta in virtù di una liberazione condizionale.
---------------------------	--

Le istituzioni

Centro di esecuzione delle misure	Stabilimento con livello di sicurezza elevato per il trattamento terapeutico stazionario dei disturbi mentali o delle dipendenze.
-----------------------------------	---

Carcere distrettuale, regionale, cantonale o centrale	Luogo d'esecuzione della detenzione di polizia, della detenzione preventiva, della carcerazione di sicurezza, delle pene detentive di breve durata e dell'esecuzione anticipata della pena.
---	---

Centro di detenzione amministrativa (in vista d'espulsione)	Stabilimento con livello di sicurezza elevato finalizzato a obbligare gli stranieri a lasciare il territorio o in vista d'espulsione (LStrI).
---	---

Luogo di detenzione	Termine generico per indicare qualsiasi stabilimento di privazione della libertà.
---------------------	---

Ospedale psichiatrico (sezione chiusa o aperta)	Stabilimento di tipo sanitario per la cura delle malattie mentali in cui sono curate anche persone condannate a una misura terapeutica stazionaria o a un trattamento terapeutico ambulatoriale.
---	--

Prigione	Termine utilizzato come sinonimo di luogo di detenzione o di privazione della libertà.
----------	--

Servizio penitenziario	Ufficio cantonale dello Stato che racchiude i servizi di applicazione di pene e misure, di accompagnamento dei detenuti e di valutazione dei rischi.
------------------------	--

Stabilimento chiuso o aperto	Livello di sicurezza di una prigione o di una sezione di uno stabilimento riservato all'esecuzione delle pene.
------------------------------	--

Stabilimento d'esecuzione delle pene	Prigione riservata esclusivamente all'esecuzione delle pene e, se esistono sezioni speciali, delle misure, anche anticipate.
--------------------------------------	--

Stabilimento di privazione della libertà	Utilizzato come sinonimo di luogo di detenzione o di prigione.
--	--

Servizio di assistenza riabilitativa	Ufficio cantonale dello Stato incaricato di occuparsi delle persone sottoposte all'obbligo di essere seguite dall'assistenza riabilitativa.
--------------------------------------	---

Unità di vita	Luogo di vita comunitaria in cui i detenuti trascorrono la giornata (all'infuori del tempo trascorso negli atelier di produzione).
---------------	--

Analisi

Recidiva	Nuova condanna (ricondanna) o nuova entrata in prigione (reincarcerazione), dopo una precedente condanna o una liberazione da un'esecuzione di pena. È una nozione fondamentale per la valutazione dell'efficacia delle sanzioni a livello individuale, del sistema sanzionatorio o del sistema giudiziario nel suo insieme. Uno degli obiettivi della sanzione consiste nel ridurre la probabilità di recidiva di una persona condannata.
Valutazione dell'efficacia delle sanzioni	In virtù dei vari principi che disciplinano la fissazione della pena, la valutazione dell'efficacia delle sanzioni è statisticamente complessa. Uno dei metodi possibili prevede un confronto tra le pratiche sanzionatorie dei cantoni.

ALLEGATO 2. BREVE CRONOLOGIA DELLE REVISIONI DEL DIRITTO PENALE

Questa panoramica cronologica riporta le date principali delle revisioni delle leggi che hanno avuto un impatto sulla pratica della privazione della libertà. L'accento è posto sul Codice penale, considerata la sua importanza come legge di riferimento in materia di sanzioni.

Codice penale svizzero (CP)

