



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Convenzione del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata

**Rapporto sui risultati della
procedura di consultazione
(21 dicembre 2012 – 8 aprile 2013)**

**Direzione del diritto internazionale pubblico
Berna, 31 ottobre XX XX 2013**

Indice

1. Elenco dei partecipanti e abbreviazioni	3
2. Sommario	6
3. Oggetto della consultazione	6
4. Risultati principali	7
5. Sintesi dei risultati principali	7
5.1. <i>In generale</i>	7
5.2. <i>Introduzione di una nuova fattispecie penale</i>	8
5.3. <i>Competenza in materia di perseguimento penale</i>	11
5.4. <i>Creazione di una rete di registri cantonali (art. 4 dell'avamprogetto)</i>	11
5.5. <i>Accesso alle informazioni e protezione della personalità</i>	13
5.6. <i>Definizione di vittima (art. 24 della convenzione)</i>	15
5.7. <i>Procedura di comunicazione e procedura di ricorso degli Stati</i>	15
6. Altre osservazioni dei partecipanti alla consultazione	16
6.1. <i>Campo di applicazione (art. 1 della legge d'introduzione)</i>	16
6.2. <i>Obbligo di registrazione (art. 3 della legge d'introduzione)</i>	16
6.3. <i>Richiesta e rilascio di informazioni (art. 5 e 6 della legge d'introduzione)</i>	16
6.4. <i>Protezione giuridica (art. 7 della legge d'introduzione)</i>	17
6.5. <i>Sistema d'informazione (art. 8 della legge d'introduzione)</i>	18
6.6. <i>Principio di non-refoulement (art. 16 della convenzione)</i>	18
6.7. <i>Altre osservazioni</i>	18

1. Elenco dei partecipanti e abbreviazioni

Elenco dei partecipanti

Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	GE
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	JU
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Chancellerie d'Etat du Canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	VD
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH

Conferenze cantonali

Conferenza delle autorità inquirenti svizzere	CAIS
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia/Commissione per l'esecuzione penale e gli istituti di pena	CDDGP

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

Partito evangelico svizzero	PEV
Partito popolare democratico	PPD
Partito socialista svizzero	PS
PLR. I Liberali	PLR
Unione democratica di centro	UDC

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Unione delle città svizzere	SSV
Unione sindacale svizzera	USS

Associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse	
Unione svizzera degli imprenditori	SAV

Tribunali e autorità federali

Ministero pubblico della Confederazione	MPC
Tribunale amministrativo federale	TAF
Tribunale federale	TF
Tribunale penale federale	TPF

Organizzazioni e ambienti interessati

ACAT SUISSE SCHWEIZ SVIZZERA	ACAT
Amnesty International Svizzera	AIS
Association Jardin des Disparus	JdD
Coalizione svizzera per la Corte penale internazionale	CSCPI
Commissione internazionale dei giuristi, Sezione svizzera	ICJ-CH
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura	CNPT
Croce rossa svizzera	CRS
Federazione delle chiese evangeliche svizzere	SEK
Giuristi e giuriste democratici svizzeri	GDS
Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz	HR/MERS
Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati	OSAR
Track Impunity Always	TRIAL

Abbreviazioni

Codice penale militare del 13 giugno 1927, RS 321.0	CPM
---	-----

Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937, RS 311.0	CP
Codice di diritto processuale penale svizzero del 5 ottobre 2007, RS.312.0	CPP
Legge federale del 23 marzo 2007 concernente l'aiuto alle vittime di reati, RS 312.5	LAV
Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo, RS 142.31	LAsi

2. Sommario

Il 19 dicembre 2012, il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione sulla Convenzione delle Nazioni Unite del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata. La consultazione è durata fino all'8 aprile 2013.¹

Entro questo termine, il Dipartimento federale degli affari esteri (EDA) ha ricevuto complessivamente 48 pareri. Sull'oggetto posto in consultazione si sono espressi:

- tutti i Cantoni,
- due conferenze cantonali (Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, Conferenza delle autorità inquirenti svizzere),
- il Ministero pubblico della Confederazione,
- cinque partiti (PPD, PEV, PLR, PS, UDC),
- due associazioni mantello nazionali (Unione svizzera degli imprenditori, Unione sindacale svizzera),
- 12 organizzazioni (ACAT Suisse, Amnesty International Svizzera, Association Jardin des Disparus, Giuristi e giuriste democratici svizzeri, Sezione svizzera della Commissione internazionale dei giuristi, Commissione nazionale per la prevenzione della tortura, humanrights/MERS, Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati, Federazione delle chiese evangeliche svizzere, Coalizione svizzera per la Corte penale internazionale, Croce rossa svizzera, Track Impunity Always).

