

Messaggio

concernente il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti

dell'8 dicembre 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

8 dicembre 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti è frutto di un'iniziativa del ginevrino Jean-Jacques Gautier. La Svizzera è stata tra i principali promotori dell'elaborazione di tale testo, il quale è stato adottato il 18 dicembre 2002 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Come la Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (RS 0.106), il Protocollo facoltativo si prefigge di istituire un sistema di visite periodiche allo scopo di prevenire la tortura. A differenza del modello europeo, il Protocollo facoltativo prevede un sistema articolato in due settori: quello internazionale, rappresentato dal Sottocomitato per la prevenzione della tortura costituito in seno al Comitato contro la tortura, e quello nazionale, rappresentato da uno o più «meccanismi nazionali per la prevenzione» la cui istituzione è delegata agli Stati contraenti.

Previa consultazione dei Cantoni, la Svizzera ha firmato il Protocollo facoltativo il 25 giugno 2004. Il 23 settembre 2005 il Consiglio federale ha quindi incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di svolgere una procedura di consultazione concernente la ratifica del Protocollo e la relativa legge federale d'esecuzione. Tutti i Cantoni, tutti i partiti (con un'unica eccezione) e la grande maggioranza degli altri interpellati hanno approvato la ratifica del Protocollo e la sua celere trasposizione nel diritto svizzero.

D'intesa con i Cantoni, il Consiglio federale propone di istituire, quale «meccanismo nazionale per la prevenzione», una Commissione federale per la prevenzione della tortura. A seguito di un accurato esame, si è deciso di scartare eventuali opzioni decentrate. La Commissione si comporrà di dodici membri nominati per quattro anni. I suoi compiti e le sue attribuzioni sono ampiamente definiti dal Protocollo facoltativo. La Commissione ha in particolare il diritto di effettuare visite in qualsiasi luogo – comprese le relative installazioni e attrezzature – in cui potrebbero trovarsi persone private della libertà.

Il Protocollo facoltativo è entrato in vigore il 22 giugno 2006, con la ventesima ratifica. Il 24 ottobre 2006 l'avevano ratificato 28 Stati e 54 l'avevano firmato.

Indice

Compendio	260
1 Parte generale	262
1.1 Introduzione	262
1.2 Il contesto normativo internazionale	262
1.3 La posizione della Svizzera nei confronti del Protocollo facoltativo	263
1.3.1 La posizione del Consiglio federale	263
1.3.2 Procedura di consultazione	263
1.4 Il Protocollo facoltativo e la legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura in sintesi	264
1.4.1 Il Protocollo facoltativo	264
1.4.2 La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura	265
2 Commento alle singole parti del Protocollo facoltativo e alle singole disposizioni di legge	265
2.1 Il Protocollo facoltativo	265
2.2 La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura	268
3 Ripercussioni	271
3.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni	271
3.2 Ripercussioni finanziarie	272
4 Programma di legislatura	272
5 Costituzionalità	272
 Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (<i>Disegno</i>)	 275
Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	281

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Introduzione

Il Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (in seguito: Protocollo facoltativo) è frutto di un'iniziativa del ginevrino Jean-Jacques Gautier, fondatore del Comitato contro la tortura (l'attuale Associazione per la prevenzione della tortura, APT). Mediante la creazione di un efficace strumento internazionale, Jean-Jacques Gautier intendeva cancellare dalla faccia del pianeta la tortura e gli altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti. I lavori sono stati avviati nel 1992 nell'ambito delle Nazioni Unite. Dopo una fase di stallo protrattasi sino al 2001, dovuta a divergenze d'opinioni riguardo all'istituzione di un comitato, la Commissione dei diritti dell'uomo ha raggiunto un compromesso nel gennaio del 2002. Il sistema previsto dal Protocollo facoltativo è articolato in due settori: quello internazionale, rappresentato dal Sottocomitato per la prevenzione della tortura costituito in seno al Comitato contro la tortura, e quello nazionale, rappresentato da uno o più «meccanismi nazionali per la prevenzione» la cui istituzione è delegata agli Stati parte. Approvato il 18 dicembre 2002 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con 127 voti contro 4 (Stati Uniti, Isole Marshall, Niger e Palau) e 42 astensioni, il Protocollo facoltativo è entrato in vigore il 22 giugno 2006, all'atto della ventesima ratifica. Il 24 ottobre 2006 l'avevano ratificato 28 Stati e 54 l'avevano firmato.

