



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di giustizia UFG

Berna, 28 maggio 2014

Settimo rapporto periodico della Svizzera all'attenzione della comitato dell'ONU contro la tortura (CAT)

Abbreviazioni

AELS	: Associazione europea di libero scambio
AMCS	: Associazione dei medici cantonali della Svizzera
ASSM	: Accademia svizzera delle scienze mediche
CC	: Codice civile svizzero (RS 210)
CCPCS	: Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CCSPC	: Conferenza dei Capi dei servizi penitenziari cantonali
CDDGP	: Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia
CDS	: Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CEDU	: Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
Cgcf	: Corpo delle guardie di confine
CNPT	: Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
consid.	: Considerandi
Corte EDU	: Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	: Costituzione federale (RS 101)
CP	: Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPT	: Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti
CPP	: Codice di diritto processuale penale svizzero (RS 312.0)
CR	: Convenzione sullo statuto dei rifugiati (RS 0.142.30)
CRP	: Centro di registrazione e di procedura
CSDU	: Centro svizzero di competenza per i diritti umani
CSFPP	: Centro svizzero per la formazione del personale penitenziario
CSMP	: Conferenza dei medici penitenziari svizzeri
DARD	: Détachement d'action rapide e de dissuasion
DFAE	: Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	: Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPA	: Legge federale sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
DPMIn	: Diritto penale minorile (RS 311.1)
DTF	: Decisione del Tribunale federale
EPO	: Etablissements de la Plaine de l'Orbe
FCPS	: Federazione delle Chiese protestanti della Svizzera
fedpol	: Ufficio federale di polizia
FF	: Foglio federale
ISP	: Istituto svizzero di polizia
LAsi	: Legge sull'asilo (RS 142.31)
LAV	: Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5)
LCoe	: Legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (RS 364)
LPTes	: Legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (RS 312.2)
LStr	: Legge federale sugli stranieri (RS 142.20)
MROS	: Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro
OEAE	: Ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (RS 142.281)
OLCoe	: Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (RS 364.3)
OSAR	: Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati

OSCE	:	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAN	:	Piano d'azione nazionale
PPMin	:	Legge federale di diritto processuale penale minorile (RS 312.1)
RMNA	:	Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati
RS	:	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	:	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SCOTT	:	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti
SG	:	Segreteria generale
SMPP	:	Servizio di medicina e psichiatria penitenziaria
SPS	:	Salute Carceraria Svizzera
TAF	:	Tribunale amministrativo federale
TPF	:	Tribunale penale federale
UCP	:	Union carcérale psychiatrique
UE	:	Unione europea
UFM	:	Ufficio federale della migrazione
UFSP	:	Ufficio federale della sanità pubblica
UFU	:	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo

Osservazione preliminare

1. Il Comitato contro la tortura ha esaminato il sesto rapporto periodico della Svizzera (CAT/C/CHE/6) il 30 aprile e il 3 maggio 2010 e ha adottato le sue osservazioni l'11 maggio 2010. Per la presentazione del settimo rapporto periodico, la Svizzera ha accettato di seguire la nuova procedura facoltativa proposta dal CAT. In occasione della sua 49a sessione (29 ottobre – 23 novembre 2012), quest'ultimo ha adottato un elenco di punti che la Svizzera è tenuta a chiarire nel settimo rapporto periodico. Il presente rapporto è dunque strutturato e stilato sotto forma di risposte ai quesiti contenuti in tale elenco (CAT/C/CHE/Q/7).

Articoli 1 e 4

Quesito 1 : Fornire informazioni sulle misure adottate in vista dell'introduzione nel Codice penale svizzero di una definizione specifica di tortura che comprenda tutti gli elementi costitutivi contenuti nell'articolo 1 della Convenzione come raccomandato in modo reiterato dal Comitato nelle sue precedenti osservazioni conclusive (CAT/C/CHE/CO/6, par. 5).

2. In ossequio all'articolo 4 della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹ (di seguito Convenzione), le norme penali vigenti in Svizzera contemplano e puniscono severamente qualsiasi comportamento che possa costituire un atto di tortura (come i reati contro la vita, contro l'integrità fisica e psichica della persona, contro la libertà personale, contro l'integrità sessuale, i delitti contro l'onore, l'abuso di autorità, ecc.). L'istituzione di una norma penale che punisca espressamente la tortura non sembra dunque necessaria. La Svizzera è convinta che tale sistema non ostacoli una prevenzione e una repressione veramente efficaci degli atti di tortura e che pertanto l'obiettivo della Convenzione sia garantito.

3. Le norme penali svizzere coprono parimenti la complicità, la partecipazione e il tentativo. Inoltre gli atti di tortura sono passibili di pene adeguate in funzione della loro gravità. Per le lesioni gravi è prevista una pena detentiva sino a dieci anni.

4. Al momento né la dottrina né la giurisprudenza né tanto meno casi concreti fanno pensare che siffatto approccio – pragmatico – del diritto svizzero comporti delle lacune nel perseguire atti di tortura. Inoltre tale constatazione può essere estesa anche agli altri obblighi previsti dalla Convenzione, ad esempio in materia di espulsione o d'extradizione (art. 3 Convenzione). A titolo illustrativo, il TAF ha modo di giudicare sistematicamente se vi siano seri motivi per ritenere che la persona oggetto di una decisione di rinvio rischi di essere sottoposta a tortura ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Il giudice e qualsiasi autorità chiamata a decidere l'esecuzione di un rinvio, di un'espulsione o di un'extradizione esaminano d'ufficio tale questione. In questo modo garantiscono che la Svizzera rispetti l'articolo 3 della Convenzione evitando che l'assenza di una norma specifica sul divieto formale di tortura venga a inficiare l'effettiva applicazione della Convenzione in Svizzera.

Articolo 2

Quesito 2 : Considerate le precedenti osservazioni conclusive del Comitato (par. 6), esporre tutte le misure adottate per garantire che in tutti i Cantoni le autorità siano a conoscenza dei diritti enunciati nella Convenzione e possano assicurarne l'applicazione il più rapidamente possibile, indipendentemente dalla struttura federalista della Confederazione.

¹ RS 0.105

5. Il Consiglio federale ha preso atto delle osservazioni conclusive subito dopo la notificazione da parte del CAT.

6. La Consigliera federale responsabile del DFGP ha inviato una lettera ai Governi di tutti i Cantoni sottolineando che alcune preoccupazioni e raccomandazioni riguardano ambiti di competenza cantonale. Le osservazioni conclusive del CAT in tedesco, francese e italiano sono state allegate alla lettera.

7. Le osservazioni conclusive sono state pubblicate in tedesco, francese e italiano sul sito Internet dell'UFG².

8. La CNPT ha dato avvio alla sua attività il 1° gennaio 2010. Le osservazioni apportate durante i sopralluoghi periodici vengono esaminati e discussi dai membri della Commissione con i responsabili degli stabilimenti penitenziari interessati e le autorità competenti. La CNPT pubblica i rapporti inerenti alle sue visite e i pareri dei Cantoni come pure il suo rapporto d'attività annuale. La presidenza della CNPT incontra inoltre a intervalli regolari la Commissione per l'esecuzione delle pene e gli istituti di pena (Comitato dei nove) della CDDGP.

Quesito 3 : Tenuto conto delle precedenti osservazioni conclusive del Comitato (par. 7) e di quelle di altri organismi istituiti dalla Convenzione, fornire informazioni aggiornate sugli ulteriori sforzi intrapresi per creare un'istituzione nazionale indipendente per i diritti fondamentali dell'uomo in conformità con i Principi di Parigi validi a livello internazionale.

9. Nel luglio 2009, il Consiglio federale ha deciso di condurre un progetto pilota della durata di cinque anni per la creazione di un CSDU. Il mandato è stato affidato a un consorzio di quattro università, ossia Berna, Neuchâtel, Friburgo e Zurigo, in collaborazione con altri istituti partner come l'Istituto universitario Kurt Bösch (Sion), l'Alta scuola pedagogica della Svizzera centrale di Lucerna e l'associazione Humanrights.ch. Il centro ha dato avvio alle sue attività nell'aprile del 2011. È suddiviso in sei settori tematici (migrazione, polizia e giustizia, politica di genere, politica dell'infanzia e della gioventù, questioni istituzionali, diritti umani e economia). Dopo i primi quattro anni di attività, il progetto sarà oggetto di una valutazione indipendente. Nel 2015 il Consiglio federale deciderà il seguito da dare al progetto, modificandolo all'occorrenza per rendere le sue strutture conformi ai Principi di Parigi.

Quesito 4 : Tenuto conto delle precedenti osservazioni conclusive del Comitato (par. 20) e di quelle del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, precisare le misure adottate e messe in atto per prevenire, combattere e punire qualsiasi forma di violenza nei confronti delle donne, e in particolare:

a) le campagne di sensibilizzazione del pubblico per informare su tutte le forme di violenza nei confronti delle donne;

10. Nell'ambito della prevenzione e della lotta contro ogni forma di violenza sulle donne è stato avviato un programma nazionale di lotta contro i matrimoni forzati. Tale programma, diretto dall'UFM in stretta collaborazione con l'UFU, durerà cinque anni (2013–2018)³.

11. L'UFSP e l'UFM hanno incaricato Caritas Svizzera di creare un consultorio al quale possono rivolgersi gli specialisti del settore della sanità, della socialità e della migrazione quando nel loro lavoro vengono a contatto con casi di mutilazione genitale femminile o nu-

² www.bj.admin.ch > Temi > Stato & Cittadino > Diritti dell'uomo > Convenzione contro la tortura (stato: 7.5.2014)

³ www.bfm.admin.ch > Temi > Integrazione > Temi > Matrimoni forzati (stato: 7.5.2014)

trono sospetti in tal senso. Il consultorio propone loro possibili approcci, fornisce informazioni sulle autorità cantonali competenti o le coordinate di mediatori interculturali con formazione specifica. Caritas Svizzera organizza tavole rotonde sulle mutilazioni genitali femminili in collaborazione con i servizi cantonali competenti in materia.

12. Alla fine del 2014 il Consiglio federale presenterà un rapporto in adempimento della mozione Roth Bernasconi 05.3235 «Mutilazioni genitali femminili. Misure di sensibilizzazione e di prevenzione», nel quale illustrerà come intende procedere in merito. Il 1° luglio 2012 il Consiglio federale ha posto in vigore una norma penale che punisce esplicitamente la mutilazione genitale femminile.

13. Nel periodo in rassegna i Cantoni hanno adottato svariati strumenti per sensibilizzare il pubblico a tutte le forme di violenza nei confronti delle donne. In molti hanno istituito servizi specializzati o consultori incaricati di occuparsi dei temi seguenti: aiuto alle vittime di reati (p.es. il consultorio per l'aiuto alle vittime di reati a San Gallo, al quale partecipano anche i Cantoni di Appenzello Interno ed Esterno, il servizio specializzato in materia di aiuto alle vittime di reati del Cantone di Turgovia o l' Aiuto alle vittime di reati cantonale di Zurigo), violenza domestica (p.es. AG, BL, BS, FR, GE, SZ, TG, ZG e ZH) nonché parità dei sessi (p.es. GE, JU, VD, VS e ZH).

14. Per sensibilizzare il pubblico sul tema della violenza nei confronti delle donne si ricorre abitualmente a opuscoli informativi e pieghevoli dedicati alla violenza domestica, alla violenza sessuale e ai matrimoni forzati. A titolo di esempio si possono menzionare gli opuscoli seguenti: «La violence domestique est un délit» del Cantone di Ginevra, «Violence conjugale – Que faire?» allestito dal Cantone del Giura e di Neuchâtel nonché «Basta! Violenza domestica» pubblicato dalla Prevenzione svizzera della criminalità.

15. Sovente, per approfondire tali argomenti, i Cantoni organizzano manifestazioni pubbliche, incontri, dibattiti e tavole rotonde. Il tema principale è in prevalenza la violenza domestica (p.es. BS, OW, SG, VD e VS). Sporadicamente sono trattati anche altri temi; il Cantone di Ginevra organizza, ad esempio, seminari e tavole rotonde sulle molestie sessuali sul posto di lavoro, il Cantone di Soletta ha istituito una tavola rotonda permanente intorno alla quale si trovano regolarmente i rappresentanti delle autorità competenti per uno scambio di idee sulle misure volte a combattere la tratta di esseri umani.

16. Per sensibilizzare l'opinione pubblica, i Cantoni di Basilea Città, Friburgo e Obvaldo ricorrono invece al sistema delle tessere d'emergenza o di aiuto in caso d'urgenza sulle quali figurano importanti indirizzi o numeri telefonici ai quali rivolgersi per chiedere aiuto (numero di soccorso, case rifugio per donne, ecc.). Si trovano sovente negli studi medici, ma anche presso i consultori e i commissariati di polizia. Le medesime informazioni sono reperibili anche su Internet. Il più delle volte, i dati principali sono anche reperibili sui siti dei Cantoni o dei consultori citati in precedenza.

17. Inoltre, per sensibilizzare il pubblico sulla violenza contro le donne, i Cantoni impiegano molti altri strumenti come ad esempio: le campagne cartellonistiche (AG, BE, JU, NE e ZH), gli spot televisivi e radiofonici o i cortometraggi (BL e BS), le helpline telefoniche per le vittime (a Ginevra e Zurigo), le bancarelle informative nel Cantone dei Grigioni e i gruppi di lavoro tematici (NE sul tema dei matrimoni forzati e SO sulla tratta di esseri umani e del traffico di migranti).

18. Le iniziative seguenti meritano una menzione particolare.

- Nel 2011 il Cantone del Giura ha lanciato una campagna di sensibilizzazione sul tema della violenza all'interno di relazioni affettive tra adolescenti. Sul tema, il rapper locale Sim's ha scritto la canzone «Jamais deux». Il CD è poi stato distribuito agli allievi delle scuole secondarie. Informazioni più dettagliate destinate agli insegnanti si trovano nell'opuscolo «Je t'aime. La violence nuit gravement à l'amour» (*trad.* Ti amo. La violenza nuoce gravemente all'amore).
- Numerose organizzazioni svizzere hanno partecipato alla campagna mondiale «16 giorni contro la violenza nei confronti delle donne» organizzando molteplici eventi per attirare l'attenzione sulle minacce che pesano sulle donne a causa della violenza. La campagna nazionale 2013, incentrata sul tema della violenza sessuale, ha preso il via in occasione della Conferenza nazionale sulla violenza di genere organizzata congiuntamente dall'UFU e dalla SG-DFAE.

19. La Svizzera ha inoltre firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa dell'11 maggio 2011 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica⁴. L'articolo 13 di tale Convenzione prevede esplicitamente che le Parti promuovono o mettono in atto, regolarmente, delle campagne di sensibilizzazione per aumentare la consapevolezza e la comprensione da parte del vasto pubblico delle varie manifestazioni di violenza contro le donne. I lavori in vista della ratifica di tale Convenzione da parte della Svizzera sono in corso.

b) le garanzie che le vittime di atti di violenza possano sporgere denuncia senza dover temere rappresaglie;

20. Dal 1° aprile 2004 le lesioni semplici (art. 123 n. 2 cpv. 3–5 CP⁵), le vie di fatto reiterate (art. 126 cpv. 2, lett. b, b^{bis} e c CP), le minacce (art. 180 cpv. 2 CP) nonché la coazione sessuale (art. 189 CP) e la violenza carnale (art. 190 CP) commesse tra coniugi o conviventi sono perseguite d'ufficio⁶. Ciò consente di proteggere efficacemente le vittime. Contrariamente al quadro normativo precedente, in cui vi era pericolo che una vittima rinunciassero a sporgere querela per paura o per dipendenza dal coniuge o dal convivente, ora il procedimento nei confronti dell'autore è avviato d'ufficio senza tenere conto della volontà della vittima.

21. La Confederazione e i Cantoni definiscono le condizioni quadro affinché una vittima di atti di violenza possa denunciare il fatto presso la polizia cantonale in ogni istante e senza temere rappresaglie. Nel procedimento penale le autorità inquirenti tutelano i diritti delle vittime e, nel limite del possibile, garantiscono la loro protezione. Il nuovo CPP⁷ unificato, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, ha sostituito i codici di procedura penale dei Cantoni e integrato le disposizioni procedurali previste sinora dalla LAV⁸. L'articolo 149 segg. del CPP prevede diverse misure protettive a favore delle vittime, le quali ne vengono compiutamente informate (art. 305 CPP). In particolare, la vittima di un reato ha diritto alla tutela della sua personalità (art. 152 cpv. 1 CPP), può farsi accompagnare da una persona di fiducia (art. 152 cpv. 2 CPP) e può esigere di evitare l'incontro con l'imputato (art. 152 cpv. 3 CPP). Nel Cantone di Sciaffusa, ad esempio, quest'ultima norma viene attuata come segue: un impianto tecnico consente all'imputato di seguire l'interrogatorio della vittima su uno schermo installato in un locale adiacente e di porre domande aggiuntive grazie a un microfono. In tal

⁴ Convenzione di Istanbul, STCE n. 210

⁵ RS 311.0

⁶ RU 2004 1403, FF 2003 1756

⁷ RS 312.0

⁸ RS 312.5

modo è possibile evitare il contatto diretto tra autore e vittima, tutelando comunque i diritti delle parti. Le vittime di reati contro l'integrità sessuale beneficiano inoltre di altre misure di protezione speciali, sanciti dall'articolo 153 CPP.

22. La Svizzera dispone inoltre di altri strumenti per proteggere la vittima da rappresaglie:

- Uno dei più importanti è costituito dall'aiuto alle vittime. La polizia e il pubblico ministero competente sono tenuti a informare le vittime di atti di violenza sulle possibilità offerte dall'aiuto alle vittime e stabiliscono il contatto con i consultori nei Cantoni. I consultori per le vittime di reati (cfr. anche il quesito 4a) offrono consulenza in materia di denuncia, aiuto immediato e aiuto a più lungo termine mettendo, ad esempio, le vittime in contatto con i rappresentanti legali, procurando e finanziando un rappresentante legale o un alloggio di emergenza oppure accompagnando le vittime agli interrogatori o presso le autorità inquirenti per sporgere denuncia. In ossequio all'articolo 5 LAV per la vittima e i suoi congiunti tale sostegno è gratuito, e le persone che lavorano per un consultorio sono tenute a mantenere il segreto (art. 11 LAV). Non sempre è possibile rimuovere il timore che l'autore possa compiere delle rappresaglie, malgrado ciò i consultori dei Cantoni (p.es. ZH) incoraggiano le donne vittime di violenza a sporgere denuncia. È nei casi di mutilazioni genitali femminili che i consultori incontrano le maggiori difficoltà: sovente le interessate rifiutano la consulenza o l'aiuto per senso di lealtà nei confronti della famiglia.
- Se dopo aver sporto denuncia una vittima versa in grave pericolo, vi sono strutture di alloggio protette, chiamate anche «case rifugio per donne», che possono ospitarla. All'interno di tali case, le donne, che decidono di ricorrere a questo tipo di alloggio, possono beneficiare direttamente della consulenza e dell'aiuto offerto dai consultori per vittime di reati. Degno di particolare nota è il progetto «FIZ Makasi», destinato alle vittime della tratta di esseri umani. Le vittime di violenza vi beneficiano di un accompagnamento e di una consulenza specifica.
- Il 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la LPTes⁹ che disciplina l'attuazione di programmi di protezione dei testimoni per persone minacciate a causa del loro coinvolgimento in una procedura penale (art. 2 LPTes), incluse anche le vittime di atti di violenza. Le misure di protezione, definite in base alle esigenze individuali, hanno lo scopo di proteggere la persona minacciata, di consigliarla e di sostenerla nella salvaguardia dei propri interessi personali e patrimoniali durante il periodo in cui perdura la minaccia e di assicurare la sua disponibilità e capacità di deporre (art. 3 segg. LPTes).
- Oltre alle misure che proteggono le vittime di reati da rappresaglie, sono pure possibili misure incentrate sull'autore. Le leggi di polizia cantonali consentono di disporre misure coercitive nei confronti del presunto autore limitandone la libertà di movimento o di avvicinamento a un determinato perimetro. In particolare va menzionata la possibilità di allontanare temporaneamente l'autore dall'abitazione in cui vive con la vittima. Inoltre alcuni Cantoni offrono o addirittura impongono loro delle sedute di gestione della violenza (p.es. LU e SZ). Tali forme di consulenza, che possono venir organizzate celermente dopo un atto di violenza, intendono cambiare il comportamento dell'autore e costituiscono dunque un prezioso strumento nell'ambito della prevenzione.
- Diversi Cantoni hanno adeguato la loro legislazione per contrastare le rappresaglie. Il Cantone di Obvaldo ha, per esempio, elaborato una legge sulla tutela contro la vio-

⁹ RS 312.2

lenza domestica; il Cantone di San Gallo dal canto suo ha completato la legge di polizia con misure contro la violenza domestica. Altre polizie cantonali invece hanno varato un ordine di servizio in materia di violenza domestica (p.es. quella urana).

