

Rapporto esplicativo

Approvazione e trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani; Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni (LPTes)

del novembre 2009

Compendio

Il presente rapporto spiega la Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani e la legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni che il Consiglio federale invia in consultazione.

La Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani è stata aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005 ed è entrata in vigore il 1° febbraio 2008. La Svizzera ha firmato la Convenzione l'8 settembre 2008. Fino a fine ottobre 2009 26 Stati membri del Consiglio d'Europa l'avevano già ratificata. La Convenzione è finalizzata alla lotta contro tutte le forme di tratta di esseri umani (sfruttamento sessuale, lavoro forzato, espanto di organi) a livello nazionale e internazionale. Essa fissa gli standard giuridici nei settori del diritto penale, dell'aiuto alle vittime, del diritto degli stranieri nonché della protezione procedurale ed extraprocedurale dei testimoni. Il suo obiettivo è inoltre quello di potenziare la prevenzione e di arginare la domanda.

Rispetto al Protocollo addizionale dell'ONU già ratificato dalla Svizzera per prevenire e reprimere la tratta di persone (RS 0.311.542), la Convenzione prevede nell'ambito della protezione delle vittime e dei testimoni delle disposizioni più vincolanti nonché un meccanismo di monitoraggio indipendente, volto a garantire la trasposizione. Il monitoraggio è eseguito dalla commissione di esperti «GRETA» composta di rappresentanti degli Stati firmatari. La Convenzione non si limita peraltro a perseguire la criminalità organizzata internazionale.

I fini perseguiti dalla Convenzione corrispondono agli interessi e alla posizione dichiarata dalla Svizzera. Il nostro Paese ha partecipato attivamente all'elaborazione del testo della Convenzione, ha approvato che essa abbia creato, grazie a decisioni più vincolanti in particolare nel settore della protezione delle vittime, della prevenzione e nel controllo dell'applicazione da parte degli Stati firmatari, un plusvalore per quanto riguarda gli strumenti contrattuali esistenti su scala internazionale. Fissando degli standard minimi, la Convenzione rafforza inoltre la cooperazione tra gli Stati d'origine e quelli di destinazione della tratta di esseri umani.

Salvo in un caso l'ordinamento giuridico svizzero adempie tutte le esigenze poste dalla Convenzione. È necessario applicare delle misure per la protezione extraprocedurale dei testimoni. L'articolo 28 della Convenzione del Consiglio d'Europa sancisce che occorre adottare misure legislative o altre misure necessarie per offrire a coloro che rilasciano deposizioni nel contesto di un procedimento penale per tratta di esseri umani una protezione effettiva e appropriata dalle possibili ritorsioni o intimidazioni, specie durante e dopo le indagini.

I diritti procedurali di protezione come l'anonimizzazione oppure la separazione sotto il profilo visivo e uditivo dei testimoni sono già sancite dal diritto processuale penale svizzero. Tali diritti sono però insufficienti quando l'imputato è in grado di stabilire l'identità del testimone in base al contenuto della deposizione o di scoprirla in altro modo. Spesso in questi casi l'unico provvedimento adatto ed efficace è la protezione extraprocedurale. Quali esempi si possono citare la consulenza sul modo di comportarsi, la messa a disposizione di strumenti ausiliari quali un nuovo numero di cellulare o un numero telefonico da chiamare in caso d'emergenza, la prote-

zione personale e la sistemazione temporanea in un luogo sicuro. Esistono anche misure più dispendiose e talvolta costose quali il blocco della comunicazione di dati, il cambio del domicilio o del luogo di lavoro, la consegna di documenti d'identità fittizi e prestazioni finanziarie per il sostentamento e la protezione dell'interessato. Un programma di protezione dei testimoni è costituito da questo tipo di misure, concordate in base alle esigenze del caso dalle autorità e dalla persona protetta.

Oggi singole misure di protezione extraprocessuale dei testimoni sono adottate dai Cantoni in virtù dell'obbligo di prevenzione generale delle minacce. Non esistono invece programmi di protezione dei testimoni accompagnati da misure di protezione circostanziate, perché mancano le basi legali specifiche. Se non s'introduce formalmente la protezione dei testimoni mediante norme sulla competenza e sulla responsabilità, anche le misure di protezione meno estese (p. es. la consulenza sul modo di comportarsi, la protezione delle persone e delle opere, la sistemazione in un luogo sicuro) non possono oltrepassare determinati limiti a causa della mancanza di risorse e di esperienza.

Il presente avamprogetto di legge propone di sancire nel diritto federale i presupposti per creare strutture statali e svolgere programmi di protezione dei testimoni. Considerato il numero relativamente esiguo di casi di protezione, la necessità di cooperare su scala intercantonale e spesso anche internazionale riconducibile alle dimensioni ridotte della Svizzera, come pure l'auspicata efficacia e professionalità, appare opportuno e importante affidare l'incarico di applicare le misure di protezione dei testimoni coinvolti in procedimenti sia federali sia cantonali a un servizio centrale nazionale di protezione dei testimoni. L'avamprogetto disciplina i compiti e le competenze di tale servizio.

Tali misure riguardano principalmente le persone esposte a pericoli che, nel quadro di procedimenti relativi a casi di criminalità grave, in particolare criminalità organizzata e criminalità violenta di stampo terroristico, dispongono di informazioni decisive per l'esito del procedimento. Si tratterebbe quindi soprattutto di testimoni coinvolti nel reato, di testimoni professionali e di vittime.

L'avamprogetto propone, come misura particolare, di rilasciare a una persona documenti d'identità fittizi. Si rinuncia invece alla possibilità di creare un'identità completamente nuova che comporti la cancellazione ufficiale di quella vecchia. Per creare un'identità fittizia sicura e impedire di risalire a quella vera, occorre disporre il blocco dei dati in numerosi registri delle persone e avere la possibilità di creare documenti e registrare dati della nuova identità. L'avamprogetto contiene le basi giuridiche necessarie per gli organi federali, cantonali e comunali e i privati coinvolti.

Un'identità fittizia in un nuovo ambiente sociale può costituire per il testimone e gli eventuali familiari uno sconvolgimento notevole della vita. Accanto all'esame d'idoneità come criterio per l'inserimento in un programma di protezione, sono importanti anche un accompagnamento e una consulenza adeguati da parte del servizio responsabile della protezione dei testimoni. Le misure di protezione non devono pregiudicare la posizione giuridica di terzi (p. es. creditori). D'altro canto anche la persona protetta deve avere la possibilità di far valere le proprie pretese senza mettere in pericolo la propria vita. L'avamprogetto contiene disposizioni sulla raggiungibilità della persona da proteggere nelle relazioni giuridiche.

Per quanto riguarda le prestazioni finanziarie a favore della persona da proteggere (p. es. per il sostentamento o la ripresa di un'attività lavorativa), nel contesto dell'attività di protezione dei testimoni si applica il principio secondo cui l'interessato non deve trovarsi in una situazione migliore rispetto a prima dell'inserimento nel programma di protezione. La legge disciplina lo scopo e i limiti delle prestazioni.

Se applicate in modo proporzionale, le misure di protezione extraprocedurale dei testimoni costituiscono uno strumento efficace per perseguire penalmente con rigore le forme gravi di criminalità.

Indice

1 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani	7
1.1 Parte generale	7
1.1.1 Introduzione	7
1.1.2 Sforzi nella lotta contro la tratta di esseri umani	8
1.1.3 Genesi della Convenzione del Consiglio d'Europa	10
1.1.4 La posizione svizzera	10
1.1.5 Carattere delle disposizioni di diritto internazionale	11
1.2 Parte speciale: Le disposizioni della Convenzione e la loro relazione con il diritto svizzero	12
1.2.1 Premessa	12
1.2.2 Capitolo I: Oggetto, campo d'applicazione, principio di non discriminazione e definizioni (art. 1–4)	12
1.2.3 Capitolo II: Prevenzione, cooperazione e altre misure (art. 5–9)	14
1.2.4 Capitolo III: Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini (art. 10–17)	19
1.2.5 Capitolo IV: Diritto penale sostanziale (art. 18–26)	28
1.2.6 Capitolo V: Indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale (art. 27–31)	33
1.2.7 Capitolo VI: Cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile (art. 32 – 35)	36
1.2.8 Capitolo VII: Meccanismo di monitoraggio (art. 36–38)	39
1.2.9 Capitolo VIII: Relazione con altri strumenti internazionali (art. 39 e 40)	40
1.2.10 Capitolo IX: Emendamenti alla Convenzione (art. 41)	41
1.2.11 Capitolo X: Clausole finali (art. 42–47)	41
1.3 Riassunto	42
2 Avamprogetto di legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni (LPTes)	42
2.1 Introduzione	42
2.1.1 Cos'è la protezione dei testimoni?	42
2.1.2 Distinzione tra protezione dei testimoni procedurale ed extraprocedurale	43
2.1.3 Delimitazione dalla normativa relativa ai pentiti	45
2.2 Situazione di partenza	45
2.2.1 Situazione giuridica	45
2.2.2 Prassi	47
2.2.3 Conseguenze delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione per la protezione dei testimoni	48
2.3 La nuova normativa proposta	51
2.4 Lavori preparatori	54
2.4.1 Rapporto del Consiglio federale «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata»	54

2.4.2 Consultazione preliminare in merito alla Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani e alla scelta del modello di protezione extraprocedurale dei testimoni	54
2.5 Diritto comparato	55
2.5.1 Aspetti generali	55
2.5.2 ONU	56
2.5.3 Tribunali penali internazionali	57
2.5.4 UE	58
2.5.5 Consiglio d'Europa	59
2.5.6 Singoli Paesi	60
3 Commenti ai singoli articoli	62
3.1 Capitolo 1: Disposizioni generali	62
3.2 Capitolo 2: Programma di protezione dei testimoni	64
3.2.1 Sezione 1: Definizione e contenuto	64
3.2.2 Sezione 2: Elaborazione di un programma di protezione dei testimoni	65
3.2.3 Sezione 3: Fine del programma di protezione dei testimoni e sua continuazione dopo la conclusione di un procedimento penale	67
3.2.4 Sezione 4: Diritti e obblighi della persona da proteggere	68
3.2.5 Sezione 5: Cooperazione con servizi pubblici e con privati	71
3.3 Capitolo 3: Servizio di protezione dei testimoni	74
3.3.1 Sezione 1: Organizzazione e compiti	74
3.3.2 Sezione 2: Trattamento dei dati	77
3.4 Capitolo 4: Cooperazione con l'estero	78
3.5 Capitolo 5: Tutela del segreto	79
3.6 Capitolo 6: Vigilanza	79
3.7 Capitolo 7: Costi	80
3.8 Capitolo 8: Disposizioni conclusive	81
4 Ripercussioni	82
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	82
4.1.1 Decreto federale concernente la firma della Convenzione	82
4.1.2 Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni	82
4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	84
4.2.1 Decreto federale concernente la firma della Convenzione	84
4.2.2 Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni	84
5 Programma di legislatura	85
6 Aspetti giuridici	85
6.1 Costituzionalità	85
6.1.1 Decreto federale concernente la firma della Convenzione	85
6.1.2 Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni	85
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali	86
6.3 Forma dell'atto e legislazione di attuazione	87
6.4 Delega di competenze legislative	87

Rapporto esplicativo

1 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani

1.1 Parte generale

1.1.1 Introduzione

La tratta di esseri umani è una forma moderna di schiavitù, che si sta propagando. Secondo alcune stime a livello globale sono fra 800 000 e 2,4 milioni le persone che ogni anno diventano vittime di questo crimine¹. Le cause sono la povertà e la disoccupazione negli Stati d'origine, ma anche la domanda di manodopera a basso costo e di donne per il commercio sessuale negli Stati di destinazione. Gli ambienti criminali approfittano della mancanza di prospettive dei migranti e delle loro speranze in un futuro migliore nel Paese di destinazione, per adescarli ad esempio con false promesse di possibilità di lavoro o di matrimonio. Una volta arrivate nel Paese di destinazione, le vittime vengono costrette alla dipendenza e allo sfruttamento, con la coazione, la violenza o con la sottomissione tramite debiti. Lo sfruttamento può consistere nello sfruttamento sessuale o della manodopera oppure nell'espianto illegale di organi.

La Svizzera è piuttosto un Paese di destinazione che una nazione di transito della tratta di esseri umani. La maggioranza delle vittime sono donne e in alcuni casi ragazze, che sono trattate ai fini dello sfruttamento tramite la prostituzione. È inferiore il numero di casi conosciuti in altri ambiti della tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento del lavoro (come domestici). Le vittime della tratta di esseri umani in Svizzera provengono principalmente dall'Europa orientale e sud-orientale, dal Brasile e dalla Thailandia. La tratta di esseri umani è svolta soprattutto da singoli individui o da piccoli gruppi familiari o etnici. Essi sono collegati con partner corrispondenti nei Paesi di origine delle vittime.

Dalla statistica svizzera delle condanne penali si evince che negli anni 2002–2006 vi sono state in media cinque condanne per tratta di esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale e 12 condanne per promovimento della prostituzione. Nel 2006 sono 80 le vittime di questa categoria ad aver chiesto prestazioni finanziarie ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati. In generale si presume tuttavia che il numero oscuro sia elevato. Nel 2002 l'Ufficio federale di polizia ha stimato che fossero fra 1500 e 3000 le possibili vittime dello sfruttamento sessuale². Non sono disponibili nuove valutazioni sulla tratta di esseri umani, nemmeno nell'ambito dello sfruttamento della manodopera. In Svizzera finora non si sono invece riscontrati casi di tratta di esseri umani ai fini dell'espianto di organi.

Secondo il rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale «Tratta degli esseri umani in Svizzera» del 2001, il motivo principale per la bassa quota dei casi risolti in materia di reati di tratta di esseri umani, è da imputarsi alla scarsa disponibilità delle vittime a sporgere denuncia e a testimoniare. Questa circostanza è da ricondur-

¹ Trafficking in Persons Report 2007, US State Department, Washington 2007 e rapporto del direttore generale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) «Un'alleanza globale contro il lavoro forzato», 2005, pag. 11.

² Ufficio federale di polizia, Rapporto sulla sicurezza interna 2002, pag. 71.

si al particolare stato di dipendenza delle vittime, dovuta al fatto di essere straniere e di non conoscere il loro Stato di soggiorno, come pure all'intimidazione cui sono sottoposte da parte dei loro aguzzini³.

1.1.2 Sforzi nella lotta contro la tratta di esseri umani

1.1.2.1 Sforzi a livello internazionale

La tratta di esseri umani, in particolare la tratta di ragazze e di donne, rientra tra i primi temi sui diritti umani, di cui si è occupata la comunità internazionale. Dal 1904 sono state concluse numerose convenzioni internazionali su questo argomento e il concetto di tratta di esseri umani è gradualmente stato ampliato⁴. Il trattato più recente è il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini del 15 novembre 2000 (Protocollo addizionale dell'ONU)⁵. Questo protocollo estende la definizione di tratta di esseri umani dal mero scopo di sfruttamento sessuale allo sfruttamento di manodopera e all'espianto di organi. Allo stesso ambito tematico mirato appartiene il Protocollo facoltativo alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia del 25 maggio 2000 (Protocollo facoltativo dell'ONU)⁶.

Si occupano ulteriormente dello sfruttamento di manodopera alcune Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL): la Convenzione numero 29 del 28 giugno 1930 concernente il lavoro forzato o obbligatorio, la Convenzione numero 105 del 25 giugno 1957 concernente la soppressione del lavoro forzato e la Convenzione numero 182 del 17 giugno 1999 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione.⁷ Anche l'Unione europea ha emanato numerose decisioni e direttive per combattere la tratta di esseri umani⁸. Il 25 marzo 2009 la Commissione delle Comunità europee ha presentato una proposta di decisione quadro concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime.

³ «Tratta degli esseri umani in Svizzera», rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale Tratta degli esseri umani commissionato dal DFGP, Ufficio federale di giustizia, Berna 2001.

⁴ Accordo internazionale del 18 maggio 1904 inteso a garantire una protezione efficace contro il traffico criminale conosciuto sotto il nome di tratta delle bianche (RS **0.311.31**), Convenzione internazionale del 4 maggio 1910 per la repressione della tratta delle bianche (RS **0.311.32**), Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli (RS **0.311.33**), Convenzione dell'11 ottobre 1933 concernente la repressione della tratta delle donne maggiorenni (RS **0.311.34**), Convenzione delle Nazioni Unite (GA Res 317 [IV]) per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui del 2 dicembre 1949. Salvo l'ultima Convenzione, la Svizzera ha ratificato tutti questi trattati internazionali.

⁵ RS **0.311.542**

⁶ RS **0.107.2**

⁷ RS **0.822.713.9**, RS **0.822.720.5** e RS **0.822.728.2**

⁸ Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani; Decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale; Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti.

A livello politico la tratta di esseri umani negli ultimi anni è stata inserita nell'agenda di numerose organizzazioni internazionali. Oltre alle diverse risoluzioni e decisioni del Consiglio d'Europa, di cui al numero 1.3, è fondamentale il piano d'azione dell'OSCE per la lotta al traffico di esseri umani del 2 dicembre 2003⁹. In questo contesto sono stati designati dall'OSCE gli incaricati speciali e la coordinatrice per la lotta contro la tratta di esseri umani ed è stato creato all'interno del segretariato dell'OSCE un'unità speciale per la lotta alla tratta di esseri umani.

1.1.2.2 Sforzi a livello nazionale

La Svizzera condanna la tratta di esseri umani come grave violazione dei diritti umani. La ratifica nel frattempo avvenuta del Protocollo addizionale dell'ONU e del Protocollo facoltativo dell'ONU figurava tra gli obiettivi del Consiglio federale per il periodo di legislatura 2003–2007¹⁰. Il Parlamento ha approvato entrambi i progetti all'unanimità. Nell'ambito della ratifica del Protocollo facoltativo dell'ONU è stata rivista la fattispecie di tratta di esseri umani, ovvero l'articolo 182 del Codice penale svizzero del 21 settembre 1937 (CP; RS 311.0) che è stato adeguato alla definizione valida a livello internazionale¹¹. La nuova disposizione penale è in vigore dal 1° dicembre 2006. La legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, stabilisce le basi giuridiche che offrono la possibilità di disciplinare sia il soggiorno delle vittime della tratta di esseri umani durante il periodo di riflessione e durante le indagini e il procedimento sia l'aiuto al ritorno (art. 30 cpv. 1 lett. e, art. 60 cpv. 2 lett. b LStr). In casi personali particolarmente gravi può inoltre essere autorizzato in via eccezionale un soggiorno anche se la vittima non è disposta a collaborare con le autorità penali (art. 36 cpv. 6 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

Sulla base del rapporto interdepartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera» del settembre 2001¹² e del relativo parere del Consiglio federale del 29 maggio 2002¹³, nel gennaio 2003 è stato istituito sotto la direzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT). Esso riunisce tutte le autorità federali e cantonali attive nel settore della lotta e della prevenzione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti e coordina i provvedimenti nell'ambito della prevenzione, del perseguimento penale e della protezione delle vittime. SCOTT dispone di un centro di coordinamento presso l'Ufficio federale di polizia. In seno alla Polizia giudiziaria federale è stato istituito nel 2004 il Commissariato «Tratta di esseri

⁹ OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Ministerial Council Decision n. 2/03 del 2 dicembre 2003.

¹⁰ Strategia del Consiglio federale, Rapporto sul piano di legislatura 2003–2007.

¹¹ Cfr. il decreto federale del 24 marzo 2006 che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (RU 2006 5437 5440), cfr. anche n. 1.2.2.4.1.

¹² Rapporto interdepartimentale «Tratta di esseri umani in Svizzera», Ufficio federale di giustizia, Berna 2001.

¹³ Comunicato stampa del DFGP: Ampia lotta contro la tratta di esseri umani. Il Consiglio federale sottopone ad esame le raccomandazioni di un gruppo di lavoro, Berna, 29 maggio 2002.

umani e traffico di migranti» che sostiene dal punto di vista operativo i Cantoni nelle indagini complesse con implicazioni a livello internazionale (cfr. n. 1.2.6.3).

1.1.3 Genesi della Convenzione del Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa, un'organizzazione regionale che annovera tra i propri compiti principali la salvaguardia e la protezione dei diritti umani, si è occupato già in passato del problema della tratta di esseri umani. All'inizio degli anni Novanta il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha varato in proposito numerose risoluzioni e raccomandazioni. Basti citare le Raccomandazioni del Comitato dei Ministri agli Stati membri Rec (2000) 11 sulla lotta contro la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale e Rec (2001) 16 sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento sessuale, che hanno spianato la strada alla presente Convenzione.

La constatazione che il fenomeno della tratta di esseri umani assume proporzioni sempre maggiori e che l'opinione pubblica ne è sempre più consapevole, ha indotto nel 2001 il Consiglio d'Europa a considerare per la prima volta, concretamente, di creare in questo settore uno strumento giuridico vincolante. Quest'ultimo doveva essere finalizzato a proteggere le vittime e a rispettare i diritti umani, nonché a conciliare le esigenze della protezione delle vittime con quelle del procedimento penale. Lo scopo della Convenzione non era di entrare in concorrenza con gli strumenti esistenti, bensì di sviluppare ulteriormente le norme vigenti. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha sostenuto dichiaratamente questo progetto¹⁴.

Nel 2003 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha designato un comitato ad hoc per la lotta contro la tratta di esseri umani (Comité ad hoc sur la lutte contre la traite des êtres humains, CAHTEH) e lo ha incaricato di elaborare un testo per un accordo in merito. Tra settembre 2003 e febbraio 2005 hanno avuto luogo otto sedute ordinarie del CAHTEH a Strasburgo. La Convenzione che ne è scaturita è stata approvata il 3 maggio 2005 dal Comitato dei Ministri e il 16 maggio 2005 a Varsavia è stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e della Comunità europea. La Convenzione è entrata in vigore il 1° febbraio 2008. Entro il mese di giugno 2009 essa è stata firmata da 41 Stati tra cui tutti gli Stati limitrofi della Svizzera e la maggior parte degli Stati dell'UE e ratificata da 25 di essi, tra cui l'Austria e la Francia.

1.1.4 La posizione svizzera

Lo scopo perseguito dalla Convenzione è conforme agli interessi e alla posizione del nostro Paese. La Svizzera ha pertanto sostenuto il progetto del Consiglio d'Europa e, rappresentata dall'Ufficio federale di giustizia, ha partecipato attivamente

¹⁴ In particolare nel quadro delle seguenti risoluzioni: Raccomandazione 1545 (2002) per una campagna contro la tratta delle donne e la prostituzione, Raccomandazione 1610 (2003) sulla migrazione connessa alla tratta delle donne e alla prostituzione; Raccomandazione 1611 (2003) sul traffico degli organi in Europa; Raccomandazione 1663 (2004) sulla schiavitù domestica: servitù, persone alla pari e mogli acquistate per corrispondenza.

all'elaborazione del testo della Convenzione. Diversi Uffici federali di tre Dipartimenti¹⁵ hanno definito la posizione negoziale della delegazione svizzera. Essa ha accolto positivamente il fatto che la Convenzione del Consiglio d'Europa creasse un plusvalore rispetto agli strumenti legali esistenti su scala internazionale, tramite disposizioni più vincolanti in particolare nell'ambito della protezione delle vittime, della prevenzione e nel controllo dell'applicazione da parte degli Stati firmatari. Alla luce di tali circostanze, il 17 dicembre 2008 è stata presentata la mozione depositata dalla consigliera nazionale Susanne Leutenegger Oberholzer, che chiede di avviare immediatamente il processo di ratifica e le necessarie misure d'attuazione (08.3401, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani. Firma e ratifica).

Numerosi Cantoni hanno inoltre depositato, o si sono preparati a depositare, iniziative per la firma e la ratifica della Convenzione¹⁶.

Infine, l'11 settembre 2008 anche l'associazione «Campagna Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata» ha depositato presso la Commissione degli affari giuridici la petizione «Più protezione per le donne vittime della tratta» che ha raccolto un totale di 71 980 firme e chiede la ratifica della Convenzione.

1.1.5 Carattere delle disposizioni di diritto internazionale

Gli effetti della ratifica delle Convenzioni di diritto internazionale pubblico variano a seconda del sistema monistico o dualista dello Stato in questione. La Svizzera è uno Stato a tradizione monistica. Quindi la Convenzione, come pure tutti gli altri trattati di diritto internazionale, alla sua entrata in vigore è automaticamente integrata nell'ordinamento giuridico interno. Tuttavia, gli effetti delle singole disposizioni a livello nazionale dipendono dal loro grado di concretezza. Una disposizione può essere fatta valere dinanzi all'autorità e da questa immediatamente applicata se sotto il profilo del contenuto è sufficientemente chiara e precisa per costituire, nei singoli casi, una base di decisione¹⁷. Tale norma deve inoltre comprendere i diritti e doveri del singolo, in modo da reggere il suo statuto giuridico. Inversamente, una disposizione di diritto internazionale non è applicabile direttamente e non possiede il requisito della «giustiziabilità» allorché descrive un programma, stabilisce direttive legislative all'attenzione degli Stati parte o si rivolge unicamente alle autorità politiche. È compito delle autorità giudiziarie determinare nei singoli casi la giustiziabilità delle disposizioni¹⁸.

¹⁵ I servizi dell'Amministrazione coinvolti sono la Direzione del diritto internazionale pubblico, la Direzione politica (DFAE), l'Ufficio federale di giustizia, l'Ufficio federale di polizia, l'Ufficio federale della migrazione (DFGP) e l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (DFI).

¹⁶ Iniziative del Cantone di Berna del 11 settembre 2006, depositata il 7 gennaio 2007 (07.300), del Cantone di Basilea Città del 15 novembre 2006, depositata il 31 ottobre 2007 e del Cantone di Zurigo (in preparazione). Considerato l'avanzamento della procedura di ratifica il Cantone di Basilea Campagna ha rinunciato a depositare un'iniziativa cantonale. Il 13 febbraio 2009 si è dato seguito alle iniziative cantionali depositate da Berna e Basilea Città.

¹⁷ Le norme di questo tipo sono definite disposizioni immediatamente applicabili (self-executing) cfr. Pra 62 (1973) n. 88, pag. 286 segg.

¹⁸ Le norme di questo tipo sono definite disposizioni non immediatamente applicabili (non-self-executing).

Considerando la presente Convenzione, si può affermare che il testo di molte disposizioni della Convenzione non è abbastanza preciso per essere direttamente applicabile. Inoltre, numerose disposizioni si rivolgono esplicitamente alle autorità politiche, e quindi viene meno il requisito della giustiziabilità sotto il profilo giuridico. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni che esigono espressamente l'attuazione delle disposizioni dagli Stati parte («ogni Stato parte veglia») e lascia loro la facoltà di deciderne le modalità e i tempi. In sintesi si può affermare che le disposizioni della presente Convenzione non sono immediatamente applicabili e pertanto non hanno un impatto diretto sull'ordinamento giuridico interno.

1.2 Parte speciale: Le disposizioni della Convenzione e la loro relazione con il diritto svizzero

1.2.1 Premessa

Il preambolo è un'introduzione giuridicamente non vincolante delle disposizioni che seguono. Esso mette in rilievo gli aspetti della tratta di esseri umani che tangono i diritti dell'uomo e la politica di parità tra donne e uomini, nonché la particolare considerazione dei diritti dei minori. Il preambolo inoltre situa la Convenzione nel contesto delle iniziative finora promosse dal Consiglio d'Europa in questo ambito e nel restante panorama normativo internazionale.

1.2.2 Capitolo I: Oggetto, campo d'applicazione, principio di non discriminazione e definizioni (art. 1–4)

1.2.2.1 Oggetto della Convenzione (art. 1)

La Convenzione è finalizzata a prevenire e combattere la tratta di esseri umani, garantendo la parità tra donne e uomini. La tutela dei diritti umani e la creazione di un quadro esaustivo per la protezione e l'assistenza delle vittime e dei testimoni, sono espressamente messi in risalto. Altri scopi della Convenzione sono: garantire indagini e procedimenti giudiziari efficaci nonché promuovere la cooperazione internazionale per attuare gli scopi enunciati. Per assicurare che le Parti contraenti applichino la Convenzione, è introdotto un meccanismo di monitoraggio (cfr. art. 36–38).

1.2.2.2 Campo d'applicazione (art. 2)

Il campo d'applicazione della Convenzione si estende a tutte le forme della tratta di esseri umani, sia a livello nazionale che transnazionale, legate o meno alla criminalità organizzata. Il presente campo d'applicazione trascende la definizione di cui all'articolo 3 del Protocollo addizionale dell'ONU.

Le forme di tratta di esseri umani contemplate dalla Convenzione del Consiglio d'Europa in Svizzera sono punibili in virtù dell'articolo 182 CP (Tratta di esseri umani). Il campo d'applicazione di questa normativa che non fa distinzione se il reato ha carattere transfrontaliero o meno e se vi sia o no un collegamento con la

criminalità organizzata, coincide con quello dell'articolo 2 della Convenzione. Quest'ultimo non viola il principio della territorialità, valido in Svizzera (v. n. 1.2.2.4.2).

1.2.2.3 Principio di non discriminazione (art. 3)

Tale principio obbliga le Parti quando applicano la Convenzione, a trattare allo stesso modo le vittime della tratta di esseri umani, senza discriminazione di sesso, razza, colore della pelle, religione, opinioni politiche, origine eccetera. La definizione di discriminazione corrisponde all'articolo 14 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101).

Il principio di non discriminazione è applicato nel diritto svizzero. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. sancisce che nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

Eventuali violazioni di questo principio possono essere denunciate alla Corte europea dei diritti dell'uomo e possono essere fatte valere in combinazione con la violazione di un altro diritto garantito dalla CEDU. La Svizzera adempie pertanto le premesse contrattuali dell'articolo 3.

Il principio di non discriminazione è sancito anche in altre normative di diritto internazionale, in particolare nello Statuto delle Nazioni Unite (art. 1 par. 3) e nei due Patti dell'ONU sui diritti dell'uomo del 1966 (art. 2 par. 2 e art. 3 del Patto I dell'ONU e art. 2 par. 1 del Patto II dell'ONU), nonché in altre convenzioni applicabili universalmente che vertono in modo specifico su determinati problemi di discriminazione. In questo contesto è di particolare importanza la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD) a cui la Svizzera ha aderito nel 1994. La Convenzione ha introdotto, per la prima volta a livello internazionale, una definizione completa della discriminazione razziale.

Con effetto dal 19 giugno 2003 la Svizzera ha consegnato al Segretario generale dell'ONU una dichiarazione di riconoscimento ai sensi dell'articolo 14 ICERD che consente alle vittime della discriminazione razziale o xenofoba e dell'intolleranza di invocare la violazione dei propri diritti tramite la cosiddetta procedura di ricorso individuale. In futuro la Svizzera deve quindi aspettarsi un eventuale ammonimento da parte dell'organo internazionale di controllo del CERD (Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale).

1.2.2.4 Definizioni (art. 4)

1.2.2.4.1 Definizione di tratta di esseri umani (lett. a–d)

La definizione di tratta di esseri umani della Convenzione del Consiglio d'Europa coincide con quella dell'articolo 3 del Protocollo addizionale dell'ONU. Il concetto di tratta di esseri umani della Convenzione del Consiglio d'Europa corrisponde ampiamente alla definizione di «vendita di fanciulli» dell'articolo 2 del Protocollo facoltativo dell'ONU.

La Svizzera nel 2006 ha ratificato sia il Protocollo addizionale dell'ONU sia il Protocollo facoltativo dell'ONU. Nell'ambito della ratifica del Protocollo facoltativo dell'ONU la fattispecie di tratta di esseri umani di cui all'articolo 182 CP è stata modificata e adeguata alla definizione internazionale¹⁹. Il diritto svizzero adempie pertanto i requisiti giuridici dell'articolo 4 lettere a–d della Convenzione.