1983	Il Consiglio federale incarica il Professor Hans Schultz di elaborare un avamprogetto di revisione del diritto sanzionatorio; l'avamprogetto in questione doveva consentire di ridurre il ricorso alla pena detentiva. Quest'ultima infatti era considerata una pena psicologicamente deleteria, socialmente stigmatizzante, una pena del tempo libero (<i>Freizeitstrafe</i>) anziché una pena detentiva (<i>Freiheitsstrafe</i>), costosa e non più efficace delle altre sanzioni esistenti.
1987	Creazione di un gruppo di esperti composto di trenta membri, tre sottocommissioni.
1990	Il lavoro di pubblica utilità come forma d'esecuzione delle pene detentive senza la condizionale può essere introdotto dai cantoni sotto forma di progetto pilota.
1993	Consultazione dei cantoni sul nuovo diritto sanzionatorio.
21.09.1998	Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile.
01.09.1999	Sei cantoni introducono il "braccialetto elettronico" come forma d'esecuzione delle pene senza la condizionale sotto forma di progetto pilota (BS, BL, BE, GE, VD, TI e, in seguito, SO).
13.12.2002	Adozione delle modifiche al Codice penale con, in particolare, l'introduzione delle aliquote giornaliere, della pena pecuniaria e del lavoro di pubblica utilità come pene principali.
08.02.2004	Votazione popolare in favore dell'internamento a vita di determinate categorie di autori di crimini particolarmente efferati.
24.03.2006	Adozione di provvedimenti correttivi in materia di sanzioni.
01.01.2007	Entrata in vigore del nuovo diritto sanzionatorio del 2002 e del 2006.
03.06.2009	Sessione straordinaria del Consiglio nazionale relativa all'inasprimento delle disposizioni penali.
04.03.2012	Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare, con lo scopo di reintrodurre la pena detentiva fino a sei mesi.

20.03.2012 Pubblicazione dello studio scientifico *Évaluation de l'efficacité de la révision de la partie générale du code pénal* sul sito dell'Ufficio federale di giustizia.

19.06.2015 Adozione delle modifiche del diritto sanzionatorio. Le pene pecuniarie restano prioritarie, ma sono allentate le condizioni che consentono di ordinare una pena detentiva di breve durata con o senza la condizionale (inferiore a sei mesi). Il lavoro di pubblica utilità torna a essere una modalità d'esecuzione di una pena detentiva di breve durata senza la condizionale. Il braccialetto elettronico è introdotto nel Codice penale come modalità d'esecuzione delle pene detentive senza la condizionale.

01.01.2018 Entrata in vigore delle modifiche del diritto sanzionatorio del 2015.

Codice di procedura penale svizzero (CPP)

21.12.2005 Messaggio del Consiglio federale concernente l'unificazione del diritto processuale penale in Svizzera, in sostituzione dei codici cantonali di procedura penale e dei codici federali.

05.10.2007 Adozione del Codice di procedura penale svizzero, che disciplina segnatamente la detenzione di polizia, la detenzione preventiva e la carcerazione di sicurezza.

01.01.2011 Entrata in vigore del Codice di procedura penale.

28.08.2019 Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice di procedura penale.

Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (secondo denominazione attuale)

22.12.1993 Messaggio del Consiglio federale sulla Legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

18.03.1994 Adozione della Legge federale concernente le misure coercitive in materia di diritto degli stranieri.

11.08.1999 Adozione dell'Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri.

16.12.2005 Adozione della nuova Legge federale sugli stranieri (LStr) – denominata in seguito Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) –, che include la revisione di alcune disposizioni relative alle misure coercitive, in particolare la possibile proroga a 18 mesi.

20.03.2008 Adozione della Legge sulla coercizione (LCoe). Disciplina i principi della coercizione di polizia e delle misure di polizia in caso di rinvio coatto.

01.01.2009	Entrata in vigore della LCoe.
------------	-------------------------------

2012	Il Consiglio federale affida le mansioni di controllo e d'esecuzione di rinvio ed espulsione alla Commissione nazionale per la prevenzione della tortura.
------	---

Codice civile (CC) – Diritto tutorio

28.06.2006	Messaggio del Consiglio federale concernente la modifica del Codice civile svizzero. Il messaggio comprende anche la riforma delle disposizioni relative al ricovero a scopo di assistenza.
------------	---

01.01.2013	Entrata in vigore del nuovo diritto di protezione degli adulti.
------------	---

Legge federale sulla circolazione stradale (LCStr)

20.10.2010	Messaggio del Consiglio federale concernente Via sicura, programma d'intervento della Confederazione volto ad aumentare la sicurezza stradale.
------------	--