- Sul sito dell'UFU figura una tavola sinottica delle basi legali cantonali contro la violenza domestica.¹⁰

23. Per il problema del timore di rappresaglie nel caso di vittime straniere che vivono in Svizzera grazie al ricongiungimento familiare, si veda la risposta al quesito 21.

c) le iniziative organizzate per istruire adeguatamente gli agenti di polizia e incoraggiarli a proteggere le vittime di violenza domestica anche presso il loro domicilio e in conformità con l'articolo 5 della LAV (II);

24. Osservazione preliminare: l'articolo 5 LAV non esiste più nella forma citata. La disposizione figura ormai all'articolo 152 capoverso 1 CPP (le disposizioni rilevanti per il procedimento penale della LAV sono state inserite nel CPP).

25. Sebbene la formazione di base degli agenti di polizia sia di competenza dei Cantoni, dal 2005 le materie d'insegnamento sono le medesime in tutta la Svizzera e gli esami sono disciplinati a livello federale. La formazione si avvale di strumenti didattici dell'ISP, e affronta anche il tema della violenza domestica, inserito in moduli teorici e pratici. I futuri agenti di polizia apprendono le pertinenti basi giuridiche e approfondiscono gli aspetti psicologici del problema.

26. Anche dopo a formazione di base conclusa, gli agenti di polizia continuano a essere sensibilizzati alla violenza domestica. Le polizie cantonali organizzano regolarmente manifestazioni e corsi di perfezionamento sul tema. Molte polizie cantonali partecipano anche a tavole rotonde o a commissioni regionali composte di rappresentanti delle diverse istituzioni interessate (p.es. consultori per le vittime, tribunali cantonali, UFM, pubblici ministeri, ecc.) che consentono loro di scambiare esperienze, informazioni e riscontri. Alcune polizie cantonali dispongono anche di specialisti o di gruppi specializzati in materia (p.es. AG, BE e BL), i quali approfondiscono il tema e sono responsabili del controllo dell'iter da seguire in caso di violenza domestica. In tutti i Cantoni inoltre si collabora strettamente con i consultori per le vittime di reati.

d) le misure adottate per garantire il perseguimento e la punizione adeguata dei responsabili di violenze domestiche;

27. Dal 1° aprile 2004, quasi tutti i reati legati all'ambito della violenza domestica sono perseguiti d'ufficio (cfr. risposta al quesito 4b). Le procedure sono collaudate: le polizie cantonali intervengono, informano le vittime in merito alle opzioni giuridiche di cui dispongono, indagano sulle persone indiziate e sporgono denuncia.

28. Ciò nondimeno sono pochi i casi perseguiti penalmente. Si stima che il 70 per cento circa di tutti i procedimenti termini con un abbandono. Sono in prevalenza le vittime che chiedono la sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 55a CP. Secondo tale articolo, le vittime possono chiedere la sospensione del procedimento o acconsentire alla pertinente richiesta dell'autorità competente. La sospensione è comunque di natura potestativa. L'autorità competente verifica infatti se l'interesse pubblico al perseguimento penale non sia preponderante. Potrebbe ad esempio essere il caso se una vittima ha subito pressioni da

¹⁰ www.ebg.admin.ch > Italiano > Temi > Violenza domestica > Legislazione (stato: 8.5.2014)

parte dell'autore o se vi è motivo di ritenere che la vittima sia stata indotta in errore dall'autore per poter beneficiare della sospensione del procedimento. Inoltre l'articolo 55a CP non si applica ai casi di coazione sessuale (art. 189 CP) e violenza carnale (art. 190 CP) poiché, in considerazione della gravità del reato, in tali casi l'interesse pubblico al perseguimento penale prevale sempre sull'interesse privato della vittima ad abbandonare il procedimento. La formulazione potestativa consente da un canto di evitare che la vittima debba sopportare tutto il peso della sua decisione di non sospendere il procedimento. Dall'altro, presenta il vantaggio di permettere all'autorità competente di continuare il procedimento quando diffida delle affermazioni della vittima o delle promesse fatte dall'autore. L'autorità competente deve poter essere certa che la vittima decida con sufficiente cognizione di causa della situazione giuridica e in piena autonomia (ulteriori informazioni nel FF 2003 1732). Nel corso dell'iter legislativo, la possibilità di sospendere il procedimento era stata pensata come eccezione, per poi diventare però la regola. La necessità di intervenire è già stata individuata: alla luce delle mozioni «Arginare la violenza domestica» (09.3059) della consigliera nazionale Bea Heim e «Proteggere meglio le vittime di violenza domestica» (12.4025) della consigliera agli Stati Karin Keller-Sutter, il Consiglio federale sta valutando l'applicazione dell'articolo 55a CP ed esaminando l'eventuale necessità di modificarlo.

29. Potrebbe inoltre essere utile modificare le pene previste in caso di violenza domestica, sovente percepite come troppo lievi dalle vittime. La reintroduzione delle pene detentive di breve durata, proposta avanzata nel corso della modifica del regime sanzionatorio¹¹, potrebbe migliorare la situazione poiché le pene pecuniarie pesano sull'insieme del budget familiare e dunque, in ultima analisi, anche sulla vittima.

30. Molti pubblici ministeri hanno emanato istruzioni sulla procedura da seguire in caso di violenza domestica. Si tratta segnatamente di garantire un avvio tempestivo del procedimento e la supremazia dell'indagine sulla mediazione e di impedire soprattutto che la vittima subisca pressioni da parte dell'indiziato al fine di ottenere la sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 55a CP (cfr. *supra*).

31. In caso di violenza domestica, molti Cantoni fanno intervenire – sia in polizia sia presso il pubblico ministero – collaboratori appositamente formati che sentono di persona la vittima per verificare la serietà della richiesta di sospensione del procedimento.

e) *i procedimenti penali esaminati e il loro esito.*

32. Su scala nazionale, si veda lo studio dell'UFU «Costi della violenza nei rapporti di coppia»¹² (disponibile soltanto in tedesco e francese), che approfondisce i costi che la violenza domestica genera all'intera comunità e illustra i dati statistici. Lo studio stima che nel 2011 i procedimenti penali per violenza domestica sono stati approssimativamente 5531; di questi, 3882 sono stati abbandonati (pag. 38 della sintesi dello studio). Il restante 30 per cento dei casi si è presumibilmente chiuso con un decreto d'accusa ai sensi dell'articolo 352 CPP o una promozione d'accusa ai sensi dell'articolo 324 segg. CPP. Le sanzioni che entrano in linea di conto in seguito a una condanna per violenza domestica sono le pene pecuniarie, le multe o il lavoro di pubblica utilità. Le pene detentive possono essere eseguite anche mediante cavigliera elettronica. Il giudice ha pure la possibilità di pronunciare misure terapeutiche stazionarie o trattamenti ambulatoriali. Da notare che le pene detentive sono inflitte di rado, ma la proposta revisione del sistema sanzionatorio, che prevede

¹¹ Cfr. FF 2012 4181

¹² www.ebg.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla violenza (stato 16.5.2014)

la reintroduzione delle pene detentive di breve durata, potrebbe cambiare tale situazione (cfr. quesito 4 d).

33. A titolo illustrativo qui appresso le statistiche di alcuni Cantoni:

- nel 2012, il Cantone dei Grigioni ha avviato 46 procedimenti penali, chiuso 15 indagini con un decreto d'accusa, abbandonato 26 procedimenti e sospeso tre procedimenti (uno è stato sospeso soltanto provvisoriamente). Due procedimenti sono ancora in corso;
- nel 2012, il Cantone di Uri ha avviato cinque procedimenti penali sfociati in un atto di accusa, in due decreti d'accusa, in un abbandono e in una cessione ad un altro Cantone;
- nel 2012, il Cantone di Zugo ha notificato 222 condanne per violenza domestica delle quali 30 per lesioni semplici, 89 per vie di fatto, 52 per minaccia, 14 per coazione e 37 per altri reati.

Articolo 3

Quesito 5 : Fornire i dati – suddivisi per età, sesso e origini etniche – sul numero di domande d'asilo registrate, di domande accolte, di domande accolte perché il richiedente ha subito torture o rischia la tortura se rinviato nel Paese d'origine, come pure il numero di persone respinte o espulse dopo l'esame del sesto rapporto periodico della Svizzera nel maggio del 2010 da parte del Comitato.

34. Dal 2010 al 2013 (stato al 30.12.2013) sono state registrate le seguenti domande d'asilo: 15 567 nel 2010, 22 551 nel 2011, 28 631 nel 2012 e 21 465 nel 2013.

- La principale fascia d'età è quella tra gli 0 e i 17 anni per le donne, e tra i 25 e i 39 anni per gli uomini.
- I richiedenti di sesso femminile erano in minoranza (circa un quarto delle domande).
- Per quanto concerne le domande depositate, l'Eritrea si situa in testa, seguita da Nigeria, Tunisia dal 2011, Siria dal 2012, Serbia fino al 2012 e Marocco dal 2013.

35. Dal 2010 al 2013, il numero delle domande d'asilo accolte (concessione dell'asilo) si suddivide come segue: 3449 nel 2010, 3711 nel 2011, 2507 nel 2012, 3167 nel 2013. A tali dati si aggiungono le forme di protezione sussidiarie accordate dalla Svizzera (ammissione provvisoria) in favore di 4796 persone nel 2010, 3070 nel 2011, 2060 nel 2012 e 3432 nel 2013.

- Hanno ottenuto l'asilo prevalentemente persone tra gli 0 e i 17 anni. Ciò si spiega con il numero relativamente elevato di decisioni positive nell'ambito del ricongiungimento familiare.
- Ambedue i sessi sono rappresentati in modo abbastanza equilibrato; fa eccezione il 2010 nel corso del quale il numero degli uomini era nettamente superiore a quello delle donne.
- Il principale Paese di provenienza delle persone che hanno ottenuto l'asilo resta l'Eritrea.

36. I dati statistici non consentono di distinguere i motivi alla base della concessione dell'asilo. Non è dunque possibile precisare il numero di persone che hanno ottenuto l'asilo

per aver subito torture o perché potrebbero essere vittime di torture qualora fossero rimpatriate.

37. Dal 2010 al 2013, il numero totale dei rinvii è stato di 3770 da giugno 2010, 6577 nel 2011, 8037 nel 2012 e 7752 nel 2013.

- I rinvii verso Paesi terzi sono stati 153 da giugno 2010, 140 nel 2011, 176 nel 2012 e 165 in 2013.
- I rinvii verso il Paese d'origine sono stati 1697 da giugno 2010, 3042 nel 2011, 3457 nel 2012 e 3520 nel 2013.
- I rinvii verso Paesi di Dublino sono stati 1920 da giugno 2010, 3395 nel 2011, 4404 nel 2012 e 4067 nel 2013.

Quesito 6 : Tenuto conto delle precedenti osservazioni conclusive del Comitato (par. 10–14) e delle risposte fornite successivamente, fornire informazioni sulle nuove misure e iniziative adottate dallo Stato Parte per conformare le procedure e le pratiche attuali in materia di espulsione, di respingimento e di estradizione all'articolo 3 della Convenzione. In particolare vanno fornite informazioni su:

a) le misure adottate al fine di permettere una valutazione dei rischi di violazione del principio del non respingimento;

38. Una valutazione dei rischi è effettuata in ogni caso. In caso di ricorso, la valutazione viene effettuata da un giudice indipendente e imparziale. Le istruzioni ufficiali dell'UFM¹³ precisano esplicitamente che il divieto di respingimento («non-refoulement») va sempre osservato.

39. Per quanto riguarda l'espulsione di un rifugiato in ossequio all'articolo 33 capoverso 2 della CR¹⁴ e la conformità di tale espulsione con l'articolo 3 della Convenzione, l'articolo 5 capoverso 2 LAsi¹⁵ sancisce che il principio di non respingimento non può essere fatto valere quando vi siano seri motivi per presumere che l'interessato comprometta la sicurezza del Paese in cui si trova o, essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un crimine o delitto particolarmente grave, debba essere considerato di pericolo pubblico.

40. Tuttavia, il divieto di tortura (sia in applicazione dell'art. 3 CEDU¹⁶ sia dell'art. 3 della Convenzione) è un limite inderogabile alla liceità del respingimento e protegge qualsivoglia straniero. Quando la persona interessata rischia di essere sottoposta a maltrattamenti o a pene o trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'articolo 3 CEDU e dell'articolo 3 della Convenzione, non è possibile eseguire il rinvio e viene ordinata l'ammissione a titolo provvisorio. Tale disposizione si applica anche agli stranieri esclusi dalla qualità di rifugiato secondo l'articolo 1 sezione F CR e a quelli che potrebbero essere rinviiati nel loro Paese in applicazione dell'articolo 5 capoverso 2 LAsi e dell'articolo 33 paragrafo 2 CR. Inoltre il carattere assoluto dell'articolo 3 CEDU vieta l'esecuzione del rinvio persino se in presenza di un interesse pubblico preponderante.

¹³ Istruzioni LStr, n. 9.1; www.bfm.admin.ch > Documentazione > Basi legali > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri > Istruzioni e commenti settore degli stranieri (stato 16.05. 2014)

¹⁴ RS **0.142.30**

¹⁵ RS **142.31**

¹⁶ RS **0.101**

41. Il 10 ottobre 2010, la Svizzera ha adottato una legge federale sul coordinamento tra la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione¹⁷. Se contro un richiedente l'asilo in Svizzera è pure pendente una domanda d'estradizione, le autorità competenti tengono conto dei rispettivi atti per evitare un esito contraddittorio. In caso di controversia, la decisione spetta al Tribunale federale (Corte suprema) decidere.

42. Nell'autunno del 2010, il DFAE e il DFGP hanno affidato a un consorzio di quattro università il mandato per la creazione di un centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU). Tale centro ha il compito di promuovere e facilitare il processo d'attuazione degli obblighi internazionali nel campo dei diritti umani in Svizzera, ad esempio per quanto concerne il rispetto del principio di non respingimento da parte delle autorità svizzere su scala sia comunale sia cantonale o federale. Il centro pubblica pure studi accademici incentrati sul problema dei diritti dell'uomo, come in particolare «Mise en œuvre des droits humains en Suisse»¹⁸ (*trad.* Attuazione dei diritti dell'uomo in Svizzera).

b) le misure adottate al fine di consentire un ricorso effettivo contro la decisione di espulsione con effetto sospensivo. Precisare anche le misure adottate per consentire un esame approfondito dei ricorsi contro un rifiuto d'entrata sul territorio all'aeroporto (art. 65 LStr);

43. L'attuazione della direttiva europea sul rimpatrio, che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, ha richiesto la modifica sia della LStr sia della LAsi (entrate in vigore il 1° gennaio 2011). La direttiva sul rimpatrio si applica soltanto ai cittadini di Paesi terzi che non godono di un diritto alla libera circolazione. Le principali modifiche hanno interessato le misure di allontanamento e respingimento, l'espulsione e le misure coercitive. La direttiva sul rimpatrio intende armonizzare, nello spazio di Schengen, le procedure per il rinvio delle persone in soggiorno irregolare provenienti da Paesi che non fanno parte dell'UE o dell'AELS (Paesi terzi). Include pure disposizioni sulle decisioni di allontanamento, sostituendo in particolare l'allontanamento senza formalità praticato in precedenza con una procedura formale (art. 64 LStr). La decisione di allontanamento è emanata per scritto secondo i principi generali di diritto procedurale amministrativo. Il contenuto della decisione si fonda sugli articoli 64 segg. LStr e sulle pertinenti disposizioni d'ordinanza (art. 26b-26e OEAE). La decisione deve essere motivata in fatto e in diritto, prevedere un rimedio giuridico e contenere l'obbligo dello straniero di lasciare la Svizzera, la data entro la quale egli deve aver lasciato la Svizzera e i mezzi coercitivi in caso di inadempienza (art. 26b OEAE). Prima di emanare la decisione di allontanamento, all'interessato è concesso il diritto di essere sentito sui fatti, sull'allontanamento e sull'eventuale divieto d'entrata.

44. L'articolo 65 LStr¹⁹ prevede che lo straniero cui è rifiutata l'entrata al momento del controllo di frontiera all'aeroporto deve lasciare immediatamente la Svizzera. L'UFM emana una decisione motivata e impugnabile entro 48 ore utilizzando il modulo previsto nell'Allegato V Parte B del codice frontiere Schengen. La decisione può essere impugnata mediante ricorso presentato entro 48 ore dalla notificazione. Il ricorso non ha effetto sospensivo. L'autorità di ricorso decide entro 72 ore.

45. Le istruzioni interne «controllo alla frontiera» prevedono che gli organi di controllo alla frontiera, che rifiutano l'entrata a uno straniero, devono sempre emanare una decisione d'ufficio motivata e impugnabile. L'organo di controllo fornisce spontaneamente informazioni

¹⁷ RU 2011 925

¹⁸ Mise en oeuvre des droits humains en Suisse, Un état des lieux dans les domaines de la privation de liberté, de la police et de la justice, Jörg Künzli / Alexander Spring / Andreas Kind / Anja Eugster / Evelyne Sturm (2013), ISBN 978-3-906029-77-1, ed. Weblaw

¹⁹ RS 142.20

scritte sulle autorità in grado di raggiugnare l'interessato in merito a una rappresentanza legale e di impugnare la decisione in suo nome. L'interessato deve attendere all'estero o nella zona di transito dell'aeroporto fino alla decisione o alle decisioni.

c) le azioni avviate per esaminare la durata massima della carcerazione amministrativa al fine di ricorrervi soltanto in casi eccezionali e di limitarne la durata;

46. La carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStr) presuppone una decisione di allontanamento o di espulsione, non necessariamente passata in giudicato, l'imminente esecuzione del rinvio e un motivo di carcerazione (l'interessato lascia il luogo di soggiorno assegnatogli o viola il divieto di accedere a un dato territorio, nonostante il divieto d'entrata accede al territorio svizzero e non può essere allontanato immediatamente, espone a serio pericolo o minaccia in modo grave la vita o la salute altrui, ecc.). L'esecuzione del rinvio dev'essere oggettivamente possibile e imponibile anche contro la volontà dell'interessato. L'autorità competente é tenuta a intraprendere senza indugio tutto quanto necessario per eseguire l'allontanamento (principio di celerità).

47. Le competenti autorità hanno pure la possibilità di ordinare la carcerazione preliminare (art. 75 LStr) o la carcerazione cautelativa (art. 78 LStr). La carcerazione preliminare è ordinata per preparare la decisione sul diritto di soggiorno di uno straniero privo di permesso di soggiorno di breve durata, di dimora o di domicilio. La carcerazione cautelativa è ordinata se lo straniero non lascia la Svizzera entro il termine impartitogli e se, con il suo comportamento, rende impossibile l'esecuzione della decisione di allontanamento o d'espulsione. L'autorità deve rispettare il principio di celerità anche nell'ambito di tali regimi detentivi. Dal 1° gennaio 2011, una persona può essere incarcerata se la decisione di allontanamento è stata notificata in ossequio agli accordi d'associazione a Dublino dall'autorità cantonale e l'esecuzione dell'allontanamento è imminente. In questo caso la durata della carcerazione è di massimo 30 giorni.

