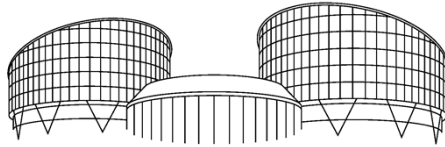


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC/ L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la Justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

TERZA SEZIONE

CAUSA WA BAILE c. SVIZZERA

(Ricorsi nn. 43868/18 e 25883/21)

SENTENZA

Art 14 (+ Art 8) • Giurisdizioni interne che non hanno indagato sull'eventuale ruolo di motivi discriminatori nel controllo di identità, in una stazione ferroviaria, di un uomo dalla pelle scura che denuncia una profilazione razziale • Art 14 (+ Art 8) applicabile • Soglia di gravità raggiunta per rientrare nell'ambito del diritto al rispetto della vita privata • Denuncia difendibile di discriminazione fondata sul colore della pelle • Governo che non ha potuto confutare la presunzione di trattamento discriminatorio durante il controllo di identità, compresa la perquisizione • Rapporti internazionali che segnalano la profilazione razziale da parte della polizia, confermati da alcune parti intervenienti, che rafforzano la presunzione
Art 13 + (Art 14 + 8) • Assenza di ricorso effettivo

Elaborata dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

20 febbraio 2024

DEFINITIVA

20/05/2024

Questa sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Wa Baile c. Svizzera,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (terza sezione), riunita in una camera composta da:

Pere Pastor Vilanova, *presidente*,

Jolien Schukking,

Georgios A. Serghides,

Darian Pavli,

Peeter Roosma,

Ioannis Ktistakis,

Andreas Zünd, *giudici*,

e da Milan Blaško, *cancelliere di sezione*,

Visti:

i ricorsi (nn. 43868/18 e 25883/21) presentati contro la Confederazione svizzera da un cittadino di questo Stato, il sig. Mohamed Shee Wa Baile («il ricorrente») che, rispettivamente il 10 settembre 2018 e il 7 maggio 2021, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»),

la decisione di portare a conoscenza del governo svizzero («il Governo») le doglianze presentate, da un lato, sotto il profilo dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 6 e 8 e, dall'altro, sotto il profilo dell'articolo 13 della Convenzione, e di dichiarare i ricorsi irricevibili per il resto,

le osservazioni comunicate dal governo convenuto e quelle comunicate in risposta dal ricorrente,

le osservazioni ricevute da Amnesty International, dall'Open Society Justice Initiative e dal Difensore francese dei diritti, che il presidente della sezione aveva autorizzato a intervenire nel procedimento scritto,

le decisioni del presidente della sezione di trattare alcuni documenti dei fascicoli come riservati ai sensi dell'articolo 33 del regolamento della Corte,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 14 novembre 2023 e il 16 gennaio 2024,

Emette la seguente sentenza, adottata in quest'ultima data:

INTRODUZIONE

1. Nella presente causa, il ricorrente afferma che il controllo di identità di cui è stato oggetto nella stazione ferroviaria di Zurigo era basato su una profilazione razziale. Tale controllo, all'esito del quale gli è stata imposta una multa per essersi rifiutato di sottoporvisi, è all'origine di due ricorsi – relativi uno al procedimento penale e l'altro al procedimento amministrativo intentati dall'interessato dinanzi ai giudici interni – nei quali dice di essere stato vittima di una discriminazione fondata sul colore della sua pelle e spiega, in particolare, che la questione se vi sia stata o meno una profilazione razziale per quanto lo riguarda non è stata risolta dalle autorità competenti. Sono

invocati da un lato l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 e, dall'altro, l'articolo 13 della Convenzione.

IN FATTO

2. Il ricorrente, cittadino svizzero, è nato nel 1974 e risiede a Berna. È stato rappresentato dall'avv. M. Zihlmann.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, sig. A. Chablais, dell'Ufficio federale della Giustizia.

I. IL CONTROLLO DI IDENTITÀ

4. Il ricorrente si recava al lavoro alla Scuola Politecnica di Zurigo il mattino del 5 febbraio 2015 quando fu fermato, verso le ore 7.00, alla stazione ferroviaria di Zurigo da tre agenti della polizia municipale per un controllo di identità. A causa del rifiuto del ricorrente di dare seguito agli ordini degli agenti di polizia, questi ultimi lo presero da parte e gli chiesero di alzare le mani e di allargare le gambe. Poi gli perquisirono le tasche e lo zaino fino a quando trovarono un documento che permettesse di stabilire la sua identità. Una volta confermata l'identità, l'interessato poté andarsene.

