

Care lettrici, cari lettori,

Il progetto pilota CSDU ha ormai compiuto otto anni e nel 2016 il Consiglio federale ha un'Istituzione nazionale per i diritti umani (INDU) iscritta nella legge.

Durante la campagna sull'iniziativa per l'autodeterminazione sono venute alla luce lacune clamorose e ampiamente diffuse nelle conoscenze nel campo dei diritti umani.

Il bisogno tuttora grande di una INDU dedita anche alla trasmissione di conoscenze è emerso con prepotenza nell'autunno del 2018 quando durante la campagna sull'iniziativa per l'autodeterminazione sono venute alla luce lacune clamorose e ampiamente diffuse nelle conoscenze nel campo dei diritti umani.

Il corso a zig-zag del Consiglio federale

Ciò nonostante, nel 2018 il Consiglio federale si è mosso a zig-zag. Ancora all'inizio dell'anno sembrava che, dopo l'esito prevalentemente positivo della consultazione condotta nel 2017, il lavoro portato avanti ormai da diversi decenni in vista della creazione di una INDU potesse sfociare in una soluzione di compromesso. Considerata l'imminente conclusione del progetto pilota CSDU un avanzamento spedito sarebbe stato più che auspicato. Nell'autunno del 2018, tuttavia, il DFAE responsabile del dossier è tornato sul progetto posto in consultazione e attualmente sta esaminando una soluzione più modesta tipicamente svizzera, peraltro già respinta in passato, ossia la creazione di una commissione con mandato di consulenza. Come il Consiglio federale intenda procedere per ottenere con un modello come quello rispolverato l'accreditamento con lo status A secondo i principi di Parigi rimane da vedere. Confidiamo che l'elaborazione di un nuovo modello tenga conto delle esperienze del CSDU. Dopotutto, acquisire esperienze per la creazione di un'eventuale INDU era uno degli obiettivi del progetto pilota dichiarati dalla Confederazione

Istituzione nazionale per i diritti umani

Secondo i principi di Parigi sanciti dall'ONU, un'Istituzione nazionale per i diritti umani (INDU) accreditata con lo status A deve soddisfare pienamente i seguenti requisiti:

- disporre di una base legale;
- avere un ampio mandato e le relative competenze per promuovere e proteggere tutti i diritti umani;
- godere di una reale indipendenza istituzionale dal Governo;
- garantire una rappresentanza pluralistica delle forze sociali;
- disporre di mezzi finanziari sufficienti e di un'infrastruttura adatta.

Attualmente in Europa operano 38 INDU che adempiono completamente o in parte i principi di Parigi. In tutto il mondo ne esistono 122 (stato: 26 dicembre 2018). La forma di queste istituzioni varia notevolmente. Il CSDU non è una INDU. Il Centro si attiva solo su mandato e non dispone di una base legale o di una propria personalità giuridica. Di conseguenza è privo della necessaria indipendenza.

Si fa sempre più remota l'ipotesi della creazione di una INDU

L'indebolimento dell'impegno, un tempo chiaro e fermo, a favore della creazione di una INDU traspare anche dai vari rapporti e pareri del Consiglio federale.

Nel 2017, nel quadro dell'Esame periodico universale dei diritti umani (EPU), la Svizzera ha accolto la raccomandazione dell'ONU di proseguire gli sforzi per la creazione di una INDU. Nel febbraio del 2018, il Consiglio federale si è spinto a sorpresa ancora più in là approvando anche le raccomandazioni che chiedevano esplicitamente la creazione di una INDU conforme ai principi di Parigi, ossia con un ampio mandato, un adeguato grado di indipendenza nonché risorse finanziarie e umane sufficienti.

I CSDU ha contribuito al “consolidamento della politica in materia di diritti umani”.

Successivamente, nel rapporto svizzero sul Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I) adottato il 14 febbraio 2018, il Consiglio federale ha rilevato che il

CSDU ha contribuito al “consolidamento della politica in materia di diritti umani” e che per questo motivo gli sarebbe dovuto presto subentrare un centro universitario provvisto di una base legale. Lo stesso rapporto ha invece taciuto sul lavoro probabilmente più importante condotto dal CSDU in questo ambito, ossia lo studio realizzato nel 2016 sulle garanzie del Patto in questione. Tale studio giungeva infatti alla conclusione che la posizione del Consiglio federale, secondo cui i diritti economici, sociali e culturali non sono diritti umani esigibili per vie legali ma si rivolgono unicamente al legislatore, perlomeno in questa forma generale non era più giuridicamente sostenibile e, del resto, era difficilmente giustificabile anche nel contesto delle disposizioni nazionali in materia.

Infine, nel suo rapporto approvato il 30 novembre 2018 sulla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, il Consiglio federale ha scritto ancora più apertamente che l'Amministrazione federale si stava adoperando per gettare le basi in vista della creazione di un'istituzione nazionale per i diritti umani, menzionava alcuni studi effettuati dal CSDU, ma non entrava nel merito degli aspetti critici emersi.

Il CSDU intende sfruttare il tempo che gli rimane per contribuire con analisi e manifestazioni costruttive e critiche all'attuazione dei diritti umani in Svizzera e per puntare il dito sulle lacune in questo campo.



Jörg Künzli, Direttore del CSDU, e Evelyne Sturm, Direttrice amministrativa del CSDU.

Nuovo asse di ricerca principale

Nel 2018 il CSDU ha aggiunto al suo programma un nuovo asse di ricerca principale: i diritti umani sul posto di lavoro. Il primo articolo che vi proponiamo su questo tema si interroga sull'adeguatezza delle leggi svizzere per combattere in modo efficace lo sfruttamento della manodopera.