48. Dopo l'entrata in vigore il 1° gennaio 2011 della direttiva europea sul rimpatrio, la durata massima della carcerazione amministrativa è stata fissata a sei mesi (art. 79 cpv. 1 LStr). La durata massima della carcerazione degli adulti può essere prorogata di un periodo non superiore a 12 mesi. Se si tratta di minori tra i 15 e i 18 anni, la durata massima della carcerazione può essere prolungata al massimo di sei mesi. L'autorità giudiziaria cantonale può concedere una proroga della carcerazione o una nuova incarcerazione in caso di mancata cooperazione dell'interessato con l'autorità competente o se si verificano ritardi nella trasmissione dei documenti necessari alla partenza da parte dello Stato che non è uno Stato Schengen.

49. L'articolo 81 capoverso 3 LStr regola le condizioni di carcerazione. Nell'organizzare la carcerazione va tenuto conto delle esigenze delle persone bisognose di protezione, dei minori non accompagnati e delle famiglie con minori. Per quanto possibile, l'autorità cantonale prediligerà il collocamento delle persone vulnerabili in un centro di accoglienza piuttosto che in carcerazione amministrativa.

d) le misure adottate al fine di rivedere la legislazione per accordare il gratuito patrocinio ai richiedenti l'asilo nel corso di tutte le procedure sia ordinarie sia straordinarie;

50. Nel dicembre 2012, il Parlamento svizzero ha adottato una modifica della LAsi. Dal 1° febbraio 2014, il Tribunale amministrativo federale può nominare un patrocinatore d'ufficio che rappresenti gli interessi dei richiedenti l'asilo (gratuito patrocinio) in sede ricorsuale. La

disposizione non si applica ai ricorsi presentati nel corso di procedure Dublino e di procedure di riesame e di revisione nonché in relazione a domande multiple.

51. Nel giugno del 2013, il Consiglio federale ha posto in consultazione un progetto di revisione della LAsi, che prevede di accordare una rappresentanza legale gratuita ai richiedenti l'asilo in procedura celere fino al passaggio in giudicato della decisione. Il messaggio del Consiglio federale relativo al nuovo progetto di revisione della LAsi sarà trasmesso al Parlamento svizzero nel corso dell'estate 2014.

e) esempi di decisioni emanate in casi di cui all'articolo 3 della Convenzione.

52. Qui di seguito le principali decisioni degli ultimi anni pronunciate dal Tribunale amministrativo federale (TAF) in materia d'immigrazione e in relazione con l'articolo 3 della Convenzione.

53. Nella decisione del 2 ottobre 2012 (D-2797/2010), il TAF ha stabilito che non può essere mantenuta senza riserva la presunzione generale che Malta rispetti adeguatamente i diritti fondamentali riconosciuti agli interessati nel regime europeo comune in materia di asilo. Le lacune riscontrate a Malta non significano necessariamente che i richiedenti l'asilo corrono in maniera generale il pericolo di subire un trattamento inumano o degradante. Tuttavia, occorre esaminare nel singolo caso se il trasferimento a Malta espone la persona interessata al rischio di subire, per la sua appartenenza a una categoria particolarmente vulnerabile, una violazione dei propri diritti fondamentali in ragione di carenze riscontrate nella procedura d'asilo e nelle condizioni di accoglienza in loco (consid. 7.4).

54. Alla stessa stregua, anche la decisione del TAF del 14 novembre 2013 (D-4751/2013) solleva l'interrogativo se la situazione generale in Italia presenti carenze tali da far temere la violazione dei diritti fondamentali dei rifugiati riconosciuti. Il TAF ha ritenuto come l'Italia sia Parte alla Convenzione e abbia ratificato la CR e la CEDU. Non è possibile rimproverarle un'inadempienza generale degli obblighi di diritto internazionale risultanti da tali trattati. È ben vero che vi sono carenze strutturali nell'ambito dell'alloggio e dell'assistenza, ma esse si concentrano prevalentemente nelle regioni di sbarco e nei grandi centri urbani. Tuttavia i rifugiati riconosciuti sono liberi di stabilirsi nel luogo di loro scelta. Va da sé che a tale scopo si prestano meglio i piccoli centri abitati o le località discoste rispetto alle regioni di sbarco. Nulla osta dunque a un allontanamento verso l'Italia di rifugiati riconosciuti (consid. 5.5.2).

55. Nella sua decisione del 27 ottobre 2011 (E-6220/2006), il TAF analizza la situazione dello Sri Lanka dal profilo della sicurezza e constata che sono esposti a un accresciuto rischio di persecuzione coloro che fanno parte di determinati gruppi (in particolare le persone sospettate di opposizione politica, giornalisti noti per interventi critici, attivisti dei diritti dell'uomo, vittime o testimoni di gravi violazioni dei diritti umani nonché persone di ritorno dalla Svizzera alle quali vengono rimproverati stretti contatti con le Tigri per la liberazione dell'Eelam Tamil [LTTE], consid. 8). Ciò non di meno il TAF è giunto alla conclusione che da quando nel maggio 2009 è terminato il conflitto militare tra il Governo dello Sri Lanka e le LTTE separatiste, la situazione è considerevolmente migliorata rendendo di principio esigibile l'esecuzione dell'allontanamento in tutto il territorio nazionale ad eccezione della regione di Vanni (consid. 13).

56. In linea di principio la fuga da un perseguimento penale legittimo in termini di Stato di diritto non costituisce un motivo di riconoscimento della qualità di rifugiato e di concessione dell'asilo. Nella sua decisione del 4 novembre 2013 (D-515/2013, consid. 6.1) il TAF ha tut-

tavia ritenuto che ciò può essere eccezionalmente il caso se l'incriminazione di una persona per un reato di diritto comune costituisce un pretesto per perseguirla a ragione delle sue caratteristiche fisiche e morali (razza, religione, cittadinanza, appartenenza a un determinato gruppo sociale o a causa delle sue opinioni politiche) o se la situazione di una persona, che effettivamente abbia commesso un reato di diritto comune, dovesse trovarsi peggiorata in maniera rilevante per uno di questi motivi. Detta circostanza è presunta se viene pronunciata una pena sproporzionatamente severa (*malus assoluto*), se il procedimento penale manifestamente non rispetta i principi di uno Stato di diritto o se il richiedente l'asilo deve temere una forma di pena o di espiazione della pena che violi i diritti fondamentali dell'uomo, in particolare la tortura.

57. Nella sua decisione del 12 novembre 2013 (D-6041/2013, consid. 7.2.4) il TAF, condividendo la giurisprudenza della Corte EDU, ha ritenuto che un Paese non è tenuto a rinunciare a eseguire l'allontanamento se uno straniero minaccia il suicidio in caso di esecuzione della decisione di allontanamento, fintanto che adotta misure per impedire che la minaccia sia messa in atto (cfr. sentenza sull'illeicità della Corte EDU del 7 ottobre 2004 nel caso Dragan e altri v. Germania n. 33743/03). Inoltre la circostanza che lo standard delle cure mediche nel Paese d'origine è inferiore rispetto a quelle nello Stato di soggiorno, è irrilevante al fine di configurare una violazione del divieto di tortura (cfr. sentenza della Corte EDU del 27 maggio 2008 nel caso N. v. Regno Unito, n. 34 e 42-44).

58. In considerazione della situazione in corso a Mogadiscio (Somalia) nel 2010, la Corte EDU aveva deciso (ricorsi n. 8319/07 e 11449/07), che in linea di principio le persone residenti in tale città corressero un grave rischio («real risk») di essere sottoposte a trattamenti inumani. In tale contesto, nella sua decisione del 17 settembre 2013 (D-5705/2010), il TAF ha però ritenuto che tra il 2010 e il 2013 la situazione a Mogadiscio fosse migliorata al punto da non poter più essere considerata caratterizzata da una violenza diffusa e generalizzata tanto estrema da ritenere che ogni abitante della città fosse realmente esposto al serio pericolo di trattamenti inumani ai sensi dell'articolo 3 CEDU (consid. 8.5.6). Un allontanamento verso Mogadiscio non è dunque più da considerare inesigibile sotto tale aspetto.

Quesito 7: Dall'esame del rapporto precedente il Comitato ha constatato, sulla base di quattro casi presentati conformemente all'articolo 22 della Convenzione, che la Svizzera non ha ottemperato agli obblighi assunti in ossequio all'articolo 3 della Convenzione (comunicazioni n. 336/2008; 357/2008; 381/2009; e 396/2009). Fornire tutte le informazioni sulle misure adottate in risposta alle decisioni del Comitato. Illustrare i meccanismi messi in atto per controllare che le persone respinte non corrano il rischio di subire torture nel loro Paese d'origine.

59. In ognuno dei quattro casi, l'autorità amministrativa competente, ossia l'UFM, ha immediatamente riesaminato gli incarti in questione alla luce delle constatazioni del Comitato. In tre casi è così stato possibile chiarire lo statuto delle persone interessate in modo definitivo nei 90 giorni entro i quali il Comitato auspicava essere informato su quanto messo in atto in seguito alle sue constatazioni. Nel quarto caso, vista la complessità, non è stato possibile rispettare il termine inizialmente assegnato. Ciò nondimeno una decisione che ha scongiurato il rinvio è stata emanata 121 giorni dopo le constatazioni del Comitato.

60. Caso n° 336/2008:

- Con nota verbale del 27 giugno 2011, il Comitato ha trasmesso le sue constatazioni del 26 maggio 2011 al Consiglio federale.

- Con lettera del 6 ottobre 2011, il Consiglio federale ha informato il Comitato che, secondo l'UFM, lo statuto da accordare agli autori della comunicazione in seguito alla decisione del Comitato avrebbe richiesto un esame approfondito e che quindi non sarebbe stato possibile informare su quanto messo in atto in seguito alle constatazioni del Comitato nei termini inizialmente impartiti.
- Con lettera del 22 dicembre 2011, il Consiglio federale ha informato il Comitato che l'UFM aveva concesso l'ammissione provvisoria agli interessati con decisione del 28 ottobre 2011, respingendo tuttavia la loro domanda d'asilo. Una copia della decisione è stata allegata alla lettera in questione, che illustrava pure il quadro legale dell'ammissione provvisoria.
- Con e-mail del 15 marzo e del 24 maggio 2012 e su richiesta del Comitato, il Consiglio federale ha informato che gli autori della comunicazione n° 336/2008 avevano impugnato la decisione dell'UFM dinanzi al TAF, ma che non rischiavano più il rinvio, anche per via di tale ricorso.

61. Caso n° 357/2008:

- Con nota verbale del 20 giugno 2011, il Comitato ha trasmesso le sue constatazioni del 23 maggio 2011 al Consiglio federale.
- Con lettera del 30 agosto 2011, il Consiglio federale ha informato che l'UFM ha concesso l'ammissione provvisoria del cittadino iraniano con decisione emanata il 24 agosto 2011 e che quest'ultimo non correva più alcun rischio di essere rimpatriato. Una copia della decisione è stata allegata alla lettera. Il Consiglio federale ha spiegato il quadro legale dell'ammissione provvisoria disciplinata al capitolo 11 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri rilevando che ai sensi dell'articolo 83 capoverso 3 LStr, l'esecuzione non è ammissibile se la prosecuzione del viaggio dello straniero verso lo Stato d'origine o di provenienza o verso uno Stato terzo è contraria agli impegni di diritto internazionale pubblico della Svizzera. Nonostante questa formulazione e anche se l'UFM verifica periodicamente se lo straniero soddisfa ancora le condizioni per l'ammissione provvisoria, tale statuto può venir meno soltanto se nel Paese d'origine avviene un cambiamento politico talmente radicale - come ad esempio un cambio duraturo di regime - da eliminare in modo inequivocabile qualsiasi rischio per la persona ammessa provvisoriamente. Nel caso in cui l'ammissione provvisoria fosse revocata, lo straniero beneficia di rimedi giuridici (art. 112 LStr). Inoltre lo statuto si estingue al momento della partenza definitiva dalla Svizzera o al momento dell'ottenimento di un permesso di dimora (art. 84 cpv. 4 LStr). In merito a quest'ultimo punto, uno straniero ammesso provvisoriamente che si trova in Svizzera da oltre cinque anni può presentare una domanda per il rilascio di un permesso di dimora, che viene in particolare rilasciato in funzione del suo grado d'integrazione e della sua situazione familiare (art. 84 cpv. 5 LStr). Infine, a determinate condizioni, il coniuge e i figli minorenni possono beneficiare del ricongiungimento familiare (art. 85 cpv. 7 LStr).
- Con nota verbale dell'8 febbraio 2012, il Comitato ha informato il Consiglio federale che si riteneva soddisfatto delle informazioni fornite e che aveva deciso di chiudere l'esame della comunicazione nell'ambito della procedura di follow-up.

62. Caso n° 381/2009:

- Con nota verbale del 13 dicembre 2011, il Comitato ha trasmesso al Consiglio federale le sue constatazioni del 21 novembre 2011.

- Con lettera del 13 febbraio 2012, il Consiglio federale ha informato il Comitato che l'UFM ha concesso l'ammissione provvisoria al cittadino iraniano con decisione emanata il 31 gennaio 2012 e che quest'ultimo non correva più il rischio di essere rimpatriato. Una copia della decisione è stata allegata alla lettera in questione, che illustrava pure il quadro legale dell'ammissione provvisoria.

63. Caso n° 396/2008:

- Con nota verbale del 4 giugno 2012, il Comitato ha trasmesso le sue constatazioni del 1° giugno 2012 al Consiglio federale.
- Con lettera del 17 aprile 2013, il Consiglio federale ha informato il Comitato che in occasione del riesame del caso, l'UFM ha riconosciuto lo statuto di rifugiato dell'autore della comunicazione concedendogli l'asilo con decisione emanata il 19 luglio 2012. Una copia della decisione è stata allegata alla lettera.

64. Ogni domanda d'asilo è esaminata in modo individuale. In una prima fase le autorità si pronunciano sulla qualità di rifugiato e sulla concessione dell'asilo. Se le condizioni per riconoscere la qualità di rifugiato e concedere l'asilo non sono adempite, nella decisione simultanea di allontanamento le autorità esaminano in un secondo tempo se l'esecuzione è ammissibile, ragionevolmente esigibile e possibile. L'ammissibilità dell'allontanamento è pure oggetto di un esame individuale alla luce dell'articolo 3 CEDU e dell'articolo 3 CR. Tale esame si fonda sulle dichiarazioni del richiedente, i mezzi di prova presentati e i risultati delle misure d'istruzione ordinate dalle autorità e le eventuali ricerche effettuate in loco dalla rappresentanza svizzera nel Paese d'origine. Le autorità tengono in considerazione la situazione nel Paese d'origine avvalendosi di analisi e facendo capo a fonti diverse. Su tale base, valutano se il rischio di tortura sia verosimile. Se giungono alla conclusione che ciò sia il caso, dispongono l'ammissione provvisoria.

65. L'unità dell'UFM competente in materia di estradizione ha diversi strumenti per sincerarsi che la Convenzione venga rispettata. Occorre distinguere tre situazioni (cfr. in merito DTF 134 IV 156, consid. 6.7):

- La prima eventualità riguarda gli Stati che vantano una tradizione democratica e per i quali, a priori, non sussiste il pericolo di una violazione dell'articolo 3 CEDU o dell'articolo 3 della Convenzione. Per questi Paesi, prevalentemente occidentali, in linea di principio l'extradizione non sottostà ad alcuna condizione particolare.
- La seconda eventualità riguarda gli Stati ove esiste il pericolo che la persona estradata sia sottoposta a tortura o a trattamenti inumani e degradanti. Tale rischio può essere eliminato o ridotto fino ad apparire puramente teorico grazie a garanzie diplomatiche da parte del Paese di destinazione. Si tratta di Paesi con i quali la Svizzera collabora regolarmente nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale. Ciò nonostante, tale collaborazione può essere sospesa in ogni istante se si dovesse constatare il mancato rispetto delle garanzie richieste. Le garanzie da richiedere sono state definite dal Tribunale federale nella decisione 134 IV 156 e vengono adeguate al caso concreto. Può segnatamente essere chiesto il rispetto delle convenzioni che tutelano i diritti fondamentali (CEDU o Patto ONU II). A titolo d'esempio si può menzionare la garanzia che la persona estradata non sia sottoposta a un trattamento pregiudizievole per la sua integrità fisica e psichica ai sensi degli articoli 7, 10 e 17 del Patto ONU II e dell'articolo 3 della CEDU, che la sua situazione non possa aggravarsi durante la detenzione in attesa di giudizio o durante l'esecuzione della pena a ragione di considerazioni fondate sulle sue opinioni o attività politiche, l'appartenenza a un

determinato gruppo sociale, la sua razza o religione, la sua cittadinanza o che la sua salute sarà tutelata in particolare consentendogli l'accesso ad appropriate cure mediche. Per controllare il rispetto delle garanzie sono previste due modalità. Anzitutto l'Ambasciata svizzera in loco deve poter rendere visita ai detenuti al fine di verificare che la persona estradata benefici concretamente delle garanzie richieste al momento dell'extradizione; il rappresentante diplomatico in loco deve potersi intrattenere in privato e senza sorveglianza con la persona estradata per sincerarsi delle condizioni di detenzione. Inoltre l'interessato deve poter far capo a un legale che verifica autonomamente il rispetto delle garanzie richieste e, se del caso, notifica le sue constatazioni alle autorità elvetiche competenti.

- La terza eventualità concerne gli Stati nei quali neppure una richiesta di garanzie consente di escludere la violazione dell'articolo 3 della Convenzione, e per i quali dunque l'extradizione non può venir concessa. Il TPF ha sancito il principio che la Svizzera deve rinunciare a qualsiasi atto di assistenza giudiziaria internazionale a favore di Stati nei quali la situazione geopolitica non consentirebbe – malgrado le garanzie – di proteggere la persona estradata da trattamenti contrari alla Convenzione. A titolo di esempio si può menzionare l'Iran. Il TPF ha in effetti concluso che l'assistenza giudiziaria in senso lato, che comprende pure l'extradizione, non andava concessa a tale Paese²⁰.

Quesito 8: Alla luce delle precedenti osservazioni conclusive del Comitato inerenti ai rinvii (par. 15), fornire informazioni in merito:

a) alle misure adottate per garantire la presenza di osservatori dei diritti dell'uomo e di medici indipendenti durante i rinvii coatti di stranieri per via aerea e per conseguentemente modificare la legge federale sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (LCoe²¹);

b) alle azioni intraprese al fine di garantire la presenza di detti osservatori e medici indipendenti nel progetto di direttive sul ricorso alla coercizione da parte delle scorte di polizia nell'ambito dei rinvii, in elaborazione nel maggio 2010 presso l'UFM;

Per ragioni di coerenza, il quesito 8a viene trattato unitamente al quesito 8b.

66. Trattandosi di misure volte a garantire la presenza di osservatori dei diritti dell'uomo, l'articolo 8 paragrafo 6 della direttiva europea sul rimpatrio²² sancisce che gli Stati membri prevedono un sistema di monitoraggio efficace dei rimpatri forzati. La Svizzera ha trasposto tale disposizione nel suo diritto nazionale introducendo l'articolo 71a nella LStr²³, entrata in vigore il 1° gennaio 2011, e gli articoli 15f segg. nell'OEAE²⁴, entrata a sua volta pure in vigore il 1° gennaio 2011. Tale controllo previsto dal diritto in materia di stranieri – effettuato in un primo tempo (fase pilota) dalla FEPS in collaborazione con l'OSAR - è un compito permanente della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) sin dal febbraio 2012. La portata dei controlli e i compiti spettanti alla CNPT in seno a tale mandato sono previsti dalla legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura²⁵.

All'attenzione delle autorità la CNPT redige un rapporto annuale sulle osservazioni effettuate,

²⁰ Sentenza TPF RR.2009.26 del 23 febbraio 2010.

²¹ RS 364

²² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2006, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

²³ RS 142.20

²⁴ RS 142.281

²⁵ RS 150.1

pubblicate sul suo sito Internet insieme ai pareri del comitato tecnico Ritorno e esecuzione degli allontanamenti²⁶.