5. Nel suo rapporto del 26 febbraio 2015, l'agente incaricato del controllo (di seguito A.) indicò, in particolare, quanto segue:

«Durante una pattuglia (...), la mia attenzione fu attirata da un individuo con la pelle scura e di sesso maschile (poi identificato nella persona del sig. Wa Baile) che mi parve sospetto, e questo a causa del suo comportamento (il sig. Wa Baile distolse lo sguardo quando si accorse che ero un agente di polizia e voleva passarmi accanto). Poiché sussisteva il sospetto di un'infrazione alla legge federale sugli stranieri [legge del 16 dicembre 2005, detta «legge sugli stranieri e l'integrazione» (LEI) dal 1° gennaio 2019 e pubblicata sul Recueil systématique («RS») con il numero 142.20], ho deciso di sottoporre il sig. Wa Baile a un controllo. Quando mi sono rivolto a lui e l'ho avvisato del controllo, è sembrato molto nervoso e si è limitato a dire: «Non ho documenti di identità». Questo fatto ha confermato i miei sospetti secondo i quali avevo a che fare con una infrazione alla LEI.»

6. L'esposizione dei fatti nel suddetto rapporto è così formulata:

«Durante un controllo, il sig. Wa Baile si rifiuta di dimostrare la sua identità per mezzo di un documento di identità. Inoltre, egli ignora più volte gli ordini degli agenti di polizia (secondo i quali doveva dimostrarsi collaborativo e indicare la propria identità). Nel corso del controllo, il sig. Wa Baile ci definisce razzisti e descrive come cavilloso il controllo da noi operato.»

7. Secondo lo stesso rapporto, il ricorrente, durante il controllo, avrebbe fatto in sostanza le affermazioni seguenti:

«Anche io ho dei diritti. Quello che fate qui non è corretto, è razzismo. Ovunque vada, sono controllato. Non mi interessa quello che dite, non ho un documento di identità e non vi dico nemmeno chi sono. Potete sempre scrivere un rapporto. Non pagherò alcuna multa. Preferisco andare in carcere.»

8. Il ricorrente, invece, espone i fatti come segue. Poiché i tre agenti di polizia gli si erano avvicinati, egli li avrebbe guardati prima di distogliere lo sguardo e di continuare per la sua strada. In quel momento, gli agenti di polizia si sarebbero già trovati vicino a lui. Egli afferma che nessun altro individuo, tra la folla di persone – quasi tutte bianche secondo lui – che si recavano al lavoro, è stato sottoposto a un controllo di identità. Infine, egli sostiene che non gli è stato risposto quando ha chiesto di sapere per quali motivi era stato fermato.

II. IL PROCEDIMENTO PENALE (RICORSO N. 43868/18)

9. Con un'ordinanza penale emessa in data 16 marzo 2015 il ricorrente fu condannato, in applicazione degli articoli 4 e 26 dell'ordinanza generale sulla polizia della città di Zurigo («OGP»; paragrafo 36 *infra*), al pagamento di una multa di 100 franchi svizzeri (CHF) per rifiuto di ottemperare agli ordini della polizia, e di una somma forfettaria di 150 CHF per le spese processuali.

10. Il 23 marzo 2015 il ricorrente propose ricorso avverso questa ordinanza. Dopo aver avuto accesso al fascicolo, egli completò la sua domanda con una memoria in data 20 aprile 2015.

11. Il 30 novembre 2015 il servizio contravvenzioni (*Stadtrichteramt*) della città di Zurigo procedette a un'audizione del ricorrente e di A.

12. Con una memoria in data 2 febbraio 2016 il ricorrente chiese la produzione di ulteriori prove. Egli chiedeva che fossero versati al fascicolo il materiale pedagogico relativo ai controlli delle persone utilizzato nell'ambito della formazione degli agenti di polizia, ogni direttiva interna o ogni documento relativi a questo argomento, nonché i dati statistici pertinenti a tale proposito. Con una decisione emessa in data 30 marzo 2016 il servizio contravvenzioni respinse la domanda in quanto riguardava la comunicazione di dati statistici, spiegando che il caso di specie doveva essere esaminato sulla base delle circostanze concrete del caso, e che i dati in questione non avrebbero apportato ulteriori elementi pertinenti in tal senso. Per quanto riguarda gli altri due punti, il servizio contravvenzioni aveva chiesto al capo del servizio giuridico della polizia municipale di Zurigo la comunicazione dei documenti di cui disponeva, e che avrebbero potuto rispondere alla richiesta del ricorrente. La persona interessata aveva dunque trasmesso al servizio contravvenzioni, che lo inserì nel fascicolo, un estratto del regolamento di servizio della polizia municipale n. 6105 del 5 gennaio 2009 relativo ai controlli delle persone. In assenza di altri documenti pertinenti, il servizio contravvenzioni ritenne di aver dato sufficientemente seguito alla richiesta del ricorrente.