Sin dalla sua creazione il CSDU si occupa della privazione della libertà. Nel presente rapporto stiliamo un bilancio provvisorio dell'evoluzione di questo fenomeno negli ultimi anni corredato di un'intervista al Prof. Alberto Achermann, presidente della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura.

Vi auguriamo una piacevole e interessante lettura

Jörg Künzli, Direttore del CSDU, e Evelyne Sturm, Direttrice amministrativa del CSDU

Il progetto pilota CSDU

Attivo dal 2011, il CSDU deve la sua nascita all'iniziativa di 100 organizzazioni non governative, sindacati, istituzioni ecclesiastiche e personalità che nell'estate del 2001 hanno chiesto che in Svizzera venisse creata un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU). Sulla base di una valutazione esterna del Centro conclusa nell'aprile del 2015, il 1° luglio dello stesso anno il Consiglio federale ha deciso di prorogare il mandato del CSDU fino all'istituzione di un'organizzazione che gli succederà, ma al massimo per cinque anni ossia sino alla fine del 2020. Nel tempo che gli rimane, le attività del Centro si baseranno sui seguenti quattro pilastri:

- Assi di ricerca principali con una focalizzazione a lungo termine su temi specifici;
- Altri singoli mandati nel quadro del contributo di base;
- Attività e informazioni connesse con la presentazione di rapporti della Svizzera dinanzi a organi ONU per i diritti umani;
- Mandati supplementari da parte di autorità, economia od ONG.

I DIRITTI UMANI SUL POSTO DI LAVORO

LO SFRUTTAMENTO DELLA MANODOPERA IN SVIZZERA

Lo sfruttamento della manodopera esiste anche in Svizzera, in particolare nel settore alberghiero e nell'edilizia. La mancanza di consapevolezza delle autorità unite al quadro giuridico poco dissuasivo impediscono un intervento efficace per contrastare questo fenomeno. Migliorare la situazione è tuttavia possibile.

Nella Svizzera del XXI secolo ci sono davvero ancora datori di lavoro che sfruttano la loro manodopera, donne assunte come tate costrette a stare in servizio 24 ore su 24, 7 giorni su 7 per un salario irrisorio e senza reali opportunità di cambiare impiego oppure ragazzi obbligati da bande di adulti a portare a casa 100 franchi al giorno non importa come, anche mendicando e rubando?

Nella maggior parte dei casi di sfruttamento della manodopera c'è qualcuno che si approfitta della vulnerabilità di un'altra persona per imporle condizioni di lavoro indegne. Nell'era dei diritti umani e della protezione dei lavoratori pare assurdo, eppure questo fenomeno è presente pure su suolo elvetico.

Parecchi i settori toccati

Lo sfruttamento della manodopera è presente soprattutto nell'edilizia, nella ristorazione e nell'industria alberghiera, nel settore del personale domestico, nell'agricoltura e nella criminalità forzata. A volte, va ad aggiungersi allo sfruttamento sessuale. In alcuni settori, a farne le spese sono esclusivamente donne (personale domestico) o uomini (edilizia), oppure prevalentemente persone provenienti da determinate regioni (per esempio, nel settore del personale domestico, dall'Europa dell'Est, dall'America Latina o dall'Africa). Nella stragrande maggioranza dei casi le vittime sono persone di nazionalità straniera senza permesso di soggiorno e di lavoro in Svizzera.

Molti casi, poche condanne

L'articolo 182 del Codice penale svizzero vieta la tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento del loro lavoro. Lo sfruttamento della manodopera è quindi punibile solo quando una persona recluta, trasporta, ospita o accoglie un'altra persona per sfruttarne la forza lavoro ricorrendo a mezzi coercitivi o di pressione. Secondo uno studio del 2016, l'esiguo numero di condanne per tratta di esseri umani non rispecchia affatto la reale portata dello sfruttamento della manodopera. Nemmeno la statistica di polizia e il numero di consulenze presso i servizi di aiuto alle vittime di reati permettono di quantificare con precisione il fenomeno, dato che le cifre fornite includono anche i casi di tratta di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale.



Ostacoli umani e giuridici

A seconda delle circostanze, le persone sfruttate non sempre hanno la possibilità di difendersi e di conseguenza raramente gli autori vengono condannati.

- Le vittime denunciano le situazioni di sfruttamento solo di rado: senza alcun status di soggiorno regolare hanno paura di rivolgersi alle autorità per timore di venire espulse. Come se non bastasse, si vergognano di aver creduto alla falsa promessa di un lavoro in Svizzera.
- Spesso le situazioni di sfruttamento non vengono riconosciute come tali dalle autorità competenti (polizia, ispezione del lavoro, ministero pubblico, servizi della migrazione ecc.) a causa di una sensibilizzazione carente.
- Il articolo 182 CP esige condizioni difficili da dimostrare, per esempio l'esercizio di pressioni psicologiche su una persona apparentemente libera di decidere per se stessa.

- Molti casi di sfruttamento della manodopera non adempiono i presupposti della fattispecie della tratta di esseri umani, ma sono comunque punibili sulla base di altre disposizioni penali, segnatamente l'usura o la coazione.