67. Nel 2010 l'UFM ha deciso di garantire l'accompagnamento medico su tutti i voli speciali nonché sui voli di linea (per questi ultimi solamente laddove necessario per motivi medici). Tale decisione fa seguito alla tragica morte di uno straniero durante l'esecuzione del rinvio. Detta garanzia è stata pure inserita nell'articolo 11 capoverso 4 dell'OEA (entrata in vigore il 1° gennaio 2013). Al fine di assicurare l'indipendenza dei medici accompagnatori, l'UFM ha affidato tale compito a un prestatore di servizi esterno a partire da aprile 2012. Il 1° gennaio 2009, agli articoli 22 segg. LCoe, sono state inserite disposizioni speciali per l'assistenza medica e l'impiego di medicinali.

c) alle misure adottate per prevenire, avviare indagini, perseguire e punire i responsabili di violenze e maltrattamenti di polizia di cui possono essere vittime le persone durante i rinvii coatti.

68. L'entrata in vigore il 1° gennaio 2009 della LCoe e dell'OCoe²⁷ ha consentito di istituire basi giuridiche uniformi per la coercizione di polizia (uso della forza fisica, uso di mezzi ausiliari, quali p.es. le manette e le armi) e le misure di polizia (fermo e perquisizione). L'impiego della coercizione è ammessa unicamente in funzione delle circostanze, segnatamente il comportamento della persona interessata, e non deve limitare la libertà personale più del necessario in vista dello scopo perseguito. La coercizione e le misure di polizia devono essere adeguate alle circostanze e in particolare prendere in considerazione età, sesso e stato di salute degli interessati. La coercizione entra in linea di conto soltanto come *ultima ratio* se il rimpatriando si è rifiutato di lasciare la Svizzera di sua spontanea volontà (art. 9 cpv. 2 LCoe). Sono vietati gesti, atti o esternazioni di carattere razzista, sessista o degradante. I capisquadra organizzano per ogni volo di rimpatrio un briefing e un debriefing con tutti gli agenti di scorta e redigono un rapporto per ogni operazione effettuata. Per quanto possibile, il ricorso alla coercizione dev'essere preceduto da un avvertimento dato in una lingua comprensibile all'interessato affinché possa ottemperare alla richiesta delle autorità. Il ricorso alla coercizione costituisce dunque l'*ultima ratio* (art. 10 LCoe). Le persone incaricate di applicare la coercizione di polizia e le misure di polizia devono poter essere identificate (art. 12 LCoe). Le misure di polizia autorizzate sono elencate agli articoli 19-21 LCoe. I mezzi coercitivi autorizzati e vietati durante i rinvii per via aerea sono elencati agli articoli 11, 13-16 LCoe e agli articoli 6-12, 23 OCo. Per quanto possibile, i mezzi coercitivi vanno applicati nei confronti dei rimpatriandi da agenti di polizia dello stesso sesso (art. 24 cpv. 2 OCo). I bambini e le persone anziane vanno trasportati in modo adeguato alla loro età, ai loro bisogni e all'insieme delle circostanze (art. 24 cpv. 1 OCo). In caso di rimpatrio con scorta ai sensi dell'articolo 28 capoverso 1 lettera b-d OCo, occorre imperativamente allestire un verbale del trasporto. Grazie a quest'ultimo e al rapporto d'intervento della polizia, è possibile attribuire ogni atto di polizia a una o più persone. Nel verbale di trasporto verranno dunque annotati tutti i mezzi coercitivi ai quali si è fatto ricorso, il loro eventuale rafforzamento, il loro allentamento o la rinuncia agli stessi come pure le eventuali misure di carattere medico e altre disposizioni rilevanti (p.es. distribuzione di cibo). Occorrerà indicare l'ora esatta, i motivi come pure le iniziali dell'agente di scorta che ha impartito gli ordini e di colui che li ha eseguiti²⁸. L'articolo 31 LCoe prevede che la Confederazione risponda per i danni causati illecitamente dagli organi federali nell'esecuzione della LCoe nonché per i danni causati illecitamente dagli

²⁶ www.nkvf.admin.ch > Italiano > Documentazione > Rapporti > Rapporto d'attività 2012 > (consultato il 17 dicembre 2013)

²⁷ RS 364.3

²⁸ Manuale DFGP sui rinvii nel diritto degli stranieri e dell'asilo, Berna-Wabern 2012, pag. 16

organi cantonali o da persone private che hanno agito direttamente su mandato o sotto la direzione delle autorità federali.

69. L'impiego della coercizione è peraltro disciplinato nel pacchetto di misure della CDCGP²⁹. Inoltre il DFGP ha elaborato un manuale sui rinvii nel diritto degli stranieri e dell'asilo destinato alle autorità d'esecuzione che operano in tale ambito³⁰.

70. La CNPT, incaricata del monitoraggio degli allontanamenti e delle espulsioni, vigila pure sul comportamento degli agenti di scorta; gli osservatori possono comunicare al capo-squadra competente le loro lagnanze o le loro osservazioni³¹. Tali osservazioni sono pure discusse in seno al comitato tecnico Ritorno e esecuzione degli allontanamenti composto da esperti dei Cantoni e della Confederazione. Il mandato di tale comitato è di ottimizzare l'organizzazione operativa dell'esecuzione dei rinvii. A tal uopo, individua le migliorie necessarie e adegua di conseguenza gli strumenti disponibili. In tale contesto vengono pure discusse le raccomandazioni della CNPT, all'occorrenza attuate a livello operativo.

Quesito 9: Fornire informazioni dettagliate sui rinvii eseguiti dall'ultimo rapporto del Comitato e, se del caso, sulle indagini condotte sulle accuse di violenze da parte della polizia, inclusi i risultati dell'inchiesta sulla morte di Joseph Ndukaku Chiakwa (par. 16).

71. La LCoe e la relativa ordinanza contemplano le procedure applicabili all'organizzazione del rinvio. In generale la procedura di rimpatrio è impostata in modo tale da incoraggiare la partenza volontaria. Il ricorso a provvedimenti coercitivi costituisce l'*ultima ratio*. L'autorità competente segue un sistema graduale con quattro livelli d'esecuzione dei rinvii (art. 28 OCoe). I livelli d'esecuzione definiscono le norme da seguire nello specifico per i rinvii coatti.

- Livello 1: il rimpatriando accetta il ritorno volontario. La polizia lo scorta fino all'aeroporto, ma poi il viaggio prosegue senza scorta.
- Livello 2: il rimpatriando rifiuta il ritorno volontario. Viaggia a bordo di un volo di linea ed è di regola scortato da due agenti di polizia in borghese. Se necessario, può essere ammanettato.
- Livello 3: il rimpatriando potrebbe opporre resistenza fisica, ma il viaggio su un aereo di linea resta possibile. Di regola è scortato da due agenti di polizia in borghese. All'occorrenza è ammesso l'uso di manette o di altri mezzi d'immobilizzazione nonché della forza fisica.
- Livello 4: il rimpatriando potrebbe opporre grande resistenza fisica e va rimpatriato con un volo speciale. È scortato da almeno due agenti di polizia. È ammesso l'impiego dei mezzi coercitivi previsti per il livello 3.

72. L'autorità esecutiva competente tenta anzitutto un rinvio al livello 1; nel caso in cui tale tentativo non andasse a buon fine, al livello 2. Se il rimpatriando oppone grande resistenza fisica, va organizzato un volo speciale per il rimpatrio (nella pratica, il livello 3 è impiegato raramente). Qui di seguito una statistica dettagliata dei rinvii coatti eseguiti ai vari livelli:

²⁹ Pacchetto di misure per ottimizzare i voli speciali (Massnahmenkatalog Optimierung Sonderflüge, disponibile soltanto in tedesco), approvato dalla CDCGP in occasione dell'assemblea primaverile 2010

³⁰ Manuale DFGP sui rinvii nel diritto degli stranieri e dell'asilo, Berna-Wabern 2012

³¹ Manuale DFGP sui rinvii nel diritto degli stranieri e dell'asilo, Berna-Wabern 2012, pag. 32 segg.

	Livello 1	Livello 2	Livello 4
2010	5 432	140	136
2011	6 141	133	165
2012	7 381	277	178

73. Al cinque per cento circa dei rimpatriandi in rinvio coatto viene applicato il livello 2 e 4. La maggioranza (circa il 95 per cento dei rimpatriandi) lascia la Svizzera con la modalità di livello 1.

74. Le procedure applicabili ai voli speciali sono disciplinate nel pacchetto di misure approvato dalla CDDGP nel 2011. Esso fornisce delle raccomandazioni sullo svolgimento dell'operazione all'attenzione delle autorità incaricate di eseguire il rinvio: numero di rimpatriandi ammessi a bordo di un volo speciale, svolgimento di un briefing e di un debriefing, allestimento di un rapporto d'intervento ove vengono annotate le varie tappe del volo, valutazione dei rischi e pertinenti misure per contrastarli, formazione degli agenti di scorta, degli specialisti d'intervento nonché dei capisquadra. Da notare che i voli speciali sono oggetto di un monitoraggio da parte della CNPT ai sensi dell'articolo 8 paragrafo 6 della Direttiva UE sul ritorno e sono accompagnati da personale medico (cfr. informazioni specifiche ai quesiti 8 a, b e c).

75. Nel periodo che va dal 1° marzo 2009 alla fine di settembre 2013, la polizia cantonale di Zurigo ha eseguito 38 685 rinvii coatti dall'aeroporto di Zurigo. 37 361 di tali persone hanno lasciato la Svizzera con un volo di linea e senza scorta di polizia; 713 persone sono state accompagnate da agenti di polizia appositamente formati; 611 persone sono state rimpatriate con un volo speciale. Con il recepimento della direttiva europea sul rimpatrio (2008/115/EG), la Svizzera si è impegnata a dotarsi di un sistema di monitoraggio dell'esecuzione indipendente e durevole nonché a far accompagnare tutti i voli speciali da osservatori indipendenti. Da ottobre 2010, la CNPT ha accompagnato durante una fase pilota tutti i rinvii coatti del livello di esecuzione 4 effettuati per via aerea. In un secondo tempo e per sei mesi, è stata la FCPS ad assumere tale incombenza; in seguito il mandato di monitoraggio è stato definitivamente affidato alla CNPT. Al termine di ogni volo speciale che hanno accompagnato, gli osservatori stilano un rapporto all'attenzione della CNPT. Un comitato speciale esamina tali rapporti prima della loro pubblicazione. Le eventuali inadempienze riscontrate dagli osservatori sono analizzate con occhio critico; le modifiche e le migliorie che ne risultano vengono attuate tempestivamente (cfr. anche i pertinenti rapporti pubblicati). Dall'ultimo rapporto del CAT sono state rilevate due situazioni problematiche nell'assistenza a terra per i voli speciali diretti da Zurigo in Nigeria.

76. Il 17 marzo 2010, durante la preparazione al volo, è deceduto Joseph Ndukaku Chikwa. Il 12 gennaio 2012 la Procura di Winterthur/Unterland ha deciso di archiviare il procedimento in relazione a questo decesso. Nel corso delle indagini sono state richieste due perizie mediche: una presso l'Istituto di medicina legale dell'Università di Zurigo e l'altra presso l'Istituto di medicina legale dell'Università Justus-Liebig di Giessen in Germania. Le perizie hanno rilevato che il decesso di Joseph Ndukaku Chikwa è da attribuire a cause naturali. Visto l'esito di tali perizie e a ragione degli altri accertamenti svolti, la Procura di Winterthur/Unterland è giunta alla conclusione che non vi fossero elementi che consentissero di attribuire la morte di Joseph Ndukaku Chikwa a comportamenti penalmente rilevanti di terzi; ha quindi chiuso il procedimento con decreto di abbandono. Contro tale decreto del 12 gennaio 2012, i parenti del defunto hanno inoltrato ricorso dinanzi alla Corte di appello del Cantone di Zurigo. Nel dicembre 2013, il caso è stato riaperto su ordine del Tribunale cantonale zurighese e il pubblico ministero di tale Cantone è stato incaricato di riaprire le indagini sulle cause del decesso di Joseph Ndukaku Chikwa.

Quesito 10: In considerazione delle ultime osservazioni del Comitato (par. 11) e dei due rapporti del relatore speciale sui diritti umani dei migranti e del relatore speciale sulle forme contemporanee di razzismo, sulla discriminazione a sfondo razzista, sulla xenofobia e la relativa intolleranza, presentare i progetti di legge volti a introdurre una nuova forma di espulsione nel Codice penale in seguito all'approvazione dell'iniziativa popolare «Per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)». Indicare in particolare le misure adottate al fine di garantire che tali progetti non violino gli obblighi internazionali sottoscritti dalla Svizzera, segnatamente la Convenzione contro la tortura, né l'articolo 25 della Costituzione svizzera (principio di non respingimento).

77. Il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha presentato alle Camere federali un progetto di legge e un messaggio³² per attuare la disposizione costituzionale adottata in votazione popolare. Il progetto proposto dal Governo rispetta rigorosamente il diritto internazionale cogente (*ius cogens*). L'espulsione viene sistematicamente rinviata se il principio del non respingimento lo esige o se è inattuabile sul piano pratico (p.es. se la persona interessata non dispone di documenti d'identità).

78. Per quanto concerne le norme non imperative in materia di diritti dell'uomo (diritto internazionale pubblico e norme costituzionali), il progetto propone una via di mezzo per tentare di conciliare l'automatismo dell'espulsione previsto dal nuovo disposto costituzionale con il rispetto dei principi costituzionali di carattere generale, dei diritti dell'uomo garantiti dal diritto internazionale e delle norme di diritto pubblico internazionale alle quali la Svizzera ha aderito.

79. Le misure seguenti sono previste nel progetto del Consiglio federale per limitare l'eventuale impatto in termini di diritti umani:

- Sono rispettate tutte le garanzie procedurali, ad esempio quelle dell'articolo 13 del Patto ONU II e dell'articolo 1 del Protocollo n. 7 della CEDU. Il progetto non prevede quindi alcuna restrizione di carattere procedurale.
- Il meccanismo d'espulsione previsto si limita a un elenco esaustivo di reati.
- In linea di principio non vi è espulsione se la pena detentiva inflitta è inferiore a sei mesi. Unica eccezione: quando l'interesse pubblico all'espulsione prevale sull'interesse privato dello straniero a rimanere in Svizzera.
- Nel caso in cui la pena detentiva inflitta è superiore a sei mesi, il giudice può rinunciare all'espulsione soltanto se questa non è ragionevolmente esigibile poiché violerebbe in modo grave i diritti personali dello straniero garantiti dal diritto umano internazionale.

80. L'espulsione è sempre pronunciata da un'autorità penale tenuta a svolgere un esame concreto. Infine spetta alla giurisprudenza decidere sull'interazione tra diritto nazionale e internazionale. In linea di principio, le norme di diritto internazionale a protezione dei diritti umani prevalgono sul diritto nazionale³³. Di conseguenza, se ad esempio una legge federale entra in collisione con la CEDU, il Tribunale federale (Corte suprema) e gli altri tribunali applicano la CEDU anche se il legislatore ha deliberatamente scelto di derogarvi al momento di varare la legge. Nel caso concreto di un'espulsione di un criminale straniero, il Tribunale fe-

³² FF 2013, pag. 8139 e 8189

³³ DTF 125 II 417 (giurisprudenza Partito curdo dei lavoratori), 26 luglio 1999

derale ha ammesso, in un *obiter dictum*, il principio della preminenza del diritto internazionale³⁴. Tale giurisprudenza va confermata.

81. I lavori parlamentari per il progetto di legge sono ancora in corso. Per le considerazioni di natura politica, è importante il deposito, il 28 dicembre 2012, di una nuova iniziativa popolare intitolata «Per l'attuazione dell'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa per l'attuazione)». Tale iniziativa esige una soluzione più restrittiva di quella proposta dal Governo imponendo alle autorità penali di non tenere conto delle norme non cogenti del diritto internazionale. Inoltre l'iniziativa definisce in modo molto restrittivo il diritto internazionale cogente. Per tale motivo, il Consiglio federale propone al Parlamento di dichiarare parzialmente nulla l'iniziativa e raccomanda di respingere la parte valida dell'iniziativa³⁵. Il progetto di legge e l'iniziativa sono discussi in Parlamento simultaneamente.

Articoli 5 e 7

Quesito 11: Indicare se, dall'esame del precedente rapporto, è stata respinta, per un qualsiasi motivo, una domanda di estradizione riguardante una persona sospettata d'aver commesso atti di tortura, e precisare se in conseguenza di ciò è stato avviato un procedimento penale. Se del caso, fornire informazioni sullo stato e l'esito del procedimento.

82. Non è noto alcun caso di domande d'extradizione nei confronti di una persona sospettata d'aver commesso atti di tortura.

83. Vi sono invece stati diversi casi in cui la Svizzera ha rifiutato l'extradizione in ossequio al principio di non respingimento (per reati di diritto comune e per atti di tortura). In tali casi la Svizzera ha offerto di avviare il perseguimento penale su delega dello Stato richiedente. Non vi sono statistiche in merito.

Articolo 10

Quesito 12: Alla luce delle precedenti osservazioni conclusive del Comitato (par. 8 e 15), fornire informazioni aggiornate sui programmi d'insegnamento e di formazione elaborati e messi in atto affinché tutti gli interessati, segnatamente gli agenti delle forze dell'ordine e dell'amministrazione penitenziaria come pure gli agenti di polizia e le persone che partecipano ai rinvii, siano informati sugli obblighi in virtù della Convenzione e siano coscienti del fatto che nessuna violazione sarà tollerata, tutti i reati saranno oggetto di un'indagine e gli autori verranno perseguiti. Indicare se tale formazione integra oramai il manuale per indagare in modo efficace sulla tortura e su altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Protocollo di Istanbul).

84. Nello svolgimento del suo mandato legale la **polizia** è tenuta a rispettare l'ordinamento giuridico vigente. Gli agenti di polizia devono dunque disporre di un'adeguata conoscenza del diritto. Tale materia viene loro insegnata in occasione della formazione di base impartita presso le scuole di polizia come pure della formazione continua e dell'aggiornamento presso l'ISP³⁶, dei corsi specialistici nonché negli incontri periodici organizzati all'interno dei corpi di polizia e improntati principalmente sull'applicazione pratica del diritto, ossia sul lavoro quotidiano degli agenti contraddistinto da molteplici aspetti, ma anche da situazioni straordinarie. Vengono utilizzati eventi concreti per illustrare al meglio l'interpretazione da dare alla legge e insegnare agli agenti di polizia il comportamento da

³⁴ DTF 139 I 16 [2C_828/2011] 12 ottobre 2012, consid. 5.3

³⁵ FF 2013 8139

³⁶ www.institut-police.ch

adottare per agire conformemente alla legge. La formazione degli agenti compete alle diverse scuole di polizia e all'ISP di Neuchâtel.

Mezzi didattici:

Nell'ambito del suo mandato, l'ISP ha pubblicato tre manuali di riferimento per la formazione degli agenti di polizia svizzeri:

- Droit de l'homme et éthique professionnelle (ed. ISP, 2009, 128 pagine)
- Diritti dell'uomo e etica professionale (ed. ISP, 2011, 128 pagine)
- Menschenrechte und Berufsethik (ed. ISP, 2012, 160 pagine)

Questi mezzi didattici definiscono, illustrano e precisano i concetti essenziali legati ai diritti dell'uomo, alle leggi e alle autorità che li reggono o ne risultano come pure i comportamenti che le forze di sicurezza pubblica sono tenute ad adottare per garantire il rispetto dei diritti dell'uomo sanciti dalla CEDU. La questione della tortura è trattata in modo adeguato e approfondito. Nella parte dedicata all'etica professionale, esempi e casi concreti sensibilizzano i partecipanti a tutti i fattori che incidono sulle decisioni degli agenti di polizia e illustrano come comportarsi per rispettare i diritti dell'uomo. Si noti che il manuale «Diritti dell'uomo ed etica professionale» è pure stato tradotto in ucraino per consentire la formazione professionale degli agenti di polizia ucraini ed è stato anche utilizzato, in seguito alla Primavera araba, nell'ambito di un progetto di formazione della polizia tunisina, portato avanti sotto l'egida della Confederazione.