Dei destinatari interpellati direttamente, cinque hanno rinunciato espressamente a prendere posizione (Unione svizzera degli imprenditori, economiesuisse, Tribunale federale, Tribunale amministrativo federale, Tribunale penale federale). Cinque partecipanti hanno sottoscritto il parere della Coalizione svizzera per la Corte penale internazionale o si sono basati su di esso (ACAT, HR/MERS, JdD, CRS, TRIAL).

3. Oggetto della consultazione

La Svizzera ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata (di seguito: convenzione) il 19 gennaio 2011. La procedura di consultazione riguardava la ratifica della convenzione e la sua attuazione nel diritto nazionale.

La convenzione obbliga gli Stati Parte a vietare e punire ogni sparizione forzata, indipendentemente dalle circostanze. Sebbene l'ordinamento giuridico svizzero soddisfi già in

¹ <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2012.html#DFAE>

ampia misura l'obiettivo principale della convenzione, per garantirne l'attuazione entro i confini nazionali in singoli ambiti sono necessarie modifiche di legge. Si tratta da un lato di introdurre una nuova fattispecie penale, che permetta di punire la sparizione forzata in quanto reato di per sé. Dall'altro sono proposte misure per garantire la comunicazione tra la Confederazione e i Cantoni in caso di presunta sparizione forzata.

4. Risultati principali

L'ampia maggioranza dei partecipanti alla consultazione (42) approva pienamente o in linea di massima l'intenzione del Consiglio federale di ratificare la convenzione. Pur non opponendosi per principio all'obiettivo e allo scopo dell'accordo, una minoranza (6) ritiene invece che la sua ratifica da parte della Svizzera sia inutile e sproporzionata.

21 Cantoni *salutano espressamente la ratifica* o in linea di massima non vi si oppongono (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). Quattro Cantoni respingono la ratifica poiché la considerano superflua (GL, NW, SZ, TG), mentre un Cantone è critico nei confronti dell'adesione (LU). CDDGP e CAIS non si oppongono a una ratifica e approvano la proposta di attuazione.

I partiti rappresentati nell'Assemblea federale, ad eccezione dell'UDC, sono sostanzialmente favorevoli alla ratifica della convenzione (PPD, PEV, PLR, PS). Le associazioni mantello, le organizzazioni e gli altri ambienti interessati si schierano tutti a favore della ratifica.

L'introduzione di una nuova fattispecie penale della sparizione forzata suscita perlopiù consensi. I partecipanti alla consultazione accolgono in modo prevalentemente favorevole anche la proposta di *creare una rete* comprendente la Confederazione e i Cantoni volta a rintracciare rapidamente le persone sottoposte a privazione della libertà. Hanno dato adito a concrete proposte di modifica, in particolare, la formulazione concreta e il collocamento sistematico della fattispecie, l'impostazione della protezione dei dati e della personalità nel contesto della soluzione «rete» e aspetti concreti dell'attuazione nei Cantoni.

5. Sintesi dei risultati principali

5.1. In generale

L'ampia maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene che un'adesione della Svizzera alla convenzione rappresenti un passo logico e necessario per lottare adeguatamente contro il crimine della sparizione forzata (42). La ratifica s'iscrive inoltre

negli obiettivi di politica estera della Svizzera, in particolare per quanto riguarda la promozione dei diritti dell'uomo. Una minoranza (6) respinge la ratifica.

20 Cantoni salutano la ratifica della convenzione e il disegno della legislazione di attuazione o non vi si oppongono (AG, AR, AI, BL, BS, BE, FR, GE, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG). Tre di questi Cantoni (OW, SG, SO, ZH) fanno notare che inizialmente erano contrari alla firma. Le richieste espresse nella consultazione sulla firma sono però state accolte nel progetto posto in consultazione. Un Cantone è critico nei confronti dell'attuazione (ZH), mentre un Cantone lo è nei confronti della ratifica (LU). Quattro Cantoni respingono la ratifica poiché la considerano superflua, vista la legislazione già sufficiente (GL, NW, SZ, TG). Condividono in sostanza l'attuazione della convenzione la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS) e la Commissione per l'esecuzione penale e gli istituti di pena della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP). Quest'ultima fa notare di essere stata critica nei confronti della firma. Dopo essere stata coinvolta nella concezione dell'attuazione e dopo che il Consiglio federale ha tenuto sostanzialmente conto delle perplessità espresse dai Cantoni, ora approva in linea di massima la legislazione di attuazione.

Tre partiti sostengono la ratifica senza riserve (PS) o con poche osservazioni sulla legislazione di attuazione (PPD, PEV). Un partito condivide l'obiettivo e lo scopo della convenzione, ma esprime riserbo sulla legislazione di attuazione (PLR). Un partito respinge la ratifica e avanza numerosi dubbi sulla legge di attuazione (UDC).