13. Il 30 marzo 2016 il servizio contravvenzioni trasmise il fascicolo al tribunale circoscrizionale di Zurigo («il tribunale circoscrizionale»).

14. Con una sentenza emessa il 7 novembre 2016, il ricorrente fu riconosciuto colpevole, ai sensi dell'articolo 26 dell'OGP in combinato

disposto con il suo articolo 4, di rifiuto di ottemperare a un ordine della polizia, e condannato a pagare una multa di 100 CHF. Il tribunale circoscrizionale ritenne che le versioni dei fatti presentate dal ricorrente e da A. fossero entrambi credibili, e rammentò che nel diritto interno, un'eventuale dichiarazione di illiceità di un ordine della polizia non comportava – a differenza di una dichiarazione di nullità – la conclusione che la persona alla quale era stato rivolto l'ordine non era tenuta ad ottemperarvi. Il tribunale osservò che A. aveva dichiarato di aver proceduto al controllo in quanto il ricorrente gli era sembrato sospetto poiché aveva distolto lo sguardo e tentato di evitarlo. Ammettendo che si potesse chiedersi se un tale motivo fosse sufficiente, il tribunale ritenne tuttavia che si dovesse tenere conto, in favore di A., che quest'ultimo disponeva di poco tempo per decidere se fosse necessario un controllo. Inoltre, osservò il tribunale, non si poteva negare che l'agente avesse percepito qualcosa che, in quel momento, sembrava giustificare il controllo. Il tribunale ritenne che nulla permettesse di stabilire che il colore della pelle del ricorrente era stato determinante nella decisione presa dall'agente di procedere a un controllo di identità, e aggiunse che, anche se si dovesse giungere *a posteriori* alla conclusione che le condizioni di un controllo non erano soddisfatte, non si poteva considerare che l'ordine in questione era nullo. Di conseguenza, secondo il tribunale, anche se dovesse risultare che A. aveva oltrepassato il suo margine discrezionale e che, di conseguenza, il controllo era illecito, rimaneva comunque il fatto che il ricorrente doveva sottoporvisi. Il tribunale spiegò che questo ragionamento, che poteva sembrare inquietante, era necessario per il buon funzionamento degli organi dello Stato, e accettabile tenuto conto della possibilità, per le persone interessate da un controllo che esse intendano contestare, di intentare successivamente un procedimento amministrativo per illiceità del suddetto controllo.

15. Il 12 dicembre 2016 il ricorrente impugnò questa sentenza dinanzi al tribunale cantonale di Zurigo («il tribunale cantonale»), affermando, tra l'altro, che il controllo di identità era basato su una profilazione razziale (*racial profiling*).

16. Con una sentenza emessa in data 25 agosto 2017, il tribunale cantonale confermò la condanna del ricorrente, rammentando che, per essere dichiarato nullo, un ordine di un agente di polizia doveva essere viziato da irregolarità grave manifesta o almeno facilmente riconoscibile. Il tribunale cantonale spiegò che questa condizione sarebbe stata soddisfatta se nel fascicolo fossero stati menzionati un comportamento scorretto o delle affermazioni inappropriate da parte dell'agente di polizia. Invece, osservò il tribunale cantonale, il ricorrente non aveva mai fatto alcuna affermazione in tal senso, e i mezzi di prova disponibili, in particolare le deposizioni di A. e del ricorrente, non fornivano elementi che indicassero che il controllo sarebbe stato effettuato per motivi manifestamente discriminatori. Il tribunale cantonale considerò determinante il fatto che il tribunale circoscrizionale

avesse definito credibili le affermazioni di A. secondo le quali il controllo era stato motivato dal comportamento del ricorrente e non dal colore della sua pelle. Il tribunale spiegò, inoltre, che era sicuramente vero che il comportamento in questione offriva una base fragile all'ipotesi che l'interessato avesse commesso un'infrazione e alla decisione di sottoporlo dunque a un controllo, ma che l'affermazione del ricorrente secondo la quale egli sarebbe stato l'unico a essere stato controllato quel mattino sulla base di indizi così deboli costituiva una semplice supposizione che nessun elemento del fascicolo permetteva di suffragare. Infatti, osservò il tribunale cantonale, A. aveva indicato che molte altre persone erano state controllate lo stesso giorno. Il tribunale cantonale aggiunse che si doveva tenere conto del contesto dei fatti, e rammentò a questo proposito che il controllo si era svolto nella stazione ferroviaria di Zurigo, un luogo molto frequentato, in cui ci si poteva attendere un aumento della delinquenza e, dunque, una presenza di polizia e a controlli legati soprattutto – dato che i controlli alle frontiere nello spazio Schengen erano limitati – a sospetti di infrazioni alla LEI. Il tribunale spiegò che queste infrazioni non si manifestavano con segni chiaramente percettibili, e che era dunque opportuno non porre requisiti troppo elevati in termini di giustificazione dei relativi controlli di polizia. Secondo il tribunale cantonale, il fatto che la decisione di procedere al controllo in contestazione fosse basata su segni imprecisi non consentiva di concludere che tale controllo era manifestamente illecito, e lo svolgimento dello stesso non faceva emergere alcun elemento che portasse a pensare che il controllo era di natura cavillosa o discriminatoria.