Corsi di formazione continua:

a) In merito ai rinvii per via aerea, l'ISP organizza le formazioni continue seguenti:

Francese – italiano

- Rimpatrio per via aerea: corso di base di una settimana, due volte l'anno
- Rimpatrio per via aerea: corso di aggiornamento di tre giorni, una volta l'anno

Tedesco

- Begleitete Rückführung (*Rinvio accompagnato*): corso di base di una settimana, due volte l'anno
- Refresher für Begleitete Rückführung (*Aggiornamento sul rinvio accompagnato*): due giorni, due volte l'anno
- Equipenleiterkurs (*Corso per capisquadra*): tre giorni, una volta l'anno
- Intervention (*Intervento*)(d e f): due giorni, una volta l'anno

Tali corsi di formazione trasmettono le basi legali dei rinvii per via aerea, la loro preparazione e il comportamento da tenere in tali occasioni. Alle lezioni intervengono vari specialisti (migrazione, diritti dell'uomo, ecc.), che circoscrivono chiaramente il quadro di tali missioni.

b) Nell'ambito della formazione degli ufficiali svizzeri di polizia organizzata dall'ISP, un modulo di una settimana è dedicato esclusivamente all'etica e al diritto. La CEDU, ad esempio, vi è presentata durante un'intera mattinata dal comandante Stefan Blättler della polizia cantonale bernese. Un membro della CNPT viene regolarmente invitato per approfondire il tema.

La formazione degli agenti di polizia è disciplinata a livello federale: per conseguire l'attestato professionale federale di agente di polizia, i partecipanti al corso sono tenuti a superare quattro serie di esami tra cui uno di «etica professionale e diritti dell'uomo». L'insegnamento si fonda sul manuale pubblicato dall'ISP (Diritti dell'uomo ed etica professionale). Il capitolo 2.3 è dedicato alla proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti.

85. La CSFPP di Friburgo è responsabile della formazione professionale di base e organizza corsi di formazione continua per le **persone che lavorano nel settore carcerario** in tutta la Svizzera. L'obiettivo della formazione di base consiste nell'offrire ai collaboratori le conoscenze e le competenze professionali, personali e sociali necessarie per il corretto esercizio della loro professione. I collaboratori, assunti dai Cantoni, ricevono una formazione di base che dura 15 settimane (ripartita in moduli di due o tre settimane) sull'arco di due anni. La formazione è essenzialmente incentrata su quattro temi suddivisi in varie materie: psicologia, diritto, medicina/psichiatria e universo carcerario. La formazione – sotto l'egida della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione di Berna – si conclude alla fine del secondo anno con l'esame professionale federale e il rilascio dell'attestato federale di agente di custodia.

Diritto:

- Regole penitenziarie europee: i collaboratori non devono soltanto essere in grado di conoscere, ma anche di comprendere la rilevanza di tali regole, in relazione con il Codice etico europeo del personale penitenziario.
- Diritto costituzionale e diritti umani: i collaboratori devono comprendere che l'agente di custodia, in veste di rappresentante dello Stato, è tenuto a rispettare i diritti fondamentali e a contribuire ad attuarli (art. 35 cpv. 2 Cost.³⁷). In particolare, devono essere in grado di spiegare come procedere per applicare i diritti fondamentali e i diritti umani, di illustrare alcuni diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione federale (principio della dignità umana, diritto all'uguaglianza giuridica, diritto alla vita e alla libertà personale, divieto di tortura e di trattamenti umani o degradanti, protezione della sfera privata, libertà di credo e coscienza, libertà d'opinione e d'informazione, il diritto di essere ascoltato, privazione della libertà e diritti politici) e di riferire esempi pratici. Devono inoltre essere in grado di applicare le loro conoscenze in materia a una situazione «concreta» del loro ambito professionale.
- Comitato per la prevenzione della tortura: i collaboratori devono conoscere il CPT e gli altri organismi svizzeri in materia (Commissione nazionale per la prevenzione della tortura e le commissioni parlamentari cantonali).

Psicologia:

- Introduzione alla psicologia, psicologia dello sviluppo, analisi transazionale, psicologia dei gruppi, stress, psicologia della comunicazione. Tali materie sono di primaria importanza e hanno un impatto diretto sul legame che s'istaura tra l'agente di custodia e il detenuto. I collaboratori devono essere in grado di applicare tali conoscenze nel loro ambito professionale.

Universo carcerario:

- Professionalità: i collaboratori devono riflettere sui principali aspetti riguardanti l'inquadramento e la presa a carico dei detenuti durante la privazione della libertà. Devono essere in grado di modificare i loro rapporti con i detenuti tenendo conto della

³⁷ RS 101

debita distanza (né troppo distaccato né troppo vicino) e del contenuto del Codice deontologico europeo.

- Sicurezza: i collaboratori devono essere in grado di elencare i diversi livelli di sicurezza (tecnica, amministrativa e sociale), ma soprattutto di comprendere le differenze che li contraddistinguono. Vi si aggiunge il concetto di sicurezza dinamica, essenziale in ambito carcerario, come previsto espressamente dall'articolo 51.2 delle Regole penitenziarie europee : «51.2 La sicurezza fornita dalle barriere fisiche e da altri mezzi tecnici deve essere completata dalla sicurezza dinamica costituita da personale all'erta che conosce bene i detenuti di cui si occupa». Dall'articolo in questione si evince che per garantire la sicurezza sono importanti sia il personale sia il rapporto con il detenuto.
- Modulo «Stranieri»: i collaboratori devono essere in grado di spiegare concetti come migrazione, integrazione, cultura e razzismo. Analizzano il proprio atteggiamento e punto di vista riguardo a questi temi e li riconsiderano. Approfondiscono situazioni professionali quotidiane che richiedono competenze interculturali per essere gestite in modo professionale. I collaboratori devono conoscere le regole religiose e sociali di culture diverse dalla nostra, motivo per cui seguono lezioni tipo «Stranieri provenienti dall'Africa», «Misure coercitive» e «Islam».

Medicina/psichiatria:

- Psichiatria: i collaboratori devono essere in grado di illustrare il funzionamento della psichiatria. Conoscono le principali malattie mentali e i relativi sintomi da tenere in considerazione in ambito carcerario al fine di poter intervenire adeguatamente in caso di necessità. Osservando i detenuti sono in grado di individuare i comportamenti a rischio e salvare vite umane – la tutela della vita è un principio fondamentale garantito dallo Stato e dai diritti umani. Sono in grado di intervenire non soltanto correttamente, ma anche in modo proporzionato al loro ambito professionale.
- Stupefacenti: i collaboratori devono conoscere i concetti fondamentali dei meccanismi di dipendenza e codipendenza, essere capaci di identificarsi con il tossicomane e saper interagire con loro. Sono in grado di spiegare le cause di tali disturbi e gli effetti delle varie sostanze come pure le conseguenze fisiche, psichiche e sociali. Conoscono le principali terapie e i metodi possibili. Tali nozioni consentono loro di comprendere e interpretare, come pure di intervenire in modo adeguato nell'ambito professionale.

Le materie elencate costituiscono gli strumenti diretti o indiretti che permettono all'agente di custodia di relazionarsi correttamente con i detenuti, di percepire e analizzare i loro comportamenti con la necessaria diligenza, di valutare in modo ineccepibile i diversi eventi per gestirli di volta in volta in modo adeguato.

86. In aprile 2013, anche il Cantone di Ginevra si è dotato di un centro di formazione penitenziaria (Centre de formation des agent-e-s de détention), che propone svariati corsi. Le 170 lezioni, ripartite su tre settimane, trattano svariati temi (in particolare impiego della forza e proporzionalità, diritti e doveri dei collaboratori, psicologia, tattica, tecniche d'intervento). Tale formazione non include ancora il manuale per indagare efficacemente sulla tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (Protocollo di Istanbul).

Quesito 13: Indicare se è stato approntato un metodo che consenta di valutare l'efficacia e l'incidenza di tali programmi di formazione e d'insegnamento per appurare se hanno contribuito a ridurre il numero di casi di tortura, di violenza e di maltrattamenti e, in caso affermativo, esporre il contenuto del metodo in questione, il modo di applicarlo e i risultati conseguiti.

87. Il CSFPP valuta le conoscenze e le competenze acquisite dai collaboratori sottopondoli a giochi di ruolo, a riflessioni interattive, a interpretazioni di casi pratici durante il corso biennale e a esami intermedi e finali. Il CSFPP non dispone di un metodo per valutare l'efficacia e l'incidenza pratica dei suoi programmi formativi, anche perché è consapevole del fatto che entrano in gioco altri fattori scatenanti di atti di tortura, di violenza e di maltrattamenti. La formazione resta uno strumento di prevenzione molto importante, ma da sola non è sufficiente.

88. L'ISP non dispone di informazioni in proposito, né riguardo ai manuali didattici per la formazione di base, il perfezionamento o i corsi per quadri di polizia. Tuttavia, attraverso i suoi autori e insegnanti, l'ISP è attenta alla questione dei diritti dell'uomo e conseguentemente anche a quelli della tortura, riservando la debita importanza a tali argomenti nell'ambito di una formazione moderna rispettosa delle leggi e delle convenzioni rilevanti per l'operato e la condotta delle forze dell'ordine in Svizzera.

89. Non esiste invece alcun metodo, per così dire classico, per valutare l'efficacia e il successo dei pertinenti programmi didattici e formativi su scala nazionale in tutti i Cantoni. Ogni corpo di polizia s'impegna a formare al meglio i propri collaboratori e a ricostruire gli eventi negativi in modo trasparente e tempestivo al fine di evitare che si ripetano e di garantire un operato irreprensibile e conforme alle regole.

Articolo 11

Quesito 14: Fornire informazioni su ogni nuova regola, direttiva, metodo o pratica in materia di interrogatorio come pure su ogni altra disposizione in materia di fermo preventivo di polizia adottata dopo l'esame dell'ultimo rapporto periodico. Indicare anche la frequenza con la quale tali disposizioni sono riesaminate ed effettivamente applicate.

90. L'interrogatorio degli imputati, delle persone informate sui fatti e dei testimoni si fonda sulla DPA³⁸, in particolare sugli articoli 38-41. Le persone interrogate sono informate dei loro diritti (incluso il *miranda warning*) in ossequio agli articoli 39-41 DPA (derivanti dall'art. 31 cap. 2 Cost. e dall'art. 6 par. 3 lett. e CEDU) e, dal 1° gennaio 2011, agli articoli 158 segg. CPP.

91. Il CPP include pure disposizioni sulla carcerazione preventiva, in particolare agli articoli 212 segg., che disciplinano la privazione della libertà, la carcerazione preventiva e di sicurezza. Prima dell'entrata in vigore del CPP, in Svizzera esistevano 29 codici di procedura penale differenti, ossia 26 codici cantonali e tre codici federali. Il diritto processuale penale è stato unificato soprattutto grazie alla volontà di far rispettare i principi dell'uguaglianza giuridica e la certezza del diritto³⁹.

92. Generalmente, oltre alle disposizioni federali, ogni corpo di polizia dispone di una raccolta relativamente ampia di ordini di servizio e di istruzioni interne che regolano la condotta degli agenti o dei collaboratori nelle svariate situazioni in termini generali e astratti o nel concreto (p.es. nell'ambito del fermo preventivo di polizia). Tali prescrizioni sono vincolanti e tengono conto delle specificità geografiche, organizzative e tattiche del Cantone.

Quesito 15: In considerazione delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 17), delle preoccupazioni espresse dalla CNPT in seguito alle visite ai luoghi di privazione della libertà e dalle ONG svizzere, illustrare le misure adottate – e i risultati ottenuti – per rispondere alle

³⁸ RS 313.0

³⁹ Cfr. in merito FF 2006 989

preoccupazioni del Comitato riguardo al sovraffollamento nelle carceri, in particolare in quello di Champ-Dollon, ricorrendo di preferenza a pene alternative o non privative della libertà.

93. Il 23 novembre 2012, il Cantone di Ginevra si è dotato di una pianificazione della detenzione decennale consapevole che la politica penitenziaria, detentiva e d'accompagnamento del detenuto non può più soltanto reagire agli eventi quando ormai si sono verificati. L'approccio deve cambiare radicalmente: da reattivo deve diventare proattivo, parte di una vera e propria strategia per il lungo termine che comunque consentirà di appor- tare adeguamenti se le circostanze o il verificarsi di fenomeni imprevisti dovessero richieder- lo⁴⁰.

94. In tale contesto è dunque stata prevista per il 2017 l'edificazione di un penitenziario provvisto di 450 posti (stabilimento Dardelles), inoltre verranno costruiti 100 posti suppletivi a La Brenaz. Il numero di posti disponibili nel carcere di Champ-Dollon passerà dagli attuali 376 a 405 nel 2014. Sarà inoltre destinato unicamente alla carcerazione preventiva. A tali misure si aggiunge l'apertura dello stabilimento Curabilis inaugurato il 4 aprile 2014. Sono dunque questi i punti salienti della pianificazione penitenziaria del Cantone di Ginevra, com- pletata da una riorganizzazione della gestione come pure da un aumento significativo degli effettivi in ambito carcerario.

95. Per quanto concerne l'applicazione di pene alternative, la pianificazione penitenziaria le utilizza come strumento volto a garantire un'efficacia duratura dell'integrazione sociale del condannato o del detenuto a titolo preventivo, pur consapevole dei limiti di tali pene per le persone sprovviste di titolo di soggiorno valido e prive di qualsiasi legame con il Cantone di Ginevra o con il resto della Svizzera. Detto ciò, in futuro dovrebbero aumentare le possibilità di eseguire la pena sotto forma di arresti domiciliari. È pure previsto un aumento degli effetti- vi del personale che accompagna il condannato.

96. Per quanto concerne le misure sostitutive in luogo della carcerazione preventiva, il legislatore le ha previste agli articoli 237 segg. CPP; sono state integrate nella pianificazione penitenziaria. Va sottolineato che la Confederazione vieta il ricorso a dispositivi di sorve- glianza satellitare (GPS) per l'esecuzione delle pene detentive al di fuori dell'istituto di pena.

97. Il 22 maggio 2013, la Corte di giustizia, il Tribunale penale e il pubblico ministero hanno concluso, con il Dipartimento della sicurezza, una convenzione sulle misure sostitutive alla detenzione sotto forma di arresti domiciliari grazie a un sistema elettronico di controllo a distanza applicato sul sorvegliando (braccialetto elettronico). Tale convenzione è pensata per le situazioni in cui le misure sostitutive possono venir ordinate in luogo della detenzione preventiva o per motivi di sicurezza. Sfortunatamente tali misure sono rare, visto che spesso i detenuti non dispongono di un domicilio noto. Va rilevato che, nonostante il notevole au- mento degli arresti, segnatamente in seguito all'entrata in vigore del CPP, il numero delle carcerazioni preventive o per motivi di sicurezza chieste dal pubblico ministero al Tribunale dei provvedimenti coercitivi resta stabile, come evidenziato dalle cifre qui di seguito:

- 528 domande di carcerazione preventiva o per motivi di sicurezza nel corso del primo semestre 2012, ossia il 22,3 per cento del totale degli arresti (2371);
- 506 domande di carcerazione preventiva o per motivi di sicurezza nel corso del primo semestre 2013, ossia il 18,7 per cento del totale degli arresti (2707);

⁴⁰ www.ge.ch > Thèmes > Etat > Conseil d'Etat > Communiqués de presse par législature > 2012 > Le canton de Genève se dote d'une planification de la détention pour les dix prochaines années (consultato il 7 maggio 2014)

- il sovraffollamento di Champ-Dollon si spiega anzitutto con l'aumento del numero di detenuti che stanno scontando la pena.

Quesito 16: Riguardo al rapporto della CNPT sul penitenziario di Bochuz, fornire informazioni in merito alle misure adottate per limitare la detenzione in cella di isolamento e per ricorrervi soltanto come ultima ratio per periodi quanto più brevi e sotto stretta sorveglianza.

98. Nel 2013, gli stabilimenti della Plaine de l'Orbe (EPO) hanno elaborato una strategia per i detenuti collocati in cella di isolamento per motivi di sicurezza. I cambiamenti riguardano gli spazi ove si svolge la vita quotidiana, le attività proposte in tale ambito e il personale che interagisce con il detenuto. I locali sono ora più ampi e arieggiati. Sono stati creati un atelier, una biblioteca e una palestra. Questo reparto conta ormai soltanto quattro posti. Il metodo adottato specifica che l'isolamento costituisce l'*ultima ratio* e che la misura termina non appena diventa praticabile un'alternativa meno coercitiva. Il modello per il regime d'isolamento per motivi di sicurezza s'ispira alla presa a carico individuale e pluridisciplinare.

99. È in fase di studio un progetto sul settore ospedaliero in carcere che consente una presa a carico adattata alle misure terapeutiche stazionarie.

Quesito 17: Tenuto conto delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 17), indicare le misure adottate volte a garantire l'applicazione della legislazione e l'accesso alle cure mediche per tutti i detenuti, in particolare per coloro che presentano problemi psichiatrici.

100. Il principio di equivalenza, uno dei principi europei alla base dell'esecuzione delle pene, discende dal principio della normalizzazione sancito dall'articolo 75 capoverso 1 CP. È nel rispetto di tale principio di equivalenza che la Svizzera ha aderito, il 15 aprile 2014, alla Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità. Il principio di equivalenza figura anche nelle direttive etiche e mediche dell'ASSM sull'esercizio dell'attività medica per le persone detenute. Il principio di equivalenza delle cure mediche, stabilito nelle direttive sia per i detenuti sia per le persone in libertà, è un principio fondamentale della medicina in ambito penitenziario⁴¹. Se si prescinde dal fatto che i detenuti non beneficiano della libera scelta del medico, per il resto, in materia di salute, hanno gli stessi diritti di qualsiasi altro paziente. Non soltanto la direzione del penitenziario bensì anche i medici e il personale curante sono tenuti a rispettare tali diritti, che includono anche l'accesso alle misure di prevenzione, depistaggio e trattamento nonché il rispetto delle regole fondamentali alla base della relazione medico-paziente, come ad esempio il diritto all'autodeterminazione, all'informazione e alla confidenzialità. Il personale medico e infermieristico che esercita all'interno dei penitenziari è tenuto a serbare il segreto professionale sancito dall'articolo 321 CP e non è autorizzato a fornire informazioni a terzi sui pazienti, al di fuori dell'ambito definito dalla legge (cfr. n. 10 delle direttive e il relativo allegato «Consigli pratici relativi all'attuazione delle direttive» approvate dalla commissione centrale di etica dell'ASSM il 20 gennaio 2012).

101. SPS / Commissione interdisciplinare nazionale per le questioni sanitarie nel quadro carcerario: nella primavera del 2013, la CDDGP ha approvato, d'intesa con la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità, le raccomandazioni formulate dai

⁴¹ La Confederazione, per il tramite dell'UFG, fondandosi sull'art. 91 cpv. 3 LAsi in combinato disposto con l'art. 44 OAsi2, sostiene finanziariamente le misure della Croce Rossa Svizzera (CRS) volte a trattare persone traumatizzate nell'ambito dell'asilo (ossia persone che non si trovano in detenzione). Nel 2004 è stata creata un'associazione comprendente quattro servizi ambulatoriali per vittime di torture e di guerra, che l'UFM sostiene con sovvenzioni. L'associazione «support for torture victims» (www.torturevictims.ch) ogni anno prende a carico circa 600 persone.