1.2.2.4.2 Definizione di «vittima» (lett. e)

Contrariamente al Protocollo addizionale dell'ONU e al Protocollo facoltativo dell'ONU, la Convenzione del Consiglio d'Europa comprende anche la definizione del concetto di «vittima». In base all'articolo 4 lettera e per vittima s'intende qualsiasi persona fisica soggetta alla tratta di esseri umani così come definita nelle lettere a–d. Si deve trattare di una persona che al momento dell'identificazione è ancora coinvolta nella tratta di esseri umani. Letteralmente dalla formulazione «persona fisica *soggetta* alla tratta di esseri umani» (nella forma del presente) si evince uno stretto collegamento spazio-temporale con il reato e con la sfera d'influenza dei criminali. Ciò significa che il reato è stato almeno in parte commesso sul territorio della Parte contraente e deve essere perseguibile penalmente. La presente definizione è conforme al principio della territorialità vigente in Svizzera.

1.2.3 Capitolo II: Prevenzione, cooperazione e altre misure (art. 5–9)

1.2.3.1 Prevenzione della tratta di esseri umani (art. 5)

L'articolo 5 elenca varie misure preventive che le Parti contraenti dovranno adottare o potenziare. Tra tali misure si annovera il coordinamento a livello nazionale tra i vari organismi responsabili, l'elaborazione e la conduzione di campagne di sensibilizzazione ed educative, nonché programmi di formazione, ricerche e programmi specifici per le vittime potenziali.

La Svizzera in molti dei settori elencati è già attiva: conformemente al comma 1, tutti gli organi attivi nella lotta alla tratta di esseri umani sono rappresentati in seno a SCOTT. Le misure nell'ambito della prevenzione sono coordinate a questo livello con quelle dei settori della protezione delle vittime e del perseguimento penale. Conformemente al comma 6 in SCOTT sono rappresentate anche le organizzazioni specializzate non governative. Alla cooperazione con la società civile è attribuita di principio una grande importanza²⁰.

Le disposizioni del comma 2 sull'informazione e la sensibilizzazione delle potenziali vittime, devono essere messe in opera principalmente nei Paesi da cui ha origine la tratta di esseri umani. Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) sostiene nell'ambito delle «Linee direttive concernenti misure di prevenzione efficaci all'estero contro la tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime» (2003) innumerevoli campagne d'informazione nei Paesi di origine e di transito della tratta di

¹⁹ Cfr. il decreto federale del 24 marzo 2006 che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (RU **2006** 5437 5440). Si rimanda anche al relativo messaggio dell'11 marzo 2005 (FF **2005** 2513).

²⁰ Cfr. n. 1.2.7.4 (art. 35).

esseri umani. Inoltre la Svizzera in queste nazioni sostiene provvedimenti specifici per la protezione delle vittime, talora correlate al rientro e alla loro reintegrazione sociale. I progetti devono promuovere i diritti dell'uomo e la parità tra donne e uomini (cma 3).

Il dovere di diffondere informazioni precise sulle possibilità di immigrare legalmente in base al comma 4 è in sintonia con la prassi dell'Ufficio federale della migrazione. Le condizioni attuali per entrare e soggiornare legalmente sono costantemente pubblicate e possono essere consultate su Internet. Alle persone particolarmente minacciate sono consegnati specifici opuscoli informativi, che illustrano i rischi e offrono aiuto in situazioni di emergenza.

La Svizzera attua misure preventive contro la tratta di esseri umani, anche a livello nazionale. Soprattutto la Confederazione ha previsto un finanziamento iniziale per una campagna pubblica di sensibilizzazione contro la tratta delle donne prima e durante il Campionato europeo di calcio EURO 2008 in Svizzera²¹. In applicazione dell'articolo 31 capoverso 1 della legge federale del 23 marzo 2007²² concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV) la Confederazione accorda aiuti finanziari per promuovere la formazione specifica del personale dei consultori e delle persone incaricate dell'aiuto alle vittime. La Confederazione inoltre ha sostenuto finanziariamente la produzione di un opuscolo esplicativo del Consiglio d'Europa, diffuso nelle scuole medie svizzere. Numerosi altri progetti sono condotti dalla società civile²³.

Per quanto riguarda la creazione di un ambiente protetto per i minori (cma 5), il rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera» del 1992 e il relativo parere del Consiglio federale del 1995²⁴ sono i documenti di base del lavoro d'informazione e di prevenzione intrapreso in Svizzera dalle autorità. Tale lavoro non è limitato alla problematica dello sfruttamento sessuale dei fanciulli, ma abbraccia l'intera questione degli abusi contro i minori e dei diritti del fanciullo. A livello federale, l'Ambito Famiglia, generazioni e società dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sostiene e lancia progetti volti alla sensibilizzazione e alla prevenzione, spesso in stretta collaborazione con organizzazioni non governative specializzate, tra l'altro nel settore dello sfruttamento sessuale dei fanciulli a scopo commerciale.

Grazie a queste misure valide anche in futuro la Svizzera adempie le disposizioni dell'articolo 5.

²¹ Da marzo a settembre 2008 la campagna «Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata» ha informato in merito alla tratta delle donne in Svizzera. Ulteriori informazioni degli organi di sostegno alla campagna sono disponibili sul sito: <http://www.frauenhandeleuro08.ch>.

²² RS 312.5

²³ Degna di menzione è tra l'altro un'esposizione itinerante delle tre Chiese nazionali sul tema della tratta delle donne e della prostituzione forzata, che da settembre 2006 è stata in mostra in numerosi Cantoni.

²⁴ Gruppo di lavoro «Infanzia maltrattata», rapporto «Infanzia maltrattata in Svizzera», Berna, giugno 1992 con parere del Consiglio federale del 27 giugno 1995.

1.2.3.2 Misure per scoraggiare la domanda (art. 6)

L'articolo prevede che le Parti scoraggino tramite misure legislative, amministrative, educative, sociali, culturali e di altro tipo, la domanda di tutte le forme di tratta di esseri umani.

Numerosi progetti in Svizzera perseguono obiettivi focalizzati sulla domanda e rispondono pertanto all'idea di fondo dell'articolo 6. Soprattutto la fondazione a finanziamento cantonale «Prevenzione svizzera della criminalità» (PSC) dal 2005 al 2008 ha condotto una campagna contro la pedocriminalità e la pornografia infantile su Internet, che riguarda esplicitamente l'aspetto della domanda. L'Aiuto AIDS Svizzera gestisce la pagina web «Don Juan», che si rivolge ai clienti delle prostitute e che ha come obiettivo la protezione della salute e il rispetto della dignità delle prostitute. In questo contesto si sensibilizza anche sulla problematica della prostituzione forzata e della tratta di esseri umani. Infine, anche la campagna citata al numero 1.2.3.1 (art. 5) «Euro 08 contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata» era indirizzata ai clienti delle prostitute con lo scopo di sensibilizzarli al problema della tratta di esseri umani e della prostituzione forzata ed esortarli ad assumere un comportamento responsabile.

Per quanto concerne l'obbligo di attuare le misure di prevenzione ai sensi della lettera d, le scuole pubbliche hanno in generale adeguato i propri programmi di insegnamento, per diffondere il rispetto dei diritti umani, il rifiuto della discriminazione in base al sesso e la parità tra donne e uomini. Va sottolineato che l'influsso dello Stato sul ruolo dell'informazione tramite i media (lett. b) è limitato. Nel loro lavoro mediatico e di pubbliche relazioni, le autorità della Confederazione sostengono un'informazione oggettiva che tenga conto della dignità delle vittime.

Con queste misure la Svizzera adempie le disposizioni dell'articolo 6.

1.2.3.3 Misure alle frontiere (art. 7)

Analogamente all'articolo 11 del Protocollo addizionale dell'ONU, l'articolo 7 della Convenzione racchiude una serie di misure preventive in relazione al traffico transfrontaliero. Tra queste il rafforzamento delle misure di controllo vale da sempre come mezzo efficace per prevenire e individuare la tratta di esseri umani. Il comma 1 obbliga le Parti a intensificare il più possibile i propri controlli alle frontiere che, tuttavia, per quanto riguarda il traffico interno, devono rispettare il diritto alla libera circolazione delle persone della Comunità europea. In base al comma 2, le Parti devono adottare misure legislative e di altro genere per impedire l'impiego per la tratta di esseri umani dei mezzi di trasporto usati dai trasportatori commerciali. In particolare è previsto l'obbligo delle compagnie di trasporto, di accertarsi che tutti i passeggeri siano in possesso dei documenti di viaggio richiesti per l'ingresso nello Stato di accoglienza. Sono fatte salve espressamente le Convenzioni internazionali. Il comma 4 incarica le Parti a emanare misure, con cui i reati contro le disposizioni previste nel comma 3 possono essere puniti con sanzioni penali o amministrative. Alle persone implicate nei reati contemplati dalla presente Convenzione, si deve rifiutare l'ingresso o revocare i visti già rilasciati (cma 5). Infine le Parti sono invitate in base al comma 6, a rafforzare la cooperazione tra i servizi di controllo delle frontiere in particolare allestendo canali diretti di comunicazione.

L'articolo 7 stabilisce solo il quadro d'azione minimo e lascia alle Parti un margine di manovra relativamente ampio. Riguardo alle misure legislative o di altra natura ci si può riferire al messaggio del Consiglio federale del 26 ottobre 2005 concernente l'approvazione del Protocollo addizionale dell'ONU contro la tratta di persone²⁵. I doveri e le sanzioni per le compagnie di trasporto sono disciplinati dagli articoli 92–95 della legge sugli stranieri. L'Ufficio federale della migrazione concluderà convenzioni con le imprese di trasporto aereo per la cooperazione nel controllo dei documenti²⁶. In accordo con le pertinenti disposizioni dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI)²⁷ questo controllo comprende anche la verifica della validità e dell'autenticità dei documenti di viaggio necessari.

Nell'ambito dello sviluppo degli Accordi di associazione alle normative di Schengen e Dublino²⁸ si prevedono ulteriori adeguamenti della legge. Essi riguardano in particolare l'adozione del codice frontiere di Schengen²⁹ nonché gli obblighi e le sanzioni nei confronti delle compagnie di trasporto³⁰. Le Parti possono prevedere inoltre ulteriori forme di cooperazione transfrontaliera (compresa l'osservazione e l'inseguimento transfrontaliero).

La presente Convenzione rileva a questo proposito che, per quanto concerne il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne, la Comunità europea ha già sviluppato un pacchetto di misure completo a livello comunitario. Avendo aderito alle normative di Schengen e Dublino, la Svizzera è quindi coinvolta in queste misure.

Per combattere efficacemente la criminalità transnazionale, il terrorismo internazionale e la migrazione illegale (compresa la tratta di esseri umani e il traffico di migranti), la Svizzera già negli anni Novanta ha concluso con le nazioni limitrofe Germania³¹, Francia³², Italia³³, Liechtenstein e Austria³⁴ degli accordi al riguardo, che regolano la cooperazione transfrontaliera diretta.

²⁵ FF 2005 5961 (cfr. pagg. 6021 e seg. commento all'art. 11 del Protocollo addizionale del 15 novembre 2000).

²⁶ Un tale accordo esiste dal 24 agosto 2004 tra l'Ufficio federale della migrazione e SWISS e ha dato buoni risultati. Al proposito va inoltre menzionata la raccomandazione sulla tutela dei minori, che è stata approvata da 21 Stati e dalle compagnie aeree nazionali, per combattere efficacemente la tratta e il traffico di fanciulli (*Recommended Best Practice for Minors, IATA/CAWG, 41st meeting, 16–17 maggio 2007, Tokio*).

²⁷ Cfr. Allegato 9 alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, XII ed., luglio 2005, art. 3.31–3.33.

²⁸ Cfr. FF 2004 5757–5770 (Schengen); FF 2004 5779 (Dublino).

²⁹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen; GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1).

³⁰ Attuazione della Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24).

³¹ Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria (Accordo di polizia tra Svizzera e Germania; RS 0.360.136.1).

³² Accordo del 11 maggio 1998 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale. Questo accordo nel frattempo è stato modificato e sostituito dall'Accordo del 9 ottobre 2007, entrato in vigore il 1° luglio 2009 (RS 0.360.349.1).

³³ Accordo del 10 settembre 1998 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali (RS 0.360.454.1).

³⁴ Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana (RS 0.360.163.1).

La non ammissione e l'annullamento del visto sono disciplinati dalla legge sugli stranieri (LStr). Le persone straniere che hanno commesso reati ai sensi della presente Convenzione sono di regola allontanate (art. 64 segg. LStr) e, secondo la gravità della colpa, saranno oggetto di un divieto di entrata (art. 67 LStr).

Il diritto svizzero pertanto adempie le premesse giuridiche dell'articolo 7 della Convenzione.

1.2.3.4 Sicurezza e controllo dei documenti (art. 8)

In base all'articolo 8 ogni Parte è tenuta ad adottare le misure necessarie per assicurarsi che i documenti di viaggio o di identità, da essa rilasciati, siano di qualità tale da non poter essere facilmente usati in modo inappropriato né falsificati o modificati, duplicati o rilasciati illecitamente.

I documenti di viaggio svizzeri sono di elevata qualità e adempiono pertanto i requisiti di cui alla lettera a. La qualità è stata ulteriormente perfezionata con i nuovi documenti d'identità (passaporto svizzero, carta d'identità, titolo di viaggio per rifugiati, passaporto per stranieri e certificato d'identità), introdotti nel 2003 in base alla legge federale del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità dei cittadini svizzeri (LDI; RS 143.1) e all'ordinanza del 20 dicembre 2000 relativa all'introduzione del passaporto 2003 (RS 143.21).

Nell'intento di armonizzare le disposizioni di sicurezza e potenziarle, con il Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri, l'Unione europea ha stabilito le norme minime di sicurezza e gli standard di sicurezza uniformi per i passaporti e per i documenti di viaggio al fine di prevenirne le falsificazioni. In futuro nei passaporti sarà obbligatorio registrare la fotografia del titolare del documento come principale caratteristica biometrica. Inoltre il 25 ottobre 2004 è stato deciso nell'ambito del Consiglio dei ministri di giustizia e degli affari interni dell'Unione europea, che oltre all'immagine si deve prevedere, quale seconda caratteristica biometrica, l'impronta digitale del titolare del passaporto. Conformemente alle disposizioni europee anche in Svizzera verrà introdotto definitivamente il passaporto contenente dati registrati elettronicamente³⁵. Finora la Svizzera rilasciava questo tipo di documento d'identità (passaporto 06) soltanto nell'ambito di un progetto pilota limitato nel tempo. In futuro anche i documenti di viaggio dei rifugiati riconosciuti e degli apolidi conterranno dati biometrici.

I dati registrati elettronicamente aumentano la sicurezza dei documenti di viaggio e ostacolano il loro uso abusivo in modo da prevenire le falsificazioni, poiché se ne aumenta la sicurezza e si costituisce un criterio di confronto affidabile tra il documento e il suo legittimo proprietario. Le regole chiaramente definite per la procedura di rilascio, con controlli a vari livelli e l'obbligo di presentarsi di persona presso l'autorità richiedente, garantiscono l'integrità e la sicurezza dei documenti ai sensi

³⁵ Il decreto federale del 13 giugno 2008 che approva e trasporta nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e la comunità europea concernente il recepimento del regolamento (CE) n. 2252/2004 sui passaporti e i documenti di viaggio biometrici (Sviluppo dell'acquis di Schengen) è stato approvato in votazione popolare il 17 maggio 2009.

della lettera b. Quanto detto vale anche per la vignetta di visto svizzera, che risponde alle principali esigenze formali e di sicurezza poste dall'OACI.

Grazie a queste misure la Svizzera ha già ora completamente attuato il contenuto dell'articolo 8.

1.2.3.5 Legittimità e validità dei documenti (art. 9)

Il contenuto dell'articolo 9 intende garantire che gli Stati si sostengano reciprocamente, come avviene sempre più spesso già oggi, verificando i documenti di viaggio per prevenire pratiche abusive e persino criminali. La verifica richiesta in questa disposizione della legittimità e della validità dei documenti di viaggio e d'identità in Svizzera viene già effettuata. A questo scopo serve in particolare l'accesso completo alla banca dati Interpol sui documenti di viaggio rubati o andati persi (SLTD), che permette un rapido esame dei documenti di viaggio stranieri. Anche nello spazio Schengen i documenti di viaggio possono essere verificati con l'ausilio del Sistema d'informazione Schengen (SIS) e le autorità continuano ad avvalersi di questa possibilità.

1.2.4 Capitolo III: Misure di protezione e di promozione dei diritti delle vittime che garantiscano la parità tra le donne e gli uomini (art. 10–17)

Il capitolo 3 racchiude le disposizioni sull'identificazione delle vittime, sulla loro protezione e sull'aiuto loro prestato. Alcune di queste misure vengono applicate a tutte le vittime della tratta di esseri umani (art. 10, 11, 12, 15 e 16). Altre si riferiscono solo alle vittime sprovviste di uno statuto di soggiorno legale (art. 13 e 14). Misure individuali si possono applicare a persone, che non sono state ancora formalmente identificate come vittime, ma la cui qualità di vittima è suffragata da motivi credibili (art. 10 cma 2, art. 12 cmi 1 e 2 e art. 13).

1.2.4.1 Identificazione delle vittime (art. 10)

Per proteggere e sostenere le vittime della tratta di esseri umani, è estremamente importante, identificarle correttamente. Errori nell'identificazione della vittima possono in determinate circostanze ledere i diritti fondamentali e pertanto far perdere al procedimento penale un testimone importante per dimostrare la colpevolezza di un trafficante. Per evitare questo pericolo l'articolo 10 comma 1 impone alle Parti di provvedere affinché il personale delle proprie autorità competenti sia formato e qualificato per la prevenzione e la lotta alla tratta di esseri umani e nell'identificazione delle vittime, in particolare dei minori. Le Parti devono inoltre assicurare che le autorità competenti (p. es. la polizia, le autorità doganali, le autorità competenti in materia d'immigrazione, i consolati e le ambasciate) cooperino tra loro e con le organizzazioni di sostegno competenti.

In base all'articolo 10 comma 2, le Parti sono tenute ad adottare le misure legislative necessarie nonché altre misure, affinché le vittime della tratta di esseri umani possano essere identificate come tali. In particolare le Parti devono garantire che una

persona non sia espulsa, se le autorità hanno ragionevoli motivi di credere che si tratti di una vittima della tratta di esseri umani. Durante il processo d'identificazione occorre garantire che la vittima riceva prestazioni di assistenza secondo l'articolo 12 commi 1 e 2.

Il comma 3 riguarda il problema relativo all'età della vittima quando risulta incerta e vi è motivo di credere che si tratti di un minore. In questi casi la vittima va trattata come se fosse minorenni e le si devono offrire le speciali misure di protezione conformemente alla Convenzione sui diritti del fanciullo³⁶, fino a che non si accerta la sua età.

Il comma 4 sancisce le misure da adottare quando un minore non accompagnato è identificato come vittima. Per tener conto del benessere del minore quest'ultimo a livello legale deve essere rappresentato da un tutore, da un'organizzazione o da un'autorità (lett. a). Inoltre si devono prendere le misure necessarie per scoprire l'identità e la nazionalità del minore (lett. b) e fare ogni sforzo possibile per ritrovare la sua famiglia (lett. c). La ricerca della famiglia del minore tuttavia è opportuna solo quando serve al suo benessere. Occorre infatti tener presente che la famiglia potrebbe essere coinvolta nella tratta di esseri umani.

L'ordinamento giuridico e la prassi svizzeri corrispondono già ampiamente alle disposizioni dell'articolo 10. Per quanto riguarda gli obblighi del diritto in materia di stranieri di cui al comma 2 si rimanda a quanto affermato ai numeri 1.2.4.3 e 1.2.4.4 inerenti alle disposizioni per le vittime e i testimoni della tratta di esseri umani. Soprattutto la concessione di un periodo di recupero di almeno 30 giorni garantisce che la persona in questione non sia espulsa, se sussistono indizi fondati che si tratti di una vittima. Il diritto a beneficiare delle prestazioni come di un soccorso di emergenza durante questo periodo è garantito dal diritto svizzero³⁷.

Il miglioramento dell'identificazione delle vittime rientra inoltre nell'esecuzione delle misure prioritarie nell'ambito della lotta alla tratta di esseri umani. Essa costituisce il contenuto centrale del corso «Lotta alla tratta di esseri umani», sviluppato dall'Istituto svizzero di polizia (ISP) in cooperazione con SCOTT, che ha avuto luogo per la prima volta nell'aprile 2007. La collaborazione tra le autorità di perseguimento penale e i centri di consulenza pubblici e privati per identificare le vittime e prestare loro assistenza, costituisce inoltre uno dei temi principali delle tavole rotonde cantonali contro la tratta di esseri umani. Per sostenere gli uffici operativi, SCOTT ha pubblicato nella sua guida pratica «Meccanismi di cooperazione nella lotta contro la tratta di esseri umani» una checklist con gli indicatori che consentono d'identificare le vittime della tratta di esseri umani³⁸.

In merito alle disposizioni particolari dei commi 3 e 4 per l'identificazione delle vittime minorenni, va ricordato che la Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo³⁹, su cui si basano in parte tali disposizioni. Concretamente l'articolo 368 capoverso 1 del Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; RS 210) garantisce che ogni minorenne che non si trovi sotto la potestà paterna è sottoposto a tutela. In base all'articolo 368 capoverso 2 CC le autorità di perseguimento penale e le autorità amministrative sono tenute a notificare immediatamente casi simili all'autorità tutoria. Essa nomina un tutore o un curatore, che

³⁶ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

³⁷ Cfr. n. 1.2.4.3.

³⁸ In merito a queste misure vedi il n. 1.2.6.3.

³⁹ Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107).

rappresenti il minore negli atti civili e intraprenda o disponga tutti gli ulteriori accertamenti per il ricongiungimento con la famiglia. Il benessere del minore è sempre prioritario. In alcuni Cantoni esistono strutture speciali per la sistemazione e la cura dei minori non accompagnati. Per quanto riguarda l'articolo 10 comma 3 della Convenzione, in Svizzera è prassi corrente che nel caso non si conosca l'età della vittima della tratta di esseri umani e che vi sia la possibilità che si possa trattare di un minorenne, la si debba comunque trattare come tale⁴⁰.

Il diritto svizzero e i provvedimenti esecutivi adottati adempiono pertanto gli obblighi derivanti dall'articolo 10.

1.2.4.2 Protezione della vita privata (art. 11)

Il comma 1 obbliga le Parti a proteggere la vita privata e l'identità delle vittime nei modi consentiti dalla Convenzione numero 108 del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale. La Svizzera sotto molti aspetti supera questi requisiti mediante la legge federale del 19 giugno 1995 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) e l'ordinanza del 14 giugno 1993 relativa alla legge federale sulla protezione dei dati (OLPD; RS 235.11). Inoltre la Svizzera è tenuta a rispettare, in virtù dell'Accordo di associazione alla normativa di Schengen, anche i relativi standard di protezione, a loro volta molto elevati. Nella LPD e nell'OLPD nonché nell'Accordo di Schengen si distingue tra dati personali e dati personali particolarmente degni di protezione. Per questi ultimi il livello di protezione è decisamente maggiore. I dati di una persona che permettono di riconoscerla come una vittima della tratta di esseri umani, rientrano nella definizione di dati personali particolarmente degni di protezione e di conseguenza sottostanno a un livello di protezione particolarmente elevato.

Il comma 2 esorta le Parti a trovare le misure per garantire la protezione dell'identità dei minori, che sono diventati vittime della tratta di esseri umani. L'articolo 9 LPD stabilisce le restrizioni del diritto d'accesso in generale e l'articolo 10 LPD quelli per i mezzi di comunicazione sociale. L'articolo 19 LPD regola la comunicazione dei dati personali da parte degli organi federali nonché i meccanismi di protezione esistenti al riguardo. L'articolo 20 LPD statuisce in fine il diritto al blocco della comunicazione da parte delle persone interessate che rendono verosimile un interesse degno di protezione.

Dal comma 3 scaturisce l'obbligo delle Parti di adottare misure affinché i media proteggano la vita privata e l'identità delle vittime. Da parte dello Stato ciò è garantito dalle citate LPD e OLPD e dai trattati internazionali. In Svizzera inoltre esiste il Consiglio svizzero della stampa, uno strumento di autoregolamentazione molto avanzato dei mezzi di comunicazione sociale con standard etici che talvolta arrivano a superare le norme di legge.

⁴⁰ Disposizioni per chiarire l'età dei minori non accompagnati esistono solo in specifici settori, specialmente nell'ambito dell'asilo (cfr. Direttiva del 20 settembre 1999 relativa alle domande d'asilo inoltrate da minorenni non accompagnati e adulti incapaci di discernimento, n. 3.4.2). Nella procedura penale, nel caso di mancanza di chiarezza o impossibilità di determinare l'età nell'ambito dell'accertamento dei fatti, si considera l'età indicata dalla vittima, applicando per analogia il principio «in dubio pro reo».

La Svizzera adempie pertanto le premesse giuridiche dell'articolo 11 della Convenzione.

1.2.4.3 Assistenza alle vittime della tratta di esseri umani (art. 12)

Se le vittime della tratta di esseri umani riescono a sfuggire al controllo e allo sfruttamento dei criminali, si trovano generalmente in una situazione di precarietà e sono estremamente vulnerabili. L'articolo 12 obbliga per questo le Parti a prevedere delle misure minime di sostegno alle vittime. L'articolo distingue tra prestazioni nel senso di misure d'emergenza che devono essere offerte a tutte le vittime (cma 1 e 2), anche a quelle per il cui riconoscimento non si è ancora conclusa la procedura di cui all'articolo 10, e misure di sostegno riservate alle vittime che dispongono di un legale titolo di soggiorno (cma 3 e 4). Nel comma 5 si raccomanda alle Parti di cercare nel contesto dell'assistenza alle vittime, la cooperazione con le organizzazioni non governative e con gli altri soggetti della società civile impegnati nel settore. Le prestazioni di assistenza vanno inoltre fornite sulla base di informazioni fondate e tenendo conto delle esigenze delle persone che si trovano in simili condizioni e dei diritti dei minori (cma 7).

Ai sensi dell'articolo 12 comma 1 rientrano nelle misure d'emergenza fornite a tutte le vittime: un alloggio sicuro, assistenza psicologica e materiale, cure mediche d'urgenza, informazioni concernenti i diritti che la legge riconosce alle vittime e i servizi in una lingua che le persone colpite possano comprendere, assistenza giuridica in un'eventuale procedura penale nonché accesso all'istruzione per i minori. Si deve pertanto tenere debitamente conto delle esigenze di sicurezza e di protezione delle vittime (cma 2). Le misure di sostegno offerte alle vittime di cui all'articolo 12 commi 3 e 4 che risiedono legalmente nel territorio nazionale, comprendono, se necessario, altri generi di assistenza e di assistenza medica nonché norme concernenti l'accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale. L'aiuto o il sostegno citato non dev'essere subordinato alla collaborazione nella procedura penale della vittima (cma 6). Tuttavia le Parti possono, in virtù dell'articolo 14 della Convenzione, rilasciare un permesso di soggiorno e con esso concedere i diritti individuali per ottenere altre prestazioni di sostegno secondo l'articolo 12 commi 3 e 4 alle vittime che cooperano con le autorità di perseguimento penale⁴¹.

Nel diritto svizzero la maggior parte delle prestazioni previste dall'articolo 12 sono già disciplinate dalla LAV. Per tener conto delle esigenze particolari delle vittime della tratta di esseri umani, l'articolo 9 capoverso 1 LAV sancisce che i Cantoni provvedono affinché siano a disposizione consultori privati o pubblici autonomi nel loro settore d'attività che tengano conto dei bisogni particolari delle diverse categorie di vittime. Nel messaggio del 9 novembre 2005 sulla LAV il Consiglio federale ha rilevato che soprattutto le vittime della tratta di esseri umani hanno bisogno di consulenza e assistenza specializzate.⁴² Per le vittime della tratta di esseri umani ai sensi della LAV i requisiti minimi di cui all'articolo 12 commi 1, 2 e 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa sono pertanto ampiamente adempiuti. Una riserva esiste riguardo alle persone che sono vittime della tratta di esseri umani ai sensi della

⁴¹ Cfr. il rapporto esplicativo relativo alla Convenzione: Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings - Explanatory Report, punto 169.

⁴² FF **2005** 6351, 6394.

Convenzione, ma non lo sono ai sensi della LAV. Si tratta ad esempio di persone che pur colpite dalla tratta di esseri umani, non ne hanno subito, se non forse in modo marginale, danni diretti nella propria integrità fisica, psichica o sessuale, subendo invece, ad esempio, soprattutto perdite finanziarie. Questi casi, che peraltro nella prassi si dovrebbero verificare soltanto di rado e pertanto sono di natura meramente teorica, sono da sussumere all'articolo 12 della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Il diritto al soccorso d'emergenza assicura a chi si trova in Svizzera il minimo necessario per un'esistenza dignitosa. Si tratta di un diritto fondamentale e non è pertanto subordinato a nessuna condizione. Ne consegue che anche in questo caso l'articolo 12 comma 6 della Convenzione del Consiglio d'Europa è adempiuto (nessuna connessione all'obbligo di collaborare alla procedura penale). La disposizione parla espressamente di un «diritto d'essere aiutato e assistito»⁴³. Il diritto a un sostegno minimo tecnico e all'informazione per garantire i diritti delle vittime nella lingua che comprendono, rientra nel minimo necessario per un'esistenza dignitosa ed è pertanto rispettato⁴⁴. Anche l'articolo 29 capoverso 3 Cost. sancisce inoltre il diritto alla gratuità della procedura e a un patrocinatore d'ufficio.

Un'ulteriore discrepanza rispetto ai diritti alle prestazioni sanciti in base alla Convenzione del Consiglio d'Europa e alla LAV esiste nell'articolo 12 comma 1 lettera f (accesso all'istruzione per i minori vittime della tratta di esseri umani). La LAV non conferisce alcun diritto all'istruzione. Anche in questo caso tale diritto è tutelato dalla Costituzione. L'articolo 19 Cost. sancisce il diritto a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita come diritto fondamentale. Ciò è garantito anche da numerosi trattati internazionali ratificati dalla Svizzera, in particolare dall'articolo 13 paragrafo 2 lettera a del Patto internazionale dell'ONU relativo ai diritti economici, sociali e culturali⁴⁵ e dall'articolo 28 della Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. Secondo la prassi vigente in Svizzera i minori vanno a scuola indipendentemente dalla loro nazionalità e dal loro statuto di soggiorno.

I diritti al sostegno che l'articolo 12 commi 3 e 4 della Convenzione del Consiglio d'Europa garantisce alle vittime della tratta di esseri umani che godono di uno statuto di soggiorno legale sul territorio della Parte, sono adempiuti dal diritto cantonale di assistenza sociale e dal diritto degli stranieri. Essi valgono indipendentemente dalla cooperazione dell'interessato e a prescindere da un'eventuale procedura penale. Nei commi 2, 5 e 7 si tratta di principi generali o di raccomandazioni non vincolanti, con cui la prassi in Svizzera è compatibile.

La situazione svizzera a livello normativo e pratico adempie pertanto i requisiti giuridici dell'articolo 12 della Convenzione.

1.2.4.4 Periodo di recupero e di riflessione (art. 13)

La Convenzione (art. 13) stabilisce che ogni Parte deve prevedere nel proprio diritto nazionale un periodo di recupero e di riflessione di almeno 30 giorni. Durante questo

⁴³ Cfr. il messaggio concernente la revisione della Costituzione federale del 20 novembre 1996, FF 1997, I, pag. 140 segg.

⁴⁴ Cfr: J.P. Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3° ed., Berna 1999, pag. 172.

⁴⁵ RS 0.103.1

periodo la vittima deve soprattutto decidere, se intende collaborare con le autorità competenti.

L'articolo 30 capoverso 1 lettera e LStr conferisce al Consiglio federale la competenza di derogare alle condizioni d'ammissione generali per disciplinare il soggiorno delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani. L'articolo 35 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201) disciplina il tempo di riflessione nel modo descritto qui appresso.

Se vi sono indizi fondati che fanno supporre che uno straniero privo di uno statuto di soggiorno regolato sia una vittima o un testimone della tratta di esseri umani, le autorità cantonali degli stranieri accordano un tempo di riflessione durante il quale la persona interessata può ristabilirsi e deve decidere se continuare a collaborare con le autorità. Durante il tempo di riflessione i provvedimenti d'esecuzione secondo il diritto in materia di stranieri sono sospesi. Le autorità cantonali fissano la durata del tempo di riflessione caso per caso secondo le necessità; tale durata è di almeno 30 giorni (art. 35 cpv. 1 OASA).