15.06.2012	Adozione delle modifiche alla LCStr.
------------	--------------------------------------

01.01.2013	Entrata in vigore delle modifiche relative alle infrazioni gravi alle norme della circolazione (art. 90 cpv. 3 e cpv. 4 LCStr).
------------	---

ALLEGATO 3. DATI DI RIFERIMENTO RELATIVI ALLA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ

Principali indicatori, in Svizzera, dal periodo 1990-1999

		1990-1999	2000-2006	2007-2017	2018
Detenzioni computate		10.328	11.938	18.916	19.544
di cui detenzioni fino a 2 giorni	Ass.	3.654	5.107	13.014	15.001
	%	35	43	69	77
Pene detentive (PD) senza la condizionale		10.900	10.577	8.359	8.248
di cui PD di breve durata senza la condizionale	Ass.	8.340	9.653	5.977	6.235
	%	77	91	72	76
durata mediana delle PD senza la condizionale in numero di giorni ¹		49	42	90	75
Posti di detenzione		6.778*	6.551	7.008	7.456
per 100.000 abitanti		98*	90	88	88
Detenuti		5.243	5.568	6.466	6.972
per 100.000 abitanti		71	75	81	82
durata mediana del soggiorno in giorni		33	46	42	53
Tasso di occupazione %		77	85	92	94

¹ Per questo indicatore si presenta il dato relativo agli anni 1999, 2006, 2017, 2018.

Fonte: FHE e SUS, UST; dati contrassegnati da un asterisco: stime dell'autore

Principali indicatori, in Svizzera, in quattro paesi limitrofi e in quattro regioni o paesi europei di dimensioni paragonabili, nel periodo 2018-2019

	Svizzera	Germania	Austria	Francia	Italia	Portogallo	Scozia	Svezia	Serbia
Popolazione (milioni)	8,3	82,5	8,8	67,6	60,6	10,3	5,4	9,9	7,1
Detenuti	6.943	64.397	8.177	68.514	54.912	13.937	7.482	5.245	10.067
Tasso per 100.000 abitanti	83	78	93	101	91	135	138	53	142
Detenuti non condannati %	40	21	22	29	36	16	18	24	18
Donne detenute %	5	6	6	3	4	6	5	6	3
Detenuti stranieri %	71	37	51	22	34	17	4	31	3
Stabilimenti di detenzione	117	183	27	188	209	49	15	79	28
Posti di detenzione	7.343	73.471	8.805	58.476	50.062	12.600	7.876	6.228	9.459
Tasso di occupazione %	94	87	93	117	110	109	95	84	106

Fonte: World Prison Brief

ALLEGATO 4. FONTI

Bibliografia e sitografia

Aebersold, Peter. (2015). Jugendliche: wenig Freiheitsentzug. In Fink, Daniel e Schulthess, Peter M. (Hrsg.). *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis* (pp. 280-295). Bern: Stämpfli.

Brägger, Benjamin F. (2014). Massnahmenvollzug an psychisch kranken Straftätern in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 1.

Bührlen, Bernhard; McKernan, Simone e Harfst, Eva. (2017). *Symptombelastung, Freiheitsbeschränkende Massnahmen, Psychiatrie Erwachsene. Nationaler Vergleichsbericht, Messung 2016*. 10. Oktober, Version 1.1. Bern: ANQ.

Comitato internazionale della Croce Rossa. (2020). *Towards Humane Prisons*, Geneva: CICR.

Commissione nazionale per la prevenzione della tortura. (2010-2019). Rapporti delle visite. <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/publikationen/berichte-der-kontrollbesuche.html>.

Commissione nazionale per la prevenzione della tortura. (2010-2019). Rapporto di attività. <https://www.nkvf.admin.ch/nkvf/it/home/publikationen/taetigkeitsberichte.html>.

Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, Groupe technique “Monitoring des capacités de privation de liberté”. (2014-2018). Rapport relatif au relevé des données 2013-2017.

Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti. (2019). Statistiques COPMA 2018, état des enfants (nombre d'enfants soumis à des mesures de protection au 31.12.2018). www.copma.ch > Documentation > Statistiques.