1.2 Il contesto normativo internazionale

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

Entrata in vigore per la Svizzera il 1° febbraio 1989, la Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (RS 0.106) è aperta alla firma dei soli Stati membri del Consiglio d'Europa. Questo strumento regionale ha istituito il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT), il quale esamina il trattamento delle persone private di libertà effettuando sopralluoghi periodici, se del caso senza preavviso. Dopo ogni sopralluogo, il CPT elabora un rapporto sui fatti constatati e formula le raccomandazioni che ritiene necessarie. La Convenzione europea presenta numerose analogie con il Protocollo facoltativo, ma non prescrive l'istituzione di un meccanismo nazionale di prevenzione, nonostante il CPT abbia a più riprese sottolineato come l'istituzione di un simile meccanismo sia essenziale alla protezione delle persone private della libertà (cfr. rapporto relativo alla visita periodica in Svizzera dal 5 al 15 febbraio 2001, § 39 [CPT/Inf (2002) 4]).

Il 26 giugno 1987 è entrata in vigore la Convenzione delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105; in seguito: CAT). Tale Convenzione prevede che gli Stati parte presentino al Comitato contro la tortura, istituito dalla CAT stessa, rapporti sui provvedimenti presi per svolgere i compiti che spettano loro in virtù della Conven-

zione. Ogni Stato parte può inoltre riconoscere la competenza del Comitato contro la tortura per ricevere ed esaminare le comunicazioni con cui uno Stato parte o un privato dichiara che un altro Stato parte non adempie i suoi obblighi verso le disposizioni della CAT (art. 21 e 22 CAT). La CAT è dunque uno strumento che sanziona a posteriori la violazione di una disposizione. A differenza della Convenzione europea, la CAT non istituisce un sistema di visite periodiche. Il Protocollo facoltativo è appunto chiamato a colmare questa lacuna.

1.3 La posizione della Svizzera nei confronti del Protocollo facoltativo

1.3.1 La posizione del Consiglio federale

Benché all'epoca non fosse ancora membro delle Nazioni Unite, la Svizzera è stata tra i principali promotori dell'elaborazione e dell'adozione del Protocollo facoltativo. Previa consultazione dei Cantoni, ha firmato il Protocollo facoltativo il 25 giugno 2004. La credibilità internazionale del nostro Paese dipende pertanto dal fatto che il Protocollo venga ratificato e attuato in tempi brevi. La Svizzera esprimerà in tal modo il proprio appoggio alla lotta mondiale contro la tortura.

1.3.2 Procedura di consultazione

Il 23 settembre 2005 abbiamo incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di svolgere una procedura di consultazione concernente la ratifica del Protocollo facoltativo e la relativa legge d'applicazione. Il DFGP ha quindi invitato i Cantoni, i partiti rappresentati in Parlamento e le organizzazioni interessate a presentare eventuali osservazioni entro la fine del 2005.

Fra i 63 interpellati, 56 hanno risposto: tra questi 26 Cantoni, 8 partiti (tra cui tutti i partiti di governo) e 22 organizzazioni (due di esse hanno nondimeno espressamente rinunciato a esprimersi).

La ratifica del Protocollo facoltativo è stata accolta in modo positivo dalla maggioranza degli interpellati (26 Cantoni, 7 partiti e 14 organizzazioni); è stata invece bocciata da UDC, Centre Patronal, Chambre vaudoise des arts et métiers, Unione svizzera degli imprenditori e Unione svizzera delle arti e mestieri). Quattro Cantoni, 6 partiti e 7 organizzazioni si sono dichiarati favorevoli a una ratifica in tempi brevi. La legge d'esecuzione proposta ha incontrato l'approvazione di principio dei Cantoni, di 7 partiti e di 14 organizzazioni. Ha raccolto consensi in particolare la proposta di istituire una commissione federale (Commissione per la prevenzione della tortura) quale meccanismo nazionale per la prevenzione. Taluni hanno chiesto che la Svizzera applicasse il Protocollo facoltativo in modo esemplare, mentre chi si è opposto alla ratifica ha chiesto di limitare l'eventuale applicazione allo stretto indispensabile. Vari interpellati hanno poi proposto di completare l'avamprogetto¹ inserendovi altre disposizioni del Protocollo facoltativo, in particolare quelle che prevedono la collaborazione tra il meccanismo nazionale per la prevenzione e il Sottocomitato per la prevenzione nonché quelle concernenti i provvedimenti che le autorità sono chiama-

¹ http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/themen/sicherheit/gesetzgebung/folter__uno_.html

te a prendere. Hanno invece destato reazioni controverse la questione del diritto al rimborso delle spese dei membri della Commissione e quella dell'istituzione di una segreteria permanente.

1.4 Il Protocollo facoltativo e la legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura in sintesi

1.4.1 Il Protocollo facoltativo

Il Protocollo facoltativo si prefigge di prevenire la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Tale strumento dà vita a un sistema universale di prevenzione della tortura articolato in due settori, quello internazionale e quello nazionale. Gli Stati parte s'impegnano da un lato ad autorizzare senza restrizioni le visite e i controlli effettuati da un'autorità internazionale di prevenzione della tortura, dall'altro a istituire uno o più meccanismi nazionali per la prevenzione della tortura.