Il tempo di riflessione finisce prima del termine fissato se lo straniero in questione annuncia la propria disponibilità a collaborare con le autorità e conferma di aver rotto ogni rapporto con i presunti autori (art. 35 cpv. 2 OASA).

Il tempo di riflessione finisce inoltre (art. 35 cpv. 3 OASA), se lo straniero in questione:

- a. dichiara di non essere disposto a collaborare con le autorità;
- b. ha liberamente ripreso i contatti con i presunti autori;
- c. in base a nuovi elementi risulta non essere né una vittima né un testimone della tratta di esseri umani; o
- d. viola gravemente la sicurezza e l'ordine pubblici.

Con questa normativa si rispettano le disposizioni della Convenzione.

1.2.4.5 Permesso di soggiorno (art. 14)

L'articolo 14 della Convenzione riguarda la concessione del permesso di soggiorno alle vittime della tratta di esseri umani. I permessi possono essere rilasciati se l'autorità competente ritiene che il soggiorno della vittima sia necessario per la sua situazione personale o per consentirle di collaborare con le autorità competenti ai fini dell'inchiesta o del procedimento penale.

Prima della fine del tempo di riflessione l'autorità competente per le indagini di polizia o per la procedura giudiziaria comunica alle autorità cantonali degli stranieri se e per quanto tempo è necessaria un'ulteriore presenza dello straniero in questione (art. 36 cpv. 1 OASA). L'autorità cantonale degli stranieri rilascia un permesso di soggiorno di breve durata valido per la presumibile durata delle indagini di polizia o della procedura giudiziaria (art. 36 cpv. 2 OASA). Per i motivi di cui all'articolo 35 capoverso 3 OASA, il permesso può essere revocato o non prorogato (art. 36 cpv. 3 OASA).

L'esercizio di un'attività lucrativa (art. 36 cpv. 4 OASA) può essere autorizzato, se:

- a. vi è la domanda di un datore di lavoro secondo l'articolo 18 lettera b LStr;

- b. sono rispettate le condizioni di salario e di lavoro secondo l'articolo 22 LStr;
- c. il richiedente dispone di un'abitazione conforme ai suoi bisogni secondo l'articolo 24 LStr.

Se il tempo di riflessione finisce o se non sussiste più la necessità di un ulteriore soggiorno nell'ambito delle indagini di polizia o della procedura giudiziaria, lo straniero in questione deve lasciare la Svizzera (art. 36 cpv. 5 OASA).

Può essere autorizzato un ulteriore soggiorno (art. 36 cpv. 6 OASA) quando si tratta di casi personali particolarmente gravi (art. 31). Occorre considerare la situazione particolare delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani. È fatta salva la disposizione sull'ammissione provvisoria (art. 83 LStr).

Con questa norma si adempiono le premesse giuridiche dell'articolo 14 della Convenzione.

1.2.4.6 Indennizzo e risarcimento legale (art. 15)

In base al comma 1 la vittima deve sin dal primo contatto con le autorità, poter accedere all'informazione sulle procedure giudiziarie e amministrative pertinenti. Come già menzionato all'articolo 12 lettere c–d, tale obbligo delle Parti include, se del caso, anche la garanzia di offrire il servizio di traduzione o di interpretariato. Quest'obbligo generale di informare (cma 1) sulla procedura penale è sancito sia nei codici di procedura penale cantonali sia nel Codice di diritto processuale penale svizzero (CCP) del 5 ottobre 2007⁴⁶, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2011. In base alla prassi e alla dottrina attuali tutte le autorità coinvolte nella procedura penale (tribunali, ministero pubblico, polizia) sono tenute a informare le parti lese sui loro diritti nella procedura penale, a seconda dei casi e nella misura in cui ciò appaia necessario. Anche per l'ambito di applicazione della LAV, l'articolo 8⁴⁷ stabilisce un dovere generale d'informare. Premessa per garantire i diritti della procedura è inoltre che la vittima riceva consulenza e informazioni in una lingua che comprende. In particolare le si devono spiegare i suoi diritti nella procedura penale, nonché la possibilità di richiedere indennità e assistenza.

Secondo il comma 2 ognuna delle Parti sancisce nella propria legislazione nazionale il diritto all'assistenza legale e all'assistenza gratuita per le spese legali gratuite alle vittime sulla base delle prescrizioni giuridiche nazionali. Con le disposizioni della LAV e le prescrizioni sull'assistenza legale gratuita sancite nei codici di procedura penale cantonali questi requisiti sono pertanto adempiuti. Occorre ricordare che le disposizioni della LAV concernenti la protezione e i diritti particolari nei procedimenti penali (art. 34 e 44) verranno trasposte nel CPP.

La Convenzione prevede nel comma 3 il diritto delle vittime a essere indennizzate dagli autori del reato. Salvo nel caso della normativa generale di diritto civile sulla procedura penale la presente disposizione in Svizzera è applicata, poiché le vittime della tratta di esseri umani in base all'articolo 38 LAV possono intervenire nel

⁴⁶ FF 2007 6327.

⁴⁷ L'articolo 8 LAV stabilisce che la polizia informa la vittima in occasione della prima audizione circa l'esistenza dei consultori e, previo accordo della vittima, ne comunica nome e indirizzo a un consultorio.

procedimento penale con le loro pretese civili e pertanto costituirsi come parti civili. In caso di condanna il tribunale penale deve decidere subito in merito alle pretese di diritto privato. Soltanto se il giudizio completo delle pretese civili richiederebbe un dispendio sproporzionato, il tribunale penale può limitarsi a prendere una decisione di principio sull'azione civile e per il rimanente rinviare la vittima al tribunale civile. Secondo le esperienze raccolte è raro che la vittima della tratta di esseri umani sia completamente indennizzata dall'autore del reato. Pertanto, in base al comma 4, le Parti devono trovare misure legislative o di altro tipo per poter garantire alle vittime, in base al proprio diritto nazionale, un indennizzo statale. Mediante la regolamentazione sulle persone che hanno diritto all'indennizzo e la correlazione con l'articolo 3 LAV, anche in questo punto la Svizzera soddisfa i requisiti della Convenzione.

1.2.4.7 Rimpatrio e rientro delle vittime (art. 16)

L'articolo 16 contiene le disposizioni sia per i rimpatri volontari sia per i rimpatri coatti delle vittime della tratta di esseri umani, per cui i commi 1–4 si ricollegano all'articolo 8 del Protocollo addizionale dell'ONU. Il comma 1 riprende il principio riconosciuto a livello internazionale dell'obbligo degli Stati di accettare il rientro dei propri cittadini nonché delle persone che avevano diritto di risiedervi in modo permanente al momento dell'ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza. Il comma 2 stabilisce che in caso di rinvio si debba attribuire particolare riguardo alla sicurezza della persona coinvolta, alla sua dignità e ai suoi diritti nonché alla fase della procedura giudiziaria. È preferibile che il rientro avvenga volontariamente. I commi 3 e 4 regolano le questioni pratiche in proposito.

I commi 5–7 contengono le disposizioni che vanno oltre quelle del Protocollo addizionale dell'ONU. Il comma 5 obbliga le Parti ad allestire dei programmi di rimpatrio con l'obiettivo di impedire che le vittime ridiventino in patria vittime della tratta di esseri umani. A ciò si aggiunge il dovere di mettere a disposizione delle vittime le informazioni sulle strutture di assistenza giuridica e sociale e di sostegno nella loro patria (cma 6). Il comma 7 è in linea con il principio stabilito dall'articolo 3 della Convenzione sui diritti del fanciullo, secondo cui nella decisione sul rimpatrio dei minori occorre in primo luogo tener conto del loro benessere. Le Parti devono eseguire una valutazione del rischio e della sicurezza prima di adottare le misure per il rientro.

Per quanto riguarda i commi 1–4 occorre indicare che in caso di allontanamenti non possibili, non ammissibili o ragionevolmente non esigibili, l'Ufficio federale della migrazione dispone l'ammissione provvisoria (art. 83 LStr). La competenza per il rientro delle vittime della tratta di esseri umani ricade sui Cantoni. Nell'ambito dell'asilo e degli stranieri, la Confederazione sostiene i Cantoni per quanto concerne l'ottenimento dei documenti e organizza i viaggi di rientro in aereo per conto dei Cantoni. A condizione che l'ufficio competente per l'organizzazione del viaggio di rientro disponga delle relative informazioni, vengono intrapresi i passi necessari in collaborazione con l'Organizzazione internazionale per la migrazione (OIM) in vista del rientro in patria (accompagnamento durante e dopo il volo, assistenza medica ecc.).

I commi 5 e 6 sono adempiuti tramite la LStr. Secondo l'articolo 60 LStr si possono offrire prestazioni di aiuto al ritorno e alla reintegrazione a certe categorie di persone straniere, specialmente anche alle vittime della tratta di esseri umani. I beneficiari

possono accedere alle offerte di aiuto al ritorno destinate alle persone nel settore dell'asilo. L'offerta comprende un aiuto al ritorno individuale (aiuto finanziario e materiale) o la partecipazione a un programma di aiuto al ritorno mirato alla specifica nazione nonché prestazioni mediche. L'Ufficio federale della migrazione (sezione Aiuto al ritorno) attualmente gestisce un progetto pilota limitato alla fine di marzo 2010 che ha lo scopo di raccogliere le prime esperienze con la concessione di aiuti al ritorno e alla reintegrazione delle vittime della tratta di esseri umani. Nell'ambito del progetto pilota si sostiene il ritorno volontario e regolare e la reintegrazione in patria delle persone coinvolte, al fine di contrastare la tratta di esseri umani recidiva (re-trafficking). Dopo la valutazione delle esperienze raccolte e gli eventuali adeguamenti, a partire dal 1° aprile 2010 s'intende trasformare il progetto pilota in un'offerta di aiuto al ritorno a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda la rinuncia al rimpatrio dei minori in pericolo di cui al comma 7, si ricorda che la Svizzera ha ratificato la CEDU il cui articolo 3 funge da base per la presente disposizione. La valutazione dei rischi e della sicurezza corrisponde alla prassi attuale applicata in Svizzera.

La normativa svizzera adempie pertanto le premesse giuridiche dell'articolo 16 della Convenzione.

1.2.4.8 Parità tra donne e uomini (art. 17)

Il presente articolo sancisce che in ciascuna delle misure del capitolo III va incoraggiata la parità tra donne e uomini e si deve applicare un approccio orientato alla parità quando si sviluppano, attuano e valutano tali misure.

La Svizzera si è impegnata politicamente e giuridicamente ad applicare la strategia dell'approccio orientato alla parità tra donne e uomini⁴⁸. A livello nazionale la base giuridica necessaria è costituita dall'articolo 8 Cost., in particolare dal capoverso 3, secondo cui donne e uomini hanno gli stessi diritti. Per attuare e concretizzare questo principio costituzionale, la legge federale del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi (LPar; RS 151.1) provvede alle pari opportunità giuridiche e concrete, principalmente nella famiglia, nella formazione e nel lavoro. Inoltre l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) si adopera, in applicazione dell'articolo 16 LPar, per combattere ogni forma di discriminazione diretta o indiretta.

⁴⁸ In seguito alla IV Conferenza dell'ONU sui diritti della donna tenutasi a Pechino (1995) la Svizzera ha approvato nel 1999 un piano d'azione incentrato sulla politica di uguaglianza per le donne e le pari opportunità nonché un catalogo di misure al riguardo. Sia il Parlamento sia il Consiglio federale sono pertanto tenuti a illustrare in tutti i messaggi e rapporti gli effetti dei progetti sulle pari opportunità tra donne e uomini e a tenere in considerazione a livello internazionale in tutti i progetti bilaterali e multilaterali gli aspetti legati alle pari opportunità. Funge da base giuridica internazionale anche la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS 0.108, RU 1999 1579).

1.2.5 Capitolo IV: Diritto penale sostanziale (art. 18–26)

1.2.5.1 Reato di tratta di esseri umani (art. 18)

L'articolo 18 impone alle Parti di definire come reati gli atti compiuti intenzionalmente enunciati nel presente articolo. La definizione della fattispecie della tratta di esseri umani corrisponde pertanto a quella del Protocollo addizionale dell'ONU. I requisiti dell'articolo 4 del Protocollo in Svizzera sono adempiuti con la revisione della fattispecie penale della tratta di esseri umani (art. 182 CP; v. n. 1.2.2.4.1).

Il Codice penale svizzero soddisfa pertanto le premesse giuridiche dell'articolo 18 della Convenzione.

1.2.5.2 Reato di utilizzo dei servizi di una vittima (art. 19)

Secondo l'articolo 19 le Parti sono tenute a considerare il fatto di definire come reato, in armonia con il diritto nazionale, l'utilizzo consapevole dei servizi delle vittime della tratta di esseri umani. Grazie a una tale fattispecie, verrebbero ad esempio criminalizzati i clienti delle prostitute che, pur essendo consapevoli di trovarsi di fronte a vittime della tratta di esseri umani, usufruiscono comunque delle loro prestazioni. La ragione principale che ha indotto a inserire questa disposizione nella Convenzione è stata il desiderio di ridurre una delle forze motrici della tratta di esseri umani, cioè la domanda di individui facilmente sfruttabili, e di creare pertanto un deterrente per i potenziali criminali.

L'articolo 19 non rappresenta per le Parti una norma vincolante ma ha carattere di raccomandazione. Il Codice penale svizzero non contempla una specifica criminalizzazione dell'utilizzo consapevole dei servizi di una vittima della tratta di esseri umani. Nella procedura penale è difficile provare che il beneficiario di un servizio sia consapevole che tale servizio gli è fornito da una persona vittima della tratta di esseri umani (dolo), rendendo quindi l'applicazione di una simile fattispecie difficilmente praticabile. In certe circostanze comunque chi approfitta della tratta di esseri umani, richiedendone i servizi, in Svizzera è già punibile in base alle disposizioni penali esistenti. Il testo modificato dell'articolo 182 CP statuisce infatti, che chiunque, come offerente, intermediario o destinatario, fa commercio di un essere umano può essere arrestato. La premessa per la punibilità è che la persona in questione svolga un ruolo portante nello svolgimento della transazione, cioè che abbia in certa misura dominio *sul fatto*. Coloro che partecipano in un ruolo subordinato sono invece punibili per complicità in base alla normativa generale penale. Ci sarebbe ad esempio partecipazione al reato di incitamento al commercio quando un datore di lavoro paga o propone una somma a chi offre manodopera straniera da sfruttare o a un intermediario, perché gliela procuri. Il solo sospetto oppure la conoscenza di particolari della migrazione di una vittima della tratta di esseri umani non sono sufficienti per punire, in base all'articolo 182 CP, chi usufruisce dei suoi servizi⁴⁹. I datori di lavoro che intenzionalmente impiegano e sfruttano illegalmente lavoratori

⁴⁹ Cfr. il messaggio del 26 ottobre 2005 concernente l'approvazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, del Protocollo addizionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini e del Protocollo addizionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, FF **2005** 5961, 6014.

stranieri sono, a prescindere da un'eventuale partecipazione alla tratta di esseri umani, tuttavia punibili in base al diritto sugli stranieri⁵⁰ ed eventualmente in base ad altre disposizioni penali del CP (coazione, sequestro di persona, sfruttamento di uno stato di necessità, promovimento della prostituzione ecc.). I clienti della prostituzione che ricorrono ai servizi di prostitute vittime della tratta, ne escono invece impuniti, in base alla situazione giuridica attuale, sempre che non apportino un contributo causale alla tratta di esseri umani oppure non commettano altri reati contro le persone che si prostituiscono. La criminalizzazione dei clienti al momento non è prevista in Svizzera.

Il diritto svizzero adempie quindi solo in parte le raccomandazioni dell'articolo 19. Visto il carattere facoltativo dell'articolo 19 non ne risultano tuttavia altri obblighi di diritto contrattuale che potrebbero ostacolare la ratifica.

1.2.5.3 Reati relativi ai documenti di viaggio o d'identità (art. 20)

In base all'articolo 20 occorre prendere misure per criminalizzare i reati che riguardano i documenti di viaggio o d'identità, se questi reati sono compiuti intenzionalmente e allo scopo di rendere possibile la tratta di esseri umani. Le disposizioni delle lettere a, b e c in Svizzera sono disciplinate dagli articoli 251–255 CP.

1.2.5.4 Complicità e tentativo di reato (art. 21)

All'obbligo sancito nel comma 2, di rendere punibile il tentativo di compiere un reato di cui agli articoli 18 e 20 lettera a, corrisponde l'articolo 22 CP. Istigazione e complicità in base al comma 1 sono punibili in base all'articolo 24 e 25 CP. La Svizzera adempie pertanto le premesse giuridiche dell'articolo 21 della Convenzione.

1.2.5.5 Responsabilità delle persone giuridiche (art. 22)

Conformemente all'articolo 22 della Convenzione una persona giuridica deve poter essere ritenuta responsabile dei reati contemplati dalla Convenzione commessi a suo vantaggio da una persona fisica che esercita un potere di direzione in seno all'impresa (cma 1). L'impresa deve inoltre poter essere tenuta a rispondere di un reato ai sensi della Convenzione commesso a suo vantaggio da una persona fisica sottoposta alla sua autorità, se è comprovata la mancanza di controllo da parte di una persona fisica con potere direttivo (cma 2).

La responsabilità può essere di natura civile, amministrativa o penale (cma 3) e non deve pregiudicare l'eventuale responsabilità della persona fisica che ha commesso il reato (cma 4).

Molte convenzioni internazionali in materia di diritto penale concluse negli ultimi anni contengono disposizioni simili o addirittura identiche in materia di responsabilità delle imprese. La Convenzione penale del Consiglio d'Europa del 27 gennaio

⁵⁰ Art. 117 LStr.

2009⁵¹ sulla corruzione prevede, ad esempio, la responsabilità delle imprese senza tuttavia definire esplicitamente l'aspetto civile, amministrativo o penale⁵². Nonostante a livello internazionale si riscontri una tendenza divergente, tali convenzioni continuano a tutelare il principio ancora ampiamente diffuso secondo cui una persona giuridica non è imputabile. Le Parti contraenti devono tuttavia assicurare che anche le persone giuridiche siano assoggettate a sanzioni o misure appropriate, incluse quelle pecuniarie⁵³.

La responsabilità penale delle persone giuridiche è stata introdotta nel diritto svizzero il 1° ottobre 2003⁵⁴. Una responsabilità primaria dell'impresa sussiste per un numero limitato di categorie di reato, quando l'impresa può essere accusata di non aver preso tutte le misure ragionevoli e indispensabili per impedire un tale reato⁵⁵. I reati contemplati dalla Convenzione⁵⁶ non rientrano nelle categorie di reato menzionate⁵⁷.

Nell'ordinamento giuridico svizzero è stata contemporaneamente introdotta anche una responsabilità penale sussidiaria di carattere generale delle persone giuridiche, qualora il reato sia stato commesso per scopi imprenditoriali e non possa essere ascritto a una determinata persona fisica a causa di una carente organizzazione interna⁵⁸. La pena consiste in una multa fino a cinque milioni di franchi. Questa responsabilità penale si estende a tutti i crimini e i delitti contemplati dall'ordinamento giuridico svizzero⁵⁹ e si applica a tutti i reati contemplati dalla Convenzione, sempre che siano formulati in modo vincolante. Nella Convenzione la responsabilità è limitata ai reati commessi a vantaggio della persona giuridica da un rappresentante della direzione, mentre nel Codice penale svizzero si estende a tutti i crimini o delitti commessi per scopi aziendali da una persona fisica nell'esercizio di attività commerciali per conto dell'impresa. L'articolo 102 capoverso 1 CP statuisce tuttavia che la persona giuridica può essere sanzionata soltanto quando il comportamento illecito non è ascrivibile a una persona fisica.

L'articolo 22 comma 4 della Convenzione stabilisce che la punibilità della persona giuridica non deve pregiudicare la responsabilità dell'autore del reato. Sorge quindi la domanda se le Parti contraenti siano tenute a introdurre una responsabilità penale parallela. Il rapporto esplicativo della Convenzione non fornisce ulteriori chiarimenti in proposito.

La responsabilità sussidiaria della persona giuridica sancita nel diritto svizzero non contrasta con la punibilità della persona fisica e quindi non pregiudica la responsabilità. Si applica quando per carente organizzazione interna dell'impresa non è possibile punire l'autore del reato. L'articolo 102 capoverso 1 CP non contraddice quindi l'articolo 22 comma 4 della Convenzione, poiché la responsabilità penale della persona fisica che ha commesso il reato non esclude la responsabilità sussidiaria delle persone giuridiche. Questa duplice responsabilità è esemplificata dalla seguen-

⁵¹ STCE n. 173, art. 18; RS **0.311.55**.

⁵² Nel rapporto esplicativo relativo alla Convenzione penale (n. 86) si sottolinea tuttavia che gli Stati non sono obbligati a introdurre la responsabilità delle persone giuridiche.

⁵³ Cfr. art. 23 della Convenzione.

⁵⁴ Attualmente art. 102 e 102a CP.

⁵⁵ Art. 102 cpv. 2 CP.

⁵⁶ Art. 18–20 della Convenzione.

⁵⁷ Nell'elenco sono riportate soprattutto fattispecie di corruzione e il reato di riciclaggio di denaro.

⁵⁸ Art. 102 cpv. 1 CP.

⁵⁹ Reati per cui è comminata una pena detentiva o una pena pecuniaria; cfr. art. 10 CP.

te situazione: se dopo la condanna dell'impresa viene individuata la persona fisica colpevole del comportamento illecito e se l'iniziale impossibilità di imputare il reato a una determinata persona fisica era dovuta alla carente organizzazione dell'impresa, nulla vieta di punire entrambe le parti ovvero la persona fisica e la persona giuridica⁶⁰.

Oltre alla responsabilità penale si dispone inoltre dello strumento della responsabilità amministrativa e delle corrispondenti sanzioni per la prevenzione diretta di danni futuri, quali la revoca di un'autorizzazione o il rifiuto di ammettere un'impresa in un segmento del mercato o in un settore di attività. L'ordinamento giuridico svizzero offre diversi meccanismi simili che non possono tuttavia essere applicati in modo esteso a tutte le imprese e sono rilevanti solo in determinati settori del mercato e dell'economia. Contro le imprese sottoposte a sorveglianza statale possono pertanto essere comminate sanzioni amministrative.

Le unioni di persone e gli istituti con uno scopo illecito o immorale inoltre non possono ottenere la personalità giuridica e devono pertanto essere sciolti con attribuzione del patrimonio agli enti pubblici⁶¹. Infine, sono disponibili misure e strumenti di diritto civile per chiamare a rispondere dei danni cagionati le imprese a vantaggio delle quali un dipendente con funzioni dirigenziali ha commesso un reato o sia venuto meno ai suoi obblighi di vigilanza permettendo a un altro dipendente di compiere il reato in questione.

Nel complesso si può quindi affermare che il diritto svizzero risponde ai presupposti dell'articolo 22 della Convenzione. Alcune disposizioni vigenti in materia di responsabilità penale sussidiaria vanno oltre quanto richiesto dalla Convenzione e garantiscono che i crimini e i delitti compiuti nel quadro dello scopo imprenditoriale siano puniti anche quando l'atto non può essere ascritto a nessuna persona fisica. Non è pertanto necessario inserire i reati contemplati dalla Convenzione nell'elenco dei reati che determinano una responsabilità primaria delle imprese nel diritto svizzero e nemmeno ampliare l'elenco nel suo complesso⁶².

1.2.5.6 Sanzioni e misure repressive (art. 23)

Il primo periodo del comma 1 statuisce che i reati di cui agli articoli 18–21 devono essere punibili con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. La tratta di esseri umani ai sensi dell'articolo 182 capoverso 1 CP è passibile di pena detentiva o pecuniaria. Se la vittima è minorenne o se l'autore fa mestiere della tratta di esseri umani è comminata una pena detentiva non inferiore a un anno. In entrambi i casi la durata massima della pena è di venti anni ai sensi dell'articolo 40 CP. In base all'articolo 182 capoverso 3 CP si pronuncia sempre anche una pena pecuniaria. Per tentativo e complicità valgono le disposizioni degli articoli 22 e seguenti CP. In relazione a questa categoria di reato risulta adempiuta anche la seconda premessa dell'articolo 23 comma 1.

⁶⁰ Cfr. Niggli/Gfeller, *Basler Kommentar*, Basilea 2007, n. 113 ad art. 102.

⁶¹ Art. 52 e 57 CC.

⁶² A differenza di quanto avviene nel caso delle convenzioni penali internazionali contro la corruzione, dove il collegamento tra i reati considerati dalle convenzioni e l'attività economica delle imprese è notevolmente più stretto.

L'obbligo racchiuso nel comma 2 di prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive per le persone giuridiche, è applicato grazie agli articoli 102 e seguenti CP.

Gli strumenti e i proventi del reato di cui agli articoli 18 e 20 lettera a oppure la proprietà che deriva dal valore dei proventi ai sensi del comma 3 devono essere confiscati o comunque sottratti. In Svizzera quest'obbligo è completamente soddisfatto dagli articoli 69 e seguenti CP.

Il comma 4 statuisce l'obbligo di prevedere le misure possibili per chiudere temporaneamente o definitivamente le strutture che sono state usate per commettere la tratta di esseri umani. Inoltre occorre interdire, a titolo temporaneo o definitivo, all'autore del reato l'esercizio dell'attività nel corso della quale il reato è stato commesso. Entrambi questi aspetti sono adempiuti dall'articolo 67 CP.

1.2.5.7 Circostanze aggravanti (art. 24)

Le circostanze indicate nell'articolo 24 come aggravanti, in Svizzera sono di principio prese in considerazione dal giudice quando commisura la pena (art. 47 CP).

La tratta di un minore o di un bambino (lett. b) vale in applicazione dell'articolo 182 capoverso 2 CP quale fattispecie qualificata di tratta di esseri umani ed è punita con una pena detentiva non inferiore a un anno. Se la tratta di esseri umani è finalizzata allo sfruttamento sessuale, si devono verificare i concorsi di reati con gli articoli 187 e seguenti CP, più precisamente nei casi di esposizione a pericolo della vita della vittima (lett. a) con l'articolo 129 CP e nel caso di partecipazione a un'associazione criminale (lett. d) con l'articolo 260^{ter} CP. Il giudice aumenta la pena in modo adeguato (art. 49 CP). Se il reato è stato compiuto in violazione dei doveri d'ufficio e professionali (lett. c), si applicano eventualmente l'articolo 312 CP o gli articoli 13 e seguenti della legge federale del 14 marzo 1958 su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp; RS 170.32).

Quanto richiesto dall'articolo 24 è pertanto adempiuto dal diritto svizzero.

1.2.5.8 Precedenti penali (art. 25)

Il dovere di prendere in considerazione le condanne definitive inflitte da un'altra Parte è soddisfatto dall'articolo 47 CP.

1.2.5.9 Norme che escludono la pena (art. 26)

L'articolo 26 obbliga le Parti a prevedere la possibilità di non comminare sanzioni penali alle vittime che sono state coinvolte nelle attività illecite, quando vi sono state costrette.

Il diritto penale svizzero è concepito come un diritto penale basato sulla colpa e pertanto è improntato sul principio che una persona, nonostante abbia commesso un reato, può essere punita soltanto se ha agito in modo colpevole (art. 19 CP). Gli

articoli 52 e seguenti CP sanciscono inoltre le premesse che consentono di concedere l'impunità oppure archiviare un procedimento penale.

Se una vittima della tratta di esseri umani commette un atto per cui è comminata una pena, per evitare a sé o ad altri una minaccia imminente e ingiusta, sono da esaminare le premesse della legittima difesa e dello stato di necessità in base agli articoli 15 e seguenti CP.

Il diritto svizzero soddisfa i requisiti dell'articolo 26 della Convenzione.

1.2.6 Capitolo V: Indagini, procedimenti giudiziari e diritto procedurale (art. 27–31)

1.2.6.1 Inchieste su denuncia e d'ufficio (art. 27)

Il comma 1 stabilisce in conformità all'articolo 7 paragrafo 1 della Decisione quadro del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta degli esseri umani, che l'azione penale per reati contemplati dalla Convenzione non deve essere subordinata alle dichiarazioni o all'accusa formulate dalla vittima. Questa disposizione è già applicata per mezzo della definizione della fattispecie di cui all'articolo 182 CP quale reato perseguibile d'ufficio.

Per quanto riguarda la denuncia di reati commessi in altre Parti contraenti (cma 2), attualmente nell'ambito della cooperazione internazionale di polizia e giudiziaria è già previsto che le denunce presentate in Svizzera vengano trasmesse alle autorità dello Stato competente.

L'articolo 27 comma 3 sancisce che le Parti devono inoltre assicurare alle fondazioni, alle organizzazioni non governative e ad altre associazioni che perseguono lo scopo di lottare contro la tratta di esseri umani o di proteggere i diritti dell'uomo, la possibilità di sostenere le vittime della tratta nel corso dei procedimenti penali. Questa possibilità di sostegno, che corrisponde all'idea di base della concezione svizzera dell'aiuto alle vittime, è sancita dall'articolo 12 capoverso 1 LAV secondo cui i consultori consigliano la vittima e i suoi congiunti e li aiutano a far valere i propri diritti. L'articolo 36 capoverso 1 LAV stabilisce inoltre che per gli interrogatori le vittime possono farsi accompagnare da una persona di fiducia che opera regolarmente per un'organizzazione di cui all'articolo 27 della Convenzione. Ciò non consente tuttavia alla relativa organizzazione di aiuto alle vittime di ottenere la qualità di parte in causa. La Svizzera adempie pertanto la richiesta della Convenzione.

1.2.6.2 Protezione delle vittime, dei testimoni e delle persone che collaborano con l'autorità giudiziaria (art. 28)

L'articolo 28 chiede una protezione dei testimoni senza lacune. Conformemente all'articolo 28 della Convenzione del Consiglio d'Europa occorre adottare le misure legislative o di altro tipo, per garantire ai testimoni una protezione appropriata da possibili ritorsioni o intimidazioni in particolare durante e dopo le indagini e nel corso del procedimento penale per tratta di esseri umani.

Alle vittime minorenni si devono garantire speciali misure di protezione che tengano conto del loro superiore interesse. Analogamente i gruppi, le associazioni e le ONG che si pongono come fine la lotta contro la tratta di esseri umani o la protezione dei diritti dell'uomo, devono ricevere una protezione adeguata da possibili ritorsioni o intimidazioni. Inoltre ognuna delle Parti valuta la possibilità di stipulare accordi con altri Stati per l'attuazione della presente disposizione della Convenzione.

La protezione procedurale dei testimoni in Svizzera è già sufficientemente disciplinata. In base al diritto vigente essa è garantita dai codici di procedura penale cantonali e, entro certi limiti, da singole leggi speciali a livello federale, in primo luogo la LAV e la legge federale del 20 giugno 2003⁶³ sull'inchiesta mascherata. In futuro la protezione procedurale dei testimoni sarà disciplinata in modo definitivo dal Codice di procedura penale (CPP) del 5 ottobre 2007⁶⁴. In base all'articolo 149 CPP chi dirige il procedimento può ordinare misure speciali di protezione a favore di testimoni, persone informate sui fatti, imputati, periti e traduttori⁶⁵. Rientrano tra queste misure: garantire l'anonimato, svolgere interrogatori o accertare le generalità senza la presenza delle parti o a porte chiuse, modificare l'aspetto o la voce della persona da proteggere, eventualmente schermandola e porre restrizioni al diritto delle Parti di esaminare gli atti. La legge prevede inoltre misure di protezione speciali per gli agenti infiltrati e per le vittime minorenni e adulte. In particolare le vittime dovrebbero essere protette soprattutto dal confronto con gli imputati. Tali misure di protezione sono da adottare non solo durante la procedura giudiziaria, ovvero il processo di prima istanza e gli eventuali procedimenti d'impugnazione, bensì di principio sin dal primo atto procedurale (denuncia, audizione della polizia ecc.). La responsabilità di ordinare misure di protezione ricade su chi dirige il procedimento, che ha la facoltà di garantire l'anonimato ai testimoni. Tale garanzia richiede tuttavia l'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 150 CPP).