Possibili misure di miglioramento

Nondimeno esistono misure per lottare contro lo sfruttamento della manodopera. Attualmente si dibatte sulle seguenti proposte di miglioramento:

- Incremento della sensibilizzazione delle autorità, in particolare di quelle preposte al mercato del lavoro, sul problema. Questa proposta figura già nel Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani 2017-2020 della Confederazione che, rispetto al piano precedente, pone maggiormente l'accento sullo sfruttamento della manodopera.
- Iscrizione esplicita nel Codice di procedura penale svizzero del principio di non punibilità delle vittime di sfruttamento per gli atti illegali che sono state costrette a commettere. Questa proposta, avanzata dal Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani (GRETA), eviterebbe che le vittime presenti illegalmente sul territorio elvetico rinuncino a sporgere denuncia alle autorità. Attualmente tale principio scaturisce soltanto dai principi generali della procedura penale svizzera.
- Adozione da parte del legislatore, sull'esempio della Germania, di una nuova disposizione penale specifica sullo sfruttamento della manodopera, che definisca questa fattispecie in base a criteri oggettivi, come per esempio una palese sproporzione tra il lavoro prestato e il salario corrisposto o la mancanza di uno status di soggiorno regolare della vittima. Diventata un tema prioritario del settore tematico Migrazione del CSDU in seguito al panel di esperti del 3 ottobre 2017, questa proposta consentirebbe di rilevare lo sfruttamento della manodopera indipendentemente dalla fattispecie di tratta di esseri umani.

Conclusione

Lo sfruttamento della manodopera è un problema reale anche in Svizzera, tuttavia, per diversi motivi, è poco visibile e sfugge alle statistiche. Di conseguenza, solo in rari casi gli autori vengono chiamati a rispondere delle loro azioni. Affinché le situazioni di grave sfruttamento della forza lavoro siano meglio considerate nel Codice penale bisogna da un lato integrare o modificare il diritto vigente e dall'altro svolgere un intenso lavoro di informazione e sensibilizzazione delle autorità di controllo e di perseguimento penale finalizzato a un'interpretazione della norma penale esistente più ampia e conforme al diritto internazionale. Una migliore attuazione dell'articolo 182 CP rimane comunque prioritaria.

Asse di ricerca principale relativo ai diritti umani nel mondo del lavoro

Nell'ambito del suo sottoprogetto «Numérisation, droit du travail et migration» (digitalizzazione, diritto del lavoro e migrazione), il CSDU studia il fenomeno dello sfruttamento della manodopera in Svizzera alla luce delle sue manifestazioni concrete e del suo contesto giuridico per chiarire se la legislazione nazionale vigente consente di combattere efficacemente questo fenomeno o se è opportuno apportarvi miglioramenti dal punto di vista dei diritti umani.

Il settore tematico Migrazione analizza casi recenti di sfruttamento della manodopera che, secondo le autorità di perseguimento o i tribunali svizzeri, non adempiono i presupposti per l'applicazione dell'articolo 182 del Codice penale (tratta di esseri umani), al fine di individuare dove sorgono i problemi e formulare proposte specifiche per migliorare il quadro giuridico svizzero dalla prospettiva dei diritti umani.

Riferimenti

- Johanna Probst e Denise Efionayi-Mäder con la collaborazione di Dina Bader, Sfruttamento lavorativo collegato alla tratta di esseri umani. Punto della situazione in Svizzera, marzo 2016
- Sintesi di un panel di esperti, Exploitation au travail de migrant-e-s vulnérables: possibilités de prévention et de répression, Università di Neuchâtel, 3 ottobre 2017
- Piano nazionale d'azione contro la tratta di esseri umani 2017–2020

ATTIVITÀ 2018

Informazione, consulenza e convegni: Il CSDU assiste autorità, società civile ed economia nell'attuazione dei diritti umani in Svizzera attraverso un ampio ventaglio di attività.

Il CSDU ha il compito di sostenere e rafforzare diversi attori operanti in Svizzera nell'attuazione degli obblighi internazionali in materia di diritti umani. A tale scopo, offre varie prestazioni sotto forma di studi, valutazioni, perizie, seminari, convegni e altre attività. Qui di seguito una breve panoramica delle pubblicazioni e delle manifestazioni del 2018.

Publicazioni 2018

I lavori sottostanti sono stati pubblicati nel 2018 e sono disponibili sul sito web del CSDU.

- **Studio “Menschenrechte im Alter. Ein Überblick über die menschenrechtliche Situation älterer Personen in der Schweiz”**, 26 luglio 2017, 100 pagine, in tedesco.
Sulla scorta di esempi dagli ambiti lavoro e pensionamento, alloggio e mobilità, sanità e cure, violenza e negligenza, questo studio fa il punto della situazione dei diritti fondamentali delle persone anziane in Svizzera.
- **Studio “Access to Remedy: Study commissioned by the FDFA with a view to fulfilling Postulate 14.3663”**, settembre 2017, 299 pagine, in inglese con sintesi in italiano.
Lo studio esamina i rimedi giudiziari ed extragiudiziari attualmente a disposizione in Svizzera delle vittime di violazioni dei diritti umani da parte di aziende elvetiche all'estero.
- **Opuscolo “La Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto a un processo equo”**, marzo 2018, 24 pagine.
L'opuscolo mostra attraverso vari esempi di casi come con la sua giurisprudenza la Corte EDU abbia rafforzato il diritto a un processo equo in Svizzera.
- **Opuscolo “Esame periodico universale dei diritti umani in Svizzera (EPU)”**, maggio 2018, 28 pagine.

L'opuscolo stila un bilancio intermedio sull'EPU della Svizzera e mostra quali benefici trae il nostro Paese da questa procedura, quali sono i suoi effetti e se la collaborazione tra i vari attori funziona.