17. Il 10 ottobre 2017 il ricorrente presentò un ricorso avverso tale sentenza dinanzi al Tribunale federale.

18. Con una sentenza emessa il 7 marzo 2018, notificata il 15 marzo 2018, il Tribunale federale dichiarò il ricorso parzialmente ammissibile, ma lo respinse, considerando in particolare che la valutazione del tribunale cantonale non era arbitraria. Per quanto riguarda la doglianza del ricorrente secondo la quale il controllo rientrava in una profilazione razziale ed era dunque discriminatorio, il Tribunale federale ritenne che essa fosse basata su un'esposizione dei fatti diversa da quella che il primo giudice aveva dichiarato priva di arbitrarietà. Spiegando che era vincolato dai fatti da quest'ultimo accertati, dichiarò la doglianza inammissibile.

III. IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO (RICORSO N. 25883/21)

19. Il 22 marzo 2016 il ricorrente chiese alla polizia municipale di Zurigo di dichiarare il controllo del 5 febbraio 2015 illecito. Egli sosteneva di essere vittima di violazioni, da un lato, dei suoi diritti alla libertà di circolazione, al rispetto della sfera privata e all'autodeterminazione informativa, e, dall'altro, del divieto di discriminazione.

20. Con una decisione emessa il 20 luglio 2016 la polizia municipale sospese il procedimento in attesa dell'esito dell'azione penale allora in corso. Il 30 marzo 2017 il ricorrente chiese che fosse revocata la sospensione.

21. Il 26 aprile 2017 la polizia municipale respinse la domanda in quanto il ricorrente aveva sollevato la sua censura di illiceità del controllo in contestazione nell'ambito del procedimento penale, e la questione non era ancora stata definitivamente risolta.

22. Il procedimento amministrativo fu ripreso dopo che la sentenza del Tribunale federale del 7 marzo 2018 ebbe posto fine al procedimento penale (paragrafo 18 *supra*).

23. Con una decisione emessa il 20 dicembre 2018 la polizia municipale respinse la domanda del ricorrente, affermando di essere vincolata dalle constatazioni delle autorità penali relativamente all'accertamento dei fatti, e spiegò inoltre, facendo riferimento alla giurisprudenza pertinente della Corte, per quale motivo l'inversione dell'onere della prova invocata dal ricorrente non poteva essere applicata nel caso di specie.

24. Il 25 gennaio 2019 il ricorrente presentò ricorso avverso questa decisione presso il consiglio municipale (*Stadtrat*) della città di Zurigo. Egli lamentava nuovamente l'illiceità del controllo di polizia del 5 febbraio 2015 e la violazione, nei suoi confronti, degli stessi diritti che aveva invocato dinanzi alla polizia municipale.

25. Il 10 aprile 2019 il consiglio municipale respinse il ricorso spiegando, come aveva fatto la polizia municipale, che le autorità amministrative, in linea di principio, erano vincolate dall'accertamento dei fatti operato dalle autorità penali, e poi procedette a un esame delle doglianze del ricorrente tenendo conto della prassi pertinente della Corte.

26. Il 27 maggio 2019 il ricorrente propose ricorso avverso questa decisione dinanzi alla prefettura (*Statthalteramt*) del distretto di Zurigo. In sostanza, egli ribadiva, sviluppando la stessa argomentazione, le domande che aveva presentato dinanzi ai giudici di grado inferiore. Il 20 novembre 2019 la prefettura respinse il ricorso.

27. Il 13 gennaio 2020 il ricorrente contestò questa decisione dinanzi al tribunale amministrativo del cantone di Zurigo («il tribunale amministrativo»). Egli chiedeva nuovamente che il controllo di polizia in contestazione fosse dichiarato illecito. A tal fine, reiterò le accuse di violazioni dei diritti che aveva già formulato, e vi aggiunse la denuncia di offesa alla personalità.