Per quanto riguarda la protezione al di fuori di procedimenti veri e propri, essa si basa in primo luogo sul mandato generale dei Cantoni, secondo cui i loro corpi di polizia sono tenuti a prevenire i pericoli immediati per la vita e l'integrità fisica dei cittadini. Le pertinenti formulazioni relative a tale mandato sono sancite negli elenchi dei compiti delle leggi cantonali in materia di polizia.

Nella legge federale sugli stranieri (LStr; RS 142.20), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, è stata creata una premessa importante per l'esecuzione di ulteriori misure di protezione per i testimoni e le vittime: il disciplinamento del loro soggiorno può derogare dalle condizioni d'ammissione generali (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr).

In virtù della LAV i Cantoni sono inoltre tenuti a istituire consultori. La persona che a causa di un reato è stata direttamente lesa nella sua integrità fisica, psichica o sessuale (vittima) ha diritto ad assistenza medica, psicologica, sociale, materiale e giuridica (art. 2 e 14 cpv. 1 LAV). Le vittime hanno inoltre diritto a un indennizzo e a una riparazione morale (art. 19 segg. LAV).⁶⁶

Attualmente mancano specifiche basi giuridiche e strutture statali che, in determinati casi, consentirebbero di eseguire misure particolari di protezione dei testimoni, quali

⁶³ LFIM; RS 312.8.

⁶⁴ FF 2007 6327.

⁶⁵ L'articolo 149 CPP non cita esplicitamente l'autore della denuncia e la persona denunciata; in genere si tratta tuttavia di testimoni.

⁶⁶ Anche gli art. 34–44 LAV sono integrati nel CPP. La LAV modificata è entrata in vigore il 1° gennaio 2009.

la creazione di una nuova identità o il trasferimento del domicilio di una persona con la relativa assistenza per trovare un alloggio e un posto di lavoro. Questo problema era già stato constatato dal Consiglio federale nel rapporto «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata» del 9 giugno 2006⁶⁷. L'avamprogetto di legge proposto colmerebbe questa lacuna (cfr. n. 2 e legge allegata al decreto federale).

1.2.6.3 Autorità specializzate e organismi di coordinamento (art. 29)

L'articolo chiede che le Parti si occupino della specializzazione delle persone incaricate della lotta alla tratta di esseri umani e della protezione delle vittime (cma 1). Esse devono assicurare la coordinazione delle attività dei vari servizi coinvolti, se opportuno con l'istituzione di organismi di coordinamento (cma 2). A questo proposito le Parti garantiscono la formazione delle autorità competenti (cma 3). Inoltre si raccomanda alle Parti di nominare relatori nazionali o di individuare altri organi incaricati di monitorare le attività di lotta alla tratta di esseri umani condotte dalle istituzioni statali (cma 4).

Nella prevenzione e nella lotta contro la tratta di esseri umani la Svizzera persegue già da anni un approccio integrato ai sensi dell'articolo 29 comma 2. Nel 2003 sotto la direzione del DFGP è stato istituito a livello nazionale il Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT), che riunisce tutte le autorità della Confederazione e dei Cantoni attive nei settori della prevenzione, del perseguimento penale e della protezione delle vittime. SCOTT è dotato di un centro operativo permanente presso l'Ufficio federale di polizia, che coordina e segue le misure. Uno dei punti principali è il settore della formazione specializzata, trattata nell'articolo 29 commi 1 e 3.

La specializzazione ai sensi del comma 1 avviene anche a livello operativo. Dal 2004 le indagini complesse con implicazioni internazionali e intercantionali sono sostenute e coordinate dal commissariato «Pedofilia, tratta di esseri umani e traffico di migranti» presso la Polizia giudiziaria federale. Nell'ambito dell'adeguamento organizzativo del 1° luglio 2007, il commissariato è stato suddiviso, sul modello degli uffici centrali esistenti, in un commissariato Pedofilia, pornografia e in un commissariato Tratta di esseri umani, traffico di migranti. L'effettivo dei due commissariati è inoltre stato incrementato. Quali organi centrali nazionali della Polizia giudiziaria federale i commissariati sono responsabili, nel loro ambito specifico, di allestire una rete nazionale e internazionale di collegamento, di partecipare ai gruppi di lavoro nazionali e internazionali e di garantire lo scambio di informazioni in materia di polizia giudiziaria con i Cantoni, Interpol, Europol e i servizi nazionali.

Il comma 4 raccomanda la nomina di relatori nazionali o di altri organi incaricati del monitoraggio delle attività statali contro la tratta. In Svizzera SCOTT e il suo comitato individuano e trattano i problemi e le disfunzioni riscontrati nella prassi.

Con queste misure la Svizzera adempie le premesse dell'articolo 29 della Convenzione.

⁶⁷ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005, FF **2006** 5223.

1.2.6.4 Procedure giudiziarie e competenza (art. 30 e 31)

Gli attuali codici di procedura penale in vigore nei Cantoni e il Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007 racchiudono una serie di disposizioni riguardanti le vittime, che possono essere impiegate per l'applicazione della Convenzione, cioè per procedimenti penali in relazione alla tratta di esseri umani. Tali basi legali soddisfano le richieste della Convenzione. Mancano invece le basi legali per adottare le misure per proteggere i testimoni al di fuori di un procedimento giudiziario.

Le premesse dell'articolo 31 sulla competenza sono adempiute dalle disposizioni vigenti degli articoli 1 e seguenti CP, dell'articolo 4 della legge del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (RS 747.30) e dell'articolo 97 capoverso 1 della legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0). La Svizzera non si avvale della possibilità di riservarsi il diritto di non applicare o di applicare solo in casi e in condizioni specifiche (cma 2) le disposizioni di cui alle lettere d ed e.

L'articolo 7 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)⁶⁸ sancisce che nessun cittadino svizzero può essere estradato o consegnato a uno Stato estero a scopo di perseguimento o esecuzione penali, a meno che egli non vi acconsenta per scritto. Il comma 3 disciplina l'obbligo delle Parti di motivare la propria competenza in tutti i casi in cui l'autore del reato si trova sul territorio giurisdizionale della Parte richiesta e non può essere estradato verso un'altra Parte semplicemente perché è cittadino della Parte richiesta. Quest'obbligo è adempiuto dall'articolo 6 capoverso 1 lettera b CP.

1.2.7 Capitolo VI: Cooperazione internazionale e cooperazione con la società civile (art. 32 – 35)

1.2.7.1 Principi generali e misure di cooperazione internazionale (art. 32)

L'articolo 32 rafforza il principio della cooperazione internazionale nei settori della prevenzione, della protezione delle vittime e del perseguimento penale sulla base degli accordi internazionale e regionali applicabili in materia. La Svizzera ha ratificato e applicato la maggior parte delle convenzioni internazionali o europee menzionate, soprattutto nei settori dell'extradizione, dell'assistenza, del riciclaggio di denaro e della lotta alla criminalità organizzata con implicazioni transfrontaliere. Pertanto dispone già di una solida base nell'ambito della cooperazione internazionale per la lotta alla tratta di esseri umani. Con l'adesione a Schengen la Svizzera ha inoltre creato un'ulteriore base per la stretta cooperazione con lo spazio Schengen di cui beneficerà anche il settore del perseguimento penale dei casi di tratta di esseri umani. Su scala globale, la ratifica e l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (RS 0.311.54) e i relativi Protocolli

⁶⁸ Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1).

addizionali contro la tratta di persone (RS 0.311.542) e il traffico di migranti (RS 0.311.541) costituiscono un'ulteriore base per la cooperazione internazionale.

1.2.7.2 Misure relative alle persone minacciate o scomparse (art. 33)

Le vittime della tratta di esseri umani vengono spesso intimidite con la minaccia che se tentano la fuga o denunciano i loro sfruttatori, i loro parenti restati in patria ne subiranno le conseguenze. L'articolo 33 comma 1 stabilisce che ogni Parte è tenuta ad avvertire immediatamente un'altra Parte se sul territorio di quest'ultima si trova in pericolo una persona⁶⁹ di cui all'articolo 28 comma 1. La Parte che riceve una simile informazione, prende le misure idonee in base all'articolo 28, per garantire la sicurezza delle persone coinvolte. Secondo il comma 2, che non ha carattere vincolante, le Parti possono decidere di rinforzare la loro cooperazione nella ricerca delle persone scomparse, in particolare dei minori, se si presume che siano vittime della tratta di esseri umani.

Il veloce scambio di informazioni sulle vittime o i testimoni della tratta di esseri umani è già ora assicurato da una stretta cooperazione a livello bilaterale e nell'ambito di Schengen, Europol e Interpol. Ciò non vale soltanto per l'ambito di cui al comma 1 (informazione reciproca su persone potenzialmente in pericolo), ma anche per lo scambio di informazioni e la cooperazione di cui al comma 2. La Svizzera può pertanto informare i servizi responsabili all'estero del potenziale pericolo cui sono esposte le persone in questione. Quando una tale informazione giunge in Svizzera è trasmessa alle autorità cantonali competenti. La mancanza di disciplinamento della protezione extraprocedurale dei testimoni non consente tuttavia di creare un programma istituzionalizzato di protezione extraprocedurale dei testimoni⁷⁰.

Nell'ambito di Interpol i cosiddetti *yellow notice* permettono di ricercare le persone scomparse, anche minorenni, in tutto il mondo. In questo contesto la Svizzera coopera con gli Stati membri di Interpol conformemente all'articolo 351 capoverso 3 CP⁷¹. La cooperazione per la ricerca di persone scomparse e per proteggere le persone in pericolo è possibile anche nell'ambito di Schengen ed è disciplinata dall'articolo 97 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen.

Riguardo alla protezione dei minori, la Svizzera è parimenti ben attrezzata. Con la ratifica dei pertinenti strumenti giuridici quali la Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo (RS 0.107) e il relativo Protocollo facoltativo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia (RS 0.107.2), la Svizzera ha già provveduto alla protezione particolare dei minori e alle conseguenti misure.

⁶⁹ Vittime, testimoni, familiari, persone che collaborano con le autorità di perseguimento penale.

⁷⁰ Cfr. n. 2.2.1 e 2.2.2.

⁷¹ Questo articolo disciplina lo scambio di informazioni dell'Ufficio federale di polizia per prevenire e combattere i reati nonché per cercare persone scomparse e identificare sconosciuti.

1.2.7.3 Informazioni (art. 34)

L'articolo 34 regola lo scambio di informazioni tra le Parti. Secondo il comma 1 la Parte interpellata informa prontamente la Parte richiedente sulle misure che sono state adottate ai sensi di questo sesto capitolo. Il presente comma inoltre ha un carattere vincolante che si rispecchia anche nell'articolo 4 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale⁷². In base al comma 2 dell'articolo 34 una Parte può, nel rispetto delle proprie norme nazionali, trasmettere spontaneamente informazioni importanti anche se non le sono state domandate, quando ritiene che ciò consenta alla Parte destinataria di avviare o condurre a buon fine la propria procedura. Quest'opzione è riconosciuta esplicitamente anche nel Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e nella Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato⁷³. Il comma non obbliga tuttavia a trasmettere spontaneamente informazioni. A questo proposito occorre considerare che si tratta di uno scambio di informazioni su tutte le misure adottate ai sensi del capitolo VI, cioè non solo sull'aspetto criminale della tratta di esseri umani, bensì anche sulla prevenzione, la protezione delle vittime e dei testimoni. L'aspetto inerente alla protezione dei dati è trattato al comma 3, in cui è stabilito che la Parte che trasmette le informazioni può chiedere che esse siano usate solo a certe condizioni e trattate come confidenziali. Qualora la Parte destinataria non possa soddisfare queste condizioni, deve subito informarne l'altra Parte, che determinerà allora se intende trasmettere le informazioni in questione oppure no.

Il comma 4 prevede di trasmettere senza indugio le informazioni in relazione agli articoli 13, 14 e 16⁷⁴ alla Parte coinvolta, se essa le richiede e se le informazioni sono necessarie per garantire i diritti sanciti da questi articoli. Ciò deve comunque avvenire sempre nel rispetto della protezione della sfera privata e dell'identità delle vittime garantita dall'articolo 11.

La possibilità di scambiare informazioni in Svizzera non avviene solo in virtù dei trattati bilaterali di cooperazione in materia di polizia conclusi con gli Stati partner o della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, bensì anche grazie agli impegni internazionali che la Svizzera ha assunto nell'ambito di Interpol e di Europol. Lo scambio di informazioni reso possibile da tali impegni, deve tuttavia avvenire sempre nel rispetto delle norme giuridiche nazionali. La trasmissione spontanea di mezzi di prova e di informazioni è ad esempio disciplinata dai requisiti di cui all'articolo 67a AIMP. La possibilità di scambiare informazioni nel quadro di Schengen (art. 39 e 46 CAS) costituisce un ulteriore elemento fondamentale. La legislazione in vigore soddisfa i requisiti della Convenzione.

1.2.7.4 Cooperazione con la società civile (art. 35)

In base alla presente disposizione, le Parti devono incoraggiare le autorità statali a cooperare con le organizzazioni non governative (ONG) e i membri della società

⁷² RS 0.351.1. In base a tale articolo la Parte richiesta informa la Parte richiedente in merito alle misure adottate, se quest'ultima ne fa espressa domanda

⁷³ RS 0.351.12, art. 11 e RS 0.311.53, art. 10.

⁷⁴ Art. 13 periodo di recupero e di riflessione di 30 giorni per le vittime; art. 14: concessione di un permesso di soggiorno a determinate condizioni; art. 16: assistenza al rimpatrio delle vittime.

civile. Lo scopo sarebbe di instaurare delle partnership strategiche per raggiungere gli obiettivi della Convenzione.

In Svizzera esiste già una stretta cooperazione sia a livello strategico che operativo, tra autorità e ONG attive nel settore della tratta di esseri umani e in particolare della protezione delle vittime. Ciò trova tra l'altro riscontro nel fatto che due ONG come il Centro d'informazione per le donne provenienti dall'Africa, dall'Asia, dall'America Latina e dall'Europa dell'Est (Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, FIZ) di Zurigo e la Fondazione Terre des Hommes di Losanna, sono membri permanenti di SCOTT. Altre ONG vengono di volta in volta interpellate nell'ambito di specifici gruppi di specialisti o di progetti. Il FIZ e le altre ONG sono parimenti rappresentati alle tavole rotonde contro la tratta di esseri umani. In diversi Cantoni esistono convenzioni con le ONG sulle prestazioni per la consulenza e l'assistenza alle vittime della tratta di esseri umani.

Grazie a questa politica e a tali misure la Svizzera adempie le premesse giuridiche dell'articolo 35 della Convenzione.

1.2.8 Capitolo VII: Meccanismo di monitoraggio (art. 36–38)

L'introduzione di un meccanismo efficace per garantire l'applicazione della Convenzione negli Stati membri ha costituito sin dall'inizio un elemento centrale dei lavori pertinenti del Consiglio d'Europa. Il meccanismo di monitoraggio previsto si basa su due pilastri istituzionali:

- a) il Gruppo di esperti indipendenti sulla lotta alla tratta di esseri umani (GRETA) composto di 10–15 membri eletti dal Comitato delle Parti con un mandato di 4 anni. La composizione del gruppo tiene conto di una partecipazione equilibrata di donne e uomini, di una ripartizione geograficamente equilibrata e di un'esperienza multidisciplinare. I membri di GRETA appartengono al gruppo a titolo individuale e agiscono in modo indipendente e apartitico (art. 36);
- b) il Comitato delle Parti è composto dai rappresentanti delle Parti firmatarie della Convenzione ed è convocato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa, entro un anno dall'entrata in vigore della Convenzione. Il Comitato elegge i membri di GRETA e assicura la partecipazione delle Parti contraenti ai processi decisionali e al controllo della Convenzione (art. 37).

L'articolo 38 disciplina la procedura di valutazione vera e propria e l'interazione tra GRETA e il Comitato delle Parti. GRETA determina la cadenza, la durata, i punti principali e i mezzi di valutazione dei Paesi; questa valutazione si basa in particolare su questionari indirizzati alle Parti e su visite nei Paesi. GRETA può chiedere informazioni anche alla società civile (cmi 1–4). Su tale base GRETA redige una bozza di rapporto di valutazione contenente proposte e suggerimenti che la Parte valutata può commentare. GRETA è tenuta a prendere in considerazione detti commenti. Il rapporto finale e le conclusioni di GRETA sono trasmesse alla Parte e al Comitato delle Parti. Essi sono eventualmente resi pubblici assieme alla presa di posizione della Parte interessata (cmi 5 e 6). In base al comma 7 il Comitato delle Parti può, sulla scorta del rapporto di GRETA, indirizzare delle raccomandazioni alla Parte e,

se necessario, stabilire una data entro cui dovrà ricevere informazioni sulla loro realizzazione.

Grazie al meccanismo di controllo descritto le Parti sono sottoposte a una procedura di valutazione regolare e indipendente. Si tratta di un aspetto eccezionale nell'ambito dei trattati internazionali contro la tratta di esseri umani che rappresenta pertanto un plusvalore rispetto al Protocollo addizionale dell'ONU e al Protocollo facoltativo dell'ONU. GRETA e il Comitato delle Parti non sono tuttavia istanze giuridiche e il meccanismo di monitoraggio non ha alcun effetto giudiziario. I rapporti pubblici di GRETA e le eventuali raccomandazioni del Comitato delle Parti, invece, producono sulle Parti una pressione politica finalizzata a far rispettare gli obblighi della Convenzione nella loro legislazione e a tenerne conto nell'esecuzione. La prima seduta del nuovo organo ha avuto luogo a Strasburgo a fine febbraio 2009.

Un simile strumento è ideale per promuovere la trasposizione concreta della Convenzione negli Stati membri. Per la Svizzera è fondamentale che le disposizioni della Convenzione non rimangano solo sulla carta. La Svizzera potrà trarre direttamente beneficio, quale Paese di destinazione della tratta di esseri umani, della migliore prevenzione attuata dagli Stati di origine e di transito (art. 5), dell'armonizzazione internazionale delle disposizioni penali (art. 27–31) nonché del potenziamento della cooperazione tra gli Stati in materia di perseguimento penale e di protezione delle vittime (art. 32–34), incluso il rimpatrio e la reintegrazione sociale delle vittime (art. 16).

In caso di ratifica della Convenzione anche la Svizzera sarà sottoposta periodicamente alla procedura di valutazione. Ciò comporterebbe alcuni obblighi: fornire informazioni per iscritto, nominare una persona di contatto e gli specialisti in occasione delle visite in Svizzera del Comitato indipendente degli esperti e, in caso di necessità, prendere posizione in merito alla bozza del rapporto di GRETA. Nell'Amministrazione federale questa procedura di valutazione sarà eventualmente coordinata dall'ufficio centrale di SCOTT.

1.2.9 Capitolo VIII: Relazione con altri strumenti internazionali (art. 39 e 40)

1.2.9.1 Relazione con il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, in particolare di donne e minori (art. 39)

L'articolo 39 disciplina la relazione della Convenzione con il 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 bambini, che è stato approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000. In Svizzera questo Protocollo addizionale è entrato in vigore il 26 novembre 2006⁷⁵. Inoltre il diritto svizzero attualmente adempie già diversi requisiti posti dal Protocollo addizionale a complemento facoltativo della legislazione nazionale.

⁷⁵ RS 0.311.542, pubblicato nella RU 2006 5917.

1.2.9.2 Relazione con altri strumenti internazionali (art. 40)

L'articolo 40 stabilisce la relazione della Convenzione con altre normative internazionali soprattutto nell'ambito della tratta di esseri umani (cma 1), dei diritti dell'uomo e dello statuto di rifugiati (cma 4). Il comma 3 contiene la cosiddetta clausola di disgiunzione («disconnection clause») secondo cui gli Stati membri dell'UE applicano nelle loro mutue relazioni le disposizioni della CEE e dell'UE nella misura in cui esistano disposizioni della Comunità europea e dell'Unione europea che disciplinino il relativo specifico oggetto e siano applicabili al caso di specie, e ciò senza pregiudicare né l'oggetto e la finalità della Convenzione né la sua applicazione integrale nei confronti delle altre Parti. Poiché la Svizzera non ha concluso alcun accordo bilaterale con la CEE o con l'UE che la obblighi in tal senso, nel suo caso la clausola summenzionata non produce alcun effetto giuridico.

1.2.10 Capitolo IX: Emendamenti alla Convenzione (art. 41)

Secondo l'articolo 41 della Convenzione tutte le Parti sono autorizzate a proporre emendamenti alla Convenzione. Essi saranno comunicati al Segretario generale del Consiglio d'Europa che li trasmette agli Stati membri del Consiglio d'Europa, alle Parti, alla Comunità europea, a ogni Stato invitato a firmare la Convenzione e ad aderirvi, nonché a GRETA⁷⁶. Quest'ultimo sottoporà al Comitato dei Ministri il proprio parere sull'emendamento proposto. Dopo aver valutato la proposta e il parere formulato da GRETA, il Comitato dei Ministri può decidere di adottare l'emendamento. Il testo dell'emendamento sarà inoltrato e sottoposto alle Parti per approvazione ed entrerà in vigore solo quando tutte le Parti avranno notificato al Segretario generale la propria approvazione.

Questa procedura complessa assicura che la Convenzione sia stilata con la collaborazione di tutte le Parti e impedisce che essa perda d'importanza a causa di emendamenti inapplicabili.

1.2.11 Capitolo X: Clausole finali (art. 42–47)

Le clausole finali contengono le consuete modalità concernenti la firma e l'entrata in vigore (art. 42), l'adesione (art. 43), l'ambito territoriale di applicazione (art. 44), le riserve (art. 45), la denuncia (art. 46) e la notifica (art. 47). La Convenzione non è aperta soltanto agli Stati membri del Consiglio d'Europa e agli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione, ma anche a Stati terzi. Questi ultimi possono aderire alla Convenzione su invito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La Convenzione entra in vigore 30 giorni dopo la data in cui dieci Stati avranno depositato lo strumento di ratifica. Almeno otto di questi dieci Stati devono essere membri del Consiglio d'Europa. Per principio non sono ammesse riserve, ad eccezione delle riserve di ordine territoriale relative alla competenza giurisdizionale

⁷⁶ Cfr. n. 1.2.8 (art. 36 della Convenzione).

di cui all'articolo 31 comma 2. La Convenzione può essere denunciata con un preavviso di tre mesi. La Convenzione è entrata in vigore il 1° febbraio 2008 ed entro la fine di ottobre 2009 è stata ratificata da 26 e firmata da ulteriori 16 Stati.

1.3 Riassunto

Il Consiglio d'Europa ha approvato una Convenzione contro la tratta di esseri umani finalizzata a combattere e impedire la tratta di esseri umani a livello nazionale e internazionale. La Convenzione si basa sulle norme vigenti in materia di diritti umani ed è incentrata sulla protezione delle vittime. Persegue quindi degli obiettivi conformi alla posizione dichiarata dalla Svizzera e definisce degli standard nei settori del diritto penale, del diritto degli stranieri e della protezione delle vittime e dei testimoni, rafforzando così la cooperazione interstatale nella lotta contro la tratta di esseri umani.

Il diritto svizzero vigente adempie i requisiti della Convenzione, ad eccezione della possibilità di eseguire specifiche misure di protezione extraprocedurale dei testimoni (art. 28).

2 Avamprogetto di legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni (LPTes)

2.1 Introduzione

2.1.1 Cos'è la protezione dei testimoni?

La protezione dei testimoni è finalizzata a proteggere le persone chiamate a testimoniare in un procedimento penale in merito a fatti da loro direttamente vissuti e che per questo motivo sono minacciate. La protezione è necessaria quando su queste persone o sui loro familiari si fa pressione mediante minacce, aggressioni alla vita e all'integrità fisica o con altri mezzi. Lo scopo delle intimidazioni e delle repressioni è di impedire deposizioni o influenzarne il contenuto e possibilmente sottrarre i colpevoli al perseguimento penale. Questo tipo di comportamento non è nuovo, ma negli ultimi anni è aumentato soprattutto nei settori del crimine organizzato e della criminalità grave. Quanto più un testimone è importante per provare un reato, tanto più è grande il pericolo che si tenti di impedirgli di deporre per ostacolare così il perseguimento penale.

La protezione dei testimoni e la pressione esercitata su di loro costituiscono in generale un problema sempre più grande laddove, in mancanza di altri mezzi di prova, le autorità incaricate dell'azione penale dipendono fortemente dalle deposizioni dei testimoni⁷⁷. Ciò non è il caso soltanto negli ambiti della criminalità organizzata e della lotta al terrorismo, ma anche nel settore della tratta di esseri umani. Le esperienze maturate in Svizzera e all'estero mostrano che, in mancanza di prove materiali, si può lottare efficacemente contro il terrorismo, il crimine organizzato o

⁷⁷ Questa constatazione è stata anche uno dei motivi all'origine della modifica della procedura penale militare con l'introduzione di disposizioni sulla protezione dei testimoni nei processi ai criminali di guerra; cfr. il messaggio del 22 gennaio 2003 concernente la modifica della procedura penale militare (protezione dei testimoni), FF **2003** 671 e segg.

altre forme gravi di criminalità soltanto grazie alle deposizioni dei testimoni⁷⁸. Dal lavoro della polizia inoltre risulta che i potenziali testimoni, per paura o in seguito a pesanti minacce, non sono disposti a deporre senza che venga loro garantita una protezione adeguata. Quindi spesso un testimone minacciato accetta di deporre o di mantenere la propria disponibilità a deporre solo in cambio di una protezione adeguata.

L'obiettivo delle misure per la protezione dei testimoni è pertanto la protezione delle persone la cui vita e integrità fisica, salute, libertà o valori patrimoniali sostanziali sono in pericolo a causa delle loro deposizioni o del loro coinvolgimento o vicinanza all'azione penale; inoltre s'intende assicurare il perseguimento penale garantendo e mantenendo le condizioni per la disponibilità a deporre⁷⁹.

Il termine «testimone» non va inteso in senso procedurale stretto ma si estende, oltre che ai familiari minacciati, a tutte le persone che possono fornire informazioni sui fatti (p. es. anche il coimputato chiamato a deporre come persona tenuta a dare informazioni) o che contribuiscono alla deposizione durante il procedimento (p. es. interpreti o specialisti)⁸⁰.

2.1.2 Distinzione tra protezione dei testimoni procedurale ed extraprocedurale

Le misure di protezione dei testimoni si possono suddividere in misure procedurali ed extraprocedurali. Le misure **procedurali** mirano a proteggere i testimoni che partecipano a un procedimento e sono disciplinate da specifiche disposizioni del diritto procedurale. Oltre al diritto di rifiutare la testimonianza, tali disposizioni riguardano in particolare misure volte a tenere parzialmente o del tutto segreta l'identità del testimone durante il procedimento. In Svizzera diversi codici di procedura penale cantonali e singole leggi specifiche prevedono una serie di misure di protezione procedurali per i testimoni in generale o per una determinata categoria di testimoni⁸¹. Misure analoghe sono ora previste anche dal Codice di procedura penale svizzero (CPP, art. 149 e segg.)⁸².

⁷⁸ p. es. nel settore della criminalità organizzata, che è caratterizzato dalla sua impermeabilità e dal modo premeditato di agire dei suoi protagonisti. I gruppi criminali che agiscono professionalmente, conoscono i metodi d'indagine della polizia ed evitano di lasciare tracce. A causa della scarsa disponibilità di elementi di prova oggettivi, le dichiarazioni dei testimoni assumono un'importanza maggiore. Ai fini del perseguimento penale sono particolarmente importanti le persone (testimoni coinvolti in un reato o vittime) che, conoscendo i protagonisti, dispongono di informazioni precise sulla loro partecipazione a reati, sulla pianificazione e l'esecuzione dei reati nonché sulle strutture organizzative, e possono pertanto rilasciare deposizioni di importanza decisiva per il procedimento penale.

⁷⁹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 9 giugno 2006 in adempimento del postulato della Commissione della politica di sicurezza CS (05.3006) del 21 febbraio 2005, «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata», FF 2006 5223, 5250; si veda in proposito anche la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 10 settembre 1997 (Recommandation R (97) 13 sur la protection des témoins contre toute manoeuvre d'intimidation et les droits de la défense).

⁸⁰ Questa definizione più estesa di testimone è applicata anche dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e dai tribunali penali internazionali; cfr. DTF 125 I 127, 132 consid. 6°.

⁸¹ Cfr. le disposizioni pertinenti dei codici di procedura penale di BL, BS, BE, FR, SG, ZH e nella legge sulla polizia di VD nonché della LFIM per i testimoni professionali (RS 312.8) e della LAV per i testimoni vittime di un reato (RS 312.5).

⁸² FF 2007 6327; si prevede che entri in vigore il 1° gennaio 2011.

I diritti di protezione procedurale, come quelli in parte attualmente già previsti dal diritto svizzero o già introdotti nel CPP svizzero, sono una componente importante della protezione dei testimoni. Essi tuttavia sono insufficienti se ad esempio l'imputato, in base al contenuto della deposizione, è in grado di riconoscere chi sia il testimone o ha potuto scoprirne l'identità in altro modo.

Dal punto di vista del procedimento penale, va altresì osservato come, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, la deposizione anonima di un testimone non possa contribuire in via esclusiva o decisiva al giudizio di colpevolezza⁸³. Il Tribunale federale si esprime effettivamente in modo critico su questa prassi che ha fatto sì che i testimoni anonimi venissero ammessi solamente in procedimenti in cui alla fine risultavano superflui ai fini dell'acquisizione delle prove, ma rimane ancora da definire se e in quali circostanze una deposizione testimoniale resa anonima, che effettivamente costituisce l'unico presupposto o un presupposto decisivo ai fini della condanna, sia sufficiente per un giudizio di colpevolezza⁸⁴.

Per garantire una protezione efficace e nel contempo un efficiente perseguimento penale, nel caso di incombenti intimidazioni o atti di vendetta nei confronti della persona chiamata a testimoniare o di una persona a lei prossima, possono spesso dimostrarsi idonee solo misure di protezione extraprocedurale (misure al di fuori degli atti procedurali veri e propri e anche successive alla conclusione del procedimento) in modo che la persona mantenga la propria deposizione.

Le misure **extraprocedurali** di protezione dei testimoni mirano alla protezione delle persone esposte a pericoli al di fuori del procedimento vero e proprio, ossia sia durante il suo svolgimento sia dopo la sua conclusione. A differenza dei diritti di protezione procedurale, queste misure non tangono i diritti di parte e di difesa degli imputati. Quali esempi si possono citare la consulenza sul modo di comportarsi, la messa a disposizione di strumenti ausiliari quali un nuovo numero di cellulare o un numero di emergenza, la protezione personale e la sistemazione temporanea in un luogo sicuro. Può trattarsi anche di misure specifiche come il blocco dei dati, la creazione di un'identità fittizia, il trasferimento in un luogo di domicilio nuovo, un nuovo posto di lavoro e la garanzia del sostentamento. Un programma di protezione dei testimoni è costituito da questo tipo di misure, concordate in base alle esigenze del caso dalle autorità e dalla persona protetta.

Le misure di protezione procedurale ed extraprocedurale possono essere complementari. Un testimone che ha una nuova identità rilascia la sua deposizione in tribunale usando l'identità vecchia, tuttavia deve avere la possibilità di rifiutarsi di rilasciare dichiarazioni in merito al nuovo nome, al domicilio e al luogo di lavoro. Per non dover fornire tali indicazioni si può ricorrere alla protezione procedurale dei testimoni oppure avvalersi della facoltà di non rispondere perché si è minacciati, sempre che esistano norme che lo prevedono.

⁸³ La condanna può basarsi su deposizioni di testimoni rese anonime ma esse non possono aver contribuito in modo esclusivo o decisivo (*solely or to a decisive extent*) alla condanna, cfr. le sentenze Doorson, Recueil CourEDH 1996-II p. 446, 69; van Mechelen, Recueil CourEDH 1997-VII p. 2426 [=RUDH 1997 p. 209]; Krasniki del 28.2.2006, 76.

⁸⁴ Cfr. DTF 133 I 33, discusso in ZBJV 2008, 811 seg. e SJZ 103 2007 411 seg. nonché la discussione su quanto statuito in DTF 132 I 127 in ZBJV 2007, 712 e segg.

