

# **Attuazione a livello interno del Protocollo facoltativo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (OP-CAT)**

## **I. Osservazioni preliminari**

Il presente rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato elaborato sulla base dei lavori di un gruppo di lavoro interdipartimentale nel quale erano presenti anche rappresentanti cantonali. Tale gruppo aveva come mandato la preparazione dell'attuazione dell'OP-CAT a livello interno al fine di consentire alla Svizzera la ratifica in tempi brevi di detto strumento. Il gruppo ha consegnato il suo rapporto al capo del DFGP il 21 dicembre 2004.

## **II. Il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti**

### **1. Cenni storici**

L'idea di questo strumento nacque 25 anni fa, su iniziativa del ginevrino Jean-Jacques Gautier, fondatore del «Comitato contro la tortura» (oggi «Associazione per la prevenzione della tortura» [APT]). Jean-Jacques Gautier intendeva eliminare in tutto il mondo, mediante un meccanismo internazionale efficace, la tortura e gli altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti. La Svizzera ha sostenuto tale idea, proponendo l'elaborazione di un Protocollo facoltativo alla Convenzione dell'ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, del 1984 (in seguito CAT). Fin dall'inizio dei lavori nel 1992, la Svizzera, pur non essendo membro dell'ONU, si è impegnata, per il tramite di una stretta cooperazione con il Costa Rica, per l'elaborazione e l'adozione di tale strumento. Soprattutto a causa delle divergenze sulla scelta di un meccanismo per la prevenzione, i lavori rimasero bloccati fino al 2001 presso la Commissione dei diritti dell'uomo. Finalmente, nel gennaio del 2002, fu trovata una soluzione di compromesso alla quale aderirono tutti gli Stati. Il sistema per la prevenzione si avvale di due pilastri: da una parte, un meccanismo internazionale – denominato il «Sottocomitato» del Comitato contro la tortura – e, dall'altra, un meccanismo nazionale per la prevenzione.

L'OP-CAT è stato adottato nell'aprile del 2002 dalla Commissione dei diritti dell'uomo, poi dalla Terza Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU e, infine, dall'Assemblea generale il 18 dicembre 2002 con 127 voti contro 4 (USA, Isole Marshall, Niger, Palau) e 42 astensioni. La Svizzera ha firmato l'OP-CAT il 25 giugno 2004 a New York. Lo strumento entrerà in vigore non appena sarà stato ratificato da 20 Stati. Alla fine di giugno 2005, 37 Stati l'hanno firmato e 10 l'hanno ratificato (Albania, Argentina, Croazia, Danimarca, Liberia, Mali, Malta, Mauritius, Messico, Regno Unito).

## 2. Tenore dell'OP-CAT

L'obiettivo del Protocollo facoltativo è di contribuire alla prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Tale strumento istituisce un sistema di portata mondiale per la prevenzione della tortura, che poggia su due pilastri, uno internazionale, l'altro nazionale. Gli Stati Parte s'impegnano, da un lato, ad autorizzare senza restrizioni visite e controlli da parte di un meccanismo internazionale per la prevenzione e, dall'altro, a istituire uno o più meccanismi nazionali per la prevenzione. L'OP-CAT (art. 4 par. 2) precisa che per privazione della libertà, s'intende «sia qualsiasi forma di detenzione o d'incarcerazione, sia il collocamento di una persona in uno stabilimento di sorveglianza pubblico o privato dal quale non è autorizzata a uscire liberamente, ordinato da un'autorità giudiziaria o amministrativa o da qualsiasi altra autorità». Sono pertanto comprese la detenzione penale, civile e amministrativa nonché la privazione della libertà tanto nei posti di polizia quanto nelle prigioni, nei centri per minori, nei luoghi di detenzione amministrativa, nei centri di detenzione dei richiedenti l'asilo e negli istituti psichiatrici.