28. Con una sentenza emessa il 1° ottobre 2020 il tribunale amministrativo dichiarò il ricorso ammissibile, annullò le decisioni dei giudici di grado inferiore e dichiarò che il controllo del 5 febbraio 2015 era illecito. Il tribunale amministrativo esaminò dapprima le argomentazioni del ricorrente relative all'assunzione delle prove e dichiarò, in particolare, di potersi giustamente fondare sugli elementi che erano stati prodotti dinanzi alle autorità penali. Il tribunale amministrativo ritenne infatti che un'eventuale nuova audizione

dell'agente di polizia che aveva effettuato il controllo in contestazione non potesse apportare ulteriori chiarimenti, e che altri mezzi di prova come quelli di cui il ricorrente chiedeva la produzione non fossero utili per permettere al tribunale di rispondere alle questioni sollevate dal caso. Il tribunale presentò inoltre il quadro giuridico pertinente, dedicando in particolare molte pagine a un'esposizione dettagliata dei principi applicabili in materia di controllo di identità. Il tribunale amministrativo procedette anche a un esame delle diverse questioni sollevate dal caso, osservando in particolare che, alla luce delle deposizioni contraddittorie del ricorrente e dell'agente di polizia interessato, il momento esatto nel quale il ricorrente aveva distolto lo sguardo non poteva essere determinato. Per quanto riguarda la questione se, nell'ipotesi in cui all'origine del controllo vi era il fatto che il ricorrente aveva distolto lo sguardo, come affermava l'agente di polizia interessato, il controllo si potesse considerare giustificato, il tribunale affermò che, anche volendo tenere conto del contesto particolare che rappresentava la stazione ferroviaria di Zurigo, la risposta era negativa. Poiché il controllo risultava dunque illecito qualsiasi fosse l'ipotesi accolta, il tribunale amministrativo ritenne che la questione di una discriminazione fondata sul colore della pelle rimanesse aperta (considerando 5.7.3).

29. Il 14 dicembre 2020 il ricorrente presentò ricorso avverso tale sentenza dinanzi al Tribunale federale. Sul merito, egli chiedeva al Tribunale federale, in primo luogo, di annullare la sentenza di grado inferiore in quanto quest'ultima non aveva esaminato la questione se il controllo del 5 febbraio 2015 fosse illecito a causa di una violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa; in secondo luogo, di dichiarare che il controllo in questione aveva comportato una violazione nei suoi confronti dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa. Egli chiedeva, in subordine, il rinvio del caso al giudice di grado inferiore ai fini della constatazione dello stato di fatto pertinente e dell'esame delle violazioni dei diritti fondamentali che egli denunciava.

30. Con una sentenza emessa il 23 dicembre 2020 il Tribunale federale, in formazione di giudice unico, dichiarò il ricorso inammissibile. Rammentando che, ai sensi dell'articolo 89, comma 1, lettera c) della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (paragrafo 32 *infra*), una persona ha la qualità per formare un ricorso di diritto pubblico solo se ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata, il tribunale constatò che tale condizione non era soddisfatta nel caso di specie. Il Tribunale federale spiegò che il ricorrente aveva infatti interamente vinto la causa dinanzi al tribunale amministrativo e, di conseguenza, non chiedeva né l'annullamento né la modifica della decisione contestata, ma soltanto una motivazione complementare. Ora, rammentò il Tribunale federale, non esisteva alcun diritto in tal senso.

IV. IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

V. IL DIRITTO INTERNO

31. Le disposizioni pertinenti nel caso di specie della Costituzione federale della Confederazione svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101) sono così formulate:

Articolo 7 – Dignità umana

«La dignità della persona va rispettata e protetta.»

Articolo 8 – Uguaglianza

«Tutti sono uguali davanti alla legge.

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.

(...)»

32. La legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale («LTF», RS 173.110) dispone:

Articolo 89 – Diritto di ricorso

«Ha diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi:

- a. ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo;
- b. è particolarmente toccato dalla decisione o dall'atto normativo impugnati; e
- c. ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica degli stessi.

(...)»

Articolo 99 – [Nuove allegazioni]

«(...)»

Non sono ammissibili nuove conclusioni.»

33. L'articolo 286 del codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 («CP») è così formulato:

Articolo 286 – Impedimento di atti dell'autorità

«Chiunque impedisce a un'autorità, a un membro di un'autorità o a un funzionario di compiere un atto che entra nelle loro attribuzioni, è punito con una pena pecuniaria sino a 30 aliquote giornaliere.

(...)»

34. L'articolo 215 del codice di procedura penale svizzero («CPP») del 5 ottobre 2007 dispone:

Articolo 215 – Fermo di polizia

«Per far luce su un reato, la polizia può fermare una persona e se necessario condurla al posto di polizia al fine di:

- a. accertarne l'identità;
- b. interrogarla brevemente;
- c. chiarire se ha commesso un reato
- d. chiarire se lei stessa od oggetti in suo possesso siano ricercati.