2.1.3

Delimitazione dalla normativa relativa ai pentiti

Bisogna distinguere la nozione di protezione dei testimoni dalla normativa prevista per i pentiti che trae origine dal sistema giuridico anglo-americano. Quest'ultima non persegue lo scopo di proteggere i testimoni, bensì mira esclusivamente a facilitare la ricerca della verità e costituisce una vera e propria regolamentazione della commisurazione della pena. In effetti, si tenta di convincere degli imputati a deporre contro altri imputati, garantendo loro l'impunità o altri vantaggi procedurali. Le misure di protezione dei testimoni diventano tuttavia una premessa indispensabile della normativa relativa ai pentiti e della deposizione, se i testimoni si espongono al pericolo di atti di vendetta⁸⁵. L'introduzione di una normativa relativa ai pentiti che preveda una loro possibile impunità, è stata esaminata nell'ambito dell'unificazione della procedura penale svizzera. Essa è stata tuttavia respinta a causa di forti dubbi circa la compatibilità con i principi dello Stato di diritto e perché nella prassi giuridica svizzera non se ne è constatata una necessità concreta⁸⁶. Bisogna considerare che il diritto vigente prevede già degli incentivi alla collaborazione. Infatti, secondo l'articolo 260^{ter} CP, il giudice può attenuare la pena se l'autore di un reato si sforza d'impedire la prosecuzione dell'attività di un'organizzazione⁸⁷. Inoltre, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, la cooperazione di un imputato in generale comporta un attenuamento della pena. Come nella normativa relativa ai pentiti, l'incentivo dell'attenuamento della pena produce effetti solo in combinazione con misure di protezione extraprocedurale, vale a dire unicamente se lo Stato è in grado di offrire anche una protezione adeguata al testimone che collaborando si espone a dei pericoli.

2.2

Situazione di partenza

2.2.1

Situazione giuridica

Nell'ambito del diritto penale civile non vi sono né a livello federale né a livello cantonale norme giuridiche che disciplinino in modo specifico ed esaustivo le condizioni e l'applicazione di misure di protezione extraprocedurale o di veri e propri programmi di protezione dei testimoni.

⁸⁵ In Europa hanno introdotto una normativa relativa ai pentiti la Germania e l'Italia. La Germania l'ha abrogata nel 1999 perché non ha dato i risultati sperati e perché è stata applicata molto raramente. Nel 2007 il Governo federale ha tuttavia deciso di reintrodurre una norma di commisurazione della pena concepita come una normativa sui pentiti: se gli autori di reati contribuiscono a chiarire o impedire reati, i giudici dovranno attenuare la pena o non pronunciarne alcuna. La normativa prevede delle limitazioni in casi particolarmente gravi, come l'omicidio, per i quali l'ergastolo è l'unica pena ipotizzabile. In tale ambito, la pena per un pentito può essere comunque ridotta a dieci anni. È inoltre possibile l'impunità, in casi speciali e a condizioni complesse. Essa è ammessa solo nei casi in cui l'ergastolo non sia neppure teoricamente ipotizzabile e in cui l'autore del reato, nel caso concreto, senza attenuazione della pena, non meriterebbe una condanna superiore ai tre anni. Secondo il disegno di legge, il giudice è libero di decidere di negare un'attenuazione della pena qualora la colpa del pentito sia particolarmente grave, cfr. comunicato stampa del Ministero federale della giustizia tedesco del 16 maggio 2007, disponibile sul sito Internet www.bmj.de.

⁸⁶ Cfr. «De 29 à l'unité», Concept d'un code de procédure pénale fédéral, Rapport de la Commission d'experts, DFJP, juin 2001, pagg. 53 segg.

⁸⁷ In Austria un disciplinamento simile è designato come «oleine Kronzeugenregelung», cfr. art. 41a del codice penale austriaco.

L'applicazione di misure di protezione extraprocedurale si basa perciò sul mandato generale dei Cantoni, secondo cui i loro corpi di polizia devono prevenire i pericoli immediati per la vita e l'integrità fisica dei cittadini. Tale compito è formulato in maniera generale tra quelli elencati nelle leggi cantonali sulla polizia. Inoltre, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, in virtù dell'articolo 10 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101) e dell'articolo 2 della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU RS 0.101), l'obbligo di testimoniare in giudizio implica l'obbligo dello Stato di proteggere le persone che sono esposte a pericoli a causa della loro deposizione⁸⁸.

Attualmente la legge federale del 20 giugno 2003 sull'inchiesta mascherata (LFIM, RS 312.8) contiene una norma che mira concretamente alla protezione dei testimoni minacciati, poiché prevede l'adozione di misure di protezione per gli agenti infiltrati, ossia per testimoni professionali. Infatti, secondo l'articolo 9 capoverso 1 LFIM, gli agenti infiltrati hanno diritto alla migliore protezione possibile in caso di pericolo per la vita o l'integrità fisica⁸⁹. Tale diritto viene ulteriormente concretizzato nell'ordinanza sull'inchiesta mascherata (OFIM, RS 312.81, art. 12 e 13).

Inoltre, per i testimoni di casi di tratta di esseri umani, nella legge federale sugli stranieri, entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (LStr RS 142.20), è stata creata una premessa importante per l'adozione di un'ulteriore misura di protezione: per la regolamentazione del soggiorno di questa categoria di testimoni si può prescindere dalle condizioni di ammissione normalmente necessarie (art. 30 cpv. 1 lett. e LStr).

Nell'ambito extraprocedurale, la legge federale del 4 ottobre 1991 concernente l'aiuto alle vittime di reati (LAV, RS 312.5) obbliga inoltre i Cantoni a istituire dei consultori. La persona che a causa del reato è stata direttamente lesa nella sua integrità fisica, sessuale o psichica (vittima), ha diritto ad assistenza medica, psicologica, sociale, materiale e giuridica (art. 2 e 14 cpv. 1 LAV). In caso di necessità, i consultori possono ad esempio procurare alla vittima o ai suoi familiari un alloggio d'emergenza (p. es. in un centro d'accoglienza per donne quando le vittime hanno subito atti di violenza). Inoltre le vittime hanno diritto a un indennizzo e a una riparazione morale (art. 19 e segg. LAV).⁹⁰ Bisogna tuttavia considerare che la LAV si applica soltanto a titolo sussidiario, vale a dire che le prestazioni di aiuto alle vittime sono accordate definitivamente soltanto se l'autore del reato o un'altra persona o istituzione debitrice non versa prestazioni o versa prestazioni insufficienti (art. 4 cpv. 1 LAV). Inoltre, un testimone non è necessariamente una vittima ai sensi della LAV.

Nel Codice di procedura penale svizzero del 5 ottobre 2007⁹¹ si rinuncia espressamente a disciplinare la protezione extraprocedurale dei testimoni. Ai sensi dell'articolo 156 del Codice di procedura penale, di concezione puramente dichiarativa, la Confederazione e i Cantoni possono prevedere misure di protezione delle persone al di fuori di un procedimento. Per accenni, anche il Codice di procedura penale contiene tuttavia norme concepite per accordare protezione alle varie cate-

⁸⁸ Cfr. DTF 1A.32/1999 del 13.9.1999, pubblicata in: Europäische Grundrechte.

⁸⁹ Con l'entrata in vigore del Codice di procedura penale federale del 05 ottobre 2007 (CPP, FF 2007 6327) il 1° gennaio 2011 la LFIM sarà abrogata. Le disposizioni menzionate non sono state integrate nel CPP.

⁹⁰ Anche gli art. 34-44 LAV (versione sottoposta a revisione) saranno integrati nel CPP. La LAV rivista è entrata in vigore il 1.1.2009.

⁹¹ CPP, FF 2007 6327.

rie di testimoni al termine di un procedimento. La garanzia dell'anonimato per una persona da proteggere perdura, infatti, anche dopo il procedimento penale; le sue generalità non sono rese note nel procedimento e la sua vera identità non risulta neppure negli atti.

2.2.2 Prassi

In mancanza di norme giuridiche specifiche per la protezione extraprocedurale dei testimoni, in Svizzera attualmente non vi sono programmi veri e propri di protezione dei testimoni. In base a richieste pervenute dall'estero, in Svizzera sono già state trasferite delle persone provenienti da altri Paesi e a livello cantonale sono noti casi in cui, grazie alla collaborazione di vari servizi, persone esposte a pericoli sono state sistemate temporaneamente oppure, con un nuovo nome, per un periodo prolungato in un altro Cantone⁹². Si tratta tuttavia di casi isolati che si basano sui compiti generali di protezione che competono allo Stato. Non si può pertanto parlare di una protezione dei testimoni istituzionalizzata.

Nella prassi la mancanza di una normativa specifica che disciplina la protezione extraprocedurale dei testimoni comporta le incertezze giuridiche e i problemi esposti qui di seguito.

Mancanza di attribuzione concreta dei compiti: le misure di protezione dei testimoni hanno uno status particolare, in quanto servono a prevenire pericoli, ma vanno al di là dell'incarico in materia di sicurezza della polizia. All'estero, in seno ai corpi di polizia sono stati istituiti dei servizi specializzati per la protezione dei testimoni⁹³. Tuttavia, se non si istituzionalizza la protezione extraprocedurale dei testimoni e non si definiscono i relativi poteri non si possono creare servizi di questo genere e nemmeno le conoscenze specifiche necessarie. Ciò vale a maggior ragione a livello federale anche per la Polizia giudiziaria federale (PGF), responsabile del perseguimento delle forme gravi di criminalità, che attualmente non dispone di un incarico di polizia di sicurezza comparabile a quello previsto dal diritto cantonale di polizia.

In parte, poca chiarezza circa le competenze territoriali: nel caso delle misure di protezione dei testimoni si tratta di misure di polizia volte a prevenire un pericolo, che tuttavia sono strettamente collegate a un procedimento penale. La questione della competenza territoriale per l'esecuzione delle misure di protezione extraprocedurale dei testimoni dà sempre adito a discussioni, perché manca una base legale (non è sempre chiaro se spetta all'autorità del luogo del foro o a quella del luogo di domicilio della persona da proteggere occuparsi della protezione).

Mancanza di norme specifiche che sanciscono competenze e obblighi: per adottare misure di protezione specifiche, quali il blocco dei dati presso servizi pubblici e privati o il rilascio e l'allestimento di documenti fittizi per persone in pericolo, sono necessarie basi legali sufficientemente concrete.

⁹² La figlia della persona condannata per l'assassinio dell'insegnante di San Gallo ha p. es. ricevuto una nuova identità (cfr. il quotidiano St. Galler Tagblatt del 25 aprile 2001, «Ei-ne neue Heimat und ein neuer Name»).

⁹³ Cfr. Germania, Austria, Italia, Belgio, Paesi Bassi, Canada, Stati Uniti ecc.

Senza queste basi legali i servizi pubblici e privati non possono essere obbligati a cooperare. In mancanza di un'istituzionalizzazione anche le possibilità di adottare misure di protezione meno estese (p. es. consulenza sul modo di comportarsi, protezione di persone o di edifici, sistemazione in un luogo sicuro) non possono oltrepassare certi limiti a causa della scarsità di risorse.

Coordinamento nazionale difficile: per raggiungere l'obiettivo è necessario che i servizi coinvolti agiscano in modo coordinato e strutturato, in particolare anche a causa delle dimensioni ridotte della Svizzera e delle sue strutture federaliste. Una stretta collaborazione tra le autorità di giustizia e polizia della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, ma anche con altre istituzioni o uffici pubblici (p. es. autorità degli stranieri, servizi sociali e specializzati) riveste un ruolo importante ai fini della protezione dei testimoni. La mancanza di norme sulla competenza e sulle responsabilità rende più difficoltosa la cooperazione tra i servizi coinvolti.

Coordinamento internazionale difficile: una stretta cooperazione internazionale è importante, poiché in casi di pericolo estremo la Svizzera è troppo piccola per garantire da sola la sicurezza del testimone. Se necessario, le persone che hanno bisogno di protezione potrebbero essere trasferite all'estero temporaneamente o per un periodo più lungo. La mancanza di basi legali e di un servizio incaricato specificatamente dei compiti di protezione dei testimoni rende più difficile o impossibile⁹⁴ la cooperazione internazionale.

2.2.3 Conseguenze delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione per la protezione dei testimoni

2.2.3.1 Trattamento dei dati da parte dell'amministrazione

Per prevenire le minacce, la persona da proteggere va innanzitutto separata dall'ambiente in cui vive al momento e trasferita altrove. L'obiettivo è di isolarla in modo assoluto, così che chi la minaccia non possa avvicinarla. Se il trasferimento non costituisce una misura provvisoria ma la persona deve stabilirsi definitivamente altrove, essa deve essere integrata nella vita quotidiana e quindi anche nel sistema sociale e amministrativo.

In condizioni normali, una persona deve presentarsi presso una serie di uffici pubblici e privati. A livello comunale, vanno notificati al controllo abitanti l'arrivo e la partenza e ha luogo l'iscrizione nel registro fiscale. A seconda della specifica situazione personale e anche delle esigenze del soggetto da proteggere, sono necessari altri contatti con le autorità, ad esempio con l'ufficio AVS-AI o quello per l'assistenza sociale. Eventuali variazioni nello stato civile vanno comunicate all'ufficio competente, un nuovo permesso di condurre va richiesto all'ufficio cantonale della circolazione stradale, il prolungamento di un permesso di soggiorno presso l'Ufficio cantonale degli stranieri ecc.

⁹⁴ La cooperazione internazionale si basa sul principio della reciprocità. Molti Paesi però, a causa della complessità della materia riguardante la protezione dei testimoni, affidano i propri testimoni solo a Paesi che dispongono di un servizio di protezione dei testimoni, dotato della relativa esperienza e delle conoscenze necessarie.

Oggi i dati trattati in tutti questi processi sono per lo più rilevati elettronicamente e sempre più spesso vengono anche collegati online. L'utilizzo delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione è certamente vantaggioso ai fini di una gestione efficiente, economica e utile ai cittadini dell'attività amministrativa, ma non agevola la protezione di una persona minacciata. Gli esempi di sviluppi recenti, riportati di seguito, chiariscono quanto sarà difficile in futuro assegnare a una persona un nuovo domicilio in Svizzera senza cambiarne il nome e gli altri dati che consentono di identificarla, in modo che chi la minaccia non possa più rintracciarla facendo ricerche presso le autorità, con o senza autorizzazione.

- **Armonizzazione dei registri**

Oggi i registri di persone a livello comunale, cantonale e federale attribuiscono numeri personali individualmente e non in modo coordinato. Il 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la legge federale sull'armonizzazione dei registri degli abitanti e di altri registri ufficiali di persone (legge sull'armonizzazione dei registri, LarRa; RS 431.02), che mira anche a semplificare lo scambio di dati regolamentato per legge tra i registri ufficiali di persone della Confederazione e dei Cantoni. L'articolo 2 capoverso 1 della legge prevede inoltre che il nuovo numero di assicurato, che sostituirà l'attuale numero AVS, sia inserito come caratteristica univoca nei registri di persone indicati dalla LarRa a livello federale, cantonale e comunale (cfr. sotto). In questo modo si semplificano i processi di comunicazione dei dati tra i registri ufficiali di persone.

- **Numero AVS come caratteristica d'identificazione**

A partire dal 1° luglio 2008, gli organi esecutivi del primo pilastro (AVS, AI e regime delle indennità di perdita di guadagno IPG) utilizzano il nuovo numero AVS a 13 cifre. Il nuovo numero di assicurato AVS è stato introdotto per evitare conti doppi o tripli nel campo dell'assicurazione sociale. Esso è totalmente anonimo, assegnato in modo univoco a una persona, viene attribuito il prima possibile e non cambia per tutta la vita. Il nuovo numero viene utilizzato, oltre che dall'AVS e dall'AI, anche da altre assicurazioni sociali e organizzazioni (p. es. le casse malati per l'emissione della tessera d'assicurato, cfr. più avanti).

- **Nuova tessera d'assicurato**

Col progetto e-health si mira ad agevolare l'interconnessione elettronica degli operatori del settore sanitario. La caratteristica fondamentale è la nuova tessera d'assicurato. Gli assicurati devono esibire la tessera per ricevere prestazioni negli studi medici, negli ospedali e nelle farmacie e ottenerne il rimborso da parte delle casse malati. L'ordinanza sulla tessera d'assicurato per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (OTeA) stabilisce che il nuovo numero di assicurato AVS sia stampato come informazione visibile sulla tessera e sia memorizzato elettronicamente nel microprocessore. L'emissione della tessera d'assicurato da parte delle casse malati è prevista per il 1° gennaio 2010.

- **Infostar**

Infostar è il nuovo registro dello stato civile completamente informatizzato per tutto il territorio svizzero. In Infostar sono registrati tutti i cittadini svizzeri e anche gli stranieri a partire dal momento in cui si verifica un evento rilevante ai fini dell'iscrizione nel registro (matrimonio, nascita di un figlio ecc.). L'interconnessione e la condivisione dei dati in Infostar significano che i dati, una volta conclusa formalmente la registrazione, sono immediatamente consul-

tabili, senza ulteriori verifiche, dagli ufficiali di stato civile di tutta la Svizzera e, se autorizzate, da altre autorità. Attualmente il registro è collegato, ad esempio, con il Sistema svizzero d'informazione sui documenti d'identità ISA e la Cassa svizzera di compensazione (il numero di assicurato AVS viene aggiunto direttamente alla registrazione Infostar nel caso di nuove registrazioni). Sono in programma ulteriori interfacce (p. es. con RIPOL, i registri di controllo degli abitanti e con SIMIC).

Le esperienze maturate all'estero nel campo della protezione dei testimoni hanno mostrato come l'organo incaricato della protezione sia sempre un passo indietro rispetto agli sviluppi tecnologici e che, in casi di grave pericolo, è insufficiente limitarsi a disporre il blocco della comunicazione dei dati. Il Servizio di protezione dei testimoni, che deve assicurare che non si possa risalire dal luogo di residenza precedente a quello nuovo o comunque all'identità nuova da quella originale, non può mai essere del tutto certo su dove vadano a finire i dati e cosa succeda quando si notifica una variazione a un'autorità. Per questo all'estero le autorità ricorrono sempre di più al mezzo dell'identità fittizia: è infatti possibile impedire che una persona venga facilmente rintracciata da chi la minaccia solo se non vi sono più correlazioni con il suo nome precedente e le caratteristiche d'identificazione originali.

2.2.3.2 Conseguenze di Internet

I motori di ricerca trattano dati personali e quindi entrano nella sfera privata degli utenti di Internet, sia quando eseguono le ricerche sia quando ne forniscono i risultati.

Dal punto di vista della protezione dei testimoni, esistono sostanzialmente due diversi tipi di problemi dovuti ai motori di ricerca. Il primo concerne il raggruppamento di informazioni che si trovano su pagine Internet diverse e indipendenti le une dalle altre e che, attraverso il motore di ricerca, sono rese accessibili all'utente visualizzando le corrispondenze. Il secondo è riconducibile al fatto che i motori di ricerca raccolgono, mediante la registrazione degli indirizzi IP, tutte le informazioni sulle ricerche effettuate, sui risultati e sulle corrispondenze consultate dall'utente e possono stilare, trattare e sfruttare dei profili personali di chi effettua le ricerche⁹⁵.

Non appena in Internet sono disponibili dei dati su una determinata persona, li si può rintracciare con estrema facilità mediante i motori di ricerca, che consentono di raggruppare anche informazioni disseminate qua e là e di consultarle in modo centralizzato. Alla luce di queste premesse, gli utenti di Internet devono valutare con grande attenzione quali informazioni personali pubblicare su Internet. La disponibilità di dati in Internet però non dipende solo dall'interessato e concerne anche attività che non sono di natura privata. Sempre più spesso, in Internet vengono pubblicate informazioni di uffici pubblici e privati senza che l'interessato ne sia immediatamente consapevole. È possibile risalire rapidamente, in modo diretto o indiretto, all'attuale domicilio di una persona. In determinati casi l'interessato può intervenire e richiedere la cancellazione dei dati (p. es. da Swisscom Directories), ma vi sono anche casi in cui ciò è impossibile a posteriori oppure risulterebbe estremamente

⁹⁵ Cfr. gli articoli, i discorsi e le raccomandazioni sulla homepage dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, p. es. Verräterische Datenspuren, pubblicato in: Natürlich, n. 2, 2003.

oneroso (p. es. battesimo con i nomi di tutti i partecipanti pubblicati online da una parrocchia).

Per quanto concerne le esigenze della protezione dei testimoni, il rischio di rivelare non intenzionalmente un'informazione in Internet può essere ridotto di molto se una persona gravemente minacciata non usa più il proprio nome precedente.

2.3 La nuova normativa proposta

Con l'avamprogetto si intendono porre le basi per svolgere programmi di protezione dei testimoni e creare le norme su compiti e competenze necessari ai servizi che operano nell'ambito della protezione dei testimoni, introducendo così la sicurezza giuridica.

Se si considera il contenuto, la materia potrebbe essere integrata come compito di polizia di sicurezza e al contempo di supporto alle indagini nella programmata nuova legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (nel secondo titolo concernente i compiti di polizia di sicurezza). Tuttavia, poiché la protezione extraprocedurale dei testimoni costituisce una materia di regolamentazione autonoma e compiuta, funzionale anche all'applicazione del diritto internazionale, e dato che il suo campo di applicazione concerne le persone che collaborano nel quadro di un procedimento penale della Confederazione o dei Cantoni, l'avamprogetto è stato elaborato come testo a se stante. Inoltre, in vari interventi parlamentari e anche con una petizione è stata ripetutamente invocata una ratifica quanto più rapida possibile della Convenzione del Consiglio d'Europa⁹⁶.

Dopo aver valutato i risultati di entrambe le consultazioni, il Consiglio federale potrà decidere in via definitiva se la protezione extraprocedurale dei testimoni debba essere integrata nella legge federale sui compiti della Confederazione in materia di polizia (più precisamente nel capitolo 2 concernente i compiti di polizia di sicurezza) o debba essere inviata alle Camere federali come legge speciale autonoma.

La nuova normativa affronta i seguenti punti principali:

- Oggetto e campo d'applicazione (capitolo 1)

Conformemente all'avamprogetto, coloro che possono beneficiare di un programma di protezione dei testimoni sono persone che, a causa della loro deposizione o della loro disponibilità a deporre su reati gravi a livello federale o cantonale, possono essere esposte a una grave minaccia per la vita e l'integrità fisica oppure a un altro grave pregiudizio se senza le informazioni che forniscono il perseguimento penale sarebbe molto più difficoltoso.

Tale definizione precisa va considerata nell'ottica del principio della proporzionalità: l'importanza di una deposizione deve giustificare il dispendio e i costi di un programma di protezione e in particolare anche le limitazioni, in parte considerevoli, a cui la persona interessata sarà soggetta per il resto della sua vita. Se una persona non viene inserita in un programma di protezione dei testimoni della Confederazione, e, malgrado abbia rinunciato a deporre, è comunque minacciata, subentrano, come finora, le competenze cantonali a tutela delle persone minacciate, conformemente alla sovranità cantonale in materia di polizia. In questo caso l'avamprogetto prevede tuttavia che i Cantoni possano ri-

⁹⁶ Cfr. sopra n. 1.1.4.

volgersi di volta in volta al servizio specializzato federale (cfr. più avanti) per ottenere consulenza e sostegno.

- Procedura per l'ammissione nel programma di protezione dei testimoni e sua conclusione, compresi i criteri di ammissione (capitolo 2)

La richiesta e la concessione della protezione dei testimoni, la relativa decisione e la conclusione sono disciplinate in modo specifico. L'avamprogetto attribuisce la facoltà di decidere sull'ammissione in un programma di protezione dei testimoni al direttore dell'Ufficio federale di polizia. È essenziale il consenso del testimone, che viene inserito nel programma solo dopo aver sottoscritto un accordo. Per il resto si applicano le disposizioni della legge sulla procedura amministrativa⁹⁷.

- Cooperazione con servizi pubblici e con privati (capitolo 2)

Si tratta di introdurre norme su autorizzazioni e obblighi, a sostegno del Servizio di protezione dei testimoni, in particolare:

- blocco della comunicazione di dati e comunicazione di tentativi fatti per rintracciare e spiare una persona;
- possibilità di creare un'identità temporanea fittizia. A tal fine si devono poter creare documenti e dati veri col nuovo nome;
- aspetti concernenti il diritto di soggiorno;
- protezione dei testimoni nel quadro dell'esecuzione delle pene e in relazione ad altre misure privative della libertà.

- Diritti e doveri della persona da proteggere e disciplinamento della sua raggiungibilità nelle relazioni giuridiche (capitolo 2)

Non è consentito pregiudicare la posizione giuridica di terzi, come i creditori privati e pubblici, a causa delle misure di protezione dei testimoni. D'altra parte, anche la persona protetta deve poter far valere le proprie pretese senza che ciò metta a rischio la sua protezione. All'estero, i Servizi di protezione dei testimoni svolgono in quest'ambito un'importante funzione di mediazione. L'avamprogetto contiene norme sulla raggiungibilità della persona da proteggere nelle relazioni giuridiche e per l'esercizio delle sue pretese.

Per quanto concerne le prestazioni fornite alla persona da proteggere (p. es. per il suo sostentamento fino alla ripresa di un'attività lucrativa), vale il principio secondo cui, la persona non deve essere posta in condizioni migliori rispetto a prima dell'inserimento nel programma. La legge disciplina lo scopo e la misura di tali prestazioni.

- Creazione di un Servizio di protezione dei testimoni e disciplinamento dei suoi compiti e delle sue competenze (capitolo 3)

L'avamprogetto attribuisce la competenza di svolgere i programmi di protezione per testimoni di procedimenti federali, cantonali e esteri a un Servizio centrale di protezione dei testimoni. Si tratta dell'unica soluzione idonea alla luce del numero relativamente contenuto di casi di protezione di testimoni, della necessaria collaborazione intercantonale e spesso anche internazionale, come pure

⁹⁷ PA, RS 172.021.

dell'auspicabile efficienza e professionalità delle persone incaricate della protezione.

Il disegno disciplina i compiti e le competenze del Servizio di protezione dei testimoni. Per prevenire le minacce, quando iniziano le misure di protezione, la persona da proteggere di norma viene isolata dall'ambiente in cui vive al momento e trasferita altrove con un'identità fittizia. Le misure necessarie sono funzionali sia alla sua stabilizzazione psichica sia a un isolamento assoluto. Di regola esse sono dispendiose e complesse e consistono, ad esempio, nella consulenza sul modo di comportarsi, nell'assistenza psicologica, nella garanzia temporanea del sostentamento, nella ricerca di un posto di lavoro, nell'assistenza ai figli e nella sorveglianza.

- Svolgimento e finanziamento della cooperazione con l'estero (capitolo 4)

La cooperazione internazionale per una sistemazione all'estero dei testimoni, secondo il principio della reciprocità, assume una particolare rilevanza alla luce delle dimensioni ridotte della Svizzera. L'avamprogetto definisce la procedura e anche l'assunzione dei costi applicabile nel quadro di un singolo accordo con l'estero.

- Obblighi di tutela del segreto e punibilità (capitolo 5)

Le misure adottate devono essere sottoposte alla tutela del segreto. Il testimone deve essere tenuto alla riservatezza su tutte le misure e i fatti riconducibili alla protezione dei testimoni. Tale obbligo deve perdurare anche dopo la fine del programma di protezione dei testimoni.

- Disciplinamento della vigilanza (capitolo 6)

Una caratteristica specifica ed essenziale della protezione dei testimoni è l'esigenza di tutelare il segreto per riuscire a garantire la sicurezza dei testimoni inseriti nel programma. Di tale interesse va tenuto conto nello svolgimento dell'attività di controllo e di vigilanza sia parlamentare sia interna all'amministrazione. L'avamprogetto sancisce espressamente l'obbligo di presentare rapporti su determinati punti fondamentali dell'attività di protezione dei testimoni al capo del DFGP.

- Disciplinamento del finanziamento dei programmi di protezione dei testimoni, in particolare ripartizione tra Confederazione e Cantoni (capitolo 8)

Le spese di sostentamento delle persone da proteggere e le spese correnti per misure particolari di protezione dei testimoni durante programmi di protezione dei testimoni ai sensi della presente legge sono a carico della Confederazione o del Cantone responsabile del procedimento penale. I Cantoni devono partecipare adeguatamente alla creazione e alla gestione del Servizio di protezione dei testimoni.

2.4 Lavori preparatori

2.4.1 Rapporto del Consiglio federale «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata»

Nel suo postulato del 21 febbraio 2005 «Lotta più efficace contro il terrorismo e la criminalità organizzata» (05.3006)⁹⁸, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio degli Stati ha criticato fra l'altro il fatto che di principio i testimoni in Svizzera sono protetti solo fino alla sentenza, senza che sia prevista un'ulteriore protezione. Di conseguenza, il Consiglio federale ha esaminato l'ambito della protezione extraprocedurale dei testimoni e ha concluso che tale protezione assume nella pratica una grande rilevanza mentre il diritto vigente offre basi giuridiche insufficienti ai fini del suo espletamento⁹⁹. Ha perciò incaricato il DFGP di elaborare proposte sulla protezione extraprocedurale dei testimoni da applicare nel diritto federale¹⁰⁰.

2.4.2 Consultazione preliminare in merito alla Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani e alla scelta del modello di protezione extraprocedurale dei testimoni

Poiché le misure di protezione extraprocedurale dei testimoni interessano direttamente la competenza cantonale, nel 2007 è stata commissionata una perizia all'Ufficio federale di giustizia sull'ammissibilità di una regolamentazione per tutta la Confederazione. Secondo la perizia una soluzione federale sotto forma di un disciplinamento unitario per i procedimenti penali cantonali e federali è conforme al diritto costituzionale se la protezione extraprocedurale dei testimoni assume dimensioni tali da far apparire indispensabile un coordinamento coinvolgendo la Confederazione¹⁰¹. Su richiesta del DFGP, alla fine del 2007 la CDCGP (Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia) e la CDOS (Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali) hanno verificato se i Cantoni fossero favorevoli a una ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa chiedendo loro inoltre come si potesse formulare un'eventuale regolamentazione della protezione dei testimoni. Ai Cantoni è stato proposto un modello di disciplinamenti separati per Confederazione e Cantoni, con la possibilità di un concordato tra i Cantoni, e un modello di una regolamentazione per tutta la Confederazione, in base al quale la competenza nell'ambito della protezione dei testimoni sarebbe affidata alle autorità federali, per consentire di svolgere in Svizzera, specialmente a causa delle sue dimensioni ridotte, un lavoro coordinato, unitario e orientato alla cooperazione internazionale.

Dalla consultazione risulta innanzitutto che i Cantoni sono chiaramente favorevoli alla sottoscrizione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani e che inoltre prediligono il modello federale, secondo il quale la Confederazione dovrebbe disciplinare ed eseguire misure specifiche di protezione

⁹⁸ FF 2006 5223, di seguito denominato "Rapporto sul postulato CPS".

⁹⁹ FF 2006 5223, 5255, cfr. in merito il n. 2.2.2 del presente rapporto.

¹⁰⁰ FF 2006 5223, 5257.

¹⁰¹ DFGP, Ufficio federale di giustizia, Aussergerichtlicher Zeugenschutz, VPB 2007, pagg. 336–351 (di seguito: perizia UFG), cfr. le osservazioni in merito al n. 6.1.2.

extraprocedurale dei testimoni in modo unitario per i procedimenti federali e quelli cantonali¹⁰².

2.5 Diritto comparato

Non esiste un accordo multilaterale che disciplini il trasferimento del domicilio di testimoni e la cooperazione internazionale in materia di protezione dei testimoni in generale. Per contro, a livello internazionale esistono numerose raccomandazioni non vincolanti e rapporti sulla creazione dei presupposti a livello amministrativo e giuridico per lo svolgimento di programmi di protezione dei testimoni.