A livello internazionale è prevista l'istituzione di un nuovo organo, il «Sottocomitato» del Comitato contro la tortura. Il Sottocomitato sarà composto di dieci a venticinque membri eletti per quattro anni dagli Stati Parte. I membri devono essere indipendenti e imparziali. Il Sottocomitato effettua visite in ogni luogo posto sotto la giurisdizione o il controllo degli Stati Parte, in cui si trovano o possono trovarsi persone private della libertà. L'OP-CAT non dà alcuna prescrizione al Sottocomitato per quanto concerne la frequenza delle visite negli Stati Parte. Precisa soltanto che il Sottocomitato definisce un programma di visite periodiche negli Stati Parte. Per consentire al Sottocomitato di adempiere il suo mandato, gli Stati Parte s'impegnano a consentirgli l'accesso senza restrizioni a tutte le informazioni riguardanti il trattamento delle persone private della libertà e le loro condizioni di detenzione. Gli Stati Parte s'impegnano inoltre a consentire al Sottocomitato l'accesso senza restrizioni a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature. Il Sottocomitato deve inoltre avere la possibilità di colloquiare privatamente, senza testimoni, con le persone private della libertà. Dopo la visita, il Sottocomitato comunica a titolo confidenziale le proprie raccomandazioni e osservazioni allo Stato contraente e, se del caso, a meccanismo nazionale. Può parimenti esprimere il proprio parere e offrire la propria assistenza agli Stati Parte in merito all'istituzione dei meccanismi nazionali per la prevenzione.

A livello nazionale, gli Stati Parte hanno l'obbligo di istituire uno o più meccanismi per la prevenzione. I meccanismi nazionali per la prevenzione sono autorizzati:

- a esaminare periodicamente la situazione delle persone private della libertà. Allo scopo, hanno accesso a tutte le informazioni concernenti il numero delle persone private della libertà che si trovano nei luoghi di detenzione di cui all'articolo 4 OP-CAT, così come il numero di tali luoghi e la loro ubicazione. Hanno parimenti accesso a tutte le informazioni riguardanti il trattamento di tali persone e le loro condizioni di detenzione così come a tutti i luoghi di detenzione e alle relative installazioni e attrezzature. Hanno inoltre la possibilità di colloquiare privatamente con le persone private della libertà, nonché con qualsiasi altra persona qualora il

meccanismo nazionale per la prevenzione ritenga che tale persona sia suscettibile di fornire informazioni pertinenti. Ai meccanismi nazionali per la prevenzione è parimenti garantita la libertà di scegliere i luoghi che intendono visitare e le persone che intendono incontrare così come il diritto di avere contatti con il Sottocomitato, di comunicargli informazioni e di incontrarsi con esso;

- a formulare raccomandazioni all'indirizzo delle competenti autorità al fine di migliorare il trattamento e la situazione delle persone private della libertà e di prevenire la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- a presentare proposte e osservazioni sulla legislazione nazionale in vigore o su progetti di legge in materia di detenzione.

È opportuno ribadire che i meccanismi nazionali possono indirizzare alle competenti autorità unicamente raccomandazioni e proposte che, sotto il profilo strettamente giuridico, non hanno carattere vincolante.

I meccanismi nazionali per la prevenzione hanno essenzialmente le medesime competenze del Sottocomitato (accesso alle informazioni riguardanti le persone private della libertà, accesso a tutti i luoghi di detenzione, possibilità di colloquiare privatamente con le persone private della libertà). Hanno inoltre il diritto di avere contatti con il Sottocomitato, di comunicargli informazioni e di incontrarsi con esso. Gli Stati Parte s'impegnano a pubblicare e diffondere i rapporti annuali dei meccanismi nazionali per la prevenzione (art. 23 OP-CAT).