Il Ministero pubblico della Confederazione sostiene la ratifica. Due associazioni mantello si schierano espressamente a favore (USS, SSV). Negli altri ambienti interessati, la ratifica della convenzione suscita ampi consensi (ACAT, AIS, CSCPI, HR/MERS, ICJ-CH, JdD, CNPT, SEK, OSAR, CRS, TRIAL). Molte di queste organizzazioni salutano anche l'attuazione nel diritto nazionale e formulano proposte di miglioramento dettagliate. La ratifica è sostenuta anche da GDS, che rinuncia a formulare un parere dettagliato.

5.2. Introduzione di una nuova fattispecie penale

In merito all'introduzione di una nuova fattispecie penale e alle modifiche legislative associate, le risposte dei partecipanti alla consultazione si concentrano sull'introduzione della fattispecie, sul suo collocamento sistematico nonché sulla formulazione dei singoli elementi della fattispecie.

5.2.1. L'introduzione della fattispecie penale di per sé

La necessità di introdurre una nuova fattispecie è sostanzialmente incontestata tra i partecipanti alla consultazione.

Sette Cantoni si esprimono espressamente sulla nuova fattispecie penale: LU la considera necessaria, VD, NE, GR e FR ne riconoscono il valore aggiunto, tra l'altro considerando il suo effetto simbolico (GR) e l'aspetto dell'assistenza giudiziaria internazionale (FR). NE approva inoltre l'estensione della competenza di perseguire penalmente atti commessi all'estero (nei casi in cui l'autore si trovi in Svizzera), una condizione necessaria per garantire una prassi internazionale unitaria. Per BE, la formulazione di una nuova fattispecie comporta il vantaggio di agevolare la verifica dell'impegno di diritto internazionale assunto dalla Svizzera, per il resto le fattispecie esistenti sarebbero sufficienti.

La minoranza dei partecipanti che respinge integralmente il progetto contesta logicamente anche la necessità di creare la fattispecie penale. In proposito, l'UDC fa notare che la Svizzera può ordinare una protezione penale contro la sparizione forzata anche autonomamente, senza ratificare la convenzione. Per due Cantoni, in quest'ambito non vi è assolutamente alcun bisogno di legiferare poiché il comportamento da penalizzare è già contemplato in misura sufficiente dalle fattispecie penali esistenti. Sarebbe ipotizzabile tutt'al più anche il disciplinamento attraverso una variante qualificata della presa d'ostaggio (NW, TG).

Per il Ministero pubblico della Confederazione è necessario introdurre la nuova fattispecie.

PEV approva l'introduzione della nuova fattispecie penale. PLR non vi si oppone. Anche gli altri ambienti interessati sono favorevoli alla nuova fattispecie penale (ICJ-CH, TRIAL, CSCPI, OSAR, CNPT, JdD, AIS, HR/MERS).

5.2.2. Collocamento sistematico della nuova fattispecie

Alcuni Cantoni favorevoli all'introduzione della nuova fattispecie penale della sparizione forzata ritengono che il suo collocamento sistematico all'articolo 185bis CP non sia convincente (AG, BS, SO). Il reato non presenta praticamente alcun nesso con la presa d'ostaggio, che mira a sequestrare una persona per costringere un terzo. La nuova fattispecie penale va invece collocata dopo i crimini contro l'umanità all'articolo 264a CP (AG, BS, SO). In questo modo si può tener conto anche della particolare gravità del reato della sparizione forzata (AG). L'affinità con la cornice penale dell'articolo 185 CP non costituisce un argomento a sostegno del collocamento previsto per la fattispecie (AG). LU menziona la vicinanza sistematica del reato con la presa d'ostaggio.

5.2.3. Singoli elementi della fattispecie

Vari partecipanti alla consultazione propongono di stralciare la formulazione «per un prolungato periodo» all'articolo 185bis CP (CDDGP, CAIS, ZH). Ai fini dell'adempimento della fattispecie è sufficiente sottrarre una persona alla protezione della legge, senza alcuna qualifica temporale. Per FR, la fattispecie è formulata in modo troppo vago – in particolare per quanto riguarda chi debba ricevere e chi debba fornire informazioni – e suggerisce di concretizzarla. Per VD, il progetto non tiene conto in misura sufficiente dell'azione passiva dello Stato. BE considera infelice la struttura sistematica della norma e chiede che si esamini l'eventuale necessità di definire nella fattispecie penale la cerchia delle persone aventi diritto alle informazioni.