Cantoni e dalle autorità federali, in stretta collaborazione con gli operatori del settore, per unificare a livello nazionale la prassi in materia di salute carceraria. Per garantire il prosieguo del progetto è stato istituito un servizio di consulenza che riunisce dodici rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione. Si compone pariteticamente di rappresentanti del settore penitenziario (CCSPC, responsabili degli istituti di pena, UFG) e sanitario (AMCS, CSMP, Forum del personale di cura degli stabilimenti di detenzione in Svizzera, UFSP). Si tratta del primo organismo d'importanza nazionale che coordina la sanità in ambito penitenziario di tutti gli istituti interessati e funge da un interlocutore per tutte le questioni in tale ambito. Concretamente la SPS ha lo scopo di:

- mettere a disposizione di tutte le parti, in tutta la Svizzera, informazioni omogenee sulle questioni sanitarie che si pongono nell'ambito dell'esecuzione delle pene;
- far applicare in tutta la Svizzera norme mediche, etiche e organizzative uniformi per le cure dispensate durante l'esecuzione delle pene;
- instaurare un dialogo permanente tra gli attori delle diverse discipline al fine di sviluppare soluzioni consensuali per le cure dispensate durante l'esecuzione delle pene.

Le attività della Commissione interdisciplinare nazionale per le questioni sanitarie nel quadro carcerario hanno preso avvio nel giugno 2013 con una fase pilota di due anni, durante la quale farà capo amministrativamente al CSFPP. Il futuro di tale commissione dipenderà dal bilancio stilato al termine di queste due anni.

102. Gruppo di lavoro «Collocamento adeguato di detenuti affetti da turbe psichiche o patologie psichiatriche (art. 59 cpv. 3 CP)»: il 2 febbraio 2012, la Commissione per l'esecuzione delle pene e gli istituti di pena della CDDGP (Comitato dei nove) ha deciso di istituire un sottogruppo al gruppo di lavoro «Pianificazione degli istituti di pena» per occuparsi del collocamento, del trattamento e della presa a carico dei criminali affetti da turbe psichiche, invitando la CDS e la CSMP a partecipare ai lavori. Nel sottogruppo siedono rappresentanti degli istituti di pena, del corpo medico e un rappresentante dell'UFG. Il mandato di tale gruppo di lavoro consiste nel definire norme per l'assistenza psichiatrica nelle carceri e nei penitenziari e per il trattamento psichiatrico e psicoterapeutico delle turbe psichiche in regime di esecuzione delle misure ai sensi dell'articolo 59 CP, nel definire profili clinici da curare all'interno di cliniche psichiatriche e profili clinici da trattare in istituti di esecuzione delle misure o in penitenziari chiusi dotati di sezioni speciali. Il sottogruppo analizza pure la necessità di posti nelle cliniche psichiatriche e negli istituti di esecuzione delle pene e delle misure. Si è riunito una prima volta il 12 agosto 2012. Da allora ha elaborato delle direttive per la presa a carico e il trattamento dei detenuti affetti da turbe psichiche.

103. A **Ginevra** vi sono diverse strutture che prendono a carico detenuti affetti da turbe psichiche. Una cellula ospedaliera dell'unità carceraria psichiatrica (UCP), ad esempio, dispensa trattamenti e cure psichiatriche ospedaliere a malati detenuti o internati che presentano una crisi acuta. Un nuovo centro di cure socioterapeutiche «Curabilis», situato accanto al carcere di Champ-Dollon, accoglie prevalentemente detenuti affetti da gravi disturbi della personalità e il cui trattamento è stato deciso congiuntamente dal medico in capo e dalla competente autorità di collocamento. In particolare esiste un servizio medico presso il carcere di Champ-Dollon che somministra cure psichiatriche. Inoltre, l'edificazione all'interno del perimetro del carcere di Champ-Dollon dell'unità «Curabilis» consentirà in un primo tempo [2014] il trasferimento dell'UCP e di La Pâquerette, come pure l'allestimento di 15 posti e l'apertura di due unità di misure terapeutiche stazionarie previste dal CP (32 posti). Inoltre, per attuare una decisione del Consiglio di Stato del 2011, nel 2015 e nel 2016 verranno aperte due ulteriori unità per le misure. Con «Curabilis», il Cantone di Ginevra disporrà di 92

posti supplementari per curare i detenuti affetti da turbe psichiche e sarà in grado di mettere un certo numero di posti a disposizione del Concordato latino sulla detenzione penale degli adulti.

104. La creazione di un servizio di medicina penitenziaria è in fase avanzata. Per il momento, la gestione delle cure e dell'assistenza medica negli istituti di pena di **Neuchâtel** si fonda su un decreto del 13 maggio 2009 sulla salute e le cure in ambito carcerario. L'articolo 4a di tale decreto prevede l'accesso alle cure al momento dell'entrata in detenzione. Entro 24 ore dall'entrata nello stabilimento penitenziario, ogni detenuto è visitato da un membro del personale curante. Durante la detenzione, i detenuti possono in ogni istante far capo al personale di cura o al medico, indipendentemente dal regime di detenzione. È stato pure previsto un dispositivo per le urgenze, e in caso di necessità i detenuti sono trasferiti al pronto soccorso dell'ospedale di Neuchâtel. Su decisione del medico curante ogni detenuto può essere trasferito in detto ospedale o in un'unità medica penitenziaria extra cantonale.

105. Per quanto riguarda più in particolare l'accesso alle cure da parte di persone affette da turbe psichiche, hanno luogo consultazioni psichiatriche e psicoterapeutiche più volte alla settimana. Da notare che, in collaborazione con gli agenti di custodia, viene analizzato anche il rischio di suicidio. Su decisione del medico psichiatra, ogni detenuto può essere ammesso per esame al centro cantonale per le urgenze psichiatriche o in una struttura extra cantonale.

106. Nel Canton **Vaud**, a partire dal 1° aprile 2001, il SMPP è stato dotato di altri due medici psichiatri. Inoltre, i 3,5 posti d'infermiere in più hanno consentito di garantire una presenza 7 giorni su 7 nelle ore di servizio e un picchetto infermieristico su chiamata fuori orario. L'aumento dei mezzi finanziari destinati al SMPP consente di adempiere alcuni aspetti della presa a carico previsti dalle procedure dell'ONU. È il caso delle cure somatiche e dell'ambulatorio psichiatrico. Dal sesto rapporto periodico del 2008, i miglioramenti sono dunque stati sensibili. Restano però altri aspetti da migliorare, in particolare le cure ospedaliere e la presa a carico di persone sottoposte a misure. Infine, esiste la possibilità di accogliere i pazienti affetti da turbe psichiche acute in strutture più adeguate del carcere, ma non può venir garantita. In certi istituti di pena (EPO e Tuilière), sono presenti unità psichiatriche sotto forma di ospedali diurni che possono fornire un'assistenza terapeutica adeguata alle persone che non si trovano in una situazione di decompensazione psichica acuta. Tali unità presentano un'occupazione continua e dispongono di un numero decisamente insufficiente di posti (13 e 8 posti) per rispondere al fabbisogno di tutti i penitenziari. La situazione resta complessa per le persone che soffrono di una decompensazione psichica acuta, che vanno trasferite all'Unità carceraria psichiatrica di Ginevra o al reparto apposito presso l'Insel di Berna (strutture praticamente sempre al completo). La situazione è pure insoddisfacente per i numerosi detenuti affetti da turbe psichiche croniche e che non beneficiano di un ambiente adeguato alle loro patologie in caso di situazione acuta. Si applicano allora le direttive internazionali sul collocamento in isolamento. Concludendo, nonostante le risorse limitate e l'aumento esponenziale della popolazione carceraria, lo spirito delle direttive internazionali è rispettato per quanto concerne le consultazioni ambulatoriali. Il SMPP garantisce assistenza ambulatoriale all'insieme della popolazione carceraria sotto forma di trattamenti somatici, psichiatrici integrati o psicoterapeutici. Resta il problema della presa a carico di detenuti sottoposti a una misura. Tuttavia, come evidenziato in precedenza, il progetto di un «centro di cure in ambiente carcerario», che consenta un'assistenza adeguata alle misure terapeutiche stazionarie, è in fase di realizzazione.

107. Per garantire l'attuazione del principio di equivalenza negli stabilimenti d'esecuzione delle pene e delle misure e nei centri di detenzione della polizia del Cantone di **Zurigo**, tutti gli istituti, subordinati all'ufficio dell'esecuzione giudiziaria di Zurigo, sono tenuti ad adempie-

re i criteri del catalogo di prestazioni stabilito dal Concordato della Svizzera orientale. Al capitolo dedicato alle malattie psicosomatiche e psichiche, tale catalogo sancisce espressamente il principio di equivalenza poiché esige che tutte le prestazioni mediche fornite all'interno degli istituti di pena corrispondano agli standard svizzeri applicati al di fuori dei penitenziari. Per soddisfare le esigenze che vi sono formulate, è stato organizzato un servizio medico capillare all'interno degli istituti (p.es. Pöschwies) e si fa capo a medici generalisti o a specialisti che si recano sul posto o presso i quali vengono inviati i detenuti in caso di necessità; lo stesso dicasi per le strutture ospedaliere o le cliniche psichiatriche. Ogni stabilimento è in grado di effettuare la visita medica d'entrata. In ogni momento i detenuti possono annunciarsi per un consulto presso il servizio medico o un medico esterno. Personale specialmente formato e attento, proveniente dal settore penitenziario, sociale e della sicurezza, garantisce ai detenuti più deboli o affetti da problemi psichici l'accesso alle prestazioni mediche. In ogni istante gli stabilimenti assicurano un servizio medico e psichiatrico d'urgenza. Per il suo centro di detenzione, la polizia cantonale di Zurigo ha concluso convenzioni con l'ospedale universitario di Zurigo per il trattamento 24 ore su 24 delle affezioni psicosomatiche e psichiche dei detenuti. Lo psichiatra del carcere trasferisce i detenuti affetti da malattie psichiche in cliniche adeguate. Da notare che la permanenza media nei centri di detenzione della polizia di Zurigo è di 3,2 giorni, ma al massimo di sette giorni.

Articoli 12, 13 e 14

Quesito 18: Fornire dati statistici particolareggiati sui denunciati, suddividendoli per appartenenza etnica, età e sesso, che hanno sporto denuncia per atti di tortura o maltrattamenti perpetrati da agenti di polizia, nonché sulle indagini, sui perseguimenti e sulle sanzioni penali o disciplinari avviate a tal proposito. Fornire pure esempi concreti d'infrazioni e di sanzioni.

108. In virtù della struttura federalista della Svizzera, la gestione dei reclami per l'operato della polizia compete ai Cantoni. Nella loro sfera di competenza i Cantoni hanno la facoltà di definire liberamente la procedura che ritengono più idonea (a condizione che sia compatibile con il diritto federale e internazionale). Il Tribunale federale ha rinunciato a prendere una decisione di principio sulla necessità d'istituire meccanismi di ricorso speciali per i casi di violenza perpetrata dalla polizia.⁴²

109. In Svizzera la giustizia è indipendente a tutti i livelli; pertanto molti Cantoni ritengono che non occorra alcun meccanismo speciale per verificare le denunce sporte contro la polizia. In questi Cantoni gli atti penalmente perseguibili perpetrati dai membri del corpo di polizia vengono trattati dal pubblico ministero. Le denunce vertenti sulla condotta degli agenti di polizia sono esaminate dall'autorità di vigilanza in una procedura amministrativa.

110. Qui di seguito i dati statistici concernenti alcune polizie cantonali.

Ginevra

- Nessuna denuncia è stata sporta nei confronti di agenti di polizia per atti di tortura; le denunce pervenute riguardano piuttosto l'impiego della coercizione da parte delle forze dell'ordine. Al Servizio giuridico sono giunte in totale 21 denunce contro le forze di polizia in seguito all'impiego della coercizione durante il servizio. Va precisato che su mandato del pubblico ministero spetta all'Ispettorato generale dei servizi svolgere le indagini sui procedimenti penali aperti nei confronti di agenti di polizia. Conformemente a quanto previsto dal CPP, i pertinenti rapporti sono direttamente trasmessi al pubblico ministero.

⁴² Cfr. p.es. DTF 1B_471/2011 del 24 novembre 2011

- Le denunce sporte sono sfociate in otto decreti di non luogo a procedere e in otto decreti di abbandono. Nessuna denuncia è sfociata in un decreto penale. Attualmente sono ancora pendenti cinque procedimenti.
- La polizia cantonale non dispone di dati relativi all'appartenenza etnica o all'età dei denunciati, fermo restando che tali dati non figurano né nei decreti di abbandono o di non luogo a procedere pronunciati dal pubblico ministero né tanto meno nelle denunce sporte dai denunciati. I dati relativi al sesso invece figurano nei decreti pronunciati dal pubblico ministero. Tredici denunciati erano di sesso maschile e otto di sesso femminile.
- Per quanto concerne i decreti di abbandono o di non luogo a procedere pronunciati dal pubblico ministero come pure l'assenza di condanna nei confronti di agenti di polizia, occorre sottolineare che non vi è stato alcun seguito disciplinare ai procedimenti penali chiusi. Per quanto riguarda invece i procedimenti penali in corso, le informazioni in merito sono ancora riservate.

Vaud

Un'analisi ha consentito di rilevare una media di dieci casi all'anno di discriminazione razziale (art. 261^{bis} CP) e un caso di perturbamento della libertà di credenza e di culto (art. 261 CP). Tuttavia, dall'analisi non emerge alcuna informazione sulla professione degli imputati e dunque per il Cantone di Vaud è possibile desumerne soltanto una tendenza globale.

Sul piano penale e disciplinare, la polizia cantonale vodese segue attentamente tutti i casi di denunce per maltrattamenti sporte nei confronti dei suoi collaboratori (agenti di polizia, assistenti di polizia, agenti di custodia). Tuttavia tali statistiche hanno un carattere generico poiché servono anzitutto ai vertici gerarchici per dare un seguito penale o disciplinare a questi casi.

- Per il 2013, la polizia cantonale ha registrato cinque denunce contro i propri collaboratori. Tutti i casi riguardavano lesioni corporali e abusi d'autorità. In nessuno di questi casi era menzionata la razza.
- Di questi cinque casi verificatisi nel 2013, uno è sfociato in un decreto di non luogo a procedere (5 agenti di polizia del gruppo d'intervento), uno è sfociato in un decreto d'abbandono (1 agente di polizia), uno sta per essere abbandonato (1 agente di polizia), due sono ancora in fase d'istruttoria nel 2014 (1 agente di polizia, 1 agente che si occupa dei trasferimenti di detenuti).
- Dal 2011 in poi non vi è stata alcuna condanna che abbia coinvolto la polizia cantonale per i fatti menzionati e comportato una sanzione disciplinare.

Zurigo

Nel 2012, alla polizia cantonale zurighese sono pervenute 12 segnalazioni di casi rientranti nella casistica, mentre nel 2013 sono state otto. Queste denunce per abuso di autorità sono state trasmesse al pubblico ministero.

I dati statistici in merito a tali casi sono i seguenti:

- sesso dei denunciati: 19 uomini e 1 donna;
- età dei denunciati: 16 – 20 anni: due, 21 – 30 anni: cinque, 31 – 40 anni: cinque, 41 – 50 anni: quattro, 51 – 57 anni: quattro;

- origine dei denunciati Svizzera: sette, Tunisia: tre, Algeria: due, Egitto: due, Iran: due, Germania: uno, Francia: uno, Uzbekistan: uno, Colombia: uno;
- conclusione del procedimento: autorizzazione ad aprire un procedimento penale negata dal Tribunale cantonale per mancanza di indizi iniziali (§ 148 della legge sull'organizzazione giudiziaria del Cantone di Zurigo; LS 211.1): tre; non luogo a procedere per insufficienza di prove: tre; decreto di abbandono per indizi iniziali non confermati: quattro; assoluzione: una; decreto d'accusa: uno. Nel Cantone di Zurigo il pubblico ministero non può avviare senz'altro un'azione penale contro funzionari ai sensi dell'articolo 110 capoverso 3 CP. In ossequio all'articolo 7 capoverso 2 lettera b CPP e al § 148 della legge sull'organizzazione giudiziaria del Cantone di Zurigo, è necessario che la III. Camera penale del Tribunale cantonale verifichi dapprima l'esistenza di indizi iniziali. Se tale condizione è soddisfatta, il Tribunale cantonale autorizza il pubblico ministero ad avviare un procedimento penale o a decidere il non luogo a procedere. In caso contrario il pubblico ministero non ha facoltà di agire;
- procedimenti pendenti il 22 aprile 2014: tre casi per eventi del 2012, cinque casi per eventi del 2013;
- sanzioni disciplinari: uno (licenziamento);
- procedimenti per violenza e minaccia nei confronti dei denunciati: due.

111. Il Cgcf, il corpo armato e in divisa dell'Amministrazione federale delle dogane e quindi il più importante organo di sicurezza civile della Svizzera, ha fornito i seguenti dati. Nelle regioni guardie di confine tra il 2008 e il 2013 sono state sporte in totale otto denunce per impiego sproporzionato della coercizione o per condotta razzista. Il comando del Cgcf da parte sua menziona da uno a due procedimenti all'anno per condotta razzista. In sei degli otto reclami si evincono dati sull'appartenenze etnica e il sesso: si tratta di un uomo del Mali, di quattro uomini e una donna provenienti dalla Francia. Tutte le indagini hanno portato alla sospensione senza che nessuna sanzione amministrativa o penale sia stata pronunciata.

Quesito 19: Tenuto conto delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 8, 9 e 19) e delle relative risposte nel quadro della procedura di valutazione, fornire informazioni particolareggiate su tutte le misure adottate per istituire un meccanismo indipendente per trattare le denunce di atti violenti o maltrattamenti compiuti dalla polizia e per svolgere indagini celeri, approfondite e imparziali in merito.

112. Tutte le attività di polizia sono per principio sottoposte al controllo giudiziario. Le autorità penali, in ossequio agli articoli 5 e 6 CPP, sono tenute ad avviare senza indugio i procedimenti penali (imperativo di celerità) ed esaminare con altrettanta cura le circostanze a carico e a discarico (principio della verità materiale). Tali indagini devono rispettare il principio di legalità, di proporzionalità, di necessità e di adeguatezza riguardo all'intervento della polizia. Ciò è in particolare di rilievo nel caso di un presunto uso sproporzionato della coercizione in occasione di manifestazioni.

113. Ogni cittadino può, ad esempio, rivolgersi al pubblico ministero competente per denunciare gli interventi della polizia che ritiene violenti o abusivi e chiedere un esame della legalità e della proporzionalità. Vari Cantoni e città prevedono la possibilità di rivolgersi a un

organo di mediazione indipendente (p.es. ZG e ZH o la città di Berna)⁴³ per i cittadini che ritengono che la polizia (o altre unità amministrative) abbia leso i loro diritti.

114. Nei casi in cui si sospetti che agenti di polizia abbiano commesso atti perseguibili penalmente, spetta al pubblico ministero condurre indagini minuziose per individuare gli autori. È quindi garantita un'indagine approfondita e imparziale sui (presunti) abusi perpetrati dalla polizia. Inutile dunque istituire una (ulteriore) autorità indipendente per condurre indagini in merito a presunti atti di violenza o maltrattamenti compiuti da agenti di polizia.

115. La polizia è un organo statale che si adopera per agire conformemente ai principi di legalità (principio di base). Ciò non esclude che in singoli casi possano verificarsi condotte contrarie a tali principi; la polizia ha però tutto l'interesse ad apprendere dai propri errori e ottimizzare così gli interventi. È questo il motivo per cui i corpi di polizia tengono conto di tutte le sentenze che interessano il loro lavoro traendone le debite conseguenze sia sul piano disciplinare sia su quello sistemico.

Quesito 20: Tenuto conto delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 22), fornire informazioni sulle misure adottate per prevenire, combattere, perseguire e punire il fenomeno della tratta degli esseri umani, in particolare di donne e ragazze a scopo di sfruttamento sessuale, e sull'eventuale adozione di una strategia globale di lotta contro tale fenomeno. Informare il Comitato sull'esito dei procedimenti penali esaminati.