Sul piano internazionale agisce il *Sottocomitato per la prevenzione*, il quale si compone di 10 membri (che diverranno poi 25) indipendenti e imparziali, eletti per quattro anni dagli Stati membri. Il Sottocomitato per la prevenzione può effettuare visite in qualsiasi luogo posto sotto la giurisdizione o il controllo di uno Stato parte in cui si trovano o potrebbero trovarsi persone private della libertà. Il Sottocomitato deve inoltre stabilire un programma di visite periodiche negli Stati parte. Il Protocollo facoltativo non precisa tuttavia con quale frequenza debbano aver luogo tali visite. Esso impone nondimeno agli Stati parte una serie di obblighi volti ad agevolare il Sottocomitato nell'adempimento del suo mandato. Dopo ogni visita, il Sottocomitato comunica, a titolo confidenziale, le sue raccomandazioni e le sue osservazioni allo Stato parte e, se del caso, al meccanismo nazionale. Può inoltre consigliare e assistere gli Stati parte ai fini dell'istituzione dei meccanismi nazionali per la prevenzione.

Entro un anno dalla ratifica del Protocollo facoltativo, gli Stati parte sono tenuti a istituire uno o più meccanismi nazionali per la prevenzione (art. 17). Tale termine può essere portato a cinque anni al massimo (art. 24). I meccanismi nazionali hanno poteri analoghi a quelli del Sottocomitato per la prevenzione e possono avere contatti con quest'ultimo, trasmettergli informazioni e incontrarlo. Gli Stati parte s'impegnano inoltre a pubblicare e divulgare i rapporti dei meccanismi nazionali (art. 23). Il Protocollo facoltativo non stabilisce quali debbano essere le dimensioni dei meccanismi nazionali per la prevenzione; gli Stati sono unicamente tenuti a garantire che tali meccanismi possano operare senza ingerenze delle autorità e che il loro personale sia indipendente e possieda le competenze e conoscenze professionali richieste. A tal fine gli Stati parte si impegnano a stanziare le risorse necessarie, delle quali i meccanismi possono inoltre disporre autonomamente. Per quanto riguarda la composizione dei meccanismi, gli Stati parte devono assicurare l'equilibrio tra i sessi e un'adequata rappresentanza dei gruppi etnici e minoritari del Paese. Nell'istituire i meccanismi nazionali per la prevenzione, gli Stati parte devono infine tenere debitamente conto dei Principi relativi allo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani (art. 18).

Il Protocollo facoltativo invita inoltre il Sottocomitato per la prevenzione e gli organi costituiti in virtù di convenzioni regionali a consultarsi e a cooperare (art. 31) allo scopo di evitare doppioni. Lo stesso obbligo si applica alle relazioni con i meccanismi nazionali per la prevenzione (cfr. art. 11 lett. c, 20 lett. f). L'importanza di questa collaborazione è stata sottolineata espressamente anche dal 13° rapporto di gestione del CPT (CPT/Inf [2003] 35, § 21 seg.). È quindi lecito presumere che il Sottocomitato, il CPT e il meccanismo nazionale svizzero intratterranno contatti al fine di coordinare al meglio le rispettive attività. Nel 16° rapporto di gestione, il CPT menziona inoltre le eventuali modalità di collaborazione atte a economizzare risorse (CPT/Inf [2006] 35, Prefazione).

1.4.2 La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura

Per quanto concerne l'attuazione interna, il nostro Consiglio non ritiene opportuno che la Svizzera si avvalga delle facoltà di proroga riconosciute dal Protocollo facoltativo. Consideriamo infatti più giudizioso che l'approvazione e la ratifica del Protocollo vadano di pari passo con l'attuazione dello stesso sul piano interno.

La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura prevede che il ruolo del meccanismo nazionale sia assolto da un unico Comitato. Dopo aver esaminato accuratamente l'istituzione di meccanismi decentrati, abbiamo optato per l'istituzione di una Commissione federale, che in sede di consultazione aveva peraltro raccolto consensi pressoché unanimi. A favore di questa variante depone, oltre ai benefici in termini di costi e di efficienza, anche la possibilità di definire e applicare in tutta la Svizzera metodi e criteri d'esame uniformi.

La Commissione soddisfa i requisiti di indipendenza, di autonomia e di competenza posti dal Protocollo facoltativo. Il suo finanziamento è assicurato dalla Confederazione. La Commissione conterà 12 membri, nominati dal Consiglio federale per quattro anni. Con queste dimensioni, la Commissione potrà costituire più delegazioni che garantiranno tra le 20 e 30 visite all'anno. Tenuto conto delle impugnative disponibili in caso di abuso, riteniamo sia inopportuno investire la Commissione di maggiori poteri di controllo, come chiesto da taluni in sede di consultazione.