La polizia può obbligare la persona fermata a:

- a. declinare le proprie generalità;
- b. esibire i documenti di identità;
- c. esibire oggetti che reca con sé;
- d. aprire contenitori o veicoli.

La polizia può ingiungere a privati di collaborare al fermo.

Se in base a indizi concreti vi è da ritenere che in un determinato luogo sono in corso reati o si trovano imputati, la polizia può bloccarne gli accessi e fermare le persone che vi si trovano.»

35. La legge sulla polizia del cantone di Zurigo («LPol», pubblicata nella raccolta sistematica della legislazione del cantone di Zurigo con il numero 550.1; traduzione non ufficiale) dispone:

Articolo 3 – Compiti della polizia

«La polizia contribuisce al mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico fornendo informazioni, consigli, una presenza visibile e altre misure appropriate.

In particolare, la polizia adotta misure per:

- a. prevenire gli atti delittuosi;

(...)

c. prevenire pericoli imminenti per le persone, gli animali, l'ambiente o i beni, e far cessare i relativi disordini.

Se constata che sono stati commessi dei reati, svolge un'indagine ai sensi degli articoli 306 e seguenti del CPP.»

Articolo 21 – Misure di identificazione giudiziaria

«Quando l'esercizio delle sue funzioni lo richiede, la polizia può fermare una persona, accertarne l'identità e stabilire se è ricercata o se il suo veicolo, altri beni o animali che si trovano con lei sono ricercati.

La persona arrestata è obbligata a fornire le generalità, a esibire i documenti di identità e di soggiorno che porta con sé e ad aprire a tal fine contenitori e veicoli.

(...)»

36. Le disposizioni pertinenti dell'ordinanza generale sulla polizia della città di Zurigo («OGP», pubblicata nella raccolta sistematica della

legislazione della città di Zurigo con il numero 551.110; traduzione non ufficiale) sono così formulate:

Articolo 4 – Comportamento nei confronti degli organi della polizia

«Gli ordini della polizia devono essere rispettati.»

Articolo 26 – Disposizioni penali

«Le violazioni delle disposizioni della presente ordinanza o di decreti municipali basati sulla presente ordinanza sono punite con una multa. Nel caso di infrazioni minori, in luogo della multa può essere inflitta un'ammonizione.»

VI. LA PRASSI INTERNA

A. Condizioni di un controllo di identità

37. Per quanto riguarda il semplice interpellato da parte della polizia ai fini della verifica dell'identità, ossia l'obbligo di declinare le proprie generalità a un funzionario di polizia e, se del caso, di esibire un documento che comprovi l'identità, il Tribunale federale ha considerato, in una sentenza emessa in data 6 luglio 1983 (ATF 109 1a 146, considerando 4.b), che, anche se tale interpellato non costituisce di per sé un attacco molto significativo alla libertà personale, si tratta comunque di un intervento diretto nella sfera privata delle persone. L'alta giurisdizione ha rammentato che questa prassi è dunque soggetta, così come quella delle altre misure di controllo alle quali può procedere la polizia, ai principi costituzionali dell'interesse pubblico e della proporzionalità. Di conseguenza, essa ha precisato che gli organi di polizia non sono autorizzati a interpellare senza alcun motivo e in qualsiasi circostanza ogni persona che cammina sulla pubblica via o che soggiorna in un edificio pubblico. Pertanto, dalla sentenza in questione risulta che un interpellato verbale, con richiesta di informazioni personali o di esibizione di documenti di legittimazione, non deve essere di natura vessatoria o fastidiosa, né essere dettata da un senso di curiosità gratuito. Secondo il Tribunale federale, ad esempio, non sarebbe ammissibile che alcuni cittadini, dal comportamento corretto, siano sistematicamente e regolarmente sottoposti a controllo di polizia con pretesti futili o di ordine puramente soggettivo: l'interpellato da parte della polizia deve invece rispondere a dei motivi oggettivi minimi, come l'esistenza di una situazione problematica, la presenza dell'interessato nelle vicinanze di luoghi in cui è stato commesso un reato, il fatto che assomigli a una persona ricercata, il suo inserimento in un gruppo di persone che danno motivo di pensare, sulla base di indizi, seppure deboli, che qualcuno di essi si trova in una situazione illegale che richiede un intervento della polizia. Rammentando che non doveva, in una causa che riguardava il controllo astratto di una norma, prevedere tutti i casi concreti che avrebbero potuto presentarsi, il Tribunale federale ha semplicemente