116. Gli sforzi della Svizzera nella lotta alla tratta di esseri umani si fondano sul Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini⁴⁴ e sui pertinenti standard internazionali confluiti nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani⁴⁵. In particolare il Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani 2012–2014, approvato nell'ottobre 2012, poggia su tali norme. È stato messo a punto da SCOTT, una task force nazionale che riunisce numerose autorità e servizi della Confederazione e dei Cantoni. Il piano d'azione nazionale prevede 23 misure e persegue gli obiettivi seguenti:

- sensibilizzare e informare più compiutamente l'opinione pubblica;
- inasprire il perseguimento penale degli autori;
- identificare con maggiore frequenza le vittime, fornire loro un aiuto più efficiente;
- migliorare la collaborazione in Svizzera e con l'estero.

117. I servizi e le autorità rappresentate in seno a SCOTT attuano le misure che richiedono lavori legislativi, cambiamenti organizzativi o la messa a punto di strumenti sussidiari.

118. La tabella qui sotto illustra il numero di casi registrati dalla polizia negli ultimi anni:

	2009	2010	2011	2012
Tratta di esseri umani (art. 182 CP)	50	52	45	78
Promovimento della prostituzione (art. 195 CP)	104	99	69	148

⁴³ Settimo, ottavo e nono rapporto periodico della Svizzera al Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, conformemente all'articolo 9 della Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, 30 novembre 2012, § 305, p. 100.

⁴⁴ RS 0.311.542

⁴⁵ RS 0.311.543

119. La tabella qui sotto illustra invece le condanne (le sentenze sono registrate soltanto quando passate in giudicato):

	2009	2010	2011	2012
Tratta di esseri umani (art. 182 CP)	9	6	9	13
Promovimento della prostituzione (art. 195 CP)	26	7	15	17

Quesito 21: Nelle sue osservazioni conclusive (par. 21), il Comitato esprime preoccupazione per le disposizioni dell'articolo 50 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr), in particolare per l'obbligo della persona interessata di provare che la sua integrazione sociale nel Paese d'origine risulta fortemente compromessa; per le straniere vittime di violenza domestica sposate da meno di tre anni con un cittadino svizzero o con uno straniero in possesso di un permesso di dimora o di domicilio, tale obbligo comporta la difficoltà di lasciare il proprio coniuge e richiedere una protezione per paura di un mancato rinnovo del permesso di dimora. In considerazione delle preoccupazioni del Comitato come pure di quelle del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, fornire informazioni sulle misure adottate per modificare l'articolo 50 LStr in modo da consentire alle migranti vittime di violenza di cercare protezione senza per questo perdere il titolo di soggiorno.

120. L'articolo 50 LStr del 16 dicembre 2005 è stato modificato. Dal 1° luglio 2013, il capoverso 2 di tale articolo recita: «Può segnatamente essere un grave motivo personale secondo il capoverso 1 lettera b il fatto che il coniuge è stato vittima di violenza nel matrimonio, che il matrimonio contratto non è espressione della libera volontà di uno degli sposi o che la reintegrazione sociale nel Paese d'origine risulta fortemente compromessa». Di conseguenza tali condizioni sono ormai alternative e non più cumulative.

121. Anche le istruzioni emanate dall'UFM lo precisano esplicitamente: «Non si tratta, nello specifico, di condizioni cumulative. Ognuna di esse infatti può costituire singolarmente – in funzione delle circostanze e della loro gravità – un motivo personale grave»⁴⁶. Non è dunque più imperativamente necessario che una donna porti la prova che il reinserimento sociale nel Paese d'origine appaia fortemente compromesso per poter beneficiare della protezione sancita dall'articolo 50 LStr.

Quesito 22: Fornire informazioni sulle misure di riparazione e di risarcimento che comprendano i mezzi necessari a una riabilitazione, ordinate dai giudici dopo l'esame del precedente rapporto periodico nel 2010 al fine di indennizzare le vittime di atti di tortura o di maltrattamenti compiuti dagli agenti di polizia. Indicare in particolare quante richieste sono state presentate, quante sono state accolte, a quanto è ammontato il risarcimento concesso e la somma concretamente versata in ogni caso.

122. Come già illustrato al quesito 18, la Svizzera non dispone di statistiche consolidate sul numero di casi di maltrattamento perpetrati dagli organi di polizia. Ciò va principalmente ascritto alla struttura federalistica e all'organizzazione decentrata della Svizzera. Neppure le statistiche sugli aiuti alle vittime di reati consentono di individuare tali cifre.

123. Lo stesso dicasi per le decisioni dei giudici, che non sono repertorate su scala federale. Per contro è stato possibile passare in rassegna le decisioni di seconda istanza cantonale pronunciate dal 2010 in applicazione della LAV⁴⁷. La legge in questione consente a ogni

⁴⁶ Istruzioni LStr, ottobre 2013, n. 6.14.3, pag. 262

⁴⁷ RS 312.5

vittima di reati di rivolgersi ai consultori d'aiuto alle vittime. Nessuna delle sentenze esaminate riguardava maltrattamenti compiuti da organi di polizia.

Articolo 16

Quesito 23: Tenuto conto delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 23), e delle risposte fornite a tali osservazioni nell'ambito della procedura successiva, fornire informazioni sulle misure adottate per vietare per legge le punizioni corporali nei confronti dei minori. Illustrare inoltre le campagne condotte per sensibilizzare il pubblico sugli effetti negativi della violenza, e in particolare delle punizioni corporali, nei confronti dei bambini.

124. Nel 2012 e nel 2013 il Consiglio federale, chinandosi sul postulato Fehr 07.3725 «Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza domestica» e sulla mozione Feri 13.3156 «Per un'educazione non violenta», ha esaminato per ben due volte se occorresse sancire in una norma specifica il divieto di punizioni corporali nei confronti dei bambini. È giunto alla conclusione che l'introduzione di una fattispecie specifica non sia né opportuna né necessaria. Il Parlamento non ha ancora trattato la mozione menzionata.

125. Inoltre, dal 1° luglio 2014, il CC⁴⁸ sancirà espressamente il principio secondo il quale l'autorità parentale ha lo scopo primario di garantire il bene del figlio (art. 296 cpv. 1 nuovo CC). L'autorità di protezione dei minori priva dell'autorità parentale i genitori violenti nei confronti dei figli se altre misure per la sua protezione sono rimaste infruttuose o sembrano insufficienti a priori. Non importa se il figlio è vittima diretta della violenza domestica o se la subisce indirettamente perché rivolta contro l'altro genitore (art. 311 cpv. 1 n. 1 nuovo CC).

126. La prevenzione della violenza contro i bambini e gli adolescenti spetta in linea di principio ai Cantoni, che effettuano campagne di sensibilizzazione in special modo sul tema dell'educazione non violenta. In tale contesto va ad esempio menzionata la campagna «Erziehung ohne Körperstrafe» (*trad.* educazione senza pene corporali) lanciata nel 2012 dal Servizio per la protezione dell'infanzia del Cantone di Soletta⁴⁹. In una prima fase si è trattato di informare gli specialisti di questo settore specifico sulla portata e le conseguenze di tale fenomeno e la situazione giuridica in Svizzera, e di sensibilizzarli alle alternative alla punizione corporale. In una seconda fase sarà invece istituita una consulenza telefonica qualificata per genitori che picchiano i figli o che rischiano di farlo. Dal 2014 è previsto di rendere attento il pubblico e in particolare i genitori a tale problema, insistendo in particolare sull'illiceità dell'uso della forza nell'educazione e segnalando l'esistenza di un servizio di consulenza telefonica.

127. Anche le organizzazioni non governative propongono progetti incentrati sulla prevenzione. Dal 2013, ad esempio, la Fondazione Svizzera per la Protezione dell'Infanzia sta preparando una campagna nazionale di sensibilizzazione sul tema dell'educazione non violenta. Il National Coalition Building Institute Schweiz porta avanti un progetto scolastico ed extra scolastico dal titolo «Keine Daheimnisse – Erhebe deine Stimme gegen Körperstrafen und hole Hilfe!»⁵⁰ (*trad.* Senza segreti domestici – Leva la voce contro le pene corporali e chiedi aiuto) indirizzato ai bambini e agli adolescenti allo scopo di promuovere la riflessione sul tema e di far capire loro che le punizioni corporali sono inaccettabili.

⁴⁸ RS 210

⁴⁹ www.kinderschutz-so.ch > cms > category > rubriken > dienstleistungen > schwerpunkthemen (stato: 20.02.14)

⁵⁰ www.ncbi.ch > de > programme > Koerperstrafen (stato: 20.02.14)

128. In virtù all'ordinanza dell'11 giugno 2010⁵¹ sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani nonché il rafforzamento dei diritti del fanciullo, la Confederazione può concedere aiuti finanziari a organizzazioni operanti a livello nazionale che attuano misure di prevenzione e di sensibilizzazione nell'ambito della protezione dell'infanzia.

Quesito 24: Tenuto conto delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 17), delle preoccupazioni della CNPT in seguito alle visite ai luoghi di privazione della libertà e delle preoccupazioni espresse da ONG svizzere, fornire informazioni particolareggiate su:

a) le misure adottate per migliorare le condizioni di detenzione in tutti gli stabilimenti svizzeri, in particolare nei centri di registrazione per richiedenti l'asilo;

129. In alcuni stabilimenti, per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri, è stato previsto di aumentare il numero di posti disponibili. Nel carcere di La Brenaz nel Cantone di Ginevra, ad esempio, entro il 2015 verranno creati altri 100 posti. Nel carcere di Favra sempre nel Cantone di Ginevra sono stati creati 30 nuovi posti destinati alla detenzione amministrativa. Nella primavera 2014 è stato inaugurato il nuovo istituto per l'esecuzione delle misure Curabilis a Ginevra che offre un totale di 90 posti. Anche il Cantone di Soletta ha previsto di ampliare la propria offerta: nel maggio 2014 è stato inaugurato il nuovo centro terapeutico Im Schache con 28 posti supplementari. Alla fine di giugno 2014 aprirà le sue porte un nuovo carcere a Muttenz nel Cantone di Basilea Campagna per subentrare alle carceri di Arlesheim e Laufen. Ambedue continueranno tuttavia a essere ancora utilizzati per qualche tempo al fine di far fronte al sovraffollamento. Hanno subito un risanamento totale lo stabilimento per l'esecuzione delle pene di Lenzburg e il carcere circondariale di Aarau-Amtshaus nel Cantone di Argovia, il carcere di Sarnen nel Cantone di Obvaldo, l'istituto di pena Saxerriet nonché il centro per l'esecuzione delle misure Bitzi nel Cantone di San Gallo. Sono in corso varie ristrutturazioni negli stabilimenti di Thorberg (BE), carcere di Porrentruy (JU), centro per l'esecuzione delle misure Kalchrain (TG). Nel 2014 il Cantone di San Gallo prevede inoltre di bandire un concorso di architettura per l'ampliamento del carcere regionale di Altstätten. Tale ampliamento consentirebbe di chiudere le piccole carceri di Widnau, Flums, Bazenheid e Gossau.

130. Alcuni stabilimenti, come ad esempio l'istituto giovanile Lory di Münsingen e il penitenziario di Thorberg (ambedue situati nel Cantone di Berna) hanno migliorato l'accesso alle cure. Quest'ultimo ha ampliato il reparto terapeutico e, dalla primavera 2013, nell'ambito di un progetto pilota, impiega i cani sia in questo reparto sia in quello d'integrazione. Anche l'istituto di pena intercantonale Bostadel (gestito da BS e ZG) ha effettuato delle migliorie in tale ambito assumendo personale specializzato ed ampliando l'offerta di accompagnamento psichiatrico.

131. Anche le condizioni di lavoro del personale sono state migliorate. A Hindelbank e Thorberg nel Cantone di Berna, sono stati creati spazi supplementari a loro destinati, mentre a Bässlergut nel Cantone di Basilea Città sono stati potenziati gli effettivi del personale di custodia e di assistenza.

132. Diverse istituzioni hanno ampliato la propria offerta formativa: è segnatamente il caso del penitenziario di Hindelbank e del penitenziario regionale di Berna, dell'istituto di pena intercantonale di Bostadel (BS e di ZG) e del centro per l'esecuzione delle misure Kalchrain (TG). Molti hanno pure ampliato l'offerta di attività per il tempo libero (p.es. SZ e VS).

⁵¹ RS 311.039.1

133. I Cantoni attribuiscono grande importanza al potenziamento degli effettivi (p.es. BS e OW) nonché alla formazione e al perfezionamento professionale. Nel Cantone dei Grigioni, ad esempio, i collaboratori sono sensibilizzati al tema della comunicazione interculturale, mentre al personale del Cantone di Neuchâtel è richiesta la conoscenza di diverse lingue.

134. Anche la libertà di movimento dei detenuti è un tema corrente. Alcuni stabilimenti hanno aumentato la durata della passeggiata quotidiana (carcere di Bässlergut BS; istituti di pena intercantonali di Bostadel BS e ZG; NE). Inoltre il carcere di Bässlergut ha esteso la durata di apertura delle celle e migliorato le possibilità di contatto e di visita. Migliorie in tal senso sono state introdotte nel penitenziario regionale di Berna e nel penitenziario di Thorberg (BE) come pure nel carcere di Porrentruy (JU).

135. Dal 2010, anno in cui ha iniziato la sua attività, la CNPT ha visitato numerosi stabilimenti e pubblicato i pertinenti rapporti unitamente alle relative raccomandazioni. In linea generale i Cantoni affermano di tenere conto delle raccomandazioni della CNPT con tempestività e di attuarle nel limite del possibile. Alcuni Cantoni (segnatamente AR e GL) evidenziano che le misure di carattere edilizio richiedono più tempo.

136. I CRP non sono stabilimenti di privazione della libertà, ma servono a eseguire la procedura d'asilo. Come i centri asilanti cantonali non sono dotati di particolari misure di sicurezza. All'interno del centro, i richiedenti l'asilo godono di libertà di movimento e hanno la possibilità di uscire senza restrizioni durante gli orari stabiliti (lunedì–venerdì dalle 09.00 alle 17.00; fine settimana da venerdì dalle 09.00 a domenica alle 19.00). In linea di principio, durante l'uscita, i richiedenti possono recarsi ovunque senza divieti di accedere a determinati luoghi. Il reiterato mancato rispetto degli orari di libera uscita può comportare sanzioni disciplinari. I dettagli in merito sono regolati nell'ordinanza del DFGP del 24 novembre 2007⁵² sulla gestione degli alloggi della Confederazione nel settore dell'asilo. I richiedenti l'asilo possono lasciare i CRP in qualsiasi momento nel caso in cui non intendono proseguire la procedura d'asilo. Alla base delle due sentenze della Corte EDU in questione vi è un'altra situazione giuridica. Nel caso *Amuur c. Francia*, la Corte ha affrontato la questione del trattenimento di stranieri nella zona di transito di un aeroporto. Anche l'ordinamento giuridico svizzero qualifica un trattenimento nella zona di transito di un aeroporto come privazione o restrizione della libertà che richiede l'esame di un giudice (art. 22 cpv. 4 LAsi). Nel caso *Saadi c. Regno Unito*, sembra che durante la procedura d'asilo le autorità abbiano ordinato una detenzione in fase preparatoria (detenzione in vista di estradizione) senza che vi fossero reali motivi che la giustificassero.

b) le misure adottate per garantire la separazione (i) tra adulti e minori, (ii) tra donne e uomini, e (iii) tra condannati e persone in carcerazione preventiva.

137. (i) L'articolo 28 PPMIn⁵³ prevede che la carcerazione preventiva e la carcerazione di sicurezza dei minori vengano eseguite in strutture o reparti separati dai detenuti adulti. Dall'entrata in vigore della DPMIn⁵⁴ i Cantoni hanno avuto dieci anni di tempo per creare gli istituti necessari (art. 48 DPMIn). Tale termine corre fino al 31 dicembre 2016, ma la maggior parte dei Cantoni soddisfa già interamente tale condizione. Da un canto sono stati creati settori separati riservati ai minori negli istituti di pena comuni (p.es. NW), dall'altro sono state approntate strutture riservate esclusivamente ai giovani (Centro per giovani Platanenhof SG, Centro educativo chiuso di Pramont VS e Centro per giovani di Aarburg AG). Il Cantone di

⁵² RS 142.311.23

⁵³ RS 312.1

⁵⁴ RS 311.1

Vaud ha edificato un nuovo stabilimento riservato ai minori: «Aux Léchaies» è stato inaugurato nella primavera 2014. Alcuni Cantoni derogano alla separazione tra minori e detenuti adulti ma soltanto per pene brevi o in caso di assoluta necessità.

138. (ii) In Svizzera la detenzione separata di donne e uomini è un dato di fatto. Le donne vengono dunque collocate in settori separati di uno stabilimento o in istituti di pena appositi (p.es. lo stabilimento di Hindelbank BE). Le eventuali eccezioni sono da attribuire a problemi di capienza, ma anche in questi casi l'esecuzione delle pene e delle misure si svolge in modo adeguato e separato dagli uomini.

139. (iii) L'articolo 234 capoverso 1 CPP sancisce la separazione della carcerazione preventiva da quella di sicurezza. Nella maggioranza dei Cantoni tale condizione è soddisfatta. Tuttavia, contrariamente alle esigenze di cui ai punti (i) e (ii), tale ambito costituisce una vera e propria sfida per i Cantoni visto l'elevato numero di detenuti e la struttura degli edifici. Nei piccoli Cantoni la separazione rigorosa dei tipi di detenzione comporta in ultima analisi l'isolamento di determinati detenuti durante il tempo libero o il lavoro. I Cantoni si sforzano di potenziare la separazione spaziale in funzione dei diversi tipi di esecuzione. Il Cantone di Ginevra, ad esempio, ha previsto di dotarsi di ulteriori 450 posti entro il 2017, mentre il Cantone di Zurigo intende riorganizzare i suoi penitenziari nel corso del 2014 e prevede di edificare un centro di 300 posti (Polizei- und Justizzentrum).

Quesito 25: Nelle sue precedenti osservazioni conclusive (par. 18), il Comitato ha preso atto con preoccupazione che l'articolo 123a della Costituzione federale, precisato nelle nuove disposizioni del Codice penale entrate in vigore il 1° agosto 2008, consente l'internamento a vita di criminali pericolosi o sessuomani giudicati refrattari alla terapia. Fornire informazioni sulle misure adottate per verificare le condizioni di applicazione di tale articolo e le condizioni di detenzione di questa categoria di detenuti. A tale proposito, fornire al Comitato informazioni in merito all'esito dell'indagine sul decesso di Skander Vogt.

140. Il 1° gennaio 2014 è entrata in vigore l'ordinanza del 26 giugno 2013⁵⁵ sulla commissione peritale federale incaricata di valutare l'idoneità alla terapia dei criminali internati a vita. Il 14 maggio 2014, il Consiglio federale ha istituito tale commissione. Conformemente all'articolo 64c capoverso 1 CP, detta commissione peritale indipendente esamina su richiesta dell'autorità esecutiva competente se vi sono nuove conoscenze scientifiche che permettano di prevedere che la persona internata a vita possa essere curata in modo da non costituire più un pericolo per la collettività. Se l'autorità esecutiva competente conclude che l'autore può essere curato, gli propone un trattamento in un'istituzione chiusa (art. 64c cpv. 2 CP). Se il trattamento dimostra che la pericolosità dell'autore è diminuita in maniera considerevole e può essere ridotta al punto che costui non costituisca più un pericolo per la collettività, il giudice sopprime l'internamento a vita e ordina che sia eseguita in un'istituzione chiusa una misura terapeutica stazionaria (art. 64c cpv. 3 CP).

141. Il 2 febbraio 2012 la Commissione per l'esecuzione delle pene e gli istituti di pena della CDDGP (Comitato dei nove) ha deciso di creare un gruppo di lavoro incaricato di occuparsi del collocamento, del trattamento e della presa a carico dei criminali affetti da turbe psichiche. Tale gruppo di lavoro è costituito da rappresentanti dei penitenziari, del corpo medico nonché dell'UFG. Nel frattempo detto gruppo ha provveduto a elaborare gli standard per la presa a carico e il trattamento dei detenuti affetti da turbe psichiche.