2 Commento alle singole Parti del Protocollo facoltativo e alle singole disposizioni della legge federale

2.1 Il Protocollo facoltativo

Parte I: Principi generali (art. 1–4)

L'articolo 1 istituisce un sistema di visite periodiche volto a prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. L'esecuzione delle visite e degli altri compiti previsti dal Protocollo è affidata al Sottocomitato per la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (in seguito: Sottocomitato per la prevenzione), previsto dall'articolo 2. Il Sottocomitato per la prevenzione svolge i suoi compiti ispirandosi agli obiettivi e ai principi enunciati dallo Statuto delle Nazioni Unite (RS 0.120) nonché alle norme dell'ONU

inerenti al trattamento delle persone private della libertà. L'articolo 3 dispone inoltre che ogni Stato parte istituisca uno o più meccanismi nazionali per la prevenzione. L'articolo 4 impone agli Stati parte di garantire al Sottocomitato per la prevenzione e ai meccanismi nazionali l'accesso illimitato a tutti i luoghi in cui potrebbero trovarsi persone private della libertà. La nozione di privazione della libertà è definita nell'articolo 4 paragrafo 2.

Parte II: Sottocomitato per la prevenzione (art. 5–10)

La Parte II del Protocollo facoltativo disciplina la composizione del Sottocomitato per la prevenzione nonché lo statuto, l'elezione e la durata del mandato dei suoi membri. Il Sottocomitato si compone inizialmente di 10 membri, il cui numero sarà portato a 25 quando 50 Stati avranno ratificato il Protocollo. I membri del Sottocomitato devono essere indipendenti e imparziali nonché disporre delle necessarie qualifiche dal profilo professionale e personale. La composizione del Sottocomitato deve inoltre essere rappresentativa: in particolare, non possono farne parte più cittadini di un medesimo Stato (art. 5). L'elezione dei membri compete all'assemblea degli Stati parte; ciascuno di essi può designare due candidati, almeno uno dei quali deve essere un proprio cittadino (art. 6). L'articolo 7 disciplina lo svolgimento delle elezioni, le quali si tengono ogni due anni. Una norma specifica regola il caso in cui due candidati aventi la stessa nazionalità ottengano la maggioranza richiesta. In caso di vacanza in seno al Sottocomitato, lo Stato parte che ha designato il membro in questione propone un altro candidato adeguato, che siederà nel Sottocomitato sino alla successiva assemblea degli Stati parte. Tale proposta è considerata approvata salvo che la maggioranza degli Stati parte non pronunci un'opinione sfavorevole entro sei settimane dal momento in cui sono stati informati dal depositario (art. 8). I membri sono eletti per quattro anni e sono rieleggibili una volta (art. 9). Dopo la prima elezione del Sottocomitato, vengono sorteggiati i nominativi dei membri il cui mandato termina dopo due anni. Tale sistema si prefigge di garantire un adeguato avvicendamento dei membri. L'articolo 10 regola infine la costituzione, la convocazione e la procedura decisionale del Sottocomitato per la prevenzione.

Parte III: Mandato del Sottocomitato per la prevenzione (art. 11–16)

L'articolo 11 elenca i compiti del Sottocomitato per la prevenzione. Questo ha in primo luogo il compito di visitare negli Stati parte i luoghi in cui potrebbero trovarsi persone private della libertà. Il mandato del Sottocomitato consiste per il resto nel garantire che i meccanismi nazionali per la prevenzione possano funzionare in modo ottimale. Il Sottocomitato consiglia e assiste dunque gli Stati parte ai fini dell'istituzione di tali meccanismi, rivolgendo ad esempio raccomandazioni e osservazioni intese a rafforzare la capacità di funzionamento di tali organi. Intrattiene inoltre contatti diretti con i meccanismi, se necessario in via confidenziale, rivolgendo loro raccomandazioni e osservazioni volte a migliorare la protezione delle persone private della libertà. Il Sottocomitato è inoltre incaricato di cooperare con tutti gli organi che operano nel campo della prevenzione della tortura.

Le altre disposizioni della Parte III mirano a garantire che il Sottocomitato per la prevenzione possa adempiere il suo mandato. Tranne che in talune situazioni eccezionali definite con precisione, gli Stati parte devono ad esempio garantire al Sottocomitato l'accesso illimitato a tutti i luoghi di detenzione, trasmettergli tutte le informazioni che questo ritiene pertinenti, consentirgli di intrattenersi in privato e senza testimoni con tutte le persone che il Sottocomitato ritiene possano fornirgli

informazioni pertinenti, nonché esaminare le sue raccomandazioni e discutere con esso i possibili provvedimenti per attuarle (art. 12 e 14). Anche la protezione assoluta dalle sanzioni accordata agli informatori del Sottocomitato dall'articolo 15 è intesa a garantire che quest'ultimo possa adempiere efficacemente il suo mandato. L'articolo 13 regola dal canto suo il programma di visite, lo svolgimento della visita e l'eventuale visita di verifica. L'articolo 16 concerne invece la pubblicità delle attività del Sottocomitato: le sue raccomandazioni e osservazioni sono confidenziali, mentre il suo rapporto e le eventuali osservazioni dello Stato parte possono essere pubblicati se quest'ultimo ne fa richiesta, fermo restando che nessun dato personale può essere pubblicato senza il consenso esplicito dell'interessato. Su proposta del Sottocomitato, il Comitato contro la tortura può inoltre fare una dichiarazione pubblica o pubblicare il rapporto del Sottocomitato qualora lo Stato parte in questione si rifiuti di cooperare. È in ogni caso pubblico, invece, il rapporto d'attività che il Sottocomitato presenta ogni anno al Comitato contro la tortura.