L'OP-CAT non specifica quale deve essere la portata dei meccanismi nazionali per la prevenzione. Si limita a precisare che gli Stati Parte devono prendere i provvedimenti necessari per assicurare che tali meccanismi nazionali funzionino senza ingerenze da parte delle autorità e che i loro membri siano indipendenti e possiedano le conoscenze e le competenze professionali richieste. Allo scopo, gli Stati Parte s'impegnano a stanziare i fondi necessari al buon funzionamento di tali meccanismi, fondi che questi ultimi gestiscono autonomamente. Gli Stati Parte s'impegnano inoltre ad assicurare una rappresentanza equilibrata dei sessi e una rappresentanza adeguata dei gruppi etnici e minoritari del Paese. Nell'istituire i meccanismi nazionali per la prevenzione, gli Stati Parte tengono debitamente conto dei Principi concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo («Principi di Parigi») (art. 18 OP-CAT).

### **3. Relazioni con gli strumenti internazionali esistenti**

La Svizzera ha già ratificato due convenzioni internazionali che hanno come obiettivo la prevenzione della tortura e di altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'una, la Convenzione dell'ONU del 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, obbliga, fra l'altro, gli Stati Parte a presentare a intervalli regolari all'organo istituito dalla Convenzione - il Comitato contro la tortura - un rapporto sui provvedimenti presi per adempiere i loro impegni ai sensi della Convenzione. Inoltre, i cittadini soggetti alla giurisdizione di uno Stato Parte che, come la Svizzera, ha formulato la dichiarazione prevista

all'articolo 22 della Convenzione, i quali sostengono di essere vittima di una violazione delle disposizioni della Convenzione, commessa da un tale Stato Parte, possono presentare una comunicazione al Comitato (diritto di richiesta individuale). Tale Convenzione non prevede tuttavia il meccanismo delle visite. È dunque uno strumento sanzionatorio che si applica quando la violazione è già stata commessa. Il Protocollo facoltativo oggetto del presente rapporto intende appunto eliminare tale lacuna.

L'altra, ratificata dalla Svizzera il 7 ottobre 1988 ed entrata in vigore per il nostro Paese il 1° febbraio 1989, è la Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti. Questa Convenzione, che è esclusivamente aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa e costituisce di conseguenza uno strumento regionale, istituisce un Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) il quale, effettuando visite periodiche e, se necessario, non preannunciate, esamina il trattamento delle persone private della libertà. Le competenze del CPT sono paragonabili a quelle del Sottocomitato istituito dall'OP-CAT. Dopo ogni visita, il CPT redige un rapporto sui fatti constatati e formula raccomandazioni. Anche sul piano internazionale, la Convenzione europea è molto simile all'OP-CAT. Ma, contrariamente a quest'ultimo strumento, non impone l'istituzione di meccanismi nazionali per la prevenzione. In proposito, va detto che il CPT, dal canto suo, ha da sempre auspicato l'istituzione di tali meccanismi.

Allo scopo di evitare doppioni, l'OP-CAT invita esplicitamente il Sottocomitato e gli organi costituiti in virtù di dette convenzioni regionali a consultarsi e a cooperare tra di loro (art. 31 OP-CAT). Considerando tale disposizione, è pertanto poco probabile che il CPT e il Sottocomitato effettuino una visita nel nostro Paese durante lo stesso anno o a intervalli ravvicinati. È per contro molto verosimile che il Sottocomitato, il CPT e il meccanismo nazionale svizzero si consultino allo scopo di coordinare nel migliore dei modi le loro rispettive attività.

### **III. Istituzione di uno o più meccanismi nazionali svizzeri**

L'articolo 17, secondo periodo, dell'OP-CAT tiene conto, in particolare, delle peculiarità degli Stati federali. Infatti dispone che «i meccanismi istituiti da entità decentralizzate possono essere designati come meccanismi nazionali per la prevenzione ai sensi del presente Protocollo, se sono conformi alle sue disposizioni». Questa disposizione è particolarmente significativa per la Svizzera, visto che le consente un certo margine di manovra.