indicato che è anche se è vero che un cittadino deve ottemperare a un semplice interpellato di cui non coglie immediatamente i motivi, quest'ultimo non è comunque lasciato in balia dell'arbitrarietà e del potere discrezionale dell'autorità. Infatti, l'alta giurisdizione ha rammentato che il principio della proporzionalità esige che i funzionari di polizia dimostrino considerazione e cortesia nei confronti delle persone interpellate, arrecando loro il minor disagio possibile rispetto al pubblico circostante, non facciano loro domande indiscrete superflue, e non li sottopongano a vessazioni. Il Tribunale federale ha precisato, inoltre, che le misure di controllo non devono in nessun caso oltrepassare quanto è indispensabile per la verifica dell'identità, e che delle indicazioni verbali, la cui veridicità possa essere facilmente verificata sul posto, sono sufficienti quando non si è muniti di un documento di legittimazione.

38. In una sentenza emessa il 30 settembre 2009 (ATF 136 I 87, considerando 5.2), il Tribunale federale, chiamato a procedere al controllo astratto di varie disposizioni della LPol del cantone di Zurigo, ha ritenuto che l'articolo 21, comma 1, della LPol (paragrafo 35 *supra*) non autorizzi qualsiasi controllo dell'identità. Rammentando che il testo stesso della disposizione indicava che tale controllo doveva essere necessario, l'alta giurisdizione ha ritenuto che l'assenza di questa necessità escluda fin da subito che una misura di controllo di identità sia considerata lecita e conforme al principio di proporzionalità. La nozione di necessità, ha precisato, implica che devono sussistere delle circostanze specifiche affinché la polizia possa legittimamente procedere a dei controlli di identità, e che tali controlli non possono essere effettuati senza motivo. Dalla sentenza in questione risulta che un controllo può essere necessario quando viene attirata l'attenzione della polizia, nei confronti di una persona, di un luogo o di una circostanza, da alcune particolarità che richiedono un intervento. Il Tribunale federale ha perciò spiegato che un controllo doveva essere motivato o giustificato da motivi oggettivi, da circostanze particolari, da specifici elementi sospetti, come, ad esempio, l'esistenza di una situazione problematica, la presenza di una persona nelle vicinanze di un luogo in cui è stato commesso un reato, una somiglianza tra un individuo e una persona ricercata, degli elementi sospetti in relazione a un reato, e altre circostanze simili. Questi sono, secondo l'alta giurisdizione, gli elementi che implica la condizione astratta secondo la quale il controllo di identità deve essere necessario per il compimento delle missioni della polizia, mentre, inversamente, questa condizione esclude che si proceda a controlli di identità sulla base di pretesti, per curiosità personale o per altri motivi nulli. Infine, il Tribunale federale ha ritenuto che, data la molteplicità delle situazioni possibili, una formulazione più dettagliata, come un elenco di esempi, non sarebbe di grande utilità e non porterebbe a una maggiore precisione, in quanto il punto decisivo è che l'azione della polizia non deve oltrepassare l'ambito di quanto è necessario. Peraltro, l'alta

giurisdizione ha rammentato in tale occasione che gli organi della polizia sono tenuti alla moderazione e al rispetto.

39. In una causa esaminata sotto il profilo del procedimento penale, il Tribunale federale ha considerato che le condizioni del controllo erano soddisfatte nei confronti di una persona che si trovava in un luogo in cui venivano regolarmente commesse delle infrazioni della legge sugli stupefacenti, che gli agenti di polizia avevano dichiarato di aver «riconosciuto» come un trafficante di droga, e di cui era dimostrato che aveva con sé della cocaina (sentenza 6B_1070/2018 del 14 agosto 2019, considerando 1.4 e seguenti).

B. Obbligo di ottemperare agli ordini della polizia

40. Nell'ambito dell'esame di cause relative a reati contro l'autorità pubblica come, in particolare, la violenza o la minaccia contro le autorità e i funzionari (articolo 285 del CP) o l'impedimento di atti dell'autorità (articolo 286 del CP; paragrafo 33 *supra*), il Tribunale federale ha avuto modo di dichiarare che l'unico caso in cui non esiste l'obbligo di ottemperare a un ordine della polizia è quello in cui l'ordine in questione è viziato di nullità. L'alta giurisdizione ha precisato a tale proposito che, conformemente alla teoria dell'evidenza (*Evidenztheorie*), che prevale nel diritto pubblico, un ordine è nullo in caso di vizio grave, manifesto o quantomeno facilmente rilevabile, e nella misura in cui la contestazione della nullità non mette seriamente in pericolo la certezza del diritto. Secondo il Tribunale federale, anche se un ordine può essere dichiarato nullo a causa di vizi procedurali o formali particolarmente gravi, e tenuto conto delle circostanze della fattispecie considerata, dei vizi che inficiano il suo stesso contenuto ne comportano soltanto eccezionalmente la nullità (sentenze 6B_113/2007, considerando 2.5; 6B_393/2008, considerando 2.1; ATF 103 IV 73, considerando 6.b; e ATF 98 IV 41, considerando 4.b).