Parte IV: Meccanismi nazionali (art. 17–23)

Quanto ai meccanismi nazionali per la prevenzione, il Protocollo facoltativo enuncia principi minimi e generici onde permettere agli Stati parte di tenere conto delle specificità nazionali. In linea di principio, ogni Stato parte è tenuto a istituire uno o più meccanismi nazionali per la prevenzione entro un anno dall'entrata in vigore del Protocollo o dalla sua ratifica (art. 17; in merito alla possibilità di differire l'istituzione del meccanismo nazionale si veda il commento relativo alla Parte V). Secondo l'articolo 18, i meccanismi nazionali per la prevenzione devono essere indipendenti dal profilo funzionale, composti di personale indipendente e competente, e dotati delle risorse necessarie; gli Stati parte devono inoltre tenere conto dei Principi relativi allo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo. Le norme concernenti le attribuzioni minime dei meccanismi nazionali (art. 19), gli obblighi degli Stati parte nei confronti dei meccanismi (art. 20 e 22), la protezione dei dati personali e delle persone che forniscono informazioni (art. 21) coincidono con quelle previste per il Sottocomitato per la prevenzione (cfr. commento alla Parte III). Una differenza essenziale risiede nel fatto che il diritto dei meccanismi nazionali di accedere ai luoghi di detenzione non è soggetto ad alcuna restrizione; ai meccanismi è inoltre espressamente riconosciuto il diritto di presentare proposte e osservazioni in merito alla legislazione vigente o a progetti di legge. Secondo l'articolo 23, infine, gli Stati parte sono tenuti a pubblicare e a divulgare il rapporto annuale dei meccanismi nazionali per la prevenzione.

Parte V: Dichiarazione (art. 24)

Il Protocollo facoltativo può essere ratificato anche da Stati che, al momento della ratifica, non l'hanno ancora attuato in ogni suo aspetto. L'attuazione delle Parti III e IV del Protocollo facoltativo può infatti essere differita di tre anni al massimo mediante una semplice dichiarazione. Il Comitato contro la tortura può prolungare tale periodo di due anni se lo Stato presenta una domanda motivata.

Parte VI: Disposizioni finanziarie (art. 25 e 26)

Le spese risultanti dai lavori del Sottocomitato per la prevenzione sono sostenute dalle Nazioni Unite, il cui Segretario generale provvede a dotare il Sottocomitato delle necessarie risorse (art. 25). Secondo l'articolo 26, le misure di prevenzione sono finanziate da un Fondo speciale, alimentato mediante contributi volontari.

Parte VII: Disposizioni finali (art. 27–37)

Gli articoli 27–37 hanno carattere tecnico e disciplinano, ispirandosi a Convenzioni analoghe, questioni quali l'adesione al Protocollo facoltativo (art. 27), l'entrata in vigore (art. 28), la denuncia (art. 33), l'emendamento (art. 34), nonché i privilegi e le immunità dei membri del Sottocomitato (art. 35 e 36). Per la Svizzera, il Protocollo entrerebbe in vigore il trentesimo giorno successivo al deposito dello strumento di ratifica.

L'articolo 30 puntualizza che non è ammessa alcuna riserva al Protocollo. Secondo l'articolo 31, il Sottocomitato per la prevenzione e gli organi istituiti in virtù di convenzioni regionali, ad esempio il CPT, devono cooperare al fine di evitare dop-pioni; in forza dell'articolo 11 lettera c, tale regola si applica anche ai rapporti con i meccanismi nazionali per la prevenzione.

2.2 La legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura

Art. 1 Oggetto

La disposizione ricalca l'articolo 1 dell'avamprogetto, che aveva raccolto ampi consensi. Il capoverso 1 designa il meccanismo nazionale per la prevenzione e il capoverso 2 ne definisce il mandato. La presenza di una Commissione federale non impedisce ai Cantoni di istituire commissioni parlamentari (come hanno del resto fatto i Cantoni di Ginevra e Ticino) incaricate di effettuare visite in determinati luoghi di detenzione. Tali commissioni non hanno tuttavia lo statuto di meccanismo nazionale per la prevenzione.