Consiglio di Stato Repubblica e cantone Ticino. (2011 e 2020). *Rendiconto del Consiglio di Stato, 2010 e 2019. Allegato statistico*. Bellinzona.

Consiglio federale svizzero. (1998). Messaggio concernente la modifica del Codice penale svizzero (Disposizioni generali, introduzione e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, del 21 settembre 1998.

Dauru, Andreas. (2015). Freiheitsbeschränkende Massnahmen. ANQ-Symposium. https://www.anq.ch/fileadmin/redaktion/deutsch/20150904_SGPP_Symposium_FreiheitsbeschrMassnahmen_Zusammenzug.pdf.

Demartini, Luisella e Fink, Daniel. (2017). Carcere di ieri, di oggi e di domani. *k+a*, 3, *Dossier Gefängnisbauten*, 60-67.

Dursoe, Matthew R.; Cooper, Alexia D. e Snyder, Howard N. (2014). *Recidivism of Prisoners Released in 30 States in 2005: Patterns from 2005 to 2010*. Washington: BJS.

Dipartimento federale di giustizia e polizia. (2011). *Beschleunigungs-massnahmen im Asylwesen*. Bern: DFGP.

econcept (2012). *Evaluation der Wirksamkeit des revidierten AT-StGB*. Zürich: econcept.

Fink, Daniel. (2014). 150 Jahre Strafanstalt Lenzburg. Elemente eines Darstellungsmodells. *Traverse – Zeitschrift für Geschichte*, 1.

Fink, Daniel. (2015). Ausgang und Hafturlaub: Mangelnde Kenntnisse der Praxis in der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 1.

Fink, Daniel. (2017). Prison, architecture pénitentiaire et patrimoine carcéral. *k+a*, 3, *Dossier Gefängnisbauten*, 4-13.

Fink, Daniel. (2018). Pena pecuniaria, privazione della libertà e carcere nel cantone Ticino. *Dati*, 1, 85-93.

Fink, Daniel e Storz, Renate. (2013). Ausländer und Strafrecht – Analysen und Darstellungen in der öffentlichen Statistik. In Fink, Daniel; Kuhn, André e Schwarzenegger, Christian (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion* (pp. 85-100). Bern: Stämpfli.

Fink, Daniel e Schulthess, Peter M. (2015). *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis. Ein Handbuch zur Entwicklung des Freiheitsentzugs in der Schweiz*. Bern: Stämpfli.

Freytag, Thomas e Zermatten, Aimée H. (2019). Bedingte Entlassung aus dem Straf- und Massnahmenvollzug: sind die Praktiken gleich? In Fink, Daniel et al. (éd.), *Kriminalität, Strafrecht und Föderalismus*. Bern: Stämpfli.

Gassmann, Jürg. (2011). *Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei psychiatrischen Zwangseinweisungen in der Schweiz*. Winterthur.

Graf, Marc. (2008). Psychisch Kranke im schweizerischen Strafvollzug. In Tag, Brigitte e Hillenkamp, Thomas (Hrsg.), *Intramurale Medizin im internationalen Vergleich* (pp. 39-47). Hamburg: Springer.

Isenhardt, Anna; Hofstettler, Ueli e Young, Christopher. (2015). *Arbeiten im schweizerischen Justizvollzug*. Bern: Stämpfli.

Isenhardt, Anna. (2016). Disziplinarverstösse im schweizerischen Straf- und Massnahmenvollzug. *Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie*, 2.

Jewkes, Yvonne e Moran, Dominique. (2017). Prison architecture and design: perspectives from criminology and carceral geography. In Liebling, Alison; Maruna, Shadd e McAra, Lesley (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 6th ed. (pp. 541-561). Oxford: Oxford University Press.

Killias, Martin e Aeschbacher, Rudolf. (1988). Combien y a-t-il de Suisses qui ont connu la prison? *Kriminologisches Bulletin*, 14/1.

Koller, Christophe. (1998). *Die Gesundheit der Insassen in Schweizer Gefängnissen 1993. Resultate der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/1993*. Bern: BFS. (Statistik der Schweiz).