#### **1. Competenze legislative della Confederazione in materia di privazione della libertà**

Ratificando l'OP-CAT, la Svizzera s'impegna a istituire un meccanismo nazionale incaricato di effettuare visite e a garantirgli un accesso senza restrizioni a tutti i luoghi di detenzione, a tutte le persone private della libertà e alle relative informazioni. Tale meccanismo è chiamato a esaminare, alla luce degli impegni internazionali assunti dalla Svizzera (CAT e OP-CAT), il trattamento delle

persone private della libertà, a sottoporre alle competenti autorità raccomandazioni e proposte per migliorare la situazione di tali persone così come della legislazione in vigore e dei pertinenti progetti di legge. Si tratta dunque di un meccanismo che ha esclusivamente una funzione di sorveglianza e che non può intervenire direttamente e in modo cogente sulle modalità d'esecuzione delle misure privative della libertà, che sono, per la maggior parte, di competenza dei Cantoni. Il Protocollo facoltativo non comporta, di fatto, ingerenze nell'esecuzione delle misure privative della libertà.

Ciononostante è opportuno ricordare che la competenza legislativa globale nel campo specifico del Protocollo facoltativo – le misure privative della libertà – spetta, nella grande maggioranza dei casi, alla Confederazione. A titolo di esempio, la Confederazione può legiferare nei settori seguenti:

- la privazione della libertà nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure e in quello del diritto della procedura penale (art. 123 cpv. 1 e 2 Cost., RS 101);
- la privazione della libertà a fini d'assistenza (art. 122 cpv. 1 Cost., art. 397a CC, RS 210);
- la privazione della libertà nell'ambito del diritto d'asilo e del diritto degli stranieri (art. 121 Cost.);
- il controllo e la detenzione quando sono opera di organi della Confederazione (p. es. delle guardie di confine, dei militari o della polizia giudiziaria federale).

Soltanto i settori della detenzione di polizia e del controllo di polizia sfuggono alla competenza legislativa della Confederazione. La Confederazione detiene pertanto una competenza di *legiferare* nella maggior parte dei settori concernenti le misure privative della libertà. Per contro, i Cantoni sono principalmente responsabili dell'*esecuzione* delle pene e delle misure privative della libertà.

## 2. Le varianti considerate

Il gruppo di lavoro ha individuato, fra le soluzioni che permetterebbero alla Svizzera di conformarsi agli obblighi internazionali derivanti dall'OP-CAT, tre varianti principali. In seguito le ha esaminate e ha indicato per ciascuna di esse i vantaggi e gli svantaggi.

### a) Variante cantonale

Implica che ciascun Cantone istituisca il proprio meccanismo per la prevenzione (ovvero 26 meccanismi cantonali) e che la Confederazione istituisca un meccanismo federale per i campi in cui ha la competenza d'esecuzione.

- Vantaggi:
  - i Cantoni stabiliscono da sé come attuare l'OP-CAT in Svizzera (soluzione «federalista»);
  - nessuna «ingerenza» della Confederazione.

- Svantaggi:
  - manca la massa critica (soprattutto nei piccoli Cantoni);
  - necessità di istituire, anche a livello federale, un meccanismo supplementare per visitare i luoghi di detenzione posti sotto la competenza esclusiva di organi federali;
  - applicazione non uniforme del diritto sull'insieme del territorio, visto che ogni Cantone adotta la propria metodologia e applica i propri standard => variante senza sinergie e carico amministrativo inutile;
  - elevato onere finanziario (necessità di istituire 26 meccanismi cantonali e un meccanismo federale);
  - lunghezza della procedura per istituire i meccanismi, con conseguente ritardo nella ratifica.