2.5.1 Aspetti generali

Le prime norme e pratiche in materia di protezione extraprocedurale dei testimoni in Europa risalgono a meno di vent'anni fa (Italia, 1991, per i collaboratori di giustizia, i cosiddetti pentiti). Lo sviluppo di programmi di polizia per la protezione dei testimoni in Europa è scaturita, come era accaduto anche prima negli Stati Uniti, dal rafforzamento del perseguimento penale della criminalità organizzata. In seguito alla constatazione che i reati commessi dalle organizzazioni criminali sono difficilmente dimostrabili senza l'aiuto di testimoni e informatori in grado di fornire informazioni dirette, all'estero sono state adottate ampie misure di protezione e introdotte strutture specifiche, vale a dire servizi speciali, per l'adempimento dei compiti di protezione¹⁰³. I rapporti sulla situazione e le statistiche annuali, ad esempio quelle della Germania, confermano l'efficacia della protezione dei testimoni nel perseguimento penale della criminalità organizzata e del terrorismo. Oggi la maggior parte degli Stati dell'UE, tra cui anche Paesi simili alla Svizzera per dimensioni e numero di abitanti, svolgono programmi di protezione dei testimoni¹⁰⁴. In alcuni Paesi, i programmi di protezione dei testimoni sono disciplinati da leggi speciali, in altri no. Determinati Paesi ritengono che la protezione dei testimoni sia innanzitutto un compito della polizia¹⁰⁵, mentre altri attribuiscono un ruolo fondamentale al potere giudiziario e ai ministeri¹⁰⁶. In alcuni Paesi esiste un unico programma nazionale di protezione dei testimoni mentre altri, soprattutto di grandi dimensioni, dispongono di vari programmi a livello regionale. La misura più incisiva, quella dell'identità fittizia, esiste nella maggioranza dei Paesi che svolgono programmi di protezione dei testimoni. Alcuni di essi consentono di cambiare identità in modo che l'individuo

¹⁰² Documento della CCDPG del 9 aprile 2008.

¹⁰³ Cfr. ONU, Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, 2008, pag. 93; Buggisch Walter, Zeugenbedrohung und Zeugenschutz in Deutschland und den USA, Berlino 2001, 303, e i dati sui singoli Paesi nella perizia Bekämpfung von Terrorismus und organisiertem Verbrechen del 16.12.2005, dell'Istituto svizzero di diritto comparato parere 05-161.

¹⁰⁴ p. es.: Germania, Francia, Italia, Austria, Spagna, Belgio, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Inghilterra, Norvegia, Svezia.

¹⁰⁵ Le decisioni spettano al Servizio di protezione dei testimoni o al capo della polizia nei seguenti Paesi: Germania, Austria, Francia, Scozia, Inghilterra, Norvegia, Polonia, Lituania, Slovacchia, Australia e Canada.

¹⁰⁶ Nei Paesi Bassi decide il Board of Procurator Generals, in Belgio e Italia una commissione speciale.

precedente non esista più. In altri Stati la nuova identità costituisce un'identità fittizia temporanea e l'interessato conserva l'identità originale¹⁰⁷.

Nella pratica, i Paesi si scambiano a livello informale esperienze concernenti il disciplinamento della protezione dei testimoni e si orientano ai principi elaborati da Europol e dal Consiglio d'Europa¹⁰⁸. A prescindere dalle differenze tra i sistemi giuridici e gli elementi di base della struttura amministrativa degli Stati membri di tali organizzazioni, vi sono delle analogie nelle regolamentazioni della protezione dei testimoni, introdotte negli ultimi anni¹⁰⁹:

1. il programma di protezione dei testimoni è incentrato su un numero relativamente contenuto di testimoni chiave, disposti a collaborare con gli organi di perseguimento penale¹¹⁰;
2. come mezzo estremo di garanzia della sicurezza, si adottano le misure di trasferimento del domicilio e dell'identità fittizia. I criteri applicati per adottare una tale misura sono la tipologia del reato, l'entità della minaccia, l'idoneità del testimone e il suo consenso a collaborare rispettando le condizioni¹¹¹.

2.5.2 ONU

Non esiste una normativa ONU a se stante, vincolante o meno, che tratti unicamente la protezione dei testimoni. Tuttavia negli ultimi anni, nelle Convenzioni delle Nazioni Unite, si tende a fare riferimento alla protezione dei testimoni (p. es. nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale UNTOC, 2001¹¹² e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione UNCAC, 2003)¹¹³. Nelle convenzioni si sollecitano gli Stati firmatari ad adottare, in conformità con l'ordinamento giuridico nazionale e nei limiti delle loro possibilità, misure idonee per proteggere efficacemente i testimoni che depongono su reati penali contemplati dalle Convenzioni. Per aiutare gli Stati membri dell'ONU ad attuare la convenzione, l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la Droga e il Crimine (UNODC) nel 2005 ha cominciato a elaborare delle linee guida sulla protezione dei testimoni. A tal fine sono stati consultati oltre 60 Stati membri e organizzazioni internazionali come Europol, Eurojust, la Corte penale internazionale, il Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, Interpol, il SECI, ossia il Centro regionale per l'Europa sudorientale, la

¹⁰⁷ p. es. in Germania e in Austria.

¹⁰⁸ Cfr. n. 2.5.4 e 2.5.5.

¹⁰⁹ Documento di lavoro della Commissione incaricata di verificare la fattibilità di una normativa UE in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, COM(2007)693 del 13.11.2007, p. 9. Anche l'ONU, nel rapporto del 2008, ha constatato le analogie in relazione ai punti citati, malgrado le differenze geografiche, a livello di sistema giuridico e di sviluppo sociale ed economico, cfr. ONU, Good practices, pagg. 93 e segg.

¹¹⁰ La maggioranza dei testimoni sono coinvolti nel reato e sono pronti a collaborare con la giustizia e a passare dall'altra parte.

¹¹¹ La gravità della minaccia e del reato costituiscono per l'ONU i criteri principali di ammissione. A essi si affianca l'importanza della deposizione del testimone ai fini del procedimento, il suo consenso e la sua idoneità dal punto di vista psichico, mentale e medico cfr. ONU, Good Practices, cap. X.D. Admission criteria, p. 95.

¹¹² Art. 24: protezione dei testimoni.

¹¹³ Art. 32: protezione dei testimoni, dei periti e delle parti lese.

Sierra Leone Special Court, UNAFEI¹¹⁴ e UNICRI¹¹⁵. Nel gennaio del 2008, a Vienna, sono state infine varate le «Good Practices for the Protection of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime», che tracciano un quadro esaustivo delle misure esistenti per la protezione dei testimoni e propongono opzioni pratiche per adeguare e integrare la protezione dei testimoni nel sistema giuridico, svolgere le operazioni e tenere conto delle speciali condizioni sociali, politiche ed economiche degli Stati membri dell'ONU.

Nelle Good Practices, l'ONU raccomanda che le leggi sanciscano perlomeno le possibili misure di protezione, i criteri di ammissione nel programma, il procedimento da applicare, l'autorità necessaria per mettere in pratica il programma, le ragioni che comportano la fine del programma, i diritti e i doveri delle parti e la riservatezza dei processi.¹¹⁶

Dato che per trasferire i testimoni all'estero occorre la cooperazione internazionale, l'ONU raccomanda, per promuovere gli scambi, un'armonizzazione delle basi legali e procedimenti semplificati di ammissione.

2.5.3 Tribunali penali internazionali

Il diritto penale internazionale non fornisce alcuna definizione di testimone e non indica quanta protezione un testimone possa attendersi di ricevere nel quadro di un procedimento penale. L'esperienza maturata nell'ambito dei procedimenti penali dinanzi a tribunali internazionali come il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) o la Corte penale internazionale (ICC) ha tuttavia mostrato che è attribuita particolare attenzione alla protezione delle persone minacciate le cui dichiarazioni sono di interesse pubblico. La sicurezza dei testimoni prima, durante e dopo un procedimento penale figura tra le priorità dei tribunali penali internazionali. Per garantire tale sicurezza, i tribunali concludono, anche con degli Stati, cosiddetti accordi di rilocalizzazione. Si tratta solitamente di convenzioni quadro in cui gli Stati interessati si impegnano a esaminare nel singolo caso la possibilità di accogliere testimoni minacciati e le loro famiglie secondo determinate modalità. Tali accordi stabiliscono anche un numero massimo di persone che lo Stato è di principio disposto ad accogliere, lasciandogli tuttavia la possibilità di rifiutarsi se lo ritiene necessario. Maggiore è il numero di accordi di rilocalizzazione conclusi con gli Stati, più è facile trovare una soluzione adeguata nel singolo caso. Tale compito è dunque ripartito più equamente e offre ai testimoni la maggiore protezione possibile. L'esistenza di strutture istituzionalizzate di protezione dei testimoni non è una condizione per accogliere testimoni ma è considerato un vantaggio.

In tale contesto, i tribunali penali internazionali hanno chiesto anche alla Svizzera se è disposta a concludere accordi di rilocalizzazione. Le Commissioni della politica estera delle due Camere saranno informate in caso di conclusione di un accordo confidenziale¹¹⁷.

¹¹⁴ The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders.

¹¹⁵ The United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute.

¹¹⁶ ONU, Good Practices, cap. V.B., pag. 44.

¹¹⁷ Cfr. la risposta del Consiglio federale del 21.9.2007 al postulato Somaruga, 07.3329, Protezione dei testimoni e dei familiari delle persone che hanno collaborato con la giustizia penale internazionale.

2.5.4

UE

2.5.4.1

Aspetti generali

Gli strumenti vigenti dell'UE, ossia la Risoluzione relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale (1995)¹¹⁸ e la Risoluzione relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale (1996)¹¹⁹, non sono giuridicamente vincolanti e il loro campo di applicazione risulta limitato dal fatto che si concentrano unicamente sull'ambito della criminalità organizzata. Negli atti giuridici vincolanti, come la Decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo¹²⁰ e la Decisione quadro del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹²¹, prevedono, fra l'altro, la possibilità di una riduzione della pena in cambio di informazioni, come pure il diritto della vittima di essere protetta¹²².

Nel 2007, la Commissione UE ha verificato la fattibilità di una normativa UE in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, giungendo tra l'altro alle seguenti conclusioni¹²³:

- le grandi differenze tra le legislazioni in materia penale degli Stati membri pregiudicano l'efficacia della cooperazione nella lotta alle organizzazioni mafiose, spesso molto sofisticate;
- la cooperazione transfrontaliera per la protezione dei testimoni è particolarmente difficoltosa con i Paesi che non dispongono di strumenti legislativi e/o di strutture amministrative apposite e neppure di programmi di protezione, pur svolgendo attività di questo tipo nei loro territori e per i loro cittadini;
- sempre più spesso, Paesi che hanno difficoltà pratiche dovute alle loro caratteristiche geografiche (territorio di dimensioni ridotte) o demografiche (forte densità di popolazione) e Paesi particolarmente colpiti dalle organizzazioni criminali, sono costretti a trasferire le persone protette in altre località all'estero.

Secondo la Commissione è certamente possibile introdurre a livello dell'UE un sistema armonizzato di protezione dei testimoni, basato su standard minimi unitari e vincolanti, che tengano conto degli strumenti giuridici e delle prassi esistenti. Tuttavia, poiché la protezione dei testimoni è un settore complesso, caratterizzato da una serie di aspetti sensibili e complicati (p. es. specialmente nell'ambito dell'identità fittizia), sono necessari altri studi per trovare soluzioni accettabili per una cooperazione europea finalizzata alla protezione dei testimoni. Occorre inoltre valutare attentamente gli strumenti più recenti, ad esempio la biometria, che incidono sulla protezione dei testimoni.

2.5.4.2

Aspetti particolari concernenti Europol

Europol (Ufficio **e**uropeo di **p**olizia) è l'autorità europea di polizia con sede all'Aia. Si tratta di un'agenzia indipendente dell'Unione europea, che opera nell'ambito

¹¹⁸ GU C 327 del 7.12.1995, pag. 5.

¹¹⁹ GU C 10 dell'11.1.1997, pag. 1.

¹²⁰ GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3, art. 6.

¹²¹ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1, art. 8.

¹²² COM (2007) 693 del 13.11.2007.

¹²³ COM (2007) 693 del 13.11.2007, pagg. 6 e seg.

della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Europol ha il compito di coordinare il lavoro delle autorità nazionali di polizia europee nel campo della criminalità organizzata internazionale e di favorire lo scambio di informazioni tra le autorità di polizia nazionali.

Nel 2000 è stata creata una rete europea di collegamento coordinata da Europol che, seppur senza un mandato vero e proprio, riunisce su base volontaria i capi delle unità specializzate nella protezione dei testimoni. Col passare degli anni la rete è diventata una struttura professionale di dimensione mondiale, attiva in tutti i continenti¹²⁴. Le sue riunioni fungono da piattaforma per scambiare informazioni e definire orientamenti, ma non contemplano attività operative¹²⁵.

Sulla base delle discussioni in seno alla rete Europol sono stati redatte e distribuite due Linee guida dell'UE. Il primo documento (Basic principles of European Union police cooperation in the field of Witness Protection) tratta i principi fondamentali della cooperazione di polizia dell'Unione europea nel settore della protezione dei testimoni e riguarda principalmente il trasferimento internazionale dei testimoni. Il secondo (Common Criteria for taking a witness into a Protection Programme) definisce i criteri comuni per inserire un testimone in un programma di protezione, ossia l'insieme dei criteri applicabili affinché un testimone benefici di un programma di protezione.

2.5.5 Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa si occupa della problematica della protezione dei testimoni sin dalla metà degli anni Novanta e ha anche espresso delle raccomandazioni in merito: nelle raccomandazioni del Comitato dei Ministri del 10 settembre 1997 sull'intimidazione dei testimoni e i diritti alla difesa¹²⁶ e del 20 aprile 2005 sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia¹²⁷, si fa riferimento a una serie di situazioni diverse, in cui i testimoni possono avere bisogno di protezione. Le raccomandazioni comprendono definizioni, principi per l'attività di protezione dei testimoni e criteri sull'ammissione di persone nei programmi di protezione dei testimoni.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha, dal canto suo, fornito un contributo importante per quanto concerne le misure di protezione procedurali, in particolare nella sentenza sull'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (diritto a un processo equo). Vanno inoltre citate una serie di ulteriori raccomandazioni del Consiglio d'Europa¹²⁸, che contengono disposizioni di protezione pertinenti.

¹²⁴ La rete consta dei capi delle unità specializzate nella protezione dei testimoni e/o dei referenti nazionali dei 27 Paesi dell'UE, di 10 Paesi europei non appartenenti all'UE, di 7 osservatori di Paesi extraeuropei e di 12 organizzazioni internazionali attive nel settore.

¹²⁵ COM (2007) 693 del 13.11.2007, pagg. 6 e segg.

¹²⁶ Recommendation No. R (97) 13 of the Committee of Ministers to Member States concerning Intimidation of Witnesses and the Rights of the Defence.

¹²⁷ Recommendation Rec (2005) 9 of the Committee of Ministers to member states on the protection of witnesses and collaborators of justice and explanatory memorandum, Strasburgo, 2005.

¹²⁸ Raccomandazione Rec (2001) 11 relativa ai principi guida per la lotta al crimine organizzato; Raccomandazione 1325 (1997) concernente la tratta delle donne e la prostituzione forzata negli Stati membri del Consiglio d'Europa; Raccomandazione R (2000) 11 sulla lotta contro la tratta di esseri umani ai fini di sfruttamento sessuale; convenzione penale sulla corruzione (n.: 173 del 27.1.1999.).

2.5.6 Singoli Paesi

2.5.6.1 Germania

L'Ufficio federale anticrimine (Bundeskriminalamt), che fa parte del Ministero federale degli interni (Bundesinnenministerium) è di principio responsabile della protezione dei testimoni e dei loro familiari nel quadro delle procedure di indagine nazionali, ai sensi degli articoli 6 e 26 della legge federale sull'Ufficio federale anticrimine (Bundeskriminalamtgesetz)¹²⁹. Per il resto, la protezione dei testimoni compete ai Länder (regioni), ai sensi delle clausole generali sulla prevenzione dei pericoli sancite nelle leggi in materia di polizia.

La legge federale sull'armonizzazione della protezione dei testimoni minacciati (Bundesgesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen, ZSHG) dell'11 dicembre 2001 attribuisce alle autorità federali e alle regioni competenze e obblighi speciali in materia di protezione dei testimoni¹³⁰. Il campo di applicazione è limitato alle persone senza le cui indicazioni, nell'ambito di un procedimento penale sarebbe impossibile o molto più difficile accertare i fatti o individuare il luogo di domicilio dell'imputato. La ZSHG statuisce che, previo il loro consenso, i testimoni vanno protetti se, a causa della disponibilità a deporre, la loro vita e integrità fisica, salute, libertà o i valori patrimoniali sostanziali sono in pericolo e se risultano idonei per le misure di protezione dei testimoni.

L'articolo 5 ZSHG autorizza gli uffici pubblici e i privati a produrre, su richiesta dei servizi di protezione dei testimoni delle autorità federali o regionali, documenti fittizi destinati alla persona protetta o agli impiegati del servizio, come pure a effettuare le relative iscrizioni nei registri. Non si possono invece effettuare modifiche nel registro di stato civile, che in Germania non è stato ancora centralizzato. Per scopi precisi, si possono tuttavia produrre estratti del registro modificati. Per prevenire le minacce, la persona da proteggere va solitamente separata dall'ambiente in cui vive al momento e trasferita altrove, con un'identità fittizia. Altre misure di protezione nel quadro del programma sono, ad esempio, la consulenza sul modo di comportarsi, l'assistenza psicologica, la garanzia temporanea del sostentamento, la ricerca di un posto di lavoro, l'assistenza ai figli e la sorveglianza¹³¹. Spetta al direttore del servizio di protezione dei testimoni decidere in merito all'inserimento di una persona nel programma di protezione e alle misure necessarie ai sensi della ZSHG¹³².

2.5.6.2 Austria

Nel 1998, in Austria è stato istituito un ufficio nazionale per la protezione dei testimoni (Zeugenschutzbüro). Si tratta di un ufficio centrale del Ministero federale degli

¹²⁹ Legge sull'Ufficio anticrimine federale e la collaborazione tra Federazione e Länder per questioni di polizia giudiziaria (Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, BKAG) del 7 luglio 1997 (BGBl. I p. 1650).

¹³⁰ Legge sull'armonizzazione della protezione di testimoni minacciati (Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen, ZSHG) dell'11 dicembre 2001 (BGBl. I 3510).

¹³¹ Cfr. le spiegazioni sulla legge tedesca ZSHG.

¹³² Altri Paesi in cui la polizia (servizio per la protezione dei testimoni o capo della polizia) ha competenza decisionale, sono, p. es.: Austria, Francia, Inghilterra, Scozia, Norvegia, Polonia, Lituania, Slovacchia, Australia e Canada.

interni (Bundesministerium des Inneren, BMI) e fa parte dell'Ufficio federale anti-crimine (Bundeskriminalamt) e più precisamente della Sezione dei servizi di assistenza della polizia giudiziaria (Abteilung Kriminalpolizeiliche Assistenzdienste)¹³³. L'Austria non dispone di una legge specifica in materia di protezione dei testimoni. L'attività dell'ufficio è legittimata dal compito di protezione delle persone che possono fornire informazioni su un attacco pericoloso o un'organizzazione criminale e che quindi sono in particolare pericolo. Tale compito è sancito dall'articolo 22 capoverso 1 numero 5 della legge austriaca sulla polizia di sicurezza (Sicherheitspolizeigesetz, SPG)¹³⁴, e prevede, in via eccezionale, la possibilità di una riduzione della pena ai sensi dell'articolo 41a del Codice penale austriaco¹³⁵ per persone che collaborano con le autorità di perseguimento penale nel campo della criminalità organizzata.

Nella pratica, l'ammissione nel programma di protezione dei testimoni del Ministero federale degli interni è possibile se vi sono motivi per ritenere che una persona che, con indicazioni utili, contribuisca o abbia contribuito a far luce su reati, soprattutto nell'ambito della criminalità organizzata, sia esposta al rischio di attacchi pericolosi per la sua vita, salute, libertà, identità o della rovina della sua esistenza economica¹³⁶. Un'altra condizione è l'attendibilità e l'idoneità della persona da proteggere, che deve essere in grado di comprendere gli obblighi relativi alla sicurezza e di agire di conseguenza. Il responsabile del servizio di protezione dei testimoni può disporre le necessarie misure di protezione. La persona da proteggere e gli impiegati dell'ufficio possono essere provvisti di un'identità fittizia. L'obbligo delle autorità di rilasciare documenti su richiesta del Ministero degli interni è sancito dall'articolo 54a della legge sulla polizia di sicurezza (SPG).

Le persone che non sono ammesse nel programma di protezione del Ministero degli interni vanno protette, in caso di bisogno, dalle polizie dei Länder (regioni).

2.5.6.3 Italia

L'Italia è stato il primo Paese europeo a disciplinare la protezione dei testimoni. La prima legge, numero 82/1991, entrata in vigore il 15 marzo 1991, prevedeva particolari misure di protezione per i collaboratori di giustizia (una nuova identità, il trasferimento, il sostegno finanziario e il sostegno alla reintegrazione sociale). Le misure speciali di protezione sono possibili per i coimputati che collaborano e i testimoni le cui deposizioni sono utilizzate ai fini del procedimento penale. La decisione sull'attuazione delle misure di protezione viene presa, su richiesta del pubblico ministero, da una commissione interdisciplinare, che valuta anche il pericolo acuto e

¹³³ Questa sezione comprende anche la sorveglianza, l'inchiesta mascherata, la criminalità informatica e le ricerche; cfr. il sito Internet accessibile al pubblico: http://www.bmi.gv.at/cms/BK/wir_ueber_uns/abteilung_5/Buero_5_4.aspx

¹³⁴ Legge federale sull'organizzazione dell'amministrazione della sicurezza e l'adempimento delle funzioni di polizia di sicurezza (Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei, Sicherheitspolizeigesetz, SPG), BGBl. n. 566/1991.

¹³⁵ Legge federale del 23 gennaio 1974 sulle azioni sanzionate con pene giudiziarie Bundesgesetz über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (codice penale - Strafgesetzbuch, StGB), BGBl. n. 1974/60.

¹³⁶ Cfr. le spiegazioni sulla sottoscrizione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani. 1565 allegati del programma di legislatura XXII, trattati internazionali, p. 21.

grave e l'insufficienza delle misure generiche di protezione che competono alla polizia¹³⁷. Spetta al servizio speciale di protezione dei testimoni del Ministero dell'Interno mettere in atto la protezione.

3 Commenti ai singoli articoli

3.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Con la programmata normativa si crea, a livello federale, un Servizio di protezione dei testimoni, che svolge programmi di protezione dei testimoni per tutelare persone che collaborano per chiarire reati gravi e che per questo motivo sono minacciate. I programmi di protezione dei testimoni costituiscono una forte ingerenza nella vita delle persone coinvolte e sono dispendiosi e costosi. Si dovrà quindi ricorrere alle deposizioni di testimoni in caso di una minaccia grave soltanto quando si tratta di chiarire reati di criminalità grave (cfr. le spiegazioni sugli art. 3 e 6) e se il testimone può contribuire in modo significativo al loro chiarimento.

Se le misure di protezione non avvengono in base alla presente legge, ad esempio perché non sussistono le condizioni definite di seguito, la protezione si basa come finora sulle leggi cantonali sulla prevenzione generale delle minacce o su altre specifiche norme di tutela (p. es. le possibilità di assistenza ai sensi della LAV). Il testimone ha comunque il diritto, a cui può appellarsi ai sensi dell'articolo 169 capoverso 3 del Codice di procedura penale, di rifiutarsi di testimoniare, se, a causa della sua deposizione o disponibilità a deporre, è esposto a una grave minaccia per la vita e l'integrità fisica oppure a un altro grave pregiudizio.

Art. 2 Scopo

Un programma di protezione dei testimoni ha lo scopo di proteggere le persone minacciate e le persone a loro prossime ai sensi dell'articolo 3 capoverso 2 durante il periodo in cui perdura la minaccia. Queste persone sono minacciate perché sono o sono state disposte a deporre in un procedimento penale e a collaborare con le autorità di perseguimento penale. La protezione dei testimoni serve quindi a garantire i diritti dello Stato in materia di azione penale poiché lo Stato intende impedire che la persona minacciata si avvalga del proprio diritto di rifiutarsi di testimoniare.

Visto che di regola la persona viene isolata in modo assoluto dall'ambiente in cui conduce la sua vita quotidiana e dev'essere reintegrata in un ambiente geograficamente e socialmente diverso, il programma di protezione dei testimoni ha anche lo scopo di consigliare e sostenere la persona nel disbrigo delle questioni personali e nella salvaguardia dei suoi interessi patrimoniali. Ciò include l'assistenza nei rapporti con le autorità e quando si tratta di far valere le proprie pretese nei confronti di privati o di servizi pubblici (cfr. art. 13 e seg.), l'aiuto nella ricerca di un posto di lavoro o di un appartamento, l'assistenza psicologica o altre forme di aiuto che si

¹³⁷ Under-Secretary of State at the Ministry of the Interior, two judges/prosecutors and five officials and officers.

rivelano necessarie a causa della partecipazione al programma di protezione dei testimoni.

Art. 3 Campo d'applicazione

La legge si applica alle persone che, a causa della loro deposizione o della loro disponibilità a deporre in un procedimento penale federale o cantonale, sono o possono essere esposte a una grave minaccia per la vita e l'integrità fisica oppure a un altro grave pregiudizio e senza le cui indicazioni sarebbe molto più difficoltoso far luce su reati gravi (*cpv. I*).

Sono contemplate dall'avamprogetto le persone minacciate che, nel quadro di procedure investigative relative a casi di criminalità grave, in particolare di criminalità organizzata e di criminalità violenta di stampo terroristico, dispongono di informazioni decisive per l'esito del procedimento (sulla gravità del reato come condizione cfr. l'art. 6). Si tratta di persone per le quali si deve evitare, nell'interesse del perseguimento penale, che si rifiutino di deporre (avvalendosi del diritto al rifiuto di testimoniare o p. es. in quanto persone informate sui fatti, se non sono tenute a testimoniare). A fronte del pericolo che ne risulta, lo Stato deve adottare le misure di protezione necessarie e adeguate.

Come nell'ambito della protezione procedurale dei testimoni¹³⁸, il termine «testimone» non va inteso in senso procedurale stretto ma si estende a tutte le persone che possono fornire informazioni sui fatti o che contribuiscono alla deposizione durante il procedimento e possono quindi influire sul suo andamento¹³⁹. Possono essere vittime di atti di intimidazione e ritorsione i testimoni casuali e i testimoni danneggiati, come pure i testimoni che hanno partecipato al reato, che formalmente sono sentiti come persone informate sui fatti¹⁴⁰. Anche i cosiddetti testimoni professionali quali gli agenti di polizia e gli agenti mascherati che nell'esecuzione del loro lavoro hanno osservato fatti importanti per il procedimento, corrono un rischio più elevato di diventare vittime di ritorsioni. Questo vale anche per le persone coinvolte nel procedimento penale a causa della loro professione e la cui collaborazione può influire sullo sviluppo del procedimento (periti, traduttori). Il mandato istituzionale di protezione da parte dello Stato per prevenire minacce, deve quindi necessariamente comprendere anche queste categorie di persone. Il campo di applicazione non comprende invece, come nel caso della protezione procedurale dei testimoni, né avvocati né giudici.

Oltre alla persona da proteggere ai sensi del capoverso 1, conformemente al *capoverso 2* rientrano nel campo di applicazione della legge anche i familiari o le persone prossime alla persona da proteggere. La ragione dell'estensione a questi individui risiede nel fatto che un testimone o un accusato, disposto a testimoniare mettendo in secondo piano la minaccia per sé, spesso non sarebbe più disponibile a farlo se il pericolo minacciasse una persona a lui prossima. Lo svolgimento di misure di protezione dei testimoni può pertanto coinvolgere, nel caso singolo, anche familiari o persone prossime. Ciò può accadere, ad esempio, quando si sposta il domicilio di un

¹³⁸ Cfr. art. 98a PPM e 149 CPP.

¹³⁹ Il concetto esteso di testimone viene applicato anche dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dai tribunali penali internazionali; cfr. DTF 125 I 127, 132 consid. 6a.

¹⁴⁰ Sulle categorie di testimoni, cfr. anche il messaggio concernente la modifica della procedura penale militare del 22 gennaio 2003, FF 2003 671, 680 e segg.

intero nucleo familiare. Per determinare quanto dev'essere stretto il legame si rimanda all'articolo 168 capoversi 1-3 del Codice di procedura penale, che fornisce un elenco esaustivo delle persone che, a causa del legame con l'accusato, possono rifiutarsi di deporre. Per le stesse persone un testimone è autorizzato a richiedere misure procedurali di protezione se esse sono minacciate (cfr. art. 149 CPP).

Ai sensi del *capoverso* 3, la legge si applica infine alle persone inserite in un programma di protezione dei testimoni di uno Stato estero o di un tribunale penale internazionale e che per motivi di sicurezza sono trasferite in Svizzera. Si applicano le sezioni 4 e 5 del capitolo 2 della presente legge, a meno che un trattato internazionale non contenga disposizioni derogatorie.

3.2 Capitolo 2: Programma di protezione dei testimoni

3.2.1 Sezione 1: Definizione e contenuto

Art. 4 Definizione

Un programma di protezione dei testimoni è un insieme di misure di protezione extraprocedurale dei testimoni, definito in base alle esigenze del caso, con cui s'intende proteggere una persona da tutte le conseguenze pericolose, comprese le intimidazioni, della sua collaborazione in un procedimento penale. Il programma viene allestito mediante una procedura speciale dall'autorità competente e necessita del consenso della persona interessata.

Di norma, le misure di protezione extraprocedurale intervengono se quelle procedurali non bastano, perché il colpevole conosce la persona che testimonia o può facilmente identificarla sulla base della deposizione. Le misure di protezione procedurale, così come sono previsto dal CPP (art. 149 segg.), possono risultare importanti anche nel programma di protezione dei testimoni: se una persona riceve una nuova identità, essa, nel procedimento penale, deve potere mantenere segreti il nome e le indicazioni che consentirebbero di risalire al nuovo luogo di domicilio o di soggiorno. A tal fine, la persona può richiedere la protezione procedurale o far valere il proprio diritto di rifiutarsi di testimoniare (cfr. art. 16).

Art. 5 Contenuto

Le misure extraprocedurali di protezione dei testimoni mirano alla protezione delle persone esposte a pericoli al di fuori del procedimento vero e proprio, ossia prima, durante e dopo il procedimento. Tali misure comprendono la consulenza sul modo di comportarsi, la messa a disposizione di strumenti ausiliari quali un nuovo numero di cellulare o un sistema d'allarme, la protezione personale, l'assistenza in caso di trasferimento e del blocco della comunicazione di dati, la sistemazione temporanea in un luogo sicuro, l'aiuto per cambiare legalmente il nome (art. 30 CC), la creazione temporanea di un'identità fittizia ecc. Per illustrare di cosa si tratta, la disposizione elenca le misure essenziali.

Art. 6 Richiesta dell'autorità responsabile del procedimento

La richiesta di ammissione in un programma di protezione dei testimoni è presentata dall'autorità responsabile del procedimento, di norma d'intesa con l'autorità di polizia inquirente (*cpv.* 1). Nella maggioranza dei casi, la protezione dei testimoni diventa rilevante già prima della procedura dibattimentale o della procedura di ricorso, per cui il richiedente è quasi sempre il ministero pubblico competente. Se questi non prende l'iniziativa, la persona che depone o il suo difensore deve fare domanda al ministero pubblico, che è tenuto ad analizzare i pro e i contro e quindi annunciare per la protezione, rimanendo neutrale, sia i testimoni a carico sia quelli a discarico. Qualora il ministero pubblico rifiuti di presentare la richiesta, la persona interessata può opporsi a tale decisione utilizzando gli usuali mezzi di ricorso o i rimedi giuridici previsti nel quadro del processo penale. Nella pratica, sarà importante che la polizia e il ministero pubblico non facciano delle promesse alla persona da proteggere.

La richiesta va motivata e deve illustrare in particolare la gravità del reato, l'importanza della deposizione per il procedimento penale e la situazione di minaccia (*cpv.* 2). L'inserimento in un programma di protezione dei testimoni ai sensi della presente legge presuppone che senza la deposizione della persona da proteggere non si possa far luce sui fatti né scoprire gli accusati o che ciò risulti molto più difficoltoso (cfr. art. 3, campo d'applicazione). L'autorità responsabile del procedimento deve spiegare tutto ciò nella propria richiesta. Per la richiesta è decisiva l'importanza della deposizione. Anche se successivamente la deposizione della persona, durante il procedimento, perde d'importanza a causa di altre prove, la persona può richiedere protezione ai sensi della presente legge se è ancora minacciata. Si rinuncia a indicare un elenco esaustivo di possibili reati che presuppongono la possibilità di svolgere programmi di protezione dei testimoni. Di principio lo svolgimento di un programma di protezione dei testimoni deve infatti essere ipotizzabile per tutti i crimini e i delitti e la decisione va presa nel rispetto dei principi della proporzionalità e della sussidiarietà.