Longchamp, Claude. (2005). *Sans-papiers in der Schweiz*. Bern: gfs.

Ludewig, Revital; LaLlave, Juan e Gross-De Matteis, Bianca. (2013). Staatsanwälte zwischen Urteil und Vorurteil. Rechtlich legitime und nicht legitime Einflussfaktoren in Entscheidungen von Staatsanwälten. In Fink, Daniel; Kuhn, André e Schwarzenegger, Christian (Hrsg.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion* (pp. 145-164). Bern: Stämpfli.

Mandach, Laura D. von e Chatton, Marc. (2019). *Monitoring des capacités de privation de liberté. Connaissances spécialisées & Analyse*. Fribourg: CSCSP. <https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Bericht%20KM%2025.04.2019%20version%20finale%20FR.pdf>.

Moschetti, Karine et al. (2015). Disease profiles of detainees in the Canton of Vaud in Switzerland: gender and age differences in substance abuse, mental health and chronic health conditions. *BMC Public Health*, 15.

Morlok, Michael et al. (2015). *Les sans-papiers en Suisse en 2015*. Basel: B,S,S.

Nazioni Unite, Comitato contro la tortura. (2019). Eighth periodic report of Switzerland submitted under article 19 of the Convention under the simplified reporting procedure, due in 2019, received 16 July 2019. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fCHE%2f8&Lang=en.

Nosedà, John. (2013). Migration, criminalité et problèmes liés à la poursuite pénale dans un canton frontalier – le cas du Tessin. In Fink, Daniel; Kuhn, André e Schwarzenegger, Christian (éds.), *Migration, criminalité et droit pénal – Mythes et réalité* (pp. 229-240). Berne: Stämpfli.

Pieren, Denis. (2013). [Intervista]. Friburgo: CSCSP. https://www.skjv.ch/sites/default/files/documents/Denis_Pieren_it_0.pdf.

Repubblica e cantone Ticino. (2020). *Rendiconto del Consiglio della magistratura e del settore giudiziario, 2019. Allegato statistico*. Bellinzona.

Rieder, Jean-Pierre et al. (2010). Santé en milieu pénitentiaire : vulnérabilité partagée entre détenus et professionnels de la santé. *Revue médicale suisse*, 6, 1462-1465.

Schwarzenegger, Christian e Studer, David. (2013). Kriminalität nach Nationalität und Aufenthaltsstatus. Eine Analyse der Strafurteilsstatistik 1984-2011. In Fink, Daniel; Kuhn, André e Schwarzenegger, Christian (Eds.), *Migration, Kriminalität und Strafrecht – Fakten und Fiktion* (pp. 117-144). Bern: Stämpfli.

Società svizzera di psichiatria forense. <https://www.swissforensic.ch/> (2016).

Storz, Renate. (2017). *Évolution de la délinquance juvénile*. Neuchâtel: OFS. (Statistique de la Suisse).

Streng, Franz. (2007). Die Wirksamkeit strafrechtlicher Sanktionen – Zur Tragfähigkeit der Austauschbarkeitsthese. In Lösel, Friedrich; Bender, Doris e Jehle, Jörg M. (Hrsg.), *Kriminologie und wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik* (pp. 65-92). Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Terre des hommes. (2018). *État des lieux sur la détention administrative des mineur-e-s migrant-e-s en Suisse*. Lausanne: TDH.

Trechsel, Stefan. (1989). *Schweizerisches Strafgesetzbuch. Kurzkommentar*. Zürich: Schulthess.

Ufficio federale di giustizia. (2013). Al via i lavori della tavola rotonda. *Comunicato per i media, 13 giugno*. Berna: UFG.

Ufficio federale di statistica. (2002). Privation de liberté et détention préventive. *Effectifs des détenus le jour de référence, 1991–2002*. Neuchâtel: OFS. (Actualités OFS).

Ufficio federale di statistica. (2007). La delinquenza giovanile negli ultimi 60 anni. Maggior ricorso al Codice penale nei confronti di adolescenti. *Comunicato stampa, 4 settembre*.