Art. 2 Compiti

Ispirandosi all'articolo 2 dell'avamprogetto, cui erano state mosse critiche e che pertanto ha subito alcune modifiche, la disposizione descrive i compiti attribuiti dal Protocollo facoltativo. Secondo la lettera a, la Commissione esamina la situazione delle persone private della libertà ispezionando periodicamente i luoghi in cui queste si trovano. Può inoltre rivolgere raccomandazioni alle autorità competenti per migliorare il trattamento e la situazione di tali persone (lett. b). In virtù della lettera c, la Commissione va inoltre coinvolta nei lavori legislativi concernenti la sua sfera di competenza. Secondo la lettera d, la Commissione deve poi presentare un rapporto pubblico annuale sulla propria attività; in linea con quanto previsto dal Protocollo facoltativo, la pubblicazione di tale rapporto incombe al Consiglio federale (art. 9 cpv. 1). Conformemente alle disposizioni del Protocollo facoltativo, la lettera e, che non figurava nell'avamprogetto, prevede espressamente che la Commissione può e deve cooperare con il Sottocomitato e il CPT.

Art. 3 Privazione della libertà

Questa disposizione, che ha subito una modifica di natura formale a seguito della procedura di consultazione, si rifà alla definizione legale di privazione della libertà di cui all'articolo 4 paragrafo 2 del Protocollo facoltativo. Tale definizione abbraccia ogni forma di detenzione connessa con procedimenti penali, civili e amministrativi, e comprende dunque anche la privazione della libertà in luoghi quali posti di polizia,

prigioni, centri per minori, strutture di detenzione amministrativa, centri di detenzione per richiedenti l'asilo e istituti psichiatrici.

Art. 4 Statuto

Il capoverso 1 sancisce l'indipendenza funzionale della Commissione e il capoverso 2 quella personale.

Art. 5 Composizione

Giusta il capoverso 1 la Commissione si compone di 12 membri. Considerato il numero di visite preventivate (cfr. n. 1.4.2), taluni partecipanti alla consultazione avevano chiesto di potenziare l'organico della Commissione. Non riteniamo tuttavia che ciò sia giustificato, in quanto la Commissione non è un organo con pieni poteri di controllo.

Il capoverso 2 concerne la composizione interdisciplinare della Commissione. In sede di consultazione è stato chiesto sia di ampliare il numero delle professioni rappresentate, sia di escludere determinate professioni. Taluni avevano inoltre auspicato che si attribuisse un peso maggiore all'esperienza dei membri. Il nuovo tenore del capoverso esaudisce quest'ultima richiesta. Sarebbe per contro inopportuno escludere singole categorie professionali, quali ad esempio gli ex direttori di un penitenziario, privandosi a priori delle loro competenze e del loro bagaglio di esperienze.

Il capoverso 3 sancisce il principio dell'equa rappresentanza dei sessi e delle regioni linguistiche. Diversamente da quanto hanno affermato taluni interpellati in sede di consultazione, il Protocollo facoltativo non prescrive la parità dei sessi.

Art. 6 Proposta, nomina e durata del mandato

La disposizione, che coincide con l'articolo 6 dell'avamprogetto, prevede che il Consiglio federale nomini i membri della Commissione su proposta del DFGP e del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE; cpv. 1). Le organizzazioni non governative possono inoltre proporre candidati a tali dipartimenti (cpv. 2), fermo restando che la valutazione delle candidature rientra nella discrezionalità dei dipartimenti. I membri della Commissione rimangono in carica quattro anni e sono rieleggibili due volte al massimo (cpv. 3). È opportuno che il rinnovo dei membri si svolga in modo graduale, onde garantire la continuità dell'operato della Commissione. Date le dimensioni relativamente modeste della Svizzera, riteniamo non sarebbe conveniente permettere una sola rielezione, come previsto per il Sottocomitato per la prevenzione.

Art. 7 Costituzione e funzionamento

La disposizione, che ricalca l'articolo 7 dell'avamprogetto, concretizza la nozione di indipendenza della Commissione, precisando che questa si costituisce da sé (cpv. 1; eccezione fatta per la nomina del primo presidente da parte del Consiglio federale conformemente all'art. 13) e adotta un regolamento che definisce la sua organizzazione e i suoi metodi di lavoro (cpv. 2), il che le permette di adempiere al meglio i suoi compiti. Il capoverso 3 garantisce l'autonomia della Commissione anche nel caso in cui questa debba valersi di periti e interpreti. Per tale motivo è opportuno che

sia la Commissione stessa, e non le strutture da questa visitate, a sostenere le spese dei periti e degli interpreti.

In sede di consultazione, vari interpellati hanno ritenuto troppo ottimistica la stima del tempo che occorrerà consacrare alle visite: non condividiamo tuttavia questa interpretazione. Quattro Cantoni, quattro partiti e dieci organizzazioni hanno chiesto che si istituisse una segreteria permanente finanziata con fondi pubblici. A prescindere dal fatto che il Protocollo facoltativo non ne esige l'istituzione, reputiamo che la Commissione non necessiti di una segreteria per poter adempiere ai suoi compiti.