- **Scheda informativa “Die Bedeutung der EMRK für ältere Menschen”**, 31 ottobre 2018, 3 pagine, in tedesco o francese.
La Convenzione europea dei diritti dell'uomo assicura protezione anche alle persone anziane svantaggiate da istituti di cura o da procedure troppo lunghe delle autorità. La scheda informativa riassume le garanzie e le sentenze della Corte EDU più importanti in questo ambito.
- **Scheda informativa “Die Rechtsprechung des EGMR zur Religionsfreiheit”**, 1° novembre 2018, 4 pagine, in tedesco o francese.
Come giudica la corte EDU una dispensa scolastica per motivi religiosi o un divieto di indossare il velo? La scheda informativa mostra che la Corte concede un ampio margine di manovra agli Stati in materia di limitazione della libertà religiosa.
- **Analisi “Das verbindliche UN-Abkommen zu Wirtschaft und Menschenrechten und die UNGP: Komplementäre Instrumente?”**, —————31 ottobre 2018, 36 pagine, in tedesco.
L'analisi del CSDU giunge alla conclusione che la prospettata nuova convenzione vincolante sulle imprese e sui diritti umani e gli attuali principi guida dell'ONU possono completarsi a vicenda.
- **Scheda informativa “Mehrfachdiskriminierung”**, 27 novembre 2018, 4 pagine, in tedesco o francese.
Si parla di discriminazione multipla quando qualcuno viene discriminato a causa di più aspetti della sua persona come il genere, l'età o il colore della pelle. La scheda informativa compie un giro d'orizzonte sulla tematica.



Manifestazioni del 2018

- **Colloquio “Révolution 4.0 et droits fondamentaux au travail – Un nouveau défi pour le droit social et le droit du travail ?”**, 7 e 9 febbraio 2018, Neuchâtel.
Manifestazione dedicata ai cambiamenti nel diritto sociale e del lavoro generati dalla digitalizzazione.
- **Colloquio “Pour mieux protéger les enfants en Suisse: interdire les châtiments corporels ?”**, 3 e 4 maggio 2018, Berna.
Conferenza internazionale dedicata alle conseguenze delle punizioni corporali sullo sviluppo e la salute dei minori, e alle basi legali nazionali e internazionali per un divieto di tali punizioni indetta dal Centre interfacultaire en droits de l'enfant (CIDE) dell'Università di Ginevra, dall'Istituto internazionale dei diritti del bambino (IDE), dal CSDU e da altre organizzazioni partner.
- **Colloquio “Fachtagung zum Polizeirecht: Polizeihaft”**, 29 novembre 2018, Berna.
Convegno di specialisti su quadro normativo e questioni pratiche attuali riguardanti il fermo di polizia.
- **Tavola rotonda di discussione “Menschenrechte und Religion – Konsens oder Widerspruch?”**, 12 dicembre 2018, Berna.
Evento serale in occasione del 70° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani, organizzato in collaborazione con la Federazione svizzera delle comunità israelite FSCI e la Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse (PJLS).



Altre attività del 2018

- Pubblicazione e aggiornamento trimestrale di «Update Freiheitsentzug», un bollettino-panoramica della giurisprudenza internazionale e nazionale e degli sviluppi nel campo della privazione della libertà.
- Aggiornamento della banca dati delle decisioni basate sulla Legge federale sulla parità dei sessi (LPar).
- Corsi di formazione continua sui diritti umani delle persone anziane (in tedesco).
- Stesura di rapporti in risposta a postulati parlamentari sui temi delle donne rifugiate e del diritto dei minori di essere sentiti.
- Studi sui temi degli assi di ricerca principali (forme dello sfruttamento della manodopera, digitalizzazione e sfera privata, privatizzazione dell'esecuzione delle pene, accesso delle donne alla giustizia).



DIRITTI UMANI E PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ

LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ (SPESSO) TRASCURA I DIRITTI UMANI

In linea di principio, ogni persona ha il diritto di spostarsi liberamente da un luogo all'altro. Nella pratica, tuttavia, questo diritto viene limitato dalla privazione della libertà e da misure restrittive della libertà con l'aggravante dell'insufficiente attenzione ai diritti fondamentali e umani delle persone interessate.

La libertà di movimento garantisce a ogni persona il diritto di spostarsi liberamente da un luogo a un altro senza che misure statali glielo impediscano. Questo diritto è sancito sia dalla Costituzione federale svizzera sia dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici sia dal Quarto protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo non ratificato dalla Svizzera.

La libertà di movimento è limitata in diversi modi

Di fatto, però, la libertà di movimento viene limitata in tutta una serie di situazioni e in modi diversi.

- La privazione della libertà è prevista dal diritto penale quale sanzione più severa applicabile per un reato. Se tale reato è particolarmente grave e sussiste il rischio di recidiva, date determinate condizioni, l'autore può essere internato a vita.
- Limitazioni alla libertà di movimento, invece, possono essere poste anche alle persone (ancora) incensurate, basti pensare ai fermi provvisori da parte della polizia di persone sospettate di voler commettere un delitto in un vicino futuro o che costituiscono una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblici (p.es. nell'ambito di dimostrazioni o eventi sportivi), alla carcerazione preventiva o alle misure preventive volte a combattere il terrorismo.
- Oltre al diritto penale e di polizia, anche il diritto in materia di stranieri contempla misure restrittive della libertà: per esempio stabilisce che le persone senza un permesso di soggiorno valido che devono lasciare la Svizzera possono essere incarcerate in vista del rinvio coatto fino a di 18 mesi, o ancora che nei confronti dei cittadini stranieri tenuti a lasciare la Svizzera può essere pronunciato un divieto di accedere a un'area.

La privazione della libertà è da sempre un asse di ricerca principale del CSDU

Su questo sfondo, dalla sua creazione il CSDU si è più volte occupato dei diritti umani delle persone private della libertà. Dal 2016 tale tema è diventato un asse di ricerca principale del Centro. Gli studi da esso condotti in questo ambito riguardano per esempio il regime di isolamento nelle sezioni di massima sicurezza, le condizioni di detenzione negli istituti di carcerazione preventiva, la protezione giuridica per le persone private della libertà, i limiti stabiliti dai diritti umani nei rimpatri coatti di cittadini stranieri, le condizioni di detenzione delle persone internate o ancora gli standard relativi ai diritti umani in materia di ricovero coatto in istituti medico-sociali.