Varie organizzazioni auspicano un'unificazione della definizione di sparizione forzata all'articolo 2 della legge di attuazione e agli articoli 185bis CP e 151d CPM proposti (AIS, MPC, ICJ-CH, TRIAL). Al tempo stesso, all'articolo 2 della legge di attuazione bisognerebbe riprendere alla lettera la definizione di sparizione forzata della convenzione (AIS, CSCPI, TRIAL). Varie organizzazioni rilevano inoltre che in questo contesto deve ancora essere chiarita e completata la questione della definizione di vittima (cfr. cap. 5.7).

5.2.4. Punibilità dei superiori

Singoli partecipanti alla consultazione propongono di sancire all'articolo 185bis CP anche il principio della punibilità dei superiori, analogamente all'articolo 265k CP (VD, MPC, TRIAL). Secondo il Ministero pubblico della Confederazione, per attuare l'articolo 6 della convenzione non è sufficiente il rimando alla nozione di garante ai sensi dell'articolo 11 CP. La formulazione di un nuovo articolo 185ter CP deve ricalcare l'articolo 264k CP, in modo da contemplare espressamente la punibilità dei superiori nonché i casi di omissione punibile e negligenza.

5.2.5. Misura della pena

VD considera la misura della pena troppo bassa e i termini di prescrizione troppo brevi e al contempo suggerisce di inserire la fattispecie penale nell'elenco dei reati imprescrittibili all'articolo 101 CP, vista la gravità del crimine. Per CNPT la misura della pena è adeguata.

5.3. Competenza in materia di perseguimento penale

Visti la probabile internazionalità delle eventuali situazioni, la loro natura potenzialmente politica nonché l'onere della prova, vari Cantoni chiedono che la fattispecie sia sottoposta alla giurisdizione federale (AG, BL, BS, BE, SO). Con l'articolo 23 capoverso 1 lettera g CPP, ciò è già previsto per le attuali fattispecie del titolo dodicesimo bis e ter. Per questi Cantoni la giurisdizione federale sarebbe corretta anche se la nuova fattispecie non fosse collocata sistematicamente sotto il titolo dodicesimo.

Su questo punto, il Ministero pubblico della Confederazione approva il progetto posto in consultazione. La sparizione forzata ai sensi dell'articolo 185bis non rientra nel canone del diritto penale internazionale. Il Ministero pubblico della Confederazione ricorda inoltre che, ai sensi dell'articolo 6 CP, in virtù del principio della quasi universalità già oggi i Cantoni dispongono di una competenza per i reati senza un nesso territoriale o personale con la Svizzera. È pertanto coerente lasciare la giurisdizione ai Cantoni.

Alcune delle organizzazioni interessate ritengono che un assoggettamento al perseguimento penale cantonale sia accettabile (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL), ma non bisogna dimenticare che l'organismo a cui vanno indirizzate le denunce penali deve essere centralizzato (CRS).

Varie organizzazioni interessate fanno notare che all'articolo 9 capoverso 2 la convenzione non contempla il requisito della doppia incriminazione (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL) e dubitano del fatto che su questo punto la legislazione svizzera soddisfi già la convenzione. Propongono pertanto di completare il Codice penale analogamente all'articolo 264m CP.

Per CNPT e HR/MERS è importante che sia menzionato espressamente nel messaggio il perseguimento penale della sparizione forzata quale atto commesso esclusivamente all'estero (senza vittime o autori svizzeri), conformemente al principio di universalità.

5.4. Creazione di una rete (art. 4 dell'avamprogetto)

Nelle loro risposte, i Cantoni e i partiti favorevoli alla ratifica salutano senza eccezione la rinuncia a un registro centralizzato e la creazione, al suo posto, di una rete comprendente la Confederazione e i Cantoni. Le perplessità espresse dai Cantoni sono state accolte. La variante «rete», rilevano in particolare vari Cantoni, è condivisibile (AG, AR, BS, FR, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SO, VD, VS, ZH).

Alcuni partecipanti alla consultazione osservano che anche questa variante non potrà essere realizzata senza un onere (finanziario), in particolare a livello dei Cantoni (AG, BS, GL, LU, NE, SZ, TG). LU fa notare che la creazione di un servizio cantonale di coordinamento comporta un onere amministrativo e di personale. NW ritiene che nel complesso la soluzione della

rete non sarà più economica di un registro centrale. VS parte invece dal presupposto che non sarà generato alcun costo.

GL, NW e SZ si chiedono se non sia necessario esaminare la completezza dei registri esistenti in base ai criteri della convenzione. Secondo alcuni Cantoni, vi è un bisogno d'intervento da questo punto di vista, in particolare con la creazione di nuove banche dati o la verifica di quelle esistenti, il che avrà delle conseguenze finanziarie ancora difficili da stimare (AG, NW, SZ, ZH). Altri partecipanti si aspettano invece un numero esiguo di richieste e di conseguenza costi contenuti (SO). OW parte dal presupposto che anche a livello cantonale non dovranno essere introdotti nuovi registri dal momento che i dati necessari secondo l'articolo 17 capoverso 3 della convenzione non devono necessariamente provenire da un registro, ma possono anche essere iscritti in atti.