#### *b) Variante concordataria*

Implica o l'estensione del campo di competenze dei tre concordati intercantonali esistenti in materia di esecuzione delle pene a tutti i luoghi di privazione della libertà (penali, civili e amministrativi)<sup>1</sup>, o la conclusione di un nuovo concordato. In entrambi i casi, la Confederazione potrebbe parteciparvi come consentitole dall'articolo 48 capoverso 2 Cost., con tuttavia modalità complicate d'attuazione.

#### ❖ sulla base dei tre concordati esistenti

- Vantaggi:
  - si fonda su una struttura già esistente ;
  - lascia una maggiore autonomia ai Cantoni.
- Svantaggi:
  - necessità di estendere le norme dei concordati esistenti al fine di introdurre una competenza generale in materia di privazione della libertà;

---

<sup>1</sup> La Convenzione del 19 giugno 1975 dei Cantoni di Zurigo, Glarona, Sciaffusa, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni e Turgovia concernente l'esecuzione delle pene e delle misure privative della libertà personale, ordinate secondo il Codice penale svizzero e delle misure privative della libertà ordinate secondo il diritto federale e quello cantonale; il Concordato del 4 marzo 1959 sull'esecuzione delle pene e delle misure ordinate secondo il Codice penale svizzero e secondo la legislazione dei Cantoni della Svizzera nordoccidentale e centrale; il Concordato del 22 ottobre 1984 sull'esecuzione delle pene e delle misure concernenti gli adulti e i giovani nei Cantoni romandi e nel Ticino.

- i concordati disciplinano unicamente l'esecuzione delle pene di lunga durata e degli internamenti penali<sup>2</sup>;
- la Confederazione dovrebbe tuttavia promulgare una legge o un'altra base legale che istituisca un meccanismo supplementare per visitare i luoghi di detenzione posti sotto la competenza di organi federali, o associarsi ai tre concordati per i loro rispettivi campi d'applicazione;
- lungaggini procedurali per l'approvazione in tutti i Cantoni;
- cosa succederebbe se un Cantone si rifiutasse di partecipare?
- costo finanziario elevato (almeno tre tipi diversi di meccanismo per la prevenzione).

❖ sulla base di un concordato unico

- Vantaggi:
  - possibilità per la Confederazione di partecipare sulla base dell'articolo 48 capoverso 2 Cost: soluzione semplice per la Confederazione che non dovrebbe legiferare per istituire il meccanismo nazionale;
  - i Cantoni stabiliscono da sé come intendono applicare l'OP-CAT;
  - soluzione uniforme in tutti i Cantoni.
  
- Svantaggi:
  - l'elaborazione di un concordato unico implica una procedura lunga e complessa che presuppone l'accordo di tutti i Cantoni;
  - cosa succederebbe se un Cantone si rifiutasse di partecipare?

c) *Variante federale*

Implica l'istituzione di un solo meccanismo per la sorveglianza a livello nazionale.

---

<sup>2</sup> Tranne il concordato romando che disciplina parimenti la detenzione preventiva e di polizia, le misure coercitive e, recentemente, la detenzione penale dei minori.

- Vantaggi:
- la grande maggioranza dei Cantoni si è pronunciata in favore di questa soluzione;
  - razionalizzazione del lavoro e pertanto maggiore efficacia;
  - razionalizzazione dei costi (sinergie nell'organizzazione e nell'amministrazione);
  - metodologia e standard unificati => applicazione uniforme del diritto sull'insieme del territorio;
  - non occorre l'approvazione da parte dei Cantoni => procedura più rapida.

- Svantaggi:
- i Cantoni non stabiliscono da sé come intendono applicare l'OP-CAT.

È importante sottolineare che la variante federale non impedisce affatto i Cantoni di istituire, come hanno fatto per esempio il Cantone di Ginevra e il Cantone del Ticino, commissioni parlamentari cantonali preposte alla visita di determinati luoghi di detenzione.