La privazione della libertà sotto il microscopio

La valutazione delle misure restrittive della libertà è imperniata sulle seguenti domande:

- La misura in questione limita la libertà oppure priva della libertà?
- La misura è stata ordinata nel rispetto della legge?
- Le condizioni della detenzione o della restrizione della libertà sono conformi ai diritti umani?

INTERVISTA AD

Alberto Achermann

In Svizzera i diritti dei detenuti sono perlopiù rispettati, ma ci sono anche penitenziari che non soddisfano gli standard di tutela dei diritti fondamentali e umani. Secondo Alberto Achermann, professore di diritto della migrazione all'Università di Berna e presidente della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT), la struttura federale della Svizzera offre buone possibilità di introdurre innovazioni.

CSDU: Alberto Achermann, qual è la situazione dal punto di vista dei diritti umani nelle carceri svizzere?

Alberto Achermann: Per cominciare, gli aspetti positivi: in Svizzera, l'infrastruttura soprattutto degli istituti di pena più grandi è in buone condizioni e molti offrono condizioni di detenzione esemplari. Ciò nonostante, i problemi non mancano. Per esempio, nei penitenziari più piccoli le possibilità di occupazione e l'assistenza sanitaria sono spesso insufficienti. Inoltre, si presta troppa poca attenzione alle differenze tra i vari regimi detentivi.

Può citare alcuni esempi?

La CNPT si occupa regolarmente della carcerazione preventiva. Per chi è sottoposto a questo regime vale la presunzione di innocenza e lo scopo della carcerazione è unicamente quello di impedire la fuga, la collusione o la reiterazione di un reato. Eppure, in Svizzera le persone che si trovano in carcere preventivo vivono quasi sempre in condizioni peggiori rispetto a chi sconta una pena detentiva. Per esempio, capita che rimangano chiuse in cella per 23 ore al giorno, che possano vedere i loro familiari, il loro compagno o la loro compagna unicamente attraverso un vetro o che debbano starsene tutto il giorno con le mani in mano. Anche le persone incarcerate in attesa di rinvio coatto che non hanno commesso alcun reato sono spesso trattate con eccessiva severità. Per esempio, benché non ve ne sia alcun motivo, alla maggior parte di loro viene negato l'accesso a Internet, una palese violazione del principio della proporzionalità.

Perché le cose stanno così?

Molto spesso, le persone in carcerazione preventiva o in vista del rinvio coatto vengono trattate alla stregua di condannati adducendo la mancanza di mezzi per gestire un regime di detenzione specifico per questi gruppi. Spesso, tuttavia, si tratta di pura e semplice consuetudine dato che per la carcerazione amministrativa non esiste alternativa se non la prigione tradizionale.

Cosa si può fare per migliorare la situazione?

In Svizzera, l'esecuzione delle pene e la carcerazione amministrativa sono di competenza dei Cantoni. La Confederazione non può quindi regolamentare le condizioni di detenzione in modo uniforme. Di conseguenza, esse differiscono notevolmente da un Cantone all'altro. Per esempio, vi sono istituti di pena in cui l'assistenza medica è gratuita, altri in cui ogni visita costa 5 franchi e altri ancora che prevedono una franchigia annua di 300 o 400 franchi; vi sono prigionieri in cui i detenuti non escono praticamente mai dalla loro cella e altri, com'è il caso del centro ginevrino di detenzione in vista del rinvio coatto di Frambois, in cui cucinano insieme e possono lavorare nell'orto.

Il federalismo ostacola quindi il miglioramento delle condizioni di detenzione?

Non necessariamente. Capita di continuo che un Cantone usufruisca della propria libertà di azione e adotti miglioramenti dal carattere pionieristico.

Può menzionare qualche esempio?

Il Cantone dei Grigioni ha introdotto nel penitenziario Realta la distribuzione di eroina durante l'esecuzione della pena; il carcere Grosshof di Kriens fa sì che i detenuti non perdano l'autonomia o la capacità relazionale, indispensabili per il reinserimento nella società. Come ho già citato, c'è poi il centro Frambois che offre la possibilità di cucinare e di lavorare nell'orto.

“Come vorremmo essere trattati se fossimo noi a finire dietro le sbarre?”

Facendo l'avvocato del diavolo: perché i detenuti dovrebbero passarsela bene? Dopo tutto stanno scontando una pena.

Innanzitutto, la legge prescrive che la pena consiste nella privazione della libertà in quanto tale. Per il resto, la vita tra le mura di una prigione deve essere il più possibile simile a quella fuori dal carcere. In secondo luogo, vi sono principi etici da tenere in considerazione: come vorremmo essere trattati se un giorno fossimo noi o i nostri figli a finire dietro le sbarre? Dovrebbe essere

questo il nostro metro di giudizio. Infine, non dobbiamo dimenticare che lo scopo dell'esecuzione di una pena non è solo punire, ma anche risocializzare. Una persona che dopo aver scontato la sua pena torna nella società non deve riprendere a delinquere. Nessuno lo vuole.

A Suo modo di vedere come evolverà l'esecuzione delle pene?

Constatiamo che nei settori oggetto di critiche, come la carcerazione preventiva o la carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri, la mentalità delle autorità competenti è cambiata, tra l'altro in seguito a studi realizzati dal CSDU e dalla CNPT. Confederazione e Cantoni hanno fondato insieme il Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali (CSCSP) il cui compito consiste nell'agevolare la collaborazione e nello sviluppare buone pratiche. Pure i suoi corsi di formazione per il personale carcerario hanno contribuito a migliorare la qualità e ad adeguare gli standard.

