

DOMINIK LEHNER

Membro del Working Group del PC-CP, Responsabile di l'esecuzione di pene, Canton Basilea Città, Presidente della KoFako

Da quasi due anni, Lei fa parte del Gruppo di lavoro del Consiglio di cooperazione penologica (PC-CP), organo peritale del Consiglio d'Europa. Quali sono gli obiettivi perseguiti da questo gruppo di lavoro?

Si tratta di un gruppo di lavoro composto da nove esperti nel settore della privazione di libertà, chiamati a svolgere i lavori preparatori per il Consiglio di cooperazione penologica, il consiglio europeo per la privazione della libertà. Il Consiglio d'Europa, che si trova a Strasburgo, non ha alcun legame sul piano istituzionale con l'Unione europea, la cui sede è a Bruxelles. Contrariamente all'Unione europea, per la quale lo Spazio economico è al centro delle attività, il Consiglio d'Europa si dedica più particolarmente al progresso sociale ed ai diritti dell'uomo che vi sono connessi. Il PC-CP si riunisce una volta all'anno per una seduta plenaria. Il Gruppo di lavoro prepara la riunione annuale dei direttori generali della privazione di libertà e dei servizi di assistenza riabilitativa. Il nostro compito principale risiede però nella legiferazione. Elaboriamo progetti per le raccomandazioni e le linee guida del Consiglio d'Europa. Le Regole penitenziarie europee e le regole in materia di assistenza riabilitativa sono quelle più conosciute, almeno lo spero, ma ne esistono tante altre. I mandati provengono talvolta dal Comitato dei Ministri, in cui ogni nazione è rappresentata dal Ministro degli Esteri; tuttavia, anche noi possiamo proporre tematiche. La sfera di attività del PC-CP è definita nel Mandato. Sul sito Internet del Consiglio d'Europa sono pubblicati tutti i verbali delle riunioni del Gruppo di lavoro del PC-CP nonché i documenti delle riunioni plenarie annuali del PC-CP.

Come è diventato membro del Gruppo di lavoro del PC-CP?

Anzitutto mi sono messo in contatto con il Consiglio d'Europa in veste di consulente. Mi è stato chiesto di elaborare, insieme ad uno specialista inglese, un progetto di raccomandazioni in materia di sorveglianza elettronica. Questo lavoro è durato due anni. Ho imparato come sono formulate le raccomandazioni, facendomi nel contempo un'idea del funzionamento del Consiglio d'Europa. È stata un'esperienza formidabile. Peraltro ho avuto occasione di incontrare persone molto interessanti a Strasburgo. Le raccomandazioni europee relative alla sorveglianza elettronica (CM/Rec(2014)4) sono state adottate all'inizio del 2014 e sono state accolte molto favorevolmente, che non sempre succede. Per esempio, la raccomandazione relativa al trattamento dei delinquenti pericolosi, adottata lo stesso anno, inizialmente ha suscitato aspre critiche.

Due anni fa, quando Walter Troxler (l'allora capo dell'Unità esecuzione delle pene e misure dell'Ufficio federale di giustizia) mi ha chiesto se volevo candidarmi a membro del Gruppo di lavoro, sapevo già di poter accettare e ho inoltrato la mia candidatura. Sono stato eletto dai 47 rappresentanti dei paesi. A mio parere quello che ha favorito la mia elezione è essenzialmente il fatto che mi conoscevano già e che – come è spesso il caso per le persone con una pratica della privazione di libertà in Svizzera – la mia esperienza copre un largo spettro di settori dell'esecuzione delle pene e delle misure. Da 15 anni ero membro della Commissione di vigilanza dello SCI di Bostadel e da 10 anni lavoravo nel settore dell'aiuto alle vittime. Dal 2009, sono Presidente della KoFaKo (Commissione concordataria per l'esame dei detenuti pericolosi) e già da 22 anni dirigo un'autorità di collocamento. Le competenze linguistiche sono peraltro importanti per assumere questo tipo di funzione. Parlare correntemente il francese, e, ancora meglio, l'inglese è un atout indispensabile.

Le Regole penitenziarie europee sono ampiamente conosciute. Nel frattempo le regole più recenti del Consiglio d'Europa relative all'assistenza riabilitativa sono anch'esse diventate ben conosciute. Perché il Consiglio d'Europa si dedica in modo così intensivo a questioni relative alla privazione di libertà?

Si tratta di una lunga tradizione. In occasione del primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine ed il trattamento dei delinquenti, svoltosi nel 1955 a Ginevra, sono state fissate le regole minime per il trattamento dei detenuti. Queste regole devono essere incessantemente adattate alle nuove esigenze, compito di cui è incaricato il Consiglio d'Europa. Si autodefinisce come la più grande organizzazione di difesa dei diritti dell'uomo in Europa e poichè inevitabilmente l'esecuzione delle sanzioni penali coinvolge questioni relative ai diritti fondamentali ed ai diritti dell'uomo, il Consiglio d'Europa ha istituito il PC-CP ai fini di questa causa. Le questioni relative alla privazione della libertà e gli sforzi prodigati in questo settore per definire norme di cui gli Stati membri del Consiglio d'Europa tengano poi conto nelle rispettive legislazioni, sono pertanto di importanza cruciale. Il problema della sovrappopolazione nelle carceri europee costituisce per esempio una tematica ricorrente e va combattuto, come esplicitamente formulato nel Mandato del PC-CP.