Vari partecipanti alla consultazione fanno inoltre notare che dal progetto non emergono ancora in dettaglio i compiti e le competenze concreti dei servizi cantonali di coordinamento (NE, SZ, ZG, ZH), ad esempio in relazione al rilascio di informazioni (FR, LU) e alla valutazione sulla sussistenza o meno un motivo di esclusione secondo l'articolo 6 della legge d'introduzione (LU). È quindi necessario concretizzare la proposta e redigere un «mansionario» per i servizi di coordinamento. LU e ZH osservano che i Cantoni devono assolutamente essere coinvolti nel disciplinamento dei dettagli del funzionamento della rete nonché dei termini di elaborazione. Per BS è importante che l'onere amministrativo per i Cantoni sia ridotto al minimo.

Anche CDDGP saluta espressamente la soluzione della rete e sottolinea che i Cantoni devono essere coinvolti nella creazione della rete.

Anche due partiti sostengono espressamente la soluzione della rete (PPD, PEV). Per PPD, benché un registro centrale sarebbe più efficiente, la rete consente un rapporto costi-benefici equilibrato. PPD suggerisce inoltre di sfruttare le sinergie con gli organismi non statali esistenti per creare la rete e di coinvolgere i Cantoni nell'attuazione. PLR avanza alcune riserve sulla rete. UDC presume che la creazione della rete comporterebbe costi ingenti.

Le altre organizzazioni interessate sostengono la variante «rete», deplorando tuttavia in parte che la rinuncia a un registro centrale possa comportare un'iscrizione non unitaria dei dati e di conseguenza compromettere l'efficienza del sistema (HR/MERS, CNPT). Particolare importanza è attribuita alla messa a disposizione immediata delle informazioni (ACAT). Per garantire una trasmissione delle informazioni efficiente e priva di ostacoli e al tempo stesso rispettare le disposizioni in materia di protezione dei dati, il Consiglio federale dovrà seguire da vicino e sorvegliare l'attuazione tecnica nonché definire i dati che possono essere comunicati all'interno della rete (AIS, CSCPI, ICJ-CH, TRIAL).

5.5. Accesso alle informazioni e protezione della personalità

5.5.1. Requisiti del richiedente

Vari Cantoni esprimono perplessità in merito all'impostazione del criterio dell'«interesse legittimo» nella pratica e auspicano chiarimenti sui requisiti personali del richiedente (AG, NW, SZ). Per AG dovrebbe essere dimostrata in modo credibile anche la sparizione forzata e non solo la privazione della libertà e va richiesto un interesse degno di protezione come condizione preliminare al rilascio delle informazioni. CRS suggerisce di stabilire espressamente che tutte le persone possano presentare una richiesta di informazioni, indipendentemente dallo statuto di soggiorno in Svizzera. Al tempo stesso è importante, soprattutto in relazione ai *sans papiers*, che i dati siano utilizzabili solo per questa ricerca.

5.5.2. Competenze

OW accoglie favorevolmente il fatto che spetti al servizio di coordinamento della Confederazione ricevere ed elaborare le richieste di informazioni. LU propone di precisare l'articolo 6 della legge d'introduzione in modo tale che sia il Cantone che gestisce il caso a valutare se la trasmissione di informazioni su una persona cercata rischia di compromettere lo scopo di un'inchiesta penale. Nei casi di cui all'articolo 6 capoverso 3 della legge d'introduzione, in cui sussiste un motivo di esclusione secondo l'articolo 20 capoverso 1 della convenzione, spetta al Cantone in cui è pendente un'inchiesta il cui scopo può essere compromesso, decidere in merito alla possibilità di esporre i suoi argomenti in una procedura di ricorso (LU).

Per CDDGP dovrebbe essere compito della Confederazione richiedere il consenso della persona cercata. In relazione al controllo del procedimento, secondo ZH è evidente che il servizio di coordinamento della Confederazione si occupi direttamente anche di ottenere il consenso della persona cercata, essendo già in contatto con i richiedenti. Il secondo periodo dell'articolo 6 capoverso 2 va quindi formulato come segue: «A tal fine richiede il consenso esplicito della persona cercata».

5.5.3. Trasmissione di informazioni: contenuto e termine

Secondo VD, le informazioni da fornire devono ancora essere concretizzate. La maggioranza delle altre organizzazioni chiede un adeguamento dell'articolo 5 capoverso 4 dell'avamprogetto in modo tale che i servizi di coordinamento cantonali debbano comunicare al servizio di coordinamento della Confederazione non solo se la persona cercata è

incarcerata in un Cantone, bensì anche, se del caso, il luogo esatto di detenzione, l'autorità competente nonché informazioni sullo stato di salute della persona cercata secondo l'articolo 18 capoverso 1 della convenzione (AIS, CSCPI, HR/MERS, CRS, TRIAL).² Se una persona cercata è incarcerata a titolo preventivo bisogna garantire che il rilascio delle informazioni non comprometta lo scopo dell'inchiesta (LU).