“Constatiamo che la mentalità delle autorità è cambiata.”

Quale ruolo riveste il CNPT in questo processo?

Il CNPT partecipa a questo processo segnalando situazioni irregolari e formulando proposte per porvi rimedio. Il nostro approccio non è mai incentrato sul confronto, cerchiamo piuttosto la collaborazione con la direzione di uno stabilimento nel quale abbiamo riscontrato carenze. Inoltre raccomandiamo ai Cantoni di adottare le innovazioni che si sono dimostrate valide in altri. Questo modus operandi si è rivelato efficace.



Il Prof. Dr. Alberto Achermann è avvocato e professore di diritto della migrazione all'Università di Berna. Dal 2016 è presidente della Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT). Nato a Madrid, ha studiato all'Università di Berna (esame di avvocatura 1988) e all'Università di Firenze (EUI; LL.M. in European, International and

Comparative Law). È stato anche segretario centrale dell'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) e membro della Commissione federale contro il razzismo (CFR).

I vari regimi di detenzione sono troppo poco differenziati

Dagli studi citati si può concludere che spesso, nella prassi, le differenze tra i vari regimi di detenzione sono troppo poco considerate. Per esempio, benché per le persone in carcere preventivo valga la presunzione di innocenza, spesso le condizioni di detenzione in questo regime sono più restrittive che in quello dell'esecuzione ordinaria delle pene. O ancora, nonostante le persone internate abbiano scontato la loro pena e rimangano in prigione solo al fine di proteggere la collettività, l'esecuzione dell'internamento è pressoché identica all'esecuzione delle pene.

La limitazione dei diritti fondamentali e umani delle persone detenute è ammissibile soltanto se ciò serve allo scopo della carcerazione o alla convivenza nell'istituto di esecuzione.

In questo contesto risulta centrale il principio della proporzionalità, secondo il quale i diritti fondamentali e umani delle persone detenute possono essere limitati soltanto nella misura in cui lo scopo della carcerazione e la convivenza nell'istituto di esecuzione lo richiedano. Nella prassi, tuttavia, questo principio viene scarsamente considerato causando limitazioni sproporzionate delle possibilità di contatto con familiari o conoscenti. Oltre a ciò, anche il federalismo è in parte responsabile dell'attuazione carente delle prescrizioni in materia di diritti umani: per esempio nel campo dell'assistenza medica delle persone detenute sussistono grandi differenze tra i vari istituti di pena (vedi al riguardo l'intervista al Prof. Achermann).

Misure restrittive della libertà nel settore dell'asilo

Nei suoi studi, il CSDU non esamina unicamente la privazione della libertà in senso stretto. Uno di essi, per esempio, ha analizzato la compatibilità con i diritti umani dell'alloggio dei richiedenti l'asilo ed è giunto alla conclusione che la privazione della libertà in ambito migratorio può entrare in considerazione esclusivamente per impedire l'entrata illegale in Svizzera, per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge o per attuare un procedimento di espulsione.

La distinzione tra privazione e restrizione della libertà è di fondamentale importanza e non può essere ambigua.

Se l'emanazione di una misura restrittiva della libertà non serve a nessuno degli scopi citati – com'è il caso dell'alloggio dei richiedenti l'asilo – essa non può prevedere una privazione della libertà vera e propria. Questo scenario potrebbe nondimeno verificarsi quando il regime dell'alloggio in combinazione con la restrizione della libertà di movimento raggiunge un livello tale che, di fatto, si deve parlare di una situazione di detenzione. Come menzionato sopra, ciò sarebbe consentito soltanto in presenza di un motivo di carcerazione. Inoltre, la misura in questione dovrebbe essere disposta ed esaminata da un giudice. Quanto emerso dallo studio

condotto dal CSDU sottolinea l'importanza fondamentale di operare una distinzione netta tra privazione e restrizione della libertà.

Successi concreti

Le conclusioni del CSDU sono state ben accolte anche dagli addetti ai lavori. Persone attive nell'esecuzione delle pene hanno spesso consentito al Centro di osservare da vicino il loro operato e gli esiti di questa cooperazione sono sfociati in risultati concreti: soprattutto in collaborazione con la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) è stato possibile apportare determinate modifiche alla prassi dell'esecuzione delle pene. Attualmente, per esempio, è in corso in diversi cantoni un adeguamento del regime della carcerazione preventiva alle prescrizioni in materia di diritti umani.

Aggiornamenti regolari sulla privazione della libertà

Il CSDU allestisce ogni tre mesi un "Update" (in tedesco) sulla giurisprudenza nazionale e internazionale rilevante, e sugli interventi politici riguardanti la privazione della libertà focalizzandosi sulla forma di quest'ultima.

Studi e rapporti del CSDU e della CNPT sulla privazione della libertà

- Haftbedingungen in der Verwahrung (in tedesco), CSDU, 2016
- Haftbedingungen in der Untersuchungshaft (in tedesco), CSDU, 2015
- Ausgestaltung der Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen (in tedesco), CSDU, 2014
- Rapporto sul penitenziario cantonale di Glarona, CNPT, 2014
- Rapporto sul penitenziario di Realta (Grigioni), CNPT, 2012

STRUTTURA E FINANZE

Il CSDU è una rete universitaria finanziata con fondi federali e altri proventi generati da mandati.