Art. 8 Attribuzioni

Benché abbia subito modifiche di natura redazionale alla luce dei risultati della consultazione, la disposizione corrisponde sostanzialmente all'articolo 8 dell'avamprogetto. Il capoverso 1 sottolinea ora che la Commissione ha il diritto di accedere alle informazioni che ritiene necessarie all'adempimento dei suoi compiti. Il diritto di accedere ai luoghi di detenzione è invece previsto dal capoverso 2; tale capoverso precisa inoltre espressamente che le visite possono essere effettuate senza preavviso. Non è per il resto necessario che la legge definisca le modalità d'accesso alle strutture di detenzione. Il diritto di intrattenersi in privato e senza testimoni con persone private della libertà o con altre persone che possano fornire informazioni utili (cpv. 3) è in linea con i principi stabiliti dal Protocollo facoltativo e discende dalla natura dei compiti che la Commissione è chiamata ad assolvere. Non è per contro necessario che la legge riconosca espressamente alle persone che forniscono informazioni alla Commissione (o al Sottocomitato) la protezione assoluta da qualsivoglia sanzione: riteniamo che a tal fine siano sufficienti le disposizioni di cui agli articoli 15 e 21 paragrafo 1 del Protocollo facoltativo.

Art. 9 Incombenze delle autorità

Questa disposizione è nuova. L'avamprogetto (art. 2 lett. d) affidava alla Commissione il compito di pubblicare e diffondere il proprio rapporto annuale; poiché tuttavia l'articolo 23 del Protocollo facoltativo prevede che tale compito è di spettanza dello Stato parte, il capoverso 1 del presente articolo attribuisce ora tale competenza al Consiglio federale. Conformemente a quanto suggerito da vari partecipanti alla consultazione e a quanto previsto dall'articolo 22 del Protocollo facoltativo, il capoverso 2 impone alle autorità competenti di esaminare le raccomandazioni della Commissione e di discutere con questa le modalità d'attuazione.

Art. 10 Protezione dei dati

La disposizione coincide con l'articolo 9 dell'avamprogetto, che in sede di consultazione non ha destato pressoché alcuna reazione. Il capoverso 1 definisce le condizioni alle quali la Commissione è autorizzata a trattare dati personali. Possono essere trattati anche dati degni di particolare protezione, a condizione che siano necessari all'adempimento dei compiti commissionali e riguardino la situazione delle persone private della libertà o vi siano correlati. Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 21 paragrafo 2 secondo periodo del Protocollo facoltativo.

Art. 11 Segreto d'ufficio e segreto professionale

La disposizione ricalca l'articolo 10 dell'avamprogetto, il cui principio non è stato criticato nell'ambito della consultazione. Il capoverso 1 puntualizza che i membri della Commissione e le persone cui essa fa capo sono vincolati dall'articolo 320 del Codice penale (CP; RS 311.0). L'eventuale assoggettamento dei membri della Commissione e delle persone di cui questa si avvale all'articolo 321 CP si determina invece alla luce di questo stesso articolo. Il capoverso 2 stabilisce infine chi è competente a svincolare le predette persone da entrambi i segreti (secondo l'art. 320 n. 2 e l'art. 321 n. 2 CP).

Art. 12 Finanziamento

Il capoverso 1 prevede che la Commissione sia finanziata dalla Confederazione. Rispetto a quanto previsto dall'avamprogetto (art. 11), l'articolo specifica, per esigenze di trasparenza, che la Commissione ha diritto di disporre dei fondi necessari all'adempimento dei suoi compiti, come prevede del resto anche l'articolo 18 paragrafo 3 del Protocollo facoltativo. La precisazione non ha tuttavia alcuna conseguenza sostanziale. In sede di consultazione taluni interpellati avevano auspicato che la legge stabilisse l'entità del budget commissionale; ciò andrebbe nondimeno oltre quanto richiesto dal Protocollo facoltativo. La disposizione non impedisce ovviamente ai Cantoni di versare contributi finanziari alla Commissione.

I capoversi 2 e 3 corrispondono all'articolo 6 capoverso 4 dell'avamprogetto, che ha destato reazioni controverse. Nove Cantoni, tre partiti e 14 altri interpellati avevano chiesto di riconoscere ai membri della Commissione il diritto incondizionato a un indennizzo. La nostra proposta non esclude in linea di principio il versamento di un'indennità vera e propria.

Art. 13 Disposizione transitoria

Questa disposizione ricalca l'articolo 12 dell'avamprogetto. Tre partecipanti alla consultazione avevano ritenuto che la designazione del primo presidente da parte del Consiglio federale pregiudicasse l'indipendenza della Commissione. A questo riguardo rileviamo tuttavia che molto spesso la persona del primo presidente può determinare in modo considerevole il successo di una nuova autorità.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni

Il Protocollo facoltativo non sancisce nuovi obblighi di diritto materiale. Confederazione e Cantoni devono nondimeno garantire al meccanismo nazionale per la prevenzione l'accesso illimitato a tutti i luoghi in cui potrebbero trovarsi persone private della libertà.