Ai fini di una ricerca efficiente della persona scomparsa, PPD considera irrinunciabile che le richieste di informazioni (art. 5 cpv. 4 dell'avamprogetto) siano effettivamente trattate senza indugio dai servizi di coordinamento e auspica una definizione meno vaga. Per CNPT l'intera procedura interna all'amministrazione è troppo onerosa: per i congiunti è molto importante essere informati rapidamente.

5.5.4. Rilascio di informazioni e protezione dei dati

Due Cantoni menzionano espressamente il fatto che, secondo loro, la legge di attuazione costituisce una base sufficiente per la trasmissione dei dati (BS, NE). VD approva che sia fatto salvo il consenso della persona, LU sottolinea che è auspicabile la trasmissione di un minimo di dati. Altri Cantoni temono che la legge non tenga abbastanza conto degli interessi alla segretezza e che la trasmissione di dati all'insaputa dei diretti interessati possa violare diritti fondamentali (AG, NW, SZ). Per singoli Cantoni e CDDGP, se una persona cercata può essere individuata in un Cantone e si rifiuta di informare il richiedente, la risposta del servizio di coordinamento al richiedente dovrebbe sempre essere la stessa, ossia che la persona cercata non è sparita ai sensi della convenzione e che non possono essere rilasciate altre informazioni (AG, SG, TG, ZH, CDDGP).

PPD ritiene che, pur non essendo ideale, una risposta differenziata alle richieste sia inevitabile. UDC teme che la legge di attuazione scaldi l'accesso restrittivo alle informazioni (solo con il consenso dei diretti interessati) applicato finora in Svizzera.

Occorre inoltre adottare provvedimenti affinché persone legate all'interessato non possano ottenere le informazioni desiderate contro la volontà di quest'ultimo attraverso la consultazione dei verbali nella procedura di ricorso (SG, TG, ZH, CDDGP).

² La formulazione dell'articolo 5 capoverso 4 dell'avamprogetto proposta dai partecipanti alla consultazione è la seguente: «I servizi di coordinamento dei Cantoni comunicano immediatamente se la persona cercata si trova in stato di privazione della libertà sul loro territorio. Se del caso, comunicano anche il luogo in cui è detenuta, elementi relativi al suo stato di salute e l'autorità che ne ha ordinato la detenzione».

5.6. Definizione di vittima (art. 24 della convenzione)

Due Cantoni constatano che la definizione di vittima della convenzione va più in là rispetto a quella della legge concernente l'aiuto alle vittime di reati e che di conseguenza in alcune situazioni mancherebbe la base giuridica per le prestazioni chieste dalla convenzione (LU, VD). ZH fa notare che nel rapporto esplicativo manca il rimando alla sussidiarietà dell'aiuto alle vittime di reati e al fatto che in caso di atti commessi all'estero le prestazioni si limitano alla Svizzera.

Siccome vi è un'incertezza in merito alla definizione di vittima, il Ministero pubblico della Confederazione propone di completare opportunamente la legge d'introduzione. Sono ipotizzabili due varianti: (1) l'adozione della terminologia di cui all'articolo 116 capoverso 2 CPP (sia «congiunti» che «persone unite alla vittima») oppure (2) l'adozione della definizione di «congiunti» dell'articolo 110 capoverso 1 CP, che in base alla dottrina prevalente è applicabile all'articolo 214 CPP per quanto riguarda l'avviso in merito agli arresti e di conseguenza è direttamente legata al concetto di sparizione forzata.

In relazione alla discrepanza tra la definizione di vittima all'articolo 116 capoverso 2 CPP e quella all'articolo 24 capoverso 1 della convenzione, alcune organizzazioni propongono di completare l'articolo 116 CPP con un nuovo capoverso 3 (AIS, CSCPI, CRS, TRIAL). L'inclusione dei famigliari stretti nella definizione di vittima è estremamente importante in relazione alla sparizione forzata, non da ultimo poiché altrimenti secondo l'articolo 17 LAV i congiunti di vittime di reati commessi all'estero non avrebbero diritto ad alcun aiuto.

CRS ritiene che le vittime di reati dovrebbero aver diritto a protezione e sostegno indipendentemente dallo statuto di soggiorno. CRS fa inoltre notare che dovrebbe essere garantito il sostegno ai diretti interessati, ad esempio in caso di esumazione. In generale, per CRS la regolamentazione svizzera concernente la dichiarazione di scomparsa è insufficiente.