### **3. Proposta del DFGP**

Il DFGP, considerando i motivi sopra esposti, propone di adottare la variante federale che implica l'istituzione di un *meccanismo unico* a livello nazionale. La variante federale non presenta alcun inconveniente maggiore viste le competenze del meccanismo che sono essenzialmente di sorveglianza nonché consultative.

La base costituzionale che attribuisce alla Confederazione la competenza dell'attuazione interna dell'OP-CAT è esposta in appresso. Sono parimenti esaminati le varie basi legali che permettono l'istituzione del meccanismo nazionale, e i relativi vantaggi e svantaggi.

## **IV. Base costituzionale che permette di attribuire l'attuazione interna dell'OP-CAT alla Confederazione**

La Confederazione ha una competenza generale in materia di affari esteri (art. 54 Cost.) che l'autorizza a concludere trattati internazionali. I trattati così conclusi impegnano la Confederazione e soltanto essa è responsabile di eventuali violazioni a livello internazionale. Per contro, da un punto di vista interno, le regole contenute nel trattato valgono sia per la Confederazione sia per i Cantoni. La conclusione di un trattato, inoltre, non modifica la ripartizione delle competenze definita nella Cost.. Ne consegue che l'esecuzione dei trattati sul piano interno spetta al livello statale competente in virtù della Costituzione.

Dopo aver riesaminato la questione della base costituzionale che permetterebbe alla Confederazione di istituire essa stessa un meccanismo per la prevenzione, il gruppo di lavoro è giunto alla conclusione che, contrariamente al suo stesso parere espresso nella lettera del 9 luglio 2003 indirizzata ai Governi cantonali, l'OP-CAT e il meccanismo nazionale per la prevenzione prescritto dall'OP-CAT rientrano nella competenza di politica estera della Confederazione ai sensi dell'articolo 54 Cost.. Infatti, se la Confederazione in virtù dell'articolo 54 Cost. è competente per concludere un trattato e in virtù del diritto internazionale pubblico è responsabile della sua esecuzione, allo stesso titolo la Confederazione è parimenti competente per *osservare* l'attuazione interna degli obblighi derivanti dal trattato. Visto che nel diritto svizzero prevale la concezione monista, i trattati ratificati dalla Svizzera sono parte integrante del nostro diritto interno e la Confederazione ha pertanto, in virtù dell'articolo 49 capoverso 2 Cost., l'obbligo di vigilare che i Cantoni rispettino ed eseguano i nostri impegni internazionali.

Come già esposto sopra (capitolo IV), il meccanismo nazionale previsto dall'OP-CAT, in quanto tale, non comporta alcuna ingerenza nell'esecuzione delle misure privative della libertà. Infatti tale meccanismo ha unicamente lo scopo, da una parte, di osservare se e in quale misura la Svizzera (Confederazione e Cantoni) assume gli obblighi che le spettano in virtù del CAT e rispetta le disposizioni di tale strumento e, dall'altra, di formulare osservazioni e raccomandazioni in proposito. Una tale vigilanza sull'esecuzione degli obblighi internazionali fa parte della competenza generale della Confederazione in materia di politica estera. La competenza della Confederazione d'istituire, a tale scopo, per via legislativa, una commissione di sorveglianza si fonda dunque sull'articolo 54 capoverso 1 Cost..

## **V. Forma dell'atto per l'istituzione del meccanismo nazionale**

La forma appropriata per attuare sul piano interno gli obblighi derivanti dall'OP-CAT è quella di una legge federale. Infatti, visto che nel Protocollo facoltativo figurano «disposizioni che contengono norme di diritto», la Cost. prevede che l'Assemblea federale le emani o sotto forma di legge federale sottostante a referendum facoltativo, o sotto forma d'ordinanza (art. 163 cpv. 1 Cost.). La Cost. specifica tuttavia che «tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale» (art. 164 cpv. 1 Cost.). Rientrano in particolare in questa categoria le disposizioni fondamentali in materia di «compiti e prestazioni della Confederazione» (art. 164 cpv. 1 lett. e Cost.) e di «organizzazione e procedura delle autorità federali» (art. 164 cpv. 1 lett. g Cost.). Nel caso specifico, nell'atto legislativo si tratta di disciplinare segnatamente l'istituzione del meccanismo nonché le sue competenze e i suoi compiti, l'organo competente per la scelta dei suoi membri, il suo finanziamento, la sua indipendenza e la riservatezza delle informazioni di cui viene a conoscenza nell'adempimento dei suoi compiti. Pertanto si tratta proprio di disposizioni importanti di cui all'articolo 164 capoverso 1 Cost. che vanno emanate sotto forma di legge federale.