Il CSDU è una rete di istituti delle università di Berna, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e Zurigo. I suoi collaboratori lavorano ciascuno per un Settore tematico specifico nelle sedi delle cinque università partecipanti. Il Comitato direttivo è composto dal direttore, Prof. Jörg Künzli, e da rappresentanti delle università partner per un totale di undici membri; esercita una vigilanza globale sul CSDU ed è responsabile della qualità dell'operato, del programma di lavoro e del budget del Centro. Su questioni inerenti l'orientamento strategico del CSDU è assistito dal Comitato consultivo che, a tale scopo, può fornirgli raccomandazioni. Quest'ultimo è composto da rappresentanti dell'amministrazione pubblica, della politica, dell'economia e della società civile. Il Segretariato generale del CSDU coordina la realizzazione dei progetti, garantisce la comunicazione interna ed esterna, e sostiene i settori tematici sul piano operativo; ha sede presso l'Università di Berna ed è gestito dalla direttrice amministrativa Evelyne Sturm.

Comitato consultivo

Membri del Comitato consultivo al 31 dicembre 2018:

Marianne Aeberhard, Gülcan Akkaya, Doris Angst (vicepresidente), Liselotte Arni, Marius Beerli, Wolfgang Bürgstein, Frédéric Cerchia, Eugen David (presidente), Yvonne Feri, Michele Galizia, Ida Glanzmann-Hunkeler, Balthasar Glättli, Stéphane Graber, Patrick Guidon, Ulrich E. Gut, Kurt Gysi, Max Hofmann, Sandra Imhof, Amina Joubli, Claudia Kaufmann, Elisabeth Keller, Christine Kopp, Susanne Kuster, Roland Mayer, Gabriela Medici, Béatrice Métraux, Walter Müller, Vreni Müller-Hemmi, Thomas Pletscher, Simone Prodolliet, Rosmarie Quadranti, Luc Recordon, Barbara Schedler Fischer, Manon Schick, Roland Schmid, Anne Seydoux-Christe, Gaby Szöllösy, Marco Taddei, Geert van Dok, Claudio Zanetti.

Spiegazioni relative al conto economico 2018

Il CSDU riceve dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) un finanziamento di base per fornire alla Confederazione prestazioni sotto forma di studi, manifestazioni e lavoro di informazione nel quadro di un pertinente contratto annuale. In aggiunta a tale finanziamento, il CSDU acquisisce ulteriori mezzi svolgendo mandati conferitigli da autorità, organizzazioni non governative ed economia privata. Dal canto loro, i le università mettono a disposizione l'infrastruttura e alcuni membri del Comitato direttivo lavorano perlopiù su base volontaria.

Nel 2018, il contributo federale al netto dell'IVA ammontava a CHF 928 505.10. Inoltre, la Confederazione ha autorizzato il riporto nell'anno successivo dei contributi non utilizzati nel 2017. Gli altri contributi comprendono i rimborsi e i proventi da manifestazioni. Le uscite consistono negli oneri per il personale del Segretariato generale e dei settori tematici, nonché nelle spese materiali. I proventi da mandati al di fuori del contratto di prestazioni annuale (CHF 411'056.82) sono aumentati rispetto all'anno precedente (CHF 396'605.21).

Conto economico relativo al contributo 2017 della Confederazione

	2018	2017
	CHF	CHF
Contributo federale (al netto dell'IVA)	928 505.10	925 925.93
Contributo federale riportato dagli anni precedenti	3 333.80	73 782.25
Altri contributi	10 246.58	18 778.48
	942 085.48	1 018 486.66
Oneri per il personale del Segretariato generale	-401 102.55	-430 782.45
Oneri per il personale dei settori tematici	-428 286.05	-471 406.75
Spese materiali	-112 930.85	-112 963.66
Prefinanziamento della Confederazione	233.97	-3 333.80
	0	0

PERSONALE DEL CSDU

Membri del Comitato direttivo e collaboratori nel 2018

Segretariato generale

Jörg Künzli (Direttore del CSDU e membro del Comitato direttivo)

Evelyne Sturm (Direttrice amministrativa)

Antonia Bertschinger (da dicembre)

Lukas Heim

Luisa Jakob

Reto Locher

Nora Martin (fino a maggio)

Nadège Piller

Livia Willi

Settore tematico Migrazione

Denise Efionayi-Mäder (membro del Comitato direttivo)

Pascal Mahon (membro del Comitato direttivo)

Anne-Laurence Graf

Johanna Probst

Settore tematico Polizia e Giustizia

Jörg Künzli (Direttore del CSDU e membro del Comitato direttivo)

Judith Wyttenbach (membro del Comitato direttivo)

Kelly Jane Bishop

Alexandra Büchler

Anja Eugster (fino a settembre)

Vijitha Fernandes-Veerakatty (fino a marzo)

Nicola Hofer (fino a luglio)

David Krummen

Florian Weber

Settore tematico Politica di Genere

Michèle Amacker (membro del Comitato direttivo)

Judith Wyttenbach (membro del Comitato direttivo)

Julia Egenter (fino a giugno)

Seraina Graf (da luglio)

Christina Hausammann

Elijah Strub

Olga Vinogradova

Settore tematico Politica dell'infanzia e della gioventù

Philip Jaffé (membro del Comitato direttivo)

Michelle Cottier (membro del Comitato direttivo)

Nicole Hitz Quenon (fino a maggio)

Paola Riva Gapany

Christina Weber Khan (da giugno)

Settore tematico Questioni istituzionali

Eva Maria Belser (membro del Comitato direttivo)

Christof Riedo (membro del Comitato direttivo)

Andrea Egbuna-Joss (fino a settembre)

Sandra Egli (da settembre)

Liliane Minder (da settembre)