5.7. Procedura di comunicazione e procedura di ricorso degli Stati

Due Cantoni sostengono espressamente il riconoscimento del Comitato (JU, OW). Per SO è importante che l'interlocutore del Comitato sia il servizio di coordinamento della Confederazione.

Sul fronte dei partiti, PPD si schiera a favore, UDC contro. In particolare il fatto che la Svizzera abbia la possibilità di intervenire in caso di violazione del trattato da parte di altri Stati è incompatibile con la politica svizzera di neutralità. Con l'articolo 42 della convenzione, inoltre, la Svizzera si sottoporrebbe nuovamente alla giurisdizione internazionale, un altro punto che UDC respinge.

6. Altre osservazioni dei partecipanti alla consultazione

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno riflettuto sui vari aspetti della convenzione e della sua attuazione in modo approfondito. Qui di seguito sono riportati, articolo per articolo, i principali contributi specifici non ancora menzionati o menzionati solo sommariamente nella presentazione delle richieste principali.

6.1. Campo di applicazione (art. 2 della legge d'introduzione)

Singole organizzazioni propongono di completare il campo d'applicazione dell'articolo 2 della legge di applicazione per ancorare in modo esplicito nella legge la nozione di una prassi ampliata o sistematica della sparizione forzata (CSCPI, ICJ-CH, TRIAL).

6.2. Obbligo di registrazione (art. 3 della legge d'introduzione)

L'articolo 3 della legge d'introduzione chiede alle autorità che eseguono ordini di privazione della libertà di assicurare la registrazione dei dati enumerati all'articolo 17 capoverso 3 della convenzione. Considerando che con il rimando all'articolo 17 capoverso 3 della convenzione occorre registrare anche informazioni sul rilascio o sul trasferimento delle persone incarcerate, ZH fa notare che, conformemente alle prescrizioni della legislazione sulla protezione dei dati concernenti la cancellazione, i dati personali rilevati dalla polizia possono essere conservati solo a tempo determinato. Anche se la persona cercata è stata detenuta nel carcere della polizia, una richiesta presso la polizia cantonale non produrrebbe alcun risultato se dalla sua scarcerazione è passato così tanto tempo che l'iscrizione è stata cancellata. Come già menzionato, vari Cantoni hanno fatto notare che la verifica della compatibilità dei loro verbali e registri con la Convenzione comporterà un onere.

6.3. Richiesta e rilascio di informazioni (art. 5 e 6 della legge d'introduzione)

OW e SZ suggeriscono di creare nella legge d'introduzione una base esplicita per attuare il diritto d'accesso di cui all'articolo 18 capoverso 1 della convenzione, in modo tale che la trasmissione delle informazioni enumerate sia ammessa dalla legislazione sulla protezione dei dati.

AG rileva che la legge d'introduzione proposta non tiene abbastanza conto dell'interesse alla segretezza del diretto interessato.

NW fa notare che la trasmissione di informazioni degne di particolare protezione all'insaputa o senza il consenso del diretto interessato comporta un alto rischio di violazione dei diritti fondamentali, rischio che ha lo stesso peso di quello di sparizione forzata.

Per AG non è chiaro se, sulla base dell'articolo 5 capoverso 3 della legge d'introduzione, il servizio di coordinamento prenderà una decisione formale di non entrata in materia qualora non sussistano elementi che potrebbe far supporre una privazione della libertà e qualora al richiedente alla cui domanda non è dato alcun seguito sarà concessa una protezione giuridica. Proprio quest'ultimo punto è tuttavia fondamentale ai fini dell'attuazione della convenzione.

VD chiede un'attuazione il meno burocratica possibile della procedura di rilascio di informazioni. Le richieste di ricerca non dovrebbero quindi essere sottoposte a requisiti severi.

CRS suggerisce di completare l'articolo 6 della legge d'introduzione con un'aggiunta che stabilisca il diritto delle vittime alla trasparenza e a un'informazione regolare sull'andamento della ricerca. Nell'ambito dell'attuazione bisognerebbe inoltre prestare particolare attenzione ai casi in cui la persona cercata è un malato psichico che rifiuta il contatto.

6.4. Protezione giuridica (art. 7 della legge d'introduzione)

Secondo l'articolo 7 della legge d'introduzione, la protezione giuridica è disciplinata dalle disposizioni generali sull'organizzazione giudiziaria. OW fa notare alcuni punti poco chiari riguardo ai diritti e ai doveri dei Cantoni in relazione alle procedure in base all'articolo 7 della legge d'introduzione, facendo riferimento segnatamente all'accertamento dei fatti, all'edizione dei documenti e all'eventuale effetto vincolante delle sentenze.