Per quanto riguarda il livello di precisione che dovrebbe avere la base legale, va detto che certe disposizioni dell'OP-CAT sono sufficientemente chiare e precise da poter essere considerate direttamente applicabili. È il caso, per esempio,

dell'articolo 20 OP-CAT che prevede che il meccanismo abbia il diritto di accedere a tutti i luoghi di detenzione, il diritto di colloquiare senza testimoni con tutte le persone private della libertà e il diritto di accedere a tutte le informazioni o dell'articolo 18 OP-CAT che prescrive agli Stati Parte di garantire l'indipendenza funzionale dei loro meccanismi e l'indipendenza dei relativi membri. Ciononostante, per motivi di trasparenza, sarebbe opportuno riprendere tali competenze nel testo stesso della legge che presenterebbe così in maniera compiuta il meccanismo, le sue competenze e il suo funzionamento.

## **VI. Composizione e funzionamento del meccanismo nazionale**

L'OP-CAT non dà indicazioni né sul numero dei meccanismi nazionali per la prevenzione, né sul numero dei loro membri, né sulle modalità del loro funzionamento. Si limita a precisare che tali membri devono essere indipendenti e possedere le competenze e le conoscenze professionali richieste. Prescrive inoltre che gli Stati Parte si adoperino per garantire l'equa ripartizione dei sessi e l'equa rappresentanza delle minoranze del Paese (art. 18 OP-CAT).

### **1. Questioni finanziarie e relative al preventivo**

Il preventivo deve permettere al meccanismo nazionale di funzionare in modo efficace e totalmente indipendente conformemente alle esigenze dell'articolo 18 OP-CAT. Una volta erogato, il preventivo annuale è gestito in modo autonomo dal meccanismo nazionale. È previsto di riconoscere ai membri della commissione il diritto al rimborso delle spese sostenute (spese di viaggio e di pernottamento). Vanno aggiunte le spese per gli esperti e gli interpreti nonché per la pubblicazione del rapporto annuale. Il Consiglio federale disciplinerà la questione dell'indennità dei membri della commissione in una decisione successiva. In tale contesto dovrà decidere se i membri della commissione ricevono l'indennità e, se del caso, l'ammontare della stessa.

La Confederazione si assume la totalità del preventivo, ripartendolo in parti uguali fra il DFGP e il DFAE. Si potrebbe anche considerare una partecipazione finanziaria dei Cantoni nonostante il fatto che la più parte di essi si sia dichiarata favorevole alla firma e alla ratifica dell'OP-CAT a condizione che la Confederazione assuma da sola il finanziamento del meccanismo nazionale per la prevenzione. A livello federale, tale onere supplementare sarà oggetto di una compensazione integrale nel quadro del preventivo e della pianificazione finanziaria dei Dipartimenti interessati.

### **2. Numero dei membri e composizione**

L'organo sarà composto di 12 membri, numero che dovrebbe permettergli sia di effettuare una trentina di visite l'anno, sia di adempire i criteri di cui all'OP-CAT (conoscenze professionali adeguate, equa ripartizione dei sessi, equa rappresentanza delle minorità). Occorrerà inoltre vegliare ad aggiungere le competenze di vari specialisti, segnatamente medici, psichiatri, giuristi, persone

che hanno già partecipato a visite di luoghi di detenzione, ex poliziotti o direttori di istituti penitenziari. I 12 membri lavoreranno a titolo benevolo; avranno diritto al rimborso delle loro indennità di trasferta e d'alloggio durante le missioni e le riunioni.