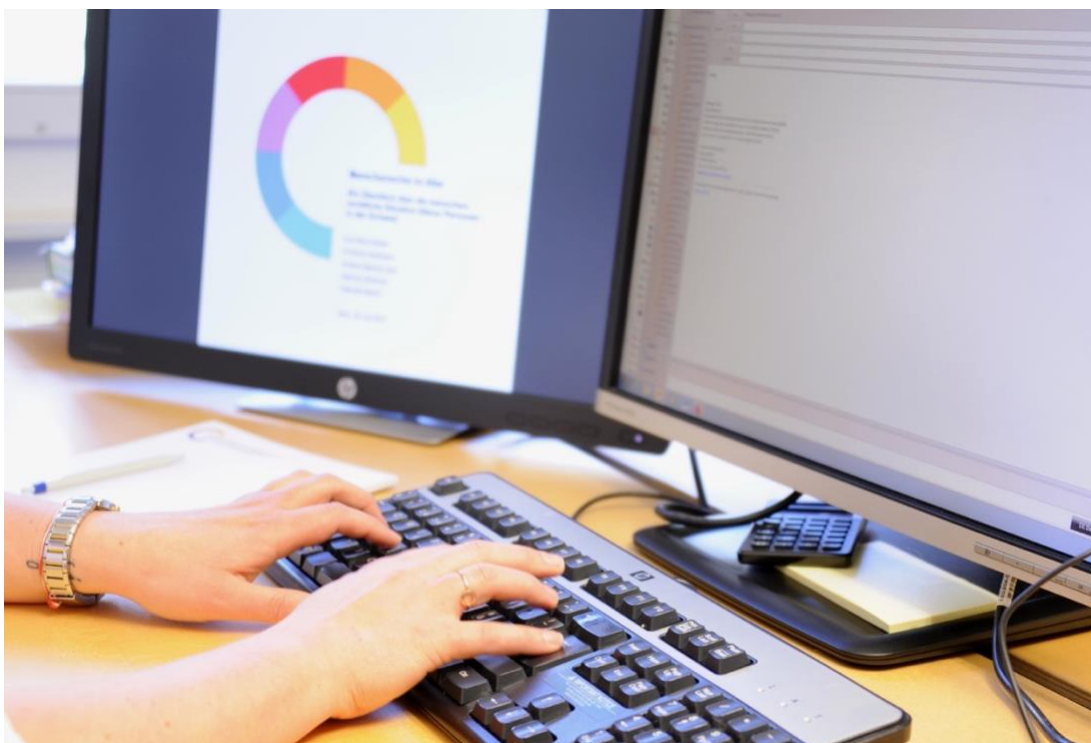
Settore tematico Diritti umani ed economia

Christine Kaufmann (membro del Comitato direttivo)

Hans Peter Wehrli (membro del Comitato direttivo)

Sabrina Ghielmini

Res Schuerch



PROSPETTIVE

NUMEROSI MANDATI NELLA FASE CONCLUSIVA

Nel suo penultimo anno di attività, il CSDU porterà a termine i progetti iniziati nell'ambito dei suoi assi di ricerca principali e ne avvierà di nuovi. L'elevato numero di mandati supplementari ricevuti indica che in Svizzera c'è bisogno di un'Istituzione nazionale per i diritti umani. Eppure il Consiglio federale non ha ancora annunciato la creazione dell'organismo che succederà al CSDU.

Nel 2019 il progetto pilota CSDU entra nella sua fase conclusiva: ancora due anni e alla fine del 2020 il contratto con la Confederazione giungerà a scadenza. Il CSDU affronta quest'ultima tappa con un ampio ventaglio di progetti e un nutrito portafoglio mandati. In base alle previsioni, il 2019 potrebbe risultare l'anno migliore di sempre per quanto riguarda l'acquisizione di mandati supplementari, a dimostrazione che nel frattempo la posizione del CSDU sul mercato si è consolidata.

Il CSDU affronta quest'ultima tappa con un ampio ventaglio di progetti e un nutrito portafoglio mandati.

Nel tempo limitato che ci rimane intendiamo realizzare ancora una cinquantina di progetti e portare a termine i lavori avviati nell'ambito dei nostri assi di ricerca principali. In quello della privazione della libertà, svolgeremo uno studio sugli standard relativi ai diritti umani nel campo della carcerazione amministrativa secondo il diritto degli stranieri e sulla privatizzazione dell'esecuzione delle pene. In quello dell'accesso alla giustizia, concluderemo i due progetti sull'accesso delle donne alle procedure giudiziarie e sul diritto del minore di essere sentito. In quello dei gruppi di popolazione vulnerabili, realizzeremo per la prima volta una pubblicazione online senza barriere sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, corredata di esempi di buone pratiche di attuazione da parte dei Cantoni del diritto all'autodeterminazione. Infine, in quello dei diritti umani sul posto di lavoro, esamineremo a fondo diversi aspetti nel rapporto dialettico tra tutela della sfera privata dei lavoratori e interessi dei datori di lavoro, e svolgeremo un'analisi empirica sullo sfruttamento della manodopera in Svizzera. Al di fuori degli assi di ricerca principali, nel 2019, ci occuperemo tra l'altro del politicamente controverso Global Compact for Migration e analizzeremo l'impatto in Svizzera della Convenzione di Istanbul sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

L'impegno dei nostri collaboratori rimane alto. Cresce per contro l'incertezza riguardo all'effettiva costituzione di una INDU conforme ai principi di Parigi prima della conclusione del progetto pilota. Malgrado la procedura di consultazione sia terminata già nell'ottobre del 2017, il Consiglio federale non ha ancora presentato un messaggio in tal senso. Possiamo solo sperare che si riconoscano presto sia l'urgenza di agire sia il dato di fatto che emerge dal progetto pilota, ossia che in Svizzera c'è bisogno di una INDU indipendente e conforme ai principi di Parigi