⁵⁵ RS 311.039.2

142. Nella sua decisione del 22 novembre 2013⁵⁶, il Tribunale federale ha precisato cosa s'intenda per «durevole refrattarietà alla terapia» (cfr. art. 64 cpv. 1^{bis} lett. c CP). A differenza dell'autorità d'istanza inferiore, che ha considerato un periodo di circa 20 anni sufficiente per qualificare come «durevole» la refrattarietà alla terapia, il TF ha concluso che può essere internato a vita solo il criminale che non può effettivamente essere sottoposto ad alcun trattamento nel corso della sua vita. L'internamento a vita di una persona presuppone che questa rappresenti un rischio temporalmente illimitato per la società. Una durata limitata non risulta né dal tenore della legge né dalla sua genesi. Nella sua sentenza il TF sottolinea il carattere del tutto eccezionale dell'internamento a vita.

143. Claude Rouiller, ex giudice federale, incaricato di condurre l'inchiesta sul decesso di Skander Vogt ha formulato le raccomandazioni seguenti:

- Per quanto concerne l'internamento di Skander Vogt e la proroga di 12 anni in totale: l'internamento a vita ha lo scopo di garantire la sicurezza pubblica e la risocializzazione. I responsabili dovrebbero sempre tenere presente che i due obiettivi si contraddicono soltanto in apparenza. I Cantoni devono creare istituzioni specializzate quanto prima. L'obiettivo del trattamento si raggiunge informando meglio il personale penitenziario su ciascuna delle persone di cui si occupano giornalmente.
- Regime speciale: l'inasprimento del regime (arresti, cella individuale) deve tenere conto della proporzionalità – non soltanto riguardo alla durata di tali misure, bensì anche riguardo alle condizioni di detenzione (p. es.: all'interno delle celle). All'occorrenza, occorrerà riconsiderare il dispositivo disciplinare applicato nell'esecuzione delle pene e delle misure.
- Informazione e aggiornamento del personale penitenziario: il personale va informato in modo trasparente, chiaro e costante sulle norme e le regole applicabili all'esecuzione. Occorre che i collaboratori prendano coscienza del diritto dei detenuti a essere trattati con dignità e rispetto. Il principio si applica anche all'informazione e alla formazione sull'impiego di mezzi ausiliari tecnici. Le situazioni d'emergenza devono essere regolarmente oggetto di simulazione.
- Personale dell'EPO: occorre più personale (agenti di custodia per la sorveglianza notturna) e un responsabile deve sempre trovarsi in loco. Ha poco senso organizzare un servizio di guardia se la persona di picchetto non conosce a fondo lo stabilimento (numero di detenuti, regimi, situazione, struttura dell'edificio, personale, ecc.).
- Direttive, regolamenti: le direttive attualmente in vigore vanno riesaminate e comparate con quelle di altre istituzioni analoghe in Svizzera. Le direttive vanno semplificate al massimo. A ciascuno dei collaboratori dello stabilimento va consegnato un esemplare delle direttive oppure queste devono essere accessibili a tutti. Le regole vanno ovviamente applicate. È importante che i collaboratori comprendano la sostanza della loro attività e il senso delle regole per dar prova di autonomia nelle situazioni straordinarie e non seguirle pedissequamente.
- Impiego di ausiliari esterni: il DARD non dispone di un picchetto notturno permanente. Gli agenti che fanno parte delle forze speciali ricevono la chiamata al loro domicilio, il che allunga i tempi rispetto a un intervento diurno. Al momento della chiamata, il DARD dovrebbe essere in grado di indicare quando potrà intervenire affinché le persone in loco possano reagire di conseguenza. Sarebbe forse opportuno considerare l'istituzione di un gruppo d'intervento interno alla struttura.

⁵⁶ DTF 6B_93/2013

- Collaborazione tra gli addetti all'esecuzione e il personale medico: la differente logica cui si rifanno gli uni e gli altri a favore o contro un intervento è inaccettabile nell'ambito di questo tipo di evento. Occorre che i responsabili dei vari ambiti sappiano chi fa cosa e quando.

Molte delle raccomandazioni formulate e di cui il Cantone di Vaud ha preso atto sono già state messe in pratica.

Quesito 26: Alla luce delle osservazioni conclusive del Comitato (par. 24) e di quelle del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, fornire un'analisi approfondita della situazione dei minori non accompagnati che cercano asilo in Svizzera. Illustrare tutte le misure adottate per prevenire la scomparsa dei minori non accompagnati e migliorarne la protezione.

144. I Cantoni dispongono di centri di accoglienza per ospitare le famiglie e i minori non accompagnati durante l'esame della loro domanda d'asilo. Tali centri dispongono sovente di un alloggio collettivo per i minori non accompagnati indipendentemente dal loro statuto. Alcuni di questi minori sono ospitati da famiglie e tutti sono scolarizzati.

145. I RMNA sono sentiti nell'ambito di un'audizione sulla persona presso il CRP e la sua minore età esaminata nella fase iniziale della procedura d'asilo. Se la minore età è verosimile, il Cantone di attribuzione designa al più presto un rappresentante legale, affinché sia l'UFM sia le autorità tutorie cantonali possano esprimersi su eventuali sospetti di tratta di essere umani. In caso di dubbio, occorre informare tempestivamente la persona competente in materia presso l'UFM. Sinora non sono noti casi, segnalati all'UFM dalle autorità cantonali, di tratta degli esseri umani che coinvolgono minori.

146. In pratica, immediatamente dopo la loro assegnazione a un Cantone, i RMNA beneficiano di molte attenzioni (rappresentante legale, curatore specializzato in materia di RMNA, assistenti sociali, famiglia d'accoglienza, insegnante di scuola o di tirocinio, ecc.). Di conseguenza è raro che in Svizzera scompaia un RMNA (ossia una persona la cui minore età non è contestata dalle autorità o, detto altrimenti, la cui minore età è verosimile).

147. Il Cantone di Soletta ha istituito una curatela per i RMNA, sebbene nessun indizio lasci presumere un legame tra la scomparsa di RMNA e la tratta di esseri umani o altre forme di sfruttamento.

Altri quesiti

Quesito 27: Fornire informazioni aggiornate sulle misure adottate Parte per rispondere alla minaccia terrorista e precisare se hanno leso la garanzia dei diritti umani in diritto e in pratica e in quale modo; specificare inoltre in che modo è garantito che le misure adottate al fine di combattere il terrorismo rispettino tutti gli obblighi derivanti dal diritto internazionale in particolare dalla Convenzione, secondo le risoluzioni pertinenti del Consiglio di sicurezza, segnatamente la risoluzione 1624 (2005). Fornire informazioni sulla formazione impartita in tale ambito agli agenti; precisare il numero di condanne pronunciate in applicazione del diritto pertinente, la cittadinanza dei condannati e i reati commessi; esporre le garanzie giuridiche e le vie di ricorso offerte alle persone soggette a misure antiterroristiche in diritto e in pratica; illustrare se siano state sporte denunce per violazione delle norme internazionali e se, del caso, precisare il loro esito.

148. La Svizzera ha ratificato le principali convenzioni internazionali riguardanti la tutela dei diritti dell'uomo e la lotta contro il terrorismo. La Convenzione internazionale per la protezione di tutti gli individui dalle sparizioni forzate, firmata dalla Svizzera il 19 gennaio 2011, è in fase di ratifica. L'11 settembre 2012 la Svizzera ha firmato la Convenzione del Consiglio

d'Europa del 16 maggio 2005 per la prevenzione del terrorismo. Con diversi Stati europei ha inoltre siglato accordi bilaterali relativi alla cooperazione in materia di polizia (comprendenti la cooperazione nella lotta al terrorismo).

149. Nella lotta contro il terrorismo, la Svizzera rispetta i diritti dell'uomo conformemente alla sua Costituzione e agli obblighi risultanti dal diritto internazionale. In particolare garantisce il diritto a un equo processo, alla libertà d'opinione, al rispetto della vita privata nonché alla protezione contro il rinvio in un Paese in cui si rischia la tortura o un altro genere di trattamento o punizione crudele o inumano.

150. In Svizzera ognuno beneficia delle garanzie procedurali in materia penale, a prescindere dalla fase dell'inchiesta. Un presunto terrorista è un imputato ordinario che gode di tutti i diritti procedurali e ricorsuali.

151. In Svizzera, la libertà d'opinione e la sfera privata sono protette anche nell'era digitale. Attualmente è in fase di elaborazione una nuova legge sul servizio informazioni. In tale contesto gli organi chiamati ad applicarla saranno tenuti a rispettare le condizioni quadro stabilite dalle Costituzione e dalle convenzioni internazionali.

152. Sul piano operativo, tra il 2011 e 2013, la Svizzera ha ricevuto da diversi Paesi una ventina di domande d'arresto e di estradizione per terrorismo. Prima di estradare una persona, la Svizzera procede a un'analisi approfondita dei rischi ogni qualvolta la persona interessata invoca il pericolo che possa subire torture o un trattamento disumano o degradante oppure se circostanze particolari o la situazione generale dei diritti dell'uomo nel Paese interessato lo richiedono.

153. Per quanto concerne il finanziamento del terrorismo, nel 2012 il MROS ha ricevuto da intermediari finanziari 15 segnalazioni per sospetto finanziamento del terrorismo. Di queste, 14 sono state trasmesse a un'autorità inquirente. In uno dei casi trasmessi, l'autorità competente ha deciso di non entrare nel merito poiché non è stato possibile confermare il sospetto iniziale. Nei 13 casi rimanenti sono stati avviati procedimenti penali per riciclaggio di denaro, appartenenza a un'organizzazione criminale o altri reati.

154. Come già menzionato in precedenza, anche nei confronti di persone sospettate di terrorismo la procedura è sempre la medesima. Nel corso del 2012, in seguito all'arresto, da parte di una polizia antiterrorismo straniera, di un cittadino giordano residente in Svizzera, il Ministero pubblico della Confederazione ha, ad esempio, aperto un'istruzione penale per sospetto sostegno a un'organizzazione criminale legata al terrorismo.

155. Nel 2012, le autorità di polizia svizzere hanno proseguito le loro indagini nell'ambito della lotta contro il jihadismo su Internet. Durante il 2012, fedpol (DFGP) ha emanato 23 decisioni di divieto d'entrata in Svizzera nei confronti di persone attive negli ambienti del terrorismo e dell'estremismo.

156. La Svizzera, in ossequio alla sua Costituzione e agli obblighi risultanti dal diritto internazionale, applica la risoluzione 1624 (2005) adottata dal Consiglio di Sicurezza nel 2005.

157. A livello nazionale, le autorità sono tenute a rispettare i diritti dell'uomo e ad adoperarsi per attuarli. Le limitazioni dei diritti fondamentali richiedono una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico ed essere proporzionate. In ogni caso l'essenza dei diritti fondamentali è intangibile. Chiunque ritenga che i suoi diritti fondamentali siano stati

violati, può rivolgersi a un giudice svizzero. La Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo decide sui reclami contro la Svizzera.

158. A livello internazionale, le autorità svizzere si adoperano affinché la cooperazione con altri Stati in materia di polizia, di perseguimento penale e di attività informative si svolga nel rispetto dei diritti dell'uomo e del ruolo centrale delle Nazioni Unite. La strategia delle Nazioni Unite determina le linee direttrici dell'impegno della Svizzera contro il terrorismo. In seno all'Amministrazione federale, il DFAE ha il compito di coordinare la lotta al terrorismo a livello di politica estera e di sovrintendere il gruppo di lavoro interdipartimentale sul terrorismo. Quest'ultimo garantisce che tutte le unità dell'Amministrazione federale rispettino l'approccio globale, in particolare la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dei principi dello Stato di diritto conformemente al quarto pilastro (principio di eguaglianza).

159. In aprile del corrente anno, la Svizzera, cui è stata affidata la presidenza dell'OSCE 2014, ha organizzato una conferenza internazionale consacrata alla lotta contro il terrorismo e incentrata su questioni come i sequestri con richiesta di riscatto, la legalità, la trasparenza e la responsabilità nella lotta contro il terrorismo e il fenomeno dei combattenti stranieri.

160. Infine, da quasi dieci anni, la Svizzera s'impegna per migliorare il rispetto dei diritti procedurali delle persone colpite in modo mirato da sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Il 17 ottobre 2009, il Consiglio di sicurezza dell'ONU in una risoluzione ha istituito un ombudsman al quale possono rivolgersi coloro che sono toccati dalle sanzioni contro Al Qaida del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Tale soluzione tiene conto dei diritti dell'individuo su scala internazionale e rafforza la legittimità del sistema delle sanzioni dell'ONU. La Svizzera intende continuare ad adoperarsi per migliorare le procedure.

161. Sulle denunce sperte per inosservanza delle norme internazionali non vi sono statistiche precise, poiché la Svizzera è sprovvista di norme penali specifiche in materia di antiterrorismo. Generalmente si applicano le regole del CPP. In relazione con l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU è tuttavia utile menzionare il caso Nada. Infatti, il 12 settembre 2012, la Grande Camera della Corte EDU ha pronunciato una sentenza nel caso Nada contro la Svizzera (ricorso n. 10593/08). All'unanimità ha statuito che la Svizzera, attuando le risoluzioni dell'ONU nell'ambito della lotta al terrorismo, ha violato la CEDU. La limitazione dei diritti di Nada è stata integralmente revocata nel settembre del 2009, dopo lo stralcio del suo nome dalla lista delle sanzioni del Consiglio di sicurezza. Al ricorrente la Svizzera ha versato 30 000 euro per indennità e spese.

Per quanto concerne invece la formazione degli agenti delle forze dell'ordine, si rimanda alla risposta fornita in merito al quesito 12.

Informazioni d'ordine generale sulla situazione dei diritti dell'uomo in Svizzera, inclusi le misure e i fatti nuovi relativi alla messa in atto della Convenzione

Quesito 28: Fornire informazioni particolareggiate su fatti accaduti dopo l'esame dell'ultimo rapporto periodico e l'invio delle risposte alle osservazioni conclusive per quanto riguarda il quadro normativo e istituzionale del promovimento e della protezione dei diritti dell'uomo su scala, incluse tutte le decisioni pronunciate dai tribunali in tale ambito.

162. Le informazioni sull'evoluzione del quadro normativo e istituzionale in materia di diritti dell'uomo sono già state fornite in precedenza (cfr. p.es. la risposta data al quesito 3 per il CSDU). Anche il tema del rapporto tra diritto interno e diritto internazionale in materia di diritti

dell'uomo è già stato trattato in relazione con il progetto di legge su una nuova forma di espulsione dal territorio svizzero nel CP (cfr. risposta al quesito 10).

163. Più in generale, il Consiglio federale ha notato che possono verificarsi attriti tra iniziative popolari, diritto internazionale e Costituzione federale. Secondo il Consiglio federale, recentemente la questione della compatibilità del diritto nazionale (in particolare delle iniziative popolari) con il diritto internazionale ha acquistato maggiore importanza. Al momento sono al vaglio diverse soluzioni e il Governo ha incaricato l'Amministrazione di portare avanti le sue riflessioni in merito per poter presentare proposte di soluzione in grado di raccogliere consenso politico.

164. Altro fatto di rilievo è l'istituzione, il 1° gennaio 2010, della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), che pubblica i rapporti sulle visite e quelli d'attività su Internet⁵⁷. Inoltre, dal 10 al 20 ottobre 2011, il CPT ha effettuato una visita in Svizzera. Il relativo rapporto e la risposta del Consiglio federale possono essere consultati in Internet⁵⁸.

165. Infine, il 27 settembre 2013, la Svizzera ha adottato una legge federale sulle prestazioni di sicurezza private fornite all'estero (LPSP). Tale legge intende evitare che le imprese di sicurezza stabilitesi in Svizzera esercitino attività che favoriscano le violazioni gravi dei diritti dell'uomo come ad esempio la tortura. Pertanto non potranno gestire un carcere in uno Stato solito a ricorrere alla tortura.

Quesito 29: Fornire informazioni particolareggiate sulle nuove misure di carattere politico, amministrativo o generiche adottate dopo l'esame del precedente rapporto periodico e l'invio delle risposte alle osservazioni conclusive per promuovere e proteggere i diritti dell'uomo a livello nazionale, e segnatamente sui piani e sui programmi nazionali in materia di diritti dell'uomo adottati, precisando le risorse concesse, i mezzi messi a disposizione, gli obiettivi e i risultati.

166. Nel 2012, il CSDU ha svolto un primo studio sul seguito dato alle diverse raccomandazioni internazionali in materia di diritti dell'uomo. Il 5 marzo 2013, il CSDU ha invitato rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e della società civile a una giornata di scambio per discutere l'esito di tale studio. In seguito a tali discussioni e agli ulteriori lavori, il CSDU ha preparato un secondo studio consegnato in ottobre 2013 nel quale ha formulato proposte più concrete per le procedure di rapporto e l'attuazione delle raccomandazioni. In gennaio 2014, in occasione di una seduta, rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno esaminato tali proposte volte a determinare in quale misura è possibile armonizzare e coordinare le procedure.

Quesito 30: Fornire ogni altra informazione sulle nuove misure e iniziative prese per garantire l'attuazione della Convenzione e dare seguito alle raccomandazioni del Comitato dopo l'esame del rapporto periodico precedente e l'invio delle risposte alle osservazioni conclusive, incluse le statistiche, come pure su qualsiasi evento verificatosi che può in qualche modo interessare la Convenzione.

167. Negli ultimi anni, i Cantoni si sono adoperati per soddisfare le richieste del CAT, del CPT e della CNPT. Qui di seguito occorre rilevare alcuni punti che non è stato possibile trattare nelle risposte ai vari quesiti.

⁵⁷ www.nkvf.admin.ch > Italiano > Documentazione > Rapporti (stato: 7 maggio 2014)

⁵⁸ www.cpt.coe.int > Français > Etats > Suisse (consultato il 7 maggio 2014)

168. Vari Cantoni hanno puntato sulla formazione dei collaboratori (p.es. OW, AG e SG). Il Cantone di Soletta ha posto un accento particolare sul tema della migrazione rammentando a tutti i collaboratori del corpo di polizia l'importanza dei diritti dell'uomo nella quotidianità degli agenti. Il Cantone di Zugo ha inserito nella formazione della polizia alcuni moduli pratici che implicano pure elementi psicologici. Gli agenti della polizia di Zugo dispongono di un livello di istruzione molto elevato che consente loro di reagire correttamente e in modo proporzionato.

169. Nelle carceri distrettuali del Cantone di Argovia l'accento è stato invece posto sulla prevenzione dei suicidi e si è dunque proceduto ad alcune modifiche all'interno delle celle (p.es. smussando gli angoli del mobilio, ecc.).

170. Il Cantone di Svitto sta rivedendo in modo mirato e progressivo le basi per ottimizzare le misure d'intervento delle autorità e realizzare una gestione delle minacce che consentirà di individuare gli sviluppi preoccupanti nell'ambito della violenza domestica o di altre forme di violenza e di adottare misure specifiche e coordinate.

171. Per il quadriennio 2012–2015, il Consiglio di Stato del Cantone di Zurigo ha fissato al pubblico ministero e alla polizia cantonale la priorità «protezione e lotta contro la violenza» per contrastare efficacemente i reati di violenza. Gli obiettivi sono i seguenti:

- sensibilizzare e incoraggiare la popolazione a segnalare tempestivamente osservazioni relative ad atti preparatori di reati violenti (prevenzione mediante individuazione precoce);
- promuovere la collaborazione interdisciplinare tra le autorità e i servizi specializzati;
- sottoporre a un esame critico il quadro normativo;
- istituire una commissione di esperti incaricata di valutare ad hoc le situazioni potenzialmente pericolose e le situazioni che richiedono interventi d'emergenza.

172. Va inoltre menzionato il progetto incentrato sulla formazione dei detenuti del Cantone Ticino «in–Oltre». Insegnanti delle scuole dell'obbligo e delle scuole professionali offrono un'ampia scelta di corsi alle persone incarcerate. La proposta ha riscontrato ampio consenso visto che circa l'80 per cento dei detenuti del carcere La Stampa frequentano uno o più corsi.