Ufficio federale di statistica. (2017). *Catalogue des établissements pénitentiaires. Actualisation: novembre 2016*. Neuchâtel: UST. www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Criminalité et droit pénal > Exécution pénale > Etablissements pénitentiaires.

Vigny, Jean-Daniel. (1997). L'action de la Suisse contre la torture. In APT, *20 ans consacrés à la réalisation d'une idée, Recueil d'articles en l'honneur de Jean-Jacques Gautier* (pp. 69-75). Genève: APT.

Vigny, Jean-Daniel e Fink Daniel. (2020). Towards Universal Prevention of Torture. The Role of Switzerland. *Nouvelle revue de criminologie et de politique pénale*, 2, 15-19.

Wolff, Hans et al. (2011). Health problems among detainees in Switzerland: a study using the ICPC-2 classification. *BMC Public Health*, 11. www.biomedcentral.com.

Wolff, Hans et al. (2016). Self-harm and overcrowding among prisoners in Geneva, Switzerland. *International Journal of Prisoner Health*, 12/1.

Wolff, Hans et al. (2020). Measures at Champ-Dollon prison, Canton Geneva, Switzerland. In stampa.

Wolff, Hans e Niveau, Gérard. (2019). *Santé en prison*. Genève: RMS Editions.

World Prison Brief. www.prisonstudies.org.

NB: dove non specificato altrimenti, la data di consultazione dei siti web corrisponde allo stato disponibile al momento dell'analisi, svolta in generale nel 2019.

Principali fonti statistiche

Criminalità

FHE	Statistica della privazione della libertà
JUSUS	Statistica delle condanne penali di minorenni
SJS	Rilevazione basata su un giorno di riferimento delle sanzioni contro minori
SUS	Statistica delle condanne penali
SVS	Statistica dell'esecuzione delle pene (statistica penitenziaria)

Popolazione

ESPOP	Statistica dello stato annuale della popolazione (fino al 2009)
STATPOP	Statistica della popolazione e delle economie domestiche (dal 2010)

Origine dei dati

UST	Ufficio federale di statistica: www.bfs.admin.ch
Ustat	Ufficio di statistica del Cantone Ticino: www.ti.ch/statistica

NB: i dati corrispondono allo stato della banca dati disponibile al momento dell'analisi, svolta in generale nel 2019.

Basi legali

CC	Codice civile svizzero, del 10 dicembre 1907.
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, entrata in vigore per la Svizzera il 28 novembre 1974.
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera, del 18 aprile 1999.
CP	Codice penale svizzero, del 21 dicembre 1937.

CPP	Codice di diritto processuale penale svizzero, del 5 ottobre 2007 (abbr.: Codice di procedura penale).
DPMIn	Legge federale sul diritto penale minorile, del 20 giugno 2003 (abbr.: Diritto penale minorile).
LPPM	Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure, del 5 ottobre 1984.
LStrI	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione, del 16 dicembre 2005.
LStup	Legge federale sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope, del 3 ottobre 1951 (abbr.: Legge sugli stupefacenti).
PPMin	Legge federale di diritto processuale penale minorile, del 20 marzo 2009 (abbr.: Procedura penale minorile).

Per saperne di più

La bibliografia esaustiva delle opere di Daniel Fink è consultabile nel sito:
UNIL Unisciences Daniel Fink

Spesso la parola *prigione* evoca un mondo tetro e inquietante, un labirinto di celle e corridoi sterili, un universo abitato da persone emarginate dalla società. Ma questo quadro a tinte fosche rispecchia davvero la realtà? Daniel Fink fornisce una lettura diversa, suffragata da dati statistici. La sua opera è un viaggio tra le varie forme di privazione della libertà, offre un'analisi delle incarcerazioni e una panoramica sulla popolazione carceraria. Tratta anche la quotidianità del mondo penitenziario, la scarcerazione e la recidiva. Il libro esamina inoltre gli effetti delle numerose revisioni del diritto sanzionatorio sugli adulti e sui minorenni. Un intero capitolo è infine dedicato all'universo carcerario del cantone Ticino.