Una limitazione risulta tuttavia necessaria in quanto l'ammissione in un programma di protezione dei testimoni va consentita solo per crimini e delitti di una certa gravità (cfr. art. 1, oggetto), in particolare reati di stampo terroristico, criminalità organizzata e forme gravi di criminalità di altro tipo, in cui vi sia un forte interesse pubblico e privato al chiarimento dei reati commessi.

La valutazione della situazione di minaccia, contenuta nella richiesta, servirà da base al Servizio di protezione dei testimoni per quantificare l'entità della minaccia. Esso può procedere a ulteriori verifiche. La richiesta e la corrispondenza pertinente non sono parte integrante degli atti del procedimento penale (*cpv.* 3). In questo modo si intende impedire che l'imputato giunga a conoscenza di informazioni che mettano ancora di più in pericolo la persona disposta a deporre.

Se la situazione di minaccia cambia, se subentrano nuove circostanze di pericolo o se esse non sussistono più, il Servizio di protezione dei testimoni dev'esserne informato tempestivamente e spontaneamente.

Il Consiglio federale disciplina i dettagli della richiesta e della corrispondenza (cpv. 4).

Art. 7 Esame della richiesta da parte del Servizio di protezione dei testimoni

Prima di decidere sull'ammissione in un programma di protezione dei testimoni, il Servizio di protezione dei testimoni esegue una procedura d'esame dettagliata, durante la quale esamina in particolare l'idoneità della persona da proteggere e gli altri criteri di cui all'articolo 8 (cpv. 1). La verifica dell'idoneità si compone di varie fasi (colloquio, compilazione di un questionario, valutazione psicologica) e dev'essere svolta coinvolgendo dei periti o delle persone appositamente istruite. In particolare, va chiarita anche la situazione finanziaria di una persona (capacità di essere autosufficiente, debiti ecc.).

Nel quadro di tali colloqui, è indispensabile che il Servizio di protezione dei testimoni informi in modo chiaro la persona da proteggere sulle possibilità, sui limiti e sulle condizioni della protezione. Alla persona da proteggere si spiega entro quale ambito la protezione sia possibile e quale collaborazione e quali limitazioni ciò comporti, anche da parte della persona da proteggere (p. es. interrompere contatti precedenti, non compiere reati ecc.).

Art. 8 Decisione dell'Ufficio federale di polizia

La decisione sull'ammissione in un programma di protezione dei testimoni viene presa dal direttore dell'Ufficio federale di polizia su proposta del Servizio di protezione dei testimoni, che decide sulla base dei risultati della procedura di verifica, eseguita applicando i dovuti criteri (cpv. 1).

Ai sensi del *capoverso 2*, quando si decide in merito all'ammissione in un programma di protezione dei testimoni, occorre considerare soprattutto:

- a. la rilevanza della minaccia: il presupposto per disporre misure protettive è la probabilità che il diretto interessato o i suoi familiari siano esposti a un grave pericolo per la vita e l'integrità fisica oppure a un altro grave pregiudizio. Costituiscono possibili tipologie di minaccia le minacce verbali, le minacce scritte come quelle di morte, gli attacchi violenti e i maltrattamenti, la minaccia contro i familiari, l'invio di oggetti di carattere simbolico ecc. Il pericolo non si determina in modo astratto ma vi devono essere indizi concreti che inducano a ritenere probabili dei danni per i beni giuridici indicati. In ogni singolo caso occorre eseguire un'analisi della minaccia.
- b. Idoneità della persona: la persona dev'essere idonea per lo svolgimento di misure di protezione dei testimoni. Tale idoneità non è data ad esempio se una persona da proteggere non è disposta a collaborare alle misure di protezione e a seguire le istruzioni, se fornisce indicazioni false, se non mantiene le promesse, se non è disposta a mantenere il segreto o se compie reati. Di solito il Servizio di protezione dei testimoni deve incaricare dei periti di valutare l'idoneità.
- c. L'esistenza di precedenti penali o di altre circostanze che potrebbero costituire un rischio per la sicurezza pubblica se la persona fosse ammessa in un programma di protezione dei testimoni: di per sé, un precedente comportamento criminale non impedisce l'ammissione di una persona nel program-

ma. Tuttavia bisogna verificare nel singolo caso se il comportamento in questione può costituire un motivo d'impedimento per l'ammissione in un programma di protezione dei testimoni. In generale, si impedisce un possibile abuso del ruolo di testimone protetto provvedendo affinché il Servizio di protezione dei testimoni segua da vicino il testimone (p. es. nella scelta del nuovo posto di lavoro).

- d. Carenza di misure di prevenzione generale delle minacce adottate dai Cantoni o di misure di protezione procedurale dei testimoni ai sensi degli articoli 149-151 CPP: prima di adottare le misure di protezione dei testimoni, spesso radicali e dispendiose, nel quadro di un programma di protezione dei testimoni conforme alla presente legge, vanno sfruttate le altre eventuali possibilità.

In particolare, si deve rinunciare ad avvalersi della deposizione se essa non ha una rilevanza determinante ai fini del procedimento penale.

Secondo il *capoverso* 3, la decisione del Servizio di protezione dei testimoni costituisce una decisione ai sensi dell'articolo 5 PA e va motivata. Le disposizioni formali sono rette dalla PA. Per proteggere la persona interessata, questi atti non sono parte degli atti del procedimento penale (cfr. art. 6).

Art. 9 Approvazione e inizio del programma di protezione dei testimoni

Per l'ammissione nel programma di protezione dei testimoni è necessario il consenso della persona da proteggere o del suo rappresentante legale. Il requisito del consenso rispecchia chiaramente l'inammissibilità di misure di protezione ai sensi della presente legge che siano contrarie alla volontà della persona da proteggere. Il testimone dev'essere pronto a collaborare attivamente alle misure adottate e a contribuire alla loro riuscita. Il testimone può comunque decidere di terminare in qualsiasi momento e volontariamente il programma di protezione dei testimoni e le misure connesse.

Il consenso presuppone che la persona da proteggere sia informata sul decorso del programma di protezione dei testimoni, sui suoi diritti e obblighi (p. es. non commettere altri reati) nonché sulle conseguenze della loro violazione. Acconsentendo all'ammissione, la persona da proteggere conferma di essere stata informata ai sensi del *capoverso* 1 della presente disposizione.

3.2.3 Sezione 3: Fine del programma di protezione dei testimoni e sua continuazione dopo la conclusione di un procedimento penale

Art. 10 Fine

Il *capoverso* 1 della disposizione sancisce i presupposti per porre fine al programma di protezione dei testimoni. Oltre al caso in cui la minaccia non sussiste più, il programma di protezione dei testimoni può essere terminato in caso di una grave violazione dell'accordo e quindi delle condizioni in esso contenute. Comportano ad esempio la fine del programma ai sensi della *lettera b* un comportamento criminale durante la misura di protezione o la ripresa dei contatti con l'ambiente criminale.

È possibile porre fine al programma di protezione dei testimoni prima della conclusione passata in giudicato del procedimento penale soltanto dopo aver consultato il ministero pubblico competente (*cpv.* 2). Durante un procedimento pendente, le decisioni in materia di protezione dei testimoni sono infatti fondamentali ai fini dell'andamento del procedimento, di cui è responsabile il ministero pubblico. Prima della conclusione passata in giudicato del procedimento penale, è quindi necessario cooperare strettamente con il ministero pubblico.

Se, dopo la fine del programma di protezione dei testimoni, sussiste ancora una necessità di protezione ai sensi della presente legge, le misure sono rette dalle disposizioni di protezione generale dalle minacce la cui applicazione spetta alla polizia del Cantone competente.

Secondo il *capoverso* 3, si deve porre fine al programma di protezione dei testimoni se la persona da proteggere lo chiede espressamente. L'uscita dal programma non deve avvenire però in base a un'esitazione temporanea ma solo dopo un'approfondita e dettagliata informazione sulle conseguenze e dopo un periodo di riflessione. Il Consiglio federale disciplina i dettagli della procedura di un'uscita volontaria dal programma e anche di una sua cessazione ai sensi del *capoverso* 1.

Art. 11 Continuazione dopo la conclusione del procedimento penale

Le misure di protezione dei testimoni sono mantenute dopo la fine del procedimento penale, se persiste la situazione di minaccia e se l'interessato acconsente a proseguire la partecipazione al programma di protezione dei testimoni.

3.2.4 Sezione 4: Diritti e obblighi della persona da proteggere

Art. 12 Pretese di terzi nei confronti della persona da proteggere

Le misure di protezione dei testimoni non devono ledere la posizione giuridica di terzi. Occorre salvaguardare il diritto di terzi, come ad esempio un creditore privato ma anche l'ufficio di tassazione, di avanzare le loro legittime pretese. Il Servizio di protezione dei testimoni deve fare in modo che le misure di protezione dei testimoni non rendano irraggiungibile la persona da proteggere nelle relazioni giuridiche.

Prima di concedere protezione a un testimone, il Servizio di protezione dei testimoni deve informarsi sulla situazione giuridica e finanziaria della persona da proteggere. Gli consentono di farlo i poteri in materia di raccolta dei dati che gli sono attribuiti conformemente agli articoli 26 e 27 della legge. L'obbligo di collaborare della persona da proteggere per chiarire e risolvere le pretese di terze persone è inoltre statuito espressamente dal *capoverso* 1 del presente articolo.

Quando qualcuno intende far valere le proprie pretese, il Servizio di protezione dei testimoni può intervenire unicamente per trasmettere informazioni (p. es. nomina di un collaboratore del Servizio di protezione dei testimoni come incaricato delle notifiche). Tuttavia, i creditori di una persona da proteggere non devono né possono ricevere un trattamento migliore a causa della protezione dei testimoni; il Servizio di protezione dei testimoni non deve assolutamente fungere da garante quando qualcuno intende far valere le proprie pretese (*cpv.* 2).

Art. 13 Pretese della persona da proteggere nei confronti di terzi

Il *capoverso 1* precisa che le misure di protezione dei testimoni di cui alla presente legge non toccano le pretese della persona da proteggere nei confronti di terzi, come assicurazioni sociali, assicurazioni private e debitori privati. La concessione dell'aiuto sociale, di prestazioni assicurative o di altro genere (p. es. assegni familiari del datore di lavoro) si basa sui rispettivi requisiti e viene verificata dagli organi competenti.

Se ha ottenuto la relativa procura il Servizio di protezione dei testimoni può intervenire nei confronti di terzi a nome e per conto della persona da proteggere, senza dover necessariamente rivelare che essa è sotto protezione. Le pretese riguardanti prestazioni delle assicurazioni sociali e altre prestazioni possono tuttavia dipendere anche da determinati presupposti concreti che, in determinate circostanze, a causa di un cambiamento del domicilio o del posto di lavoro avvenuto nel quadro della protezione del testimone, non sussistono più. In tal caso le pretese non possono essere fatte valere neppure dai mandatarî. Il *capoverso 2* intende impedire che una persona non possa beneficiare di una prestazione quando i requisiti non sono soddisfatti unicamente a causa delle misure di protezione adottate. In questo caso, il Servizio di protezione dei testimoni deve illustrare e confermare a eventuali fornitori di prestazioni i fatti necessari per verificare se sussistono i requisiti per ottenere le prestazioni di sostegno.

Art. 14 Contributi volontari alle assicurazioni

Gli assicurati che, a causa delle misure di protezione, non possono pagare i contributi assicurativi, ad esempio per l'AVS, subiscono eventualmente una perdita corrispondente delle rendite di vecchiaia. Se a causa delle misure di protezione dei testimoni una persona da proteggere deve interrompere un'occupazione o un'attività sottoposta all'assicurazione obbligatoria oppure se tali misure le impediscono di pagare i regolari contributi alle assicurazioni sociali, essa può chiedere di versare in seguito contributi volontari per il periodo in cui si sono svolte le misure. La richiesta può essere presentata solo entro un anno dalla fine delle misure di protezione dei testimoni.

Art. 15 Prestazioni finanziarie del Servizio di protezione dei testimoni

Di norma, spostare una persona da proteggere dall'ambiente in cui vive significa privarla, almeno temporaneamente, della sua fonte di guadagno. La garanzia del sostentamento rappresenta tuttavia una premessa imprescindibile per la protezione dei testimoni. La persona da proteggere ha bisogno di un sostegno finanziario fino a quando sarà in grado di provvedere con i propri mezzi al proprio sostentamento.

Fintanto che e nella misura in cui la persona da proteggere non sia in grado di attingere a mezzi propri o non siano (ancora) disponibili prestazioni di altri organi ai sensi dell'articolo 13, il *capoverso 1* statuisce la possibilità di un sostegno economico temporaneo da parte del Servizio di protezione dei testimoni. Esso dovrà essere corrisposto nella misura in cui sia necessario per la protezione dei testimoni e per finanziarne il sostentamento. Il testimone ha l'obbligo di collaborare fornendo informazioni sul proprio reddito e patrimonio o sulle sue relazioni familiari; inoltre l'articolo 27 della legge autorizza anche il Servizio di protezione dei testimoni a raccogliere informazioni.

Il sostegno, finalizzato a garantire il sostentamento non deve porre la persona da proteggere in condizioni economiche migliori rispetto a prima dell'ammissione nel programma. In tal modo si evita la possibile accusa di aver ottenuto la deposizione della persona da proteggere offrendole dei benefici illeciti. Di conseguenza, l'ammontare massimo del sostegno si basa sul reddito legale del momento, sugli obblighi di prestare assistenza alla famiglia e sulle esigenze in materia di sicurezza (p. es. se l'appartamento deve essere attrezzato meglio per ragioni di sicurezza). La durata del sostegno è limitata al periodo necessario. Vengono erogate prestazioni destinate ai familiari solo in caso di convivenza permanente o se l'interessato è tenuto a versare prestazioni. Se il testimone si ritrova a dover pagare delle spese che non corrispondono a quanto concordato, dovrà farsene carico.

Qualora il reddito legale della persona da proteggere sia particolarmente alto e conseguentemente lo siano anche i costi di sostentamento, questi non possono essere compensati per ragioni di proporzionalità. In questi casi vengono corrisposte alla persona prestazioni adeguate, che tengono conto delle sue risorse ed equivalgono a uno stipendio svizzero medio nello stesso settore. In assenza di reddito legale del momento, si prendono come riferimento per il limite inferiore del sostegno le aliquote dell'aiuto sociale dell'ultimo luogo di soggiorno (cpv. 2).

Il *capoverso 3* precisa che il Servizio di protezione dei testimoni può esigere il rimborso di prestazioni ottenute da una persona da proteggere in modo disonesto (p. es. fornendo indicazioni scientemente errate sulle proprie condizioni di vita).

Art. 16 Collaborazione nei procedimenti

Nell'ambito di procedimenti giudiziari e amministrativi federali, cantonali e comunali, in cui è coinvolta la persona da proteggere, bisogna garantire che le eventuali nuove generalità con cui essa vive in quel momento, nonché il suo attuale luogo di domicilio non siano rivelati, aggravando la situazione di minaccia. Una persona con una nuova identità rilascia la propria deposizione in tribunale con la vecchia identità ma dev'essere messa in condizione di rifiutarsi di fornire informazioni sul suo nuovo nome o sul luogo di domicilio o di soggiorno. È possibile consentire il rifiuto a fornire tali indicazioni, in presenza delle relative norme, facendo richiesta di protezione procedurale dei testimoni e, laddove tale protezione non basti, avvalendosi del rifiuto di testimoniare a causa di minacce. Le disposizioni pertinenti sono contenute nel CPP che entra in vigore il 1° gennaio 2011 (art. 149 e 169 cpv. 3), come pure nella Procedura penale militare del 23 marzo 1979¹⁴¹. Nei casi in cui la protezione procedurale dei testimoni e i diritti di rifiutarsi di testimoniare sono espressamente disciplinati, si applicano le rispettive disposizioni procedurali. Per gli altri procedimenti, il testimone può appellarsi all'articolo 21 della legge sulla protezione dei testimoni.

Secondo il *capoverso 1*, una persona protetta è quindi autorizzata a fornire indicazioni personali solo con la sua precedente identità, mentre può rifiutarsi, richiamandosi alla protezione dei testimoni, di fornire informazioni che consentano di risalire alle sue attuali generalità nonché al luogo di domicilio o di soggiorno.

In vece del luogo di domicilio o di lavoro va indicato l'indirizzo del Servizio di protezione dei testimoni competente (cpv. 2).

¹⁴¹ RS 322.1

Oggi le informazioni personali sono registrate in una serie di raccolte di dati, sempre più interconnesse tra loro. Spesso le informazioni di queste raccolte di dati sono accessibili a varie autorità, istituzioni e anche a privati. Attraverso le informazioni contenute in queste banche dati è possibile, in determinate circostanze, risalire al luogo di domicilio di una persona da proteggere.

L'elaborazione di dati su vasta scala che avviene nell'economia privata come ad esempio presso le assicurazioni e le banche o nel settore delle telecomunicazioni, comporta anche la possibilità di spiare tali dati. Una protezione dei testimoni efficace presuppone quindi anche il coinvolgimento dei privati, in modo da poterli vincolare alla collaborazione e alla tutela del segreto.

La regolamentazione della cooperazione con i servizi pubblici e i privati non è funzionale solo alla protezione della persona minacciata ma serve anche per aiutare il Servizio di protezione dei testimoni a svolgere il proprio ruolo quando terzi intendono far valere le loro pretese nei confronti della persona da proteggere.

I servizi pubblici comprendono organi amministrativi centrali e decentrati della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (quindi anche enti di diritto pubblico, istituti e fondazioni) come pure organi di diritto privato, con compiti pubblici (p. es. imprese parastatali o società per azioni di diritto speciale come la Swisscom o le FFS).

Art. 17 Blocco della comunicazione di dati

Tale disposizione statuisce il principio secondo cui il Servizio di protezione dei testimoni può ordinare ai servizi pubblici e ai privati di non comunicare dati personali o di trattare conformemente alle sue istruzioni i dati che consentono di risalire all'attuale o al precedente luogo di domicilio (indicando p. es. l'indirizzo del Servizio di protezione dei testimoni). L'obbligo vale solo nella misura in cui sia tecnicamente applicabile (p. es. limitando l'autorizzazione all'accesso a tali dati).

Sono interessati da tale regolamentazione soprattutto le raccolte di dati e i registri pubblici, ad esempio presso i Comuni (controllo abitanti, registro fondiario ecc.), gli uffici cantonali (licenza di circolazione) o gli uffici federali (sistema d'informazione sui documenti d'identità, assicurazioni sociali, esercito ecc.), ma anche le raccolte di dati private.

Art. 18 Comunicazione di domande d'informazione

Secondo questa disposizione, i servizi pubblici e i privati a cui si rivolge il Servizio di protezione dei testimoni, sono tenuti a informarlo senza indugio quando perviene loro una richiesta di informazione su dati bloccati e non bloccati riguardanti la persona protetta (*cpv. 1*). Tale disposizione non comporta tuttavia l'obbligo di predisporre a tal fine misure tecniche speciali.

Se un sistema d'informazione è già in grado di generare verbali delle consultazioni per gli accessi concernenti una determinata persona, essi devono essere consegnati su richiesta al Servizio di protezione dei testimoni (*cpv. 2*).

L'obiettivo di questi obblighi è duplice. Da un lato serve per individuare e impedire tentativi da parte dell'autore della minaccia di spiare, dall'altro consente al Servizio

di protezione dei testimoni di assolvere il proprio ruolo quando terzi intendono far valere le loro pretese nei confronti della persona da proteggere (p. es. quando un creditore cerca la persona).

Per quanto concerne le possibili conseguenze se non si comunicano le informazioni, il Servizio di protezione dei testimoni verifica in ogni singolo caso, d'intesa con il servizio a cui è stata inviata la richiesta, se comunicare i dati o quale misura adottare.

Art. 19 Creazione di una nuova identità temporanea

La creazione di una nuova identità fittizia efficace si dimostra spesso imprescindibile ai fini di una protezione dei testimoni altrettanto efficace. Per questo occorrono anche documenti con generalità fittizie. La persona da proteggere deve essere provvista di documenti e prove che le consentano di vivere la vita che ha assunto per non essere scoperta. In questa procedura di isolamento vanno coinvolte anche le raccolte di dati e i registri rilevanti per l'identità fittizia. Per raggiungere tale scopo, i servizi pubblici devono essere obbligati ad allestire o alterare documenti su richiesta del Servizio di protezione dei testimoni e a trattare i dati modificati, vale a dire registrare la persona con la sua nuova identità. Anche i servizi privati sono obbligati a soddisfare la richiesta del Servizio di protezione dei testimoni perché anche nel settore privato si rilasciano documenti, certificati, lettere di conferma e altri documenti simili. Una protezione efficace dei testimoni presuppone quindi il coinvolgimento dei servizi privati.

L'obbligo a collaborare si riferisce solo ai documenti già ottenuti da una persona con il nome precedente. Per quanto riguarda l'uso dei documenti nelle relazioni giuridiche, è importante che alla persona non siano attribuite qualifiche che non ha effettivamente acquisito.

Ai sensi del *capoverso 2*, per creare una nuova identità temporanea bisogna tenere conto degli interessi pubblici o privati degni di protezione. In questo modo viene sancito chiaramente che la protezione dei testimoni non si situa, senza limitazioni e in modo acritico, al di sopra di eventuali interessi pubblici o privati che vi si oppongono. Una parte considerevole delle persone protette saranno persone con precedenti penali. Inoltre è probabile che esistano delle registrazioni nel registro esecuzioni o in registri analoghi. La disposizione si ricollega all'articolo 8 capoverso 1 lettera c, secondo cui, in presenza di interessi fortemente contrari, si può rifiutare a priori l'ammissione in un programma di protezione dei testimoni.

Il *capoverso 3* statuisce che dopo la fine del programma di protezione dei testimoni i dati registrati con la nuova identità devono essere riuniti con quelli riguardanti l'identità originale e poi cancellati. Ciò presuppone un intervento manuale, in collaborazione con i servizi interessati e il ritiro dei documenti rilasciati. Il Servizio di protezione dei testimoni provvede al ritiro e alla distruzione dei documenti usati.

In determinate circostanze è possibile che una persona che ha vissuto per anni con un nuovo nome e che è conosciuta con quest'ultimo, desideri mantenere il nome temporaneo dopo la fine del programma di protezione dei testimoni. In tal caso può richiedere il cambiamento del nome conformemente all'articolo 30 del Codice civile. Secondo l'articolo 30 del Codice civile, il governo del Cantone di domicilio può, per motivi gravi, concedere a una persona il cambiamento del proprio nome. Di norma tale motivo sussiste nel caso dei programmi di protezione dei testimoni. Il

cambiamento del nome viene iscritto, come avviene del resto normalmente, nel registro di stato civile.

Può risultare inoltre necessario dotare di una nuova identità temporanea anche i collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni (p. es. per poter affittare un appartamento per la sistemazione temporanea della persona da proteggere). Se le autorità che si occupano della protezione dei testimoni rivelassero che lavorano per conto dell'Ufficio federale di polizia, ciò potrebbe attirare l'attenzione di terzi e accrescere quindi inutilmente il rischio per la persona da proteggere o per le autorità. La possibilità per i dipendenti del Servizio di protezione dei testimoni, sancita nel *capoverso 4*, di operare utilizzando nomi fittizi è importante anche ai fini della loro protezione personale. Infatti, il collaboratore corre dei rischi dovuti alle informazioni di cui è a conoscenza perché le persone oggetto del perseguimento penale cercano di risalire ai testimoni esercitando pressione su chi li protegge. Inoltre, nel caso in cui un testimone esca dal programma di protezione dei testimoni per propria colpa, è meglio che non conosca le vere generalità di chi lo ha protetto.

Art. 20 Consultazione per disciplinare il soggiorno di stranieri

Se è prevista la revoca di un permesso di soggiorno di un testimone inserito in un programma, sarebbe importante potere tenere conto anche degli interessi della protezione dei testimoni e del perseguimento penale (avere la persona a disposizione in quanto testimone importante) e quindi, se la ponderazione degli interessi lo giustifica, poter rimandare un'espulsione.

Ai sensi della nuova disposizione, gli stranieri che dispongono di un titolo di soggiorno valido per la Svizzera, (riguardo al titolo di soggiorno cfr. art. 36, modifiche del diritto vigente) non possono essere espulsi senza aver consultato il Servizio di protezione dei testimoni e senza conoscere le circostanze. Prima di non prorogare o di revocare un permesso ai sensi degli articoli 62 o 63 della legge federale sugli stranieri oppure di pronunciare misure di allontanamento e respingimento in base agli articoli 64-68 della legge federale sugli stranieri, l'autorità competente deve consultare il Servizio di protezione dei testimoni. Ciò presuppone che l'autorità cantonale degli stranieri o, nei casi di ammissione temporanea, l'Ufficio federale della migrazione, sia stato messo precedentemente al corrente della protezione del testimone. In caso contrario il Servizio di protezione dei testimoni deve contattare la competente autorità degli stranieri, al più tardi nel momento in cui alla persona da proteggere viene notificata la decisione, oppure l'autorità di ricorso dopo che la decisione è stata impugnata.

Art. 21 Coordinamento in caso di misure privative della libertà

Se dei testimoni ammessi in un programma di protezione si trovano in carcerazione preventiva e vengono successivamente condannati a una pena detentiva per complicità o per aver commesso un altro reato prima dell'ammissione nel programma di protezione dei testimoni, è necessario cooperare strettamente con le autorità incaricate dell'esecuzione delle pene. Stabilire un'intesa con tali autorità garantisce la possibilità di far fronte alle possibili minacce, in particolare nell'ambito della sicurezza e dell'organizzazione dell'istituto di pena. Nel quadro della carcerazione preventiva potrebbe già bastare, in determinate circostanze, l'avvertenza di non mettere mai in contatto una persona con determinate altre persone.

Il Servizio di protezione dei testimoni è quindi obbligato a informare le autorità incaricate dell'esecuzione delle pene che si occupano del testimone o il responsabile dell'istituto di pena, sull'inizio e la fine della protezione del testimone e ad adottare le misure necessarie per la protezione, d'intesa con la direzione dell'istituto di pena e tenendo conto degli interessi dell'esecuzione delle pene. Al contempo però, la direzione dell'istituto di pena deve informare il Servizio di protezione dei testimoni su tutte le circostanze rilevanti per organizzare e proseguire la protezione dei testimoni.

3.3 Capitolo 3: Servizio di protezione dei testimoni

3.3.1 Sezione 1: Organizzazione e compiti

Art. 22 Organizzazione

Visto che ci si attende un numero relativamente contenuto di casi di protezione di testimoni e alla luce della necessità per questo Servizio di costituire e salvaguardare le conoscenze e la professionalità necessarie, appare opportuno per la Svizzera affidare alle autorità federali lo svolgimento delle misure di protezione dei testimoni dei procedimenti sia federali sia cantionali¹⁴². Le esperienze fatte nell'ambito dell'attività operativa di protezione dei testimoni evidenziano una tale complessità della materia che solo un Servizio di protezione dei testimoni nazionale centrale consente di garantire l'efficienza e la professionalità auspiccate. A ciò si aggiungono le dimensioni contenute della Svizzera, che impongono una cooperazione intercantonale e spesso anche internazionale.

La disposizione affida le attività operative di cui alla presente legge a un Servizio di protezione dei testimoni ancora da creare. L'attività di protezione dei testimoni, finalizzata a proteggere una persona, si concentra sull'isolamento e la tutela di una persona nei confronti dell'esterno. Questi aspetti fondamentali coincidono con i compiti assolti dall'Ufficio federale di polizia nel campo delle inchieste mascherate. Insediare il Servizio presso l'Ufficio federale di polizia e più precisamente in seno alla Polizia giudiziaria federale, appare oggettivamente giustificato e opportuno, poiché in tale sede è possibile beneficiare delle conoscenze già disponibili e di contatti con i servizi di protezione dei testimoni all'estero. Il Servizio di protezione dei testimoni va tenuto separato dal punto di vista organizzativo e del personale dalle unità investigative, al fine di garantirne l'autonomia.

Art. 23 Compiti

Al Servizio di protezione dei testimoni sono affidati i seguenti compiti:

- a. svolgimento della procedura di esame e presentazione di proposte al direttore di fedpol per lo svolgimento di un programma di protezione dei testimoni. Tale procedura è retta dalle disposizioni del capitolo 2, sezione 2;
- b. esecuzione delle misure necessarie nel singolo caso per garantire una protezione efficace. Le singole misure di protezione devono essere sempre proporzionate, ossia devono essere effettivamente appropriate per impedire l'insorgenza di pregiudizi per il testimone o i suoi familiari. Devono essere

¹⁴² Cfr. l'esito della consultazione dei Cantoni tramite la CCDGP e la CDOS, lettera del 9 aprile 2008.

ordinate solo le misure strettamente necessarie per la protezione, vale a dire che devono essere adottate le misure meno drastiche tra quelle che si ritengono più efficaci. Il direttore di fedpol, che decide in merito all'ammissione nel programma, decide quindi contemporaneamente anche la portata delle misure di protezione (p. es. se consentire la creazione di una nuova identità temporanea), mentre spetta al Servizio di protezione dei testimoni eseguire tali misure e organizzarle nel dettaglio.

Se una persona corre una minaccia grave, occorre un insieme di misure diverse: inizialmente saranno necessarie numerose misure ma col tempo l'intensità della protezione e dell'assistenza diminuiranno. Ciò include delle misure più discrete come ad esempio la consulenza sul modo di comportarsi, la messa a disposizione di strumenti ausiliari (nuovo numero di telefono, installazione di un sistema di allarme), l'assistenza psicologica, la protezione di persone e di edifici e la sistemazione temporanea in un luogo sicuro e la predisposizione del blocco delle comunicazioni di autorità e privati. Le misure possono però consistere anche in un trasferimento vero e proprio, nella garanzia transitoria del sostentamento e infine nella creazione di documenti fittizi per l'assunzione temporanea di una nuova identità. In Svizzera non è previsto un cambiamento totale di identità, nel senso di fingere la morte di una persona cancellandola dai registri¹⁴³.

Le singole misure devono essere verificate su base individuale, in relazione al caso concreto. Lo svolgimento di analisi individuali dei rischi e la verifica costante della situazione generale di pericolo sono indispensabili per accertare la necessità e l'idoneità delle misure.

Lo svolgimento delle singole misure presuppone che il Servizio di protezione dei testimoni metta e mantenga a disposizione gli strumenti logistici necessari;

- c. la consulenza e l'assistenza generale alla persona da proteggere e il sostegno nel disbrigo delle questioni personali. Questo comprende, ad esempio, il coordinamento centrale dell'attività di protezione dei testimoni in collaborazione con le autorità interessate (p. es. controllo abitanti, polizia degli stranieri, ufficio AVS ecc.) e i privati (locatori, società telefoniche e offerenti di servizi Internet, assicurazioni private, debitori, creditori ecc.). Il Servizio di protezione dei testimoni svolge in quest'ambito un'importante funzione di mediazione. Esso deve garantire che non si possa risalire dal vecchio al nuovo domicilio o dalla vecchia alla nuova identità. Nel contempo deve fare in modo che la persona protetta o terzi possano far valere le loro legittime pretese.

Un concetto fondamentale della protezione dei testimoni è inoltre quello di reintegrare nel modo più rapido e sensato possibile la persona e renderla autonoma. Il Servizio di protezione dei testimoni offre a tale scopo il relativo sostegno, ad esempio procurando un posto di lavoro o di formazione o una riqualifica;

¹⁴³ Anche la Germania, l'Austria e, p. es. la Norvegia, prevedono solo la creazione di un'identità fittizia temporanea. E invece possibile cambiare totalmente identità, p. es. in Italia e in Svezia.