3.2

Ripercussioni finanziarie

L'attività del Sottocomitato per la prevenzione è finanziata dal bilancio ordinario delle Nazioni Unite. Sotto questo profilo, la ratifica del Protocollo facoltativo non comporta dunque alcun onere finanziario supplementare.

I membri della Commissione hanno diritto al rimborso delle spese sostenute (art. 12 cpv. 2 del disegno di legge). Stimando circa 30 visite all'anno, le spese annuali della Commissione dovrebbero ammontare al massimo a 184 000 franchi (72 000 franchi per viaggi e pernottamenti, 25 000 per periti e interpreti e 15 000 per la pubblicazione del rapporto annuale). Le indennità giornaliere previste per i membri della Commissione che non fruiscono di una retribuzione integrale quali impiegati della pubblica amministrazione saranno pari al massimo a 72 000 franchi (partendo dal presupposto che ciascun membro abbia diritto all'indennità e percepisca una diaria di 300 franchi per 20 giorni di lavoro). Le spese della Commissione saranno sostenute paritariamente dal DFGP e dal DFAE e dovranno essere compensate da economie realizzate su altre voci del bilancio e del piano finanziario dei due dipartimenti.

4

Programma di legislatura

Il presente oggetto è previsto dal programma di legislatura (FF 2004 969) e dal rapporto sugli obiettivi del Consiglio federale per il 2006. Esso è inoltre in linea con il nostro obiettivo permanente di promuovere il rispetto dei diritti umani su scala internazionale (art. 54 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.; RS 101]).

5

Costituzionalità

Secondo l'articolo 54 Cost., la Confederazione dispone di una competenza generale in materia di affari esteri che la abilita a concludere trattati internazionali. I trattati conclusi su questa base vincolano la Confederazione, la quale è l'unico soggetto chiamato a rispondere sul piano internazionale di eventuali violazioni di tali trattati. Le disposizioni previste dai trattati vincolano tuttavia sia la Confederazione che i Cantoni. In base all'articolo 49 capoverso 2 Cost., la Confederazione deve vigilare sul loro rispetto e sulla loro attuazione da parte dei Cantoni. La conclusione di un trattato non ha tuttavia alcuna ripercussione sulla ripartizione delle competenze prevista dalla Costituzione federale. L'esecuzione interna di un trattato internazionale spetta dunque all'ente competente secondo la Costituzione federale.

Ratificando il Protocollo facoltativo, la Svizzera si impegna a istituire un meccanismo nazionale incaricato di compiere le visite. A tale organo va riconosciuto l'accesso illimitato a tutti i luoghi di detenzione, a tutte le persone private della libertà e a tutte le informazioni connesse. Il meccanismo nazionale esamina, alla luce degli obblighi internazionali della Svizzera, il trattamento delle persone private della libertà. Rivolge inoltre alle autorità competenti raccomandazioni e proposte volte a migliorare la situazione delle persone private della libertà o inerenti ad atti normativi vigenti o in elaborazione. Tale meccanismo ha esclusivamente compiti di vigilanza e non ha quindi voce in capitolo per quanto riguarda le modalità d'esecuzione dei provvedimenti di privazione della libertà, i quali sono sostanzialmente di compe-

tenza dei Cantoni. Il Protocollo facoltativo non ha pertanto alcun impatto sull'esecuzione di provvedimenti privativi della libertà. Il controllo dell'esecuzione degli obblighi internazionali rientra per contro nella competenza generale della Confederazione in materia di politica estera.

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale (art. 164 cpv. 1 Cost.). Rientrano in tale categoria in particolare le disposizioni fondamentali concernenti i compiti e le prestazioni della Confederazione (art. 164 cpv. 1 lett. e Cost.) nonché l'organizzazione e la procedura delle autorità federali (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). L'attuazione del Protocollo facoltativo comporta l'emanazione di norme concernenti l'istituzione del meccanismo nazionale per la prevenzione, le attribuzioni, i compiti e l'indipendenza di tale meccanismo, l'organo cui compete la nomina, il finanziamento e il carattere confidenziale delle informazioni raccolte. Si tratta quindi di disposizioni importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., le quali vanno emanate sotto forma di legge federale, a prescindere dal fatto che talune disposizioni del Protocollo siano sufficientemente precise da essere direttamente applicabili.

La conclusione di trattati internazionali compete alla Confederazione in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 Cost. Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Poiché l'attuazione del Protocollo facoltativo richiede appunto l'emanazione di una legge federale, il decreto di approvazione sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. Secondo l'articolo 141a capoverso 2 Cost., in tal caso l'Assemblea federale può includere nel decreto d'approvazione le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del trattato. Il presente decreto d'approvazione comprende pertanto anche il disegno di legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura.