LU interpreta il diritto di ricorso di terzi per altre forme di privazione della libertà secondo l'articolo 17 capoverso 2 lettera f della convenzione come un diritto di denuncia presso il ministero pubblico.

ZH propone di limitare il diritto di consultare i verbali mediante disposizioni particolari: bisogna infatti evitare che richiedenti che non ottengono informazioni su una persona cercata poiché quest'ultima nega la trasmissione delle informazioni abbiano accesso alle informazioni desiderate attraverso la consultazione dei verbali nella procedura di ricorso.

Per SO la protezione giuridica è garantita.

CSCPI, ICJ-CH e TRIAL fanno notare la problematica che si verifica quando il servizio di coordinamento non avvia la ricerca. Tale decisione dovrebbe essere comunicata per iscritto al richiedente entro cinque giorni e poter essere impugnata.

6.5. Sistema d'informazione (art. 8 della legge d'introduzione)

TG fa notare che il titolo dell'articolo 8 della legge d'introduzione dovrebbe essere «Informationssystem der Koordinationsstelle des Bundes» (concerne soltanto il testo tedesco).

6.6. Principio di *non-refoulement* (art. 16 della convenzione)

VD parte dal presupposto che su questo punto l'ordinamento giuridico svizzero soddisfa già i requisiti della convenzione.

Varie organizzazioni constatano che il principio di *non-refoulement* è riconosciuto dal diritto consuetudinario internazionale e rientra nel diritto internazionale cogente (CSCPI, ICJ, OSAR, CRS, TRIAL). Sullo sfondo tuttavia dell'elenco dell'articolo 3 capoverso 1 della LAsi, considerato esaustivo, non è chiaro su quale base il principio di *non-refoulement* sia applicabile anche alle potenziali vittime di sparizione forzata. È suggerita pertanto la creazione di una base giuridica esplicita (a livello costituzionale o legislativo), in modo tale che in relazione al principio di *non-refoulement* sia presa in considerazione anche la sparizione forzata.

In questo contesto CRS fa notare che l'attuazione pratica del divieto di *non-refoulement* è gestita diversamente in ogni Cantone.

CSCPI, ICJ-CH, OSAR, CRS e TRIAL attirano inoltre l'attenzione sul fatto che lo statuto di vittima ai sensi dell'articolo 24 della convenzione si applica anche ai congiunti delle persone scomparse. Occorre tenerne conto in particolare in vista del principio di *non-refoulement* che, secondo il suo testo, dovrebbe essere applicato anche ai congiunti di una persona che potrebbe essere vittima di una scomparsa forzata.-

Altre osservazioni

TG fa notare che la sparizione forzata dovrebbe essere menzionata anche all'articolo 64 capoverso 1 CP. Inoltre secondo TG l'espressione «per conto dello Stato o in violazione di un obbligo legale» all'articolo 185bis CP dovrebbe essere sostituita con «intenzionalmente».

Per NE non è chiaro se la formazione sarà di competenza della Confederazione o dei Cantoni né se la formazione menzionata nella convenzione rientri tra i compiti dei Cantoni o della Confederazione.

Varie organizzazioni (ACAT, CSCPI, ICJ-CH, OSAR, TRIAL) attirano l'attenzione sulla situazione specifica degli stranieri residenti in Svizzera che sono stati vittime di sparizione

forzata per ordine di un'autorità straniera (p. es. a causa della sparizione forzata di un parente stretto). Spesso queste persone non possono rivolgersi al loro Paese di origine per chiedere informazioni sulla persona sparita. Per poter prestare la massima assistenza a queste persone ai sensi dell'articolo 15, le organizzazioni propongono di istituire un «canale di comunicazione»: le vittime devono potersi rivolgere a un servizio in Svizzera, che a sua volta comunichi con lo Stato in questione, attraverso le rappresentanze all'estero, e s'informi sulla sorte della persona sparita.

Il Ministero pubblico della Confederazione deplora che la ratifica della convenzione non sia sfruttata per sistematizzare l'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di diritto penale internazionale in base all'articolo 6 CP.

CRS fa notare che nell'ambito dell'attuazione occorre tener conto anche della situazione degli ex «internati amministrativi» e suggerisce di applicare sistematicamente alle vittime, con effetto retroattivo, l'articolo 25 capoverso 2 della convenzione.

PEV fa notare che i casi di sparizione forzata sono puniti sistematicamente. La Svizzera dovrebbe occuparsi sistematicamente anche della tratta di esseri umani, una delle principali cause di sparizione forzata.

USS fa notare che la Svizzera è tenuta ad adottare misure concrete per lottare contro la sparizione forzata, in particolare nell'ambito della prevenzione. Particolare attenzione va riservata alla protezione delle forze progressiste e ai sindacalisti.