Quante raccomandazioni sono già state approvate dal Consiglio d'Europa? Sono vincolanti per gli Stati membri?

Ho in mano per l'appunto la loro raccolta, ossia l'insieme delle raccomandazioni adottate a tutt'oggi dal Consiglio d'Europa. Non le ho contate, ma sono tante. Lei ha già citato norme importanti e se ne potrebbero elencare altre. Le Regole europee per i delinquenti minori che siano oggetto di sanzioni o di misure, oppure le Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in seno alla Comunità hanno un valore puramente indicativo.

Un compito del PC-CP consiste nel verificare regolarmente se le raccomandazioni presentano ridondanze e nell'attualizzarle. Negli ultimi due anni abbiamo svolto un lavoro intenso in questo campo.

Le norme sono e restano comunque delle raccomandazioni per gli Stati membri. In questo caso si parla di diritto morbido (soft law), ossia, in altri termini, non costituiscono alcun dovere né diritto soggettivo. Rivestono però un grande valore morale, in quanto rappresentano la visione comune dei 47 Stati membri. Una volta adottate, le raccomandazioni vengono compilate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo nella sua giurisprudenza. L'attuazione delle raccomandazioni negli Stati membri rimane comunque una preoccupazione costante. Il Gruppo di lavoro del PC-CP si adopererà nuovamente, nel corso del prossimo mandato, a dare ancor più risalto alle raccomandazioni.

Tutto questo ha l'aria di essere molto costruttivo. Per quanto riguarda la Svizzera: che cosa apportano al nostro paese i lavori svolti dal gruppo di lavoro del PC-CP?

È risaputo che i lavori del Consiglio d'Europa si svolgono ad un livello molto alto, se non addirittura ad un livello molto profondo, dipende. Le raccomandazioni sono formulate per un gran numero di persone, complessivamente qualcosa come 800 milioni – se si contano tutti gli abitanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Di conseguenza, quando si definisce il quadro, non è possibile prendere in conto le specificità dei diversi paesi. Dato questo contesto, il grado di attuazione è limitato, ciò che significa che il Consiglio d'Europa svolge essenzialmente un lavoro di fondo. In Svizzera, ci si sforza di rispettare l'insieme delle norme europee. Comunque sia, il bisogno d'agire esiste anche in Svizzera. Le sfide ci sono anche per il nostro paese, come per esempio la sovrappopolazione carceraria. Peraltro è possibile consultare i rapporti del Comitato anti-tortura del Consiglio d'Europa, il CPT, che visita la Svizzera periodicamente. Il CPT lavora anche con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa. La tortura non esiste nel nostro paese, ma i diritti dei detenuti non sono rispettati ovunque come si vorrebbe.

Chiaramente apporto alla Svizzera anche numerose conoscenze tratte dagli scambi diretti con i rappresentanti degli altri paesi. Possiamo imparare molto gli uni dagli altri. Mi sembra comunque essenziale che in quanto piccolo paese molto sviluppato, svolgiamo un ruolo attivo sul piano collettivo in seno ad un'Europa comune: solo così possiamo apportare il nostro contributo.

Dopo un primo mandato, presenta la sua candidatura a membro del Gruppo di lavoro per due anni supplementari. Quale sarà il suo ruolo? Quali problematiche occuperanno il Gruppo di lavoro del PC-CP in futuro?

Attualmente ci occupiamo di elaborare raccomandazioni relative alla lotta contro la radicalizzazione e la violenza estremista in privazione di libertà. A seguito degli attentati terroristi di gennaio 2015 a Parigi, siamo stati incaricati di elaborare una serie di linee guida. Non sappiamo ancora se saranno adottate quest'anno. Questa tematica riveste un carattere fortemente dichiarativo, per non dire politico. Come già accade per la raccomandazione relativa alla sorveglianza elettronica, dovremo continuare a formulare, in questo settore, una risposta sotto forma di raccomandazione in sintonia con gli ultimi sviluppi dell'esecuzione delle pene e misure.

▪ S K J V ▪ ▪
▪ ▪ C S C S P
C S C S P ▪ ▪

Il forte aumento del numero di sanzioni privative di libertà non immediate, le cosiddette «sanzioni e misure applicate nella Comunità» solleva nuovi interrogativi, in particolare per quanto attiene agli aspetti connessi alla protezione dei dati ed alla valutazione dei rischi. Tutte queste problematiche esigono un quadro normativo costantemente ammodernato. Tutto questo esige la revisione delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa o l'elaborazione di nuove basi.

Basilea, novembre 2015