- d. coordinamento delle misure di protezione extraprocedurale ai sensi della presente legge con le necessarie misure di protezione procedurale, conformemente all'articolo 149 e seguenti CPP (cfr. le spiegazioni al n. 2.1.2 e 2.2.1);
- e. consulenza e sostegno alle autorità nazionali di polizia nel caso di misure di protezione a favore di persone al di fuori del programma di protezione dei testimoni. Ciò include la consulenza e il sostegno per misure immediate a favore di individui per i quali è stata richiesta ma non ancora decisa l'ammissione in un programma;
- f. verifica della richiesta presentata da uno Stato estero o da un tribunale penale internazionale per inserire una persona nel programma nazionale di protezione. In questo caso si tratta di individui già inseriti in un programma di protezione e che possono essere ammessi al programma nazionale di protezione su richiesta di un servizio estero di protezione dei testimoni o di un tribunale penale internazionale. Non si procede in questo caso a una nuova verifica dei criteri, in quanto vi ha già provveduto il servizio di protezione dei testimoni competente. Le modalità sono disciplinate dagli articoli 28 e 29;
- g. coordinamento dell'attività internazionale di protezione dei testimoni mediante la cooperazione con i servizi esteri. La cooperazione con l'estero riveste un ruolo importante innanzitutto a causa delle dimensioni geografiche ridotte della Svizzera. Se da un lato la cooperazione concerne operazioni singole, come l'aiuto al ricongiungimento familiare o i trasporti sul territorio nazionale, il secondo e più importante aspetto consiste nell'effettiva presa a carico delle persone protette, nei casi in cui sia possibile sistemare in modo duraturo e sicuro un testimone minacciato solo all'estero.

Il *capoverso* 2 statuisce che il Consiglio federale disciplina in un'ordinanza la formazione dei collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni. Si tratta di acquisire e sviluppare la competenza specialistica, partecipando a corsi, riunioni di esperti dei nuclei operativi che esistono a livello internazionale e scambiando informazioni con i servizi competenti all'estero. Attualmente dei corsi specifici sulla protezione dei testimoni vengono offerti solo all'estero.

Art. 24 *Gestione degli atti*

Tutte le misure adottate nel quadro della protezione dei testimoni, come ad esempio l'inserimento della persona da proteggere nel programma, gli obblighi che è tenuta a rispettare, il rilascio di documenti fittizi, le prestazioni finanziarie o la fine della protezione, devono poter essere ricostruite in qualsiasi momento. Per questo il Servizio di protezione dei testimoni deve tenere una documentazione esaustiva (*cpv. 1*).

I documenti allestiti a tale scopo sono soggetti a una rigorosa tutela del segreto onde garantire la sicurezza della persona da proteggere nonché a causa delle informazioni che contengono sulla tattica adottata dalla polizia per proteggere i testimoni. Per questo gli atti sono conservati unicamente dal Servizio di protezione dei testimoni e non sono parte integrante degli atti del procedimento penale (*cpv. 2*).

Su richiesta, il Servizio può presentare un rapporto al tribunale. Inoltre, i collaboratori del ministero pubblico e del Servizio di protezione dei testimoni sono tenuti, come testimoni nell'ambito del procedimento penale e in base alle regole generali

pertinenti, a fornire informazioni anche sulla protezione dei testimoni. A tal fine necessitano di un'autorizzazione a deporre dell'autorità superiore (cfr. art. 320 n. 2 CP), che va conferita tenendo conto dello scopo della protezione dei testimoni e che può essere eventualmente limitata.

3.3.2 Sezione 2: Trattamento dei dati

Art. 25 Sistema d'informazione

Per adempiere i suoi compiti legali, il Servizio di protezione dei testimoni gestisce un sistema d'informazione. Poiché contiene dati degni di particolare protezione, il sistema deve essere protetto in modo speciale. La disposizione sancisce la base legale per la gestione del sistema. Soltanto i collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni possono accedervi mediante una procedura di richiamo.

Art. 26 Dati registrati nel sistema

Per accertare costantemente la situazione di minaccia, in vista dell'adozione delle necessarie misure di protezione ma anche nell'ottica della valutazione dell'idoneità di una persona per un programma di protezione dei testimoni, il Servizio di protezione dei testimoni deve raccogliere dei dati.

I dati raccolti concernono l'autore della minaccia e il suo ambiente ma anche lo stile di vita della persona da proteggere, in particolare le sue relazioni personali strette e quelle familiari, (p. es. il numero di persone a lei prossime minacciate), la sua situazione finanziaria (p. es. debiti), la salute (p. es. malattie dovute a dipendenze) o altre attività che possono influire sulla decisione di ammissione di una persona in un programma (p. es. violenza, precedenti penali). Raccogliere dati sulla persona da proteggere consente al Servizio di protezione dei testimoni di assumere le proprie responsabilità nei confronti di terzi, visto che non si può sempre essere certi che la persona da proteggere riveli tutti i dati necessari e rilevanti per ponderare gli interessi. Si deve tenere conto di questo specialmente nel caso di testimoni che hanno frequentato un ambiente criminale e che sono combattuti fra il desiderio di uscirne e quello di tornare a delinquere, o che hanno problemi finanziari.

I dettagli del consenso della persona da proteggere sono disciplinati all'articolo 4 capoverso 5 della legge sulla protezione dei dati. Per la raccolta di dati presso privati, tenuti al segreto professionale ai sensi dell'articolo 321 del Codice penale, non basta un'autorizzazione generica ma serve un consenso specifico.

Art. 27 Raccolta dei dati

Per esaminare l'idoneità di una persona ai fini dell'ammissione in un programma di protezione dei testimoni e anche per determinare la minaccia, il Servizio di protezione dei testimoni deve avere accesso diretto, mediante una procedura di richiamo, ai registri e alle raccolte di dati di cui al *capoverso 1 lettera a*. Il diritto all'accesso dev'essere sancito nelle leggi speciali che disciplinano queste banche dati (cfr. più avanti, modifiche del diritto vigente). Nel caso dell'accesso ai sistemi d'informazione di polizia della Confederazione e della consultazione breve del sistema informatizzato per il trattamento dei dati relativi alla protezione dello Stato, le leggi pertinenti (LSIP e LMSI) prevedono già l'accesso per tutta la Polizia giudizi-

ziaria federale. Per raccogliere ulteriori dati, il Servizio di protezione dei testimoni può richiederli alle autorità citate al *capoverso 1 lettere b-d*. Si possono infine richiedere informazioni ad altre autorità e a privati col consenso della persona da proteggere.

3.4 Capitolo 4: Cooperazione con l'estero

La cooperazione con l'estero in casi specifici riveste un ruolo importante innanzitutto a causa delle dimensioni geografiche ridotte della Svizzera. Se da un lato la cooperazione concerne operazioni singole, come l'aiuto al ricongiungimento familiare o i trasporti sul territorio nazionale, il secondo e più importante aspetto consiste nell'effettiva presa a carico delle persone protette, nei casi in cui sia possibile sistemare in modo duraturo e sicuro un testimone minacciato solo all'estero.

Art. 28 Accordo

Per trasferire una persona da proteggere all'estero o per accogliere una persona da proteggere proveniente dall'estero, si conclude un accordo con il servizio estero competente in materia di protezione dei testimoni o con un tribunale penale internazionale (*cpv. 1*). Compete a fedpol concludere gli accordi caso per caso (*cpv. 2*).

Sono fatte salve procedure diverse rette da un trattato internazionale. Qui si pensa in primo luogo agli accordi di rilocalizzazione con i tribunali penali internazionali. Tali accordi sono confidenziali. Anche in Svizzera vi sono stati colloqui in merito. Qualora venga stipulato un accordo confidenziale, se ne informano le Commissioni di politica estera delle due Camere.

Art. 29 Ripartizione dei costi

Tale articolo definisce l'ambito di competenza di fedpol per quanto riguarda la conclusione di accordi. Il *capoverso 1* sancisce le condizioni di principio in base alle quali si concorda con l'estero la ripartizione dei costi. La ripartizione definita nelle *lettere a e b* corrisponde alla raccomandazione di Europol riguardante la collaborazione internazionale nella protezione dei testimoni¹⁴⁴.

Le spese di sostentamento della persona da proteggere e le spese correnti per misure particolari di protezione dei testimoni sono a carico del Servizio di protezione dei testimoni richiedente (*lett. a*); le spese per il personale e il materiale del Servizio di protezione dei testimoni nonché le spese per misure non concordate con il Servizio di protezione dei testimoni richiedente sono a carico del Servizio richiesto (*lett. b*).

Il *capoverso 2* concede al Servizio di protezione dei testimoni un margine di manovra per negoziare con i Paesi che non applicano il principio raccomandato da Europol e che addebitano anche le spese per il personale. In base al principio della reciprocità, si può quindi, in via eccezionale, concordare l'addebito delle spese per il personale in un caso concreto di protezione.

Anche in questo caso sono fatti salvi gli accordi sui costi conclusi con un servizio estero o un tribunale penale internazionale retti da un trattato internazionale (*cpv. 3*).

¹⁴⁴ Europol, Basic principles of European Union police cooperation in the field of witness protection, L'Aia, settembre 2000 (documento amministrativo interno).

Qui si pensa in primo luogo agli accordi di rilocalizzazione con tribunali penali internazionali (cfr. le spiegazioni sull'art. 28). Il principio di reciprocità non è applicabile quando ci si occupa dei casi di un tribunale penale internazionale.

3.5 Capitolo 5: Tutela del segreto

Art. 30 Obbligo del segreto

Affinché la protezione dei testimoni conservi la sua efficacia, è necessario mantenere segrete anche le misure di protezione dei testimoni. Il presente articolo statuisce l'obbligo del segreto per le persone che acconsentono a partecipare allo svolgimento di un programma di protezione dei testimoni (p. es. nei confronti del controllo abitanti, della polizia degli stranieri e di servizi esterni come il Centro d'informazione per donne di Zurigo). L'obbligo di mantenere segreti i programmi di protezione dei testimoni vale anche per la persona protetta, soprattutto per le informazioni che essa ottiene sui collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni.

Art. 31 Pena comminata per violazione dell'obbligo del segreto

Alle persone soggette al segreto d'ufficio o professionale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 320 e 321 del Codice penale.

3.6 Capitolo 6: Vigilanza

Art. 32 Rapporto

Il Servizio di protezione dei testimoni presenta al capo del DFGP un rapporto annuale sulla propria attività per consentirgli di esercitare la vigilanza.

Il *capoverso 2* della disposizione definisce il contenuto del rapporto obbligatorio destinato al Dipartimento. Per quanto riguarda i dati concernenti singoli casi, non si tratta dei dati veri e propri ma di statistiche o di dati resi anonimi.

Art. 33 Richiesta di informazioni e ispezione

I dati relativi ai singoli casi di protezione dei testimoni sono strettamente confidenziali, onde garantire una protezione efficace dei testimoni. Tale riservatezza prevale sugli interessi di vigilanza. La disposizione si ricollega all'articolo 22 del disegno di legge sull'organizzazione delle autorità penali. Le persone che, nel contesto dell'alta vigilanza delle Camere federali ai sensi della legge sul Parlamento¹⁴⁵ oppure della vigilanza del Consiglio federale o del DFGP ai sensi della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁴⁶, sono incaricate di richiedere informazioni o di eseguire un'ispezione, nei rapporti e nelle raccomandazioni possono utilizzare, conformemente al *capoverso 1* della presente disposizione, le informazioni ricevute soltanto in termini generali e dopo averle rese anonime. Anche la loro documentazione può contenere esclusivamente informazioni di carattere generale e dati resi anonimi. Bisogna impedire che si risalga a dati degni di protezione riguardanti i casi.

¹⁴⁵ RS 171.10.

¹⁴⁶ RS 172.010, art. 24.

I compiti di vigilanza devono essere affidati a persone dotate di comprovate competenze tecniche e nel contesto delle ispezioni ricorrenti occorre anche garantire la necessaria continuità per quanto riguarda gli ispettori che le eseguono.

Il *capoverso 2* sancisce il dovere del Servizio di protezione dei testimoni di adottare le misure adeguate per evitare che, nel quadro delle ispezioni, siano rivelate le informazioni sul luogo di soggiorno di una persona da proteggere o sulla sua identità fittizia. Occorre tuttavia consentire di raggiungere ugualmente lo scopo della vigilanza.

La trasparenza è un principio importante dell'amministrazione pubblica e anche nel caso dei programmi di protezione dei testimoni bisogna rendere conto del denaro impiegato e delle attività svolte. Sostanzialmente il Controllo federale delle finanze deve quindi avere accesso a tutte le informazioni rilevanti per le spese. Bisogna invece considerare che semplici pezze giustificative, come ad esempio la ricevuta di un albergo o un biglietto ferroviario o aereo, possono rivelare la nuova identità o l'attuale luogo di soggiorno della persona da proteggere. Per garantire la riservatezza della nuova identità e del nuovo luogo di soggiorno è quindi importante che i programmi di protezione dei testimoni siano sottoposti a procedure idonee di controllo e di redazione di rapporti.

3.7 Capitolo 7: Costi

Art. 34 Svolgimento di programmi di protezione dei testimoni

I costi sono quelli della creazione e della gestione del Servizio di protezione dei testimoni a cui si aggiungono i costi legati al singolo caso.

Ai sensi dell'avamprogetto di legge, i costi legati al caso (ossia le spese di sostentamento delle persone da proteggere e le spese correnti per misure particolari di protezione dei testimoni) sono a carico dell'ente pubblico richiedente, vale a dire del Cantone responsabile del procedimento o della Confederazione. L'ammontare dei costi specifici del caso varia di volta in volta ma si situa fra 5000 e 150 000 franchi. Nell'assunzione di un caso di protezione dei testimoni si stabilisce il relativo budget. Le esperienze maturate all'estero mostrano come le misure da adottare e anche i costi varino molto a seconda delle circostanze. In ogni caso, il budget può essere diverso e variare anche molto a causa di eventi inattesi. Pertanto non sarebbe corretto operare con importi forfetari.

I Cantoni partecipano alla creazione e alla gestione del Servizio di protezione dei testimoni fornendo un contributo adeguato. L'ammontare della partecipazione e le modalità di calcolo andranno definite nel dettaglio in un'ordinanza.

Art. 35 Prestazioni di consulenza e di sostegno a favore dei Cantoni

L'articolo statuisce che i Cantoni risarciscano al Servizio di protezione dei testimoni le prestazioni di consulenza e di sostegno da loro richieste in virtù dell'articolo 23 capoverso 1 lettera e. L'importo e le modalità del rimborso devono essere definite da un'ordinanza del Consiglio federale.

Art. 36 Modifiche del diritto vigente

1. Legge sugli stranieri del 16 dicembre 2005

Art. 30: Una premessa importante è il soggiorno regolamentato degli stranieri. Due sono sostanzialmente le possibili situazioni: 1. uno straniero è un testimone importante in un procedimento penale svizzero e soddisfa i requisiti per l'ammissione in un programma di protezione dei testimoni; 2. uno straniero è stato ammesso in un programma di protezione dei testimoni di un altro Paese o di un tribunale penale internazionale e per ragioni di sicurezza deve essere sistemato in Svizzera.

Dal punto di vista del perseguimento penale e della protezione dei testimoni sarebbe necessario che lo straniero possa ottenere, se non ne possiede già uno, un titolo di soggiorno valido per la durata del programma di protezione dei testimoni (e quindi anche dopo la fine del procedimento penale, se la minaccia persiste). Questa nuova disposizione si riallaccia all'articolo 30 capoverso 1 lettera e LStr., secondo cui si può derogare alle usuali condizioni di ammissione quando si regolarizza il soggiorno di testimoni della tratta di esseri umani. Il soggiorno deve essere possibile per la durata del perseguimento penale ma anche dopo la sua conclusione, fintanto che, a causa della minaccia, la persona fa parte di un programma di protezione di testimoni.

2. Codice penale del 21 dicembre 1937

Art. 317^{bis} cpv. 3: così come per il settore delle inchieste mascherate, la disposizione statuisce ai capoversi 1 e 2 che le persone che, nel quadro della legge sulla protezione extraprocedurale dei testimoni e su richiesta del Servizio di protezione dei testimoni, allestiscono e modificano documenti e anche coloro che utilizzano tali documenti, non sono punibili ai sensi degli articoli 251, 252, 255 e 317.

Art. 367 cpv. 2 lettera k e cpv. 4: gli adeguamenti consentono al Servizio di protezione dei testimoni, di accedere mediante una procedura di richiamo ai dati personali concernenti le condanne e i procedimenti penali pendenti (VOSTRA) per adempiere i suoi compiti. Lo scopo della consultazione finalizzata all'esecuzione dei compiti è precisato dall'articolo 9 della legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni.

3. Legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo

Art. 9 cpv. 1 lett. j e art. 9 cpv. 2 lett. j: le disposizioni aggiunte consentono al Servizio di protezione dei testimoni di accedere, mediante una procedura di richiamo e per adempiere i suoi compiti, ai dati del settore degli stranieri dell'UFM, trattati da quest'ultimo o su suo incarico. Lo scopo della consultazione finalizzata all'esecuzione dei compiti è precisato dall'articolo 9 della legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni.

4 Riperussioni

4.1 Riperussioni per la Confederazione

4.1.1 Decreto federale concernente la firma della Convenzione

Ad eccezione dell'ambito della protezione extraprocedurale dei testimoni nei procedimenti di competenza federale, l'adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani comporta soltanto riperussioni dirette accessorie per la Confederazione. Come esposto al numero 1.2.8, in seguito all'adesione alla Convenzione la Svizzera verrebbe periodicamente sottoposta a una valutazione nell'ambito del meccanismo di monitoraggio.

La compilazione annuale dei questionari e la stesura di pareri nel quadro delle procedure di valutazione periodiche nonché l'organizzazione e la realizzazione delle visite previste in Svizzera da parte degli esperti di GRETA (circa ogni 3–4 anni)¹⁴⁷ costituiscono dei nuovi compiti che possono tuttavia essere adempiuti da SCOTT nell'ambito delle sue attività ordinarie senza pertanto causare rilevanti riperussioni finanziarie.

4.1.2 Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni

4.1.2.1 Numero di casi e dimensione del Servizio di protezione dei testimoni

L'avamprogetto di legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni prevede l'istituzione e la gestione del Servizio di protezione dei testimoni che sarà integrato nella Polizia giudiziaria federale (PGF) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol). La PGF non offrirà soltanto sostegno alle persone da proteggere, ma anche consulenza ai Cantoni. Quando il Servizio sarà pienamente operativo si presume che si occuperà di circa 10–15 casi federali e cantonali di protezione di testimoni e fornirà circa 140 consulenze per i Cantoni all'anno. Vi si aggiungono inoltre i casi di cui la Svizzera si occuperà in base a trattati con tribunali penali internazionali. Secondo le stime attuali fedpol avrà bisogno di circa 6 nuovi posti di lavoro a tempo pieno per istituire il Servizio, mentre la gestione ordinaria richiederà circa 10 posti a tempo pieno.

4.1.2.2 Costi per caso

I costi per caso dipendono dalla situazione e quindi dal tipo di misura applicata, dalla durata del sostegno nonché dal numero dei familiari che beneficiano dell'assistenza. Tali costi sono peraltro fondamentali per la ponderazione degli interessi da parte dell'istanza che decide in merito all'inserimento della persona in un programma di protezione. I costi di norma tendono a calare quando il caso è meno recente e il testimone diventa autonomo e riesce ad autofinanziarsi. In base al

¹⁴⁷ Ciò è quanto è stato esposto durante la «Conférence sur le mécanisme de suivi de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains », tenutasi dall'8 al 9 novembre 2008 a Strasburgo (http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/docs/publications/default_FR.asp).

numero di casi previsto, si presume che il budget globale dei costi per i casi derivanti da procedimenti penali federali ammonti a circa 950 000 franchi all'anno.

Anche le persone che la Svizzera accoglie in base agli impegni internazionali assunti con tribunali penali internazionali generano spese di protezione e di assistenza¹⁴⁸. Attualmente, e anche in caso d'assunzione di ulteriori impegni internazionali, queste spese sono coperte tramite l'importo forfettario che l'UFM versa per ogni rifugiato e, qualora le spese superino tale somma, dai Cantoni incaricati di fornire protezione e sostegno. Se la competenza per queste persone in futuro sarà attribuita al Servizio di protezione dei testimoni, anche la responsabilità finanziaria per la parte dei costi che eccede l'importo forfettario versato dall'UFM dovrà essere assunta dalla Confederazione.

4.1.2.3 Costi per il Servizio di protezione dei testimoni

L'istituzione e la gestione del Servizio di protezione dei testimoni richiedono la pianificazione di investimenti sia unici sia ricorrenti, in particolare per quanto riguarda il materiale logistico che occorre acquistare con la massima discrezione. Si presume che i costi d'investimento unici siano pari a 860 000 franchi, mentre le spese di gestione ammontino a 260 000 franchi all'anno, i costi d'investimento ricorrenti a 260 000 franchi ogni 5–6 anni (cambio del personale) e a 100 000 franchi ogni anno (acquisti di sostituzione). Le spese per il personale sono calcolate in base alla stima dei dieci posti a tempo pieno e sono pari a 1,4 milioni di franchi. Secondo la legge i Cantoni dovrebbero contribuire a queste spese con un importo forfettario adeguato. Le modalità e la chiave di ripartizione dovranno essere stabilite in un'ordinanza.

Il presente avamprogetto può avere ripercussioni dirette anche per altre autorità federali, qualora il Servizio di protezione dei testimoni chieda la loro collaborazione (p. es. UFG: registro dello stato civile, casellario giudiziale; DFI: numero AVS; UFM: regolarizzazione delle condizioni di soggiorno). Al momento non è ancora possibile valutare l'entità e il genere di collaborazione che verranno chiesti alle singole autorità. Considerato il numero presumibilmente ridotto dei casi di protezione dei testimoni, l'onere richiesto nelle singole circostanze non dovrebbe tuttavia essere eccessivo. Qualora l'attuazione pratica dovesse richiedere un sostegno superiore all'assistenza amministrativa usuale e ammissibile, occorrerebbe trovare una soluzione specifica.

¹⁴⁸ Vi è una differenza rispetto alla cooperazione con servizi esteri per la protezione dei testimoni, i quali applicano invece il principio secondo cui i costi per i singoli casi di protezione dei testimoni vanno assunti dallo Stato richiedente. I costi per il personale e l'infrastruttura in genere non vengono tuttavia ripartiti dal momento che la cooperazione avviene in base al principio della reciprocità. Poiché la Svizzera si occupa di casi esteri, ma in compenso ne cede altri, i costi per il personale e l'infrastruttura vengono pertanto compensati.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

4.2.1 Decreto federale concernente la firma della Convenzione

Tutte le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani trovano riscontro nelle attuali norme giuridiche della Svizzera, ad eccezione della protezione extraprocedurale dei testimoni. Per i Cantoni l'adesione alla Convenzione non implica conseguenze finanziarie dirette, salvo nell'ambito della protezione extraprocedurale dei testimoni.

4.2.2 Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni

Il campo d'applicazione dell'avamprogetto di legge concerne le persone coinvolte in procedure penali della Confederazione e dei Cantoni. Il Servizio di protezione dei testimoni collocato in seno alla Confederazione ha diritto a un risarcimento adeguato se svolge servizi a favore delle autorità cantonali di procedimento penale. Sono possibili le due seguenti situazioni:

- *inserimento di una persona coinvolta in un procedimento penale cantonale nel programma di protezione dei testimoni ai sensi della legge proposta (art. 23 lett. a in combinazione con l'art. 34):*

in virtù dell'avamprogetto di legge i costi per i singoli casi (spese di sostentamento delle persone da proteggere nonché le spese correnti per misure particolari di protezione dei testimoni) sono a carico del Cantone. L'entità di tali costi può variare secondo i casi e dovrebbe essere compresa tra i 5000 e i 150 000 franchi all'anno. Un testimone in genere viene protetto mediamente per 2-5 anni. Di norma i costi tendono a calare con il passare del tempo, quando il testimone diventa autonomo e provvede al proprio sostentamento. Prima di assumere la protezione di un testimone occorre stilare un preventivo. I Cantoni contribuiscono adeguatamente alla gestione del Servizio di protezione dei testimoni come stabilito dall'avamprogetto di legge. L'importo e le modalità del risarcimento vanno disciplinate in un'ordinanza;

- *prestazioni di consulenza e di sostegno fornite alle autorità di polizia cantonali a favore di persone che non adempiono i requisiti per essere ammesse in un programma di protezione dei testimoni (art. 23 lett. e in combinazione con l'art. 35):*

l'avamprogetto prevede che i Cantoni risarciscano al Servizio di protezione dei testimoni le prestazioni di consulenza e di sostegno da loro richieste in virtù dell'articolo 23 lettera g. L'importo e le modalità del risarcimento vanno stabilite in un'ordinanza.

L'avamprogetto di legge interessa direttamente anche altre autorità cantonali e comunali nella misura in cui il Servizio di protezione dei testimoni chiederà la loro collaborazione, ad esempio per bloccare la comunicazione dei dati o per richiedere il rilascio di un documento. Si suppone che i casi di protezione dei testimoni siano pochi e pertanto anche l'onere necessario nei singoli casi dovrebbe essere contenuto. Qualora l'attuazione pratica dovesse richiedere prestazioni che superano l'assistenza amministrativa usuale, occorrerebbe trovare una soluzione specifica.

5 Programma di legislatura

La legge federale proposta è annunciata nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁴⁹ sul programma di legislatura 2007–2011. Nel decreto federale del 18 settembre 2008¹⁵⁰ sul programma di legislatura 2007–2011, il Parlamento ha inserito come provvedimento l'adozione della Convenzione del Consiglio d'Europa chiesta dal presente documento.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

6.1.1 Decreto federale concernente la firma della Convenzione

La costituzionalità del decreto federale concernente la firma della Convenzione si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. che autorizza la Confederazione a stipulare trattati internazionali. In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. spetta all'Assemblea federale approvare i trattati e autorizzarne la ratifica.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Per adempiere i requisiti della Convenzione sulla protezione extraprocedurale dei testimoni occorre creare una normativa legale in materia. Il decreto federale concernente la ratifica della Convenzione sottostà pertanto al referendum facoltativo sui trattati internazionali.

6.1.2 Legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni

Nonostante la protezione dei testimoni rientri nell'ambito della prevenzione di minacce, esiste tuttavia uno stretto nesso tematico con il procedimento penale. La cerchia di terzi, in particolare dell'imputato, può essere compromessa dalle misure di protezione dei testimoni. La protezione dei testimoni ha lo scopo di garantire il diritto all'azione penale dello Stato. Di solito il testimone è in pericolo soltanto perché è o è stato disposto a deporre in un procedimento penale e a collaborare con le autorità di perseguimento penale.

La competenza generale della Confederazione di emanare disposizioni nell'ambito del diritto penale ai sensi dell'articolo 123 Cost. non costituisce una base sufficiente per disciplinare la protezione extraprocedurale dei testimoni nel procedimento penale federale¹⁵¹. In effetti esiste uno stretto nesso tematico tra il diritto penale e la protezione extraprocedurale dei testimoni, ma nell'ultimo caso le disposizioni sono soprattutto di natura materiale e non processuale. Dal punto di vista costituzionale è tuttavia lecito supporre che la Confederazione disponga della competenza implicita

¹⁴⁹ FF 2008 665

¹⁵⁰ FF 2008 7475

¹⁵¹ DFGP, Ufficio federale di giustizia, Protezione extraprocedurale di testimoni, GAAC 2007.19, pagg. 336–351.

(implied power) per adottare una normativa sulla protezione di persone minacciate da applicare ai propri procedimenti.

La Costituzione consente di realizzare una soluzione a livello federale, ovvero un disciplinamento uniforme per le procedure penali e cantonali, se la protezione extraprocedurale dei testimoni raggiunge una dimensione tale da rendere indispensabile un coordinamento con la partecipazione della Confederazione (art. 57 cpv. 2 Cost.). Una tale dimensione tuttavia non è ancora data nel caso delle misure poco estese (consulenza, messa a disposizione di strumenti ausiliari, protezione personale, sistemazione temporanea in un luogo sicuro). Se si considerano le dimensioni ridotte della Svizzera già le azioni di dimensioni molto ridotte svolte per proteggere testimoni in pericolo superano rapidamente i confini cantonali. Anche in questi casi il coordinamento rimane principalmente compito dei Cantoni poiché il principio della responsabilità primaria dei Cantoni in materia di sicurezza interna sul proprio territorio comprende anche il settore del coordinamento.

Affinché dall'articolo 123 Cost. e dalla competenza di coordinamento di cui all'articolo 57 capoverso 2 Cost. si possa desumere un diritto di legiferare della Confederazione, devono essere coinvolti (ulteriori) settori specifici che rientrano almeno in parte nella competenza della Confederazione. Una struttura potenziata di protezione extraprocedurale dei testimoni con importanti misure protettive interessa diversi ambiti di competenza della Confederazione conferendole quindi un'ampia competenza legislativa. In proposito si possono addurre le seguenti norme costituzionali che comprovano la competenza legislativa della Confederazione per diversi ambiti: per il settore degli affari esteri l'articolo 54 (p. es. per la sistemazione temporanea o duratura di testimoni all'estero), per la legislazione in materia di documenti d'identità l'articolo 38 capoverso 1 (p. es. riguardo al rilascio di documenti fittizi), per il settore delle assicurazioni sociali gli articoli 111 capoverso 1, 116 capoversi 2 e 3 nonché 117 capoverso 1 (p. es. riguardo alle conseguenze di una nuova identità), per il diritto in materia di stranieri l'articolo 121 capoverso 1 (p. es. regolamento delle condizioni di soggiorno per testimoni stranieri) e per il diritto civile l'articolo 122 capoverso 1 (p. es. in merito al blocco della comunicazione dei dati).

Anche queste disposizioni possono fungere da riferimento, in quanto sono norme costituzionali che legittimano una competenza. Assieme agli articoli 123 e 57 capoverso 2 Cost., la Confederazione dispone di una base sufficiente per emanare una normativa sulla protezione extraprocedurale dei testimoni vincolante a livello federale.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

Non esiste una convenzione multilaterale che disciplini in modo generale il trasferimento del domicilio di testimoni e la cooperazione internazionale in materia di protezione dei testimoni.

Come illustrato in precedenza, gli strumenti europei in vigore nel settore della protezione delle persone che collaborano con la giustizia, non sono vincolanti. La Commissione UE ha esaminato nel 2007 la fattibilità di una normativa europea in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia. È giunta alla conclusione che, tenuto conto delle prassi e dei mezzi giuridici esistenti, sarebbe in effetti possibile realizzare a livello europeo un sistema armonizzato di protezione dei testimoni

introducendo norme minime uniformi in uno strumento legislativo vincolante.¹⁵² Siccome la protezione dei testimoni è un settore complesso che interessa molti altri temi sensibili e complicati (p. es. le identità fittizie), sarà necessario eseguire altri studi al fine di trovare soluzioni accettabili per istituire una cooperazione europea in questo settore.

Il progetto legislativo della Svizzera corrisponde alle raccomandazioni internazionali¹⁵³ in materia di protezione dei testimoni e non deroga ai punti centrali delle normative applicate negli Stati membri dell'UE le quali a loro volta sono molteplici per quanto riguarda l'organizzazione, la procedura e il campo d'applicazione.

6.3 Forma dell'atto e legislazione di attuazione

L'istituzione di un servizio di protezione dei testimoni e il disciplinamento dell'esecuzione di programmi di protezione dei testimoni finalizzati a proteggere persone esposte a pericoli nell'ambito di procedimenti penali federali o cantonali, richiedono l'emanazione di una legge federale (art. 163 cpv. 1 e 164 cpv. 1 Cost.).

6.4 Delega di competenze legislative

Gli articoli seguenti attribuiscono al Consiglio federale diverse nuove competenze: Esso disciplina:

- le modalità per porre fine al programma di protezione dei testimoni (art. 10);
- le modalità della richiesta presentata dall'autorità responsabile del procedimento al Servizio di protezione dei testimoni (art. 6);
- la formazione dei collaboratori del Servizio di protezione dei testimoni (art. 23);
- l'entità e le modalità della partecipazione dei Cantoni ai costi della protezione dei testimoni (art. 34 e 35).

Queste nuove competenze sono esercitate mediante una nuova ordinanza che verrà elaborata in collaborazione con i Cantoni.

¹⁵² Comunicazione COM(2007) 693 del 13.11.2007, pag. 6 seg.

¹⁵³ Cfr. n. 2.5.