### **3. Nomina e durata della funzione**

Il Consiglio federale s'incarica di procedere alla nomina dei membri su proposta del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Ufficio federale di giustizia) e del Dipartimento federale degli affari esteri (Direzione del diritto internazionale pubblico e Divisione politica IV). La procedura di nomina s'ispira alla prassi seguita per allestire la lista dei tre candidati presentata all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa per l'elezione del giudice eletto alla Corte europea dei diritti dell'uomo in rappresentanza della Svizzera.

Inoltre, le organizzazioni non governative hanno la possibilità di proporre candidati ai Dipartimenti competenti che sono liberi di inserirli o no nella loro lista.

La durata della funzione è di quattro anni; i membri possono essere rieletti per altri due mandati. Per garantire la continuità, il rinnovo dei membri dovrebbe avvenire in modo graduale. La nomina del primo presidente spetta al Consiglio federale.

### **4. Organizzazione**

Dopo la sua istituzione, l'organo si costituisce da sé. Definisce la propria organizzazione e i propri metodi di lavoro in un regolamento. Ha la sua sede nel luogo di domicilio o di lavoro del suo presidente che organizza il segretariato.

### **5. Metodi di lavoro**

Spetta al meccanismo stesso decidere i suoi metodi di lavoro. Tuttavia, per ragioni di preventivo, è opportuno prevedere venti giorni di lavoro l'anno, essendo inteso che un giorno di lavoro può comportare la visita di più stabilimenti. Va parimenti notato che il meccanismo, per effettuare le visite, potrebbe suddividersi in gruppi. L'organo potrebbe riunirsi in assemblea plenaria due volte l'anno. Se necessario, può far capo a esperti o a interpreti.

## **VIII. Ratifica**

Visto l'impegno della Svizzera per l'adozione di tale strumento, ne andrebbe della sua credibilità sul piano internazionale se non lo ratificasse al più presto e testimoniassse in tal modo la sua solidarietà nella lotta contro la tortura a livello mondiale. Per di più, va ricordato che essere fra i primi venti Stati Parte permetterebbe alla Svizzera di presentare un candidato per far parte dei primi dieci membri che conterà il Sottocomitato al momento della sua istituzione.

Gli Stati Parte sono tenuti a disporre di meccanismi nazionali per la prevenzione operativi un anno dopo l'entrata in vigore del Protocollo facoltativo o, se quest'ultimo è già entrato in vigore, un anno dopo averlo ratificato.

Ciononostante, in virtù dell'articolo 24 OP-CAT, gli Stati possono fare una dichiarazione al momento della ratifica, mediante la quale annunciano il differimento dell'esecuzione dei loro obblighi in merito ai meccanismi nazionali. Tale differimento è di tre anni al termine dei quali può essere accordata una proroga di altri due anni. Questo significa che la Svizzera, dopo aver ratificato lo strumento, potrebbe beneficiare in totale di cinque anni supplementari per istituire il proprio meccanismo nazionale. Ricorrere a tale possibilità non è tuttavia auspicabile, visto che la Svizzera segue il principio di ratificare uno strumento internazionale soltanto dopo essersi conformata agli obblighi internazionali che ne risultano. Detto questo, è scontato che non appena il Parlamento avrà adottato il decreto federale che approva la ratifica e la legge federale sulla commissione nazionale per la prevenzione della tortura e che il termine per il referendum sarà scaduto, il Consiglio federale potrà ratificare l'OP-CAT anche se il meccanismo nazionale non fosse ancora operativo (in virtù dell'art. 17 OP-CAT, avrà infatti ancora un anno di tempo per istituire detta commissione).