C. Divieto di discriminazione

41. Secondo la prassi del Tribunale federale, vi è discriminazione ai sensi dell'articolo 8, comma 2 della Costituzione federale (paragrafo 31 *supra*) quando una persona viene trattata in maniera diversa a causa della sua appartenenza a un gruppo che, storicamente o nella realtà sociale attuale, è escluso o svalutato. Dalla giurisprudenza del Tribunale federale risulta che la discriminazione consiste in una disparità di trattamento qualificata subita da una persona che si trova in una situazione equiparabile a quella di un'altra in quanto viene svantaggiata in una maniera che, essendo riconducibile a una caratteristica che costituisce un elemento essenziale dell'identità della persona interessata al quale quest'ultima non può o può soltanto difficilmente rinunciare, deve essere considerata nei suoi confronti come svalutante o

escludente. L'alta giurisdizione ha dunque considerato che il divieto della discriminazione riguarda anche degli aspetti della dignità umana protetta dall'articolo 7 della Costituzione (*ibidem*). Inoltre, essa ha avuto modo di dichiarare che una regolamentazione può avere effetti discriminatori diretti o indiretti, e questi ultimi corrispondono ai casi in cui la regolamentazione, sebbene non preveda differenze di trattamento a scapito di gruppi specificamente protetti, svantaggia tuttavia in modo particolare i membri di uno di questi gruppi, senza motivi oggettivi, attraverso gli effetti concreti che essa comporta. Infine, il Tribunale federale ha precisato che il divieto della discriminazione non esclude assolutamente che entri in gioco un criterio vietato, in quanto tale circostanza porta inizialmente a una semplice presunzione di differenziazione illecita, che può eventualmente essere ribaltata per mezzo di una giustificazione qualificata (ATF 139 I 292, considerando 8.2.1 e seguenti, con la giurisprudenza ivi citata).

VII. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNAZIONALI PERTINENTI

A. La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale

42. L'articolo 5 della Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata il 7 marzo 1966 e ratificata dalla Svizzera il 29 novembre 1994, prevede quanto segue:

«In base agli obblighi fondamentali di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti:

a) Diritto ad un eguale trattamento davanti ai tribunali ed a ogni altro organo che amministri la giustizia;

(...)

d) Altri diritti civili, in particolare:

i) il diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza all'interno dello Stato.»

43. Nella sua Raccomandazione generale n. 36 del 17 dicembre 2020 sulla prevenzione e l'eliminazione del ricorso alla profilazione razziale da parte dei rappresentanti della legge (CERD/C/GC/36), il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) ha osservato, in particolare, che non esisteva una definizione universale della profilazione razziale nel diritto internazionale dei diritti umani (§ 13). Ai fini di tale raccomandazione, il CERD ha definito la nozione come la pratica che consiste, da parte di agenti di polizia e altri rappresentanti della legge, nel basarsi in qualsiasi modo sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine

nazionale o etnica, per sottoporre delle persone a indagini o per determinare se le stesse abbiano compiuto delle attività delittuose (§ 18). Secondo il Comitato, la profilazione razziale è legata a stereotipi e pregiudizi, che possono essere consapevoli o inconsapevoli, e individuali o istituzionali e strutturali. Gli stereotipi possono portare a violazioni del diritto internazionale dei diritti umani quando alcuni principi fondati su stereotipi sono messi in pratica per pregiudicare l'esercizio di tali diritti (§ 20).

44. Il Comitato ha inoltre dichiarato che la pratica della profilazione razziale viola i principi fondamentali dei diritti umani (§ 21), e ha precisato che gli Stati parte hanno l'obbligo di adottare attivamente delle misure per porre fine alla discriminazione che proviene dalle loro leggi, dalle loro politiche e dalle loro istituzioni (§ 23), e devono anche fare in modo di disporre nel loro ordinamento giuridico di meccanismi appropriati ed efficaci che permettano di denunciare i casi di profilazione razziale e di porre fine a questa pratica (§ 24). Infine, il Comitato ha dichiarato che è essenziale che i rappresentanti della legge siano correttamente informati dei loro obblighi e sappiano come evitare di commettere pratiche di profilazione razziale (§ 25).

45. Per quanto riguarda la Svizzera, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale ha indicato quanto segue nelle sue osservazioni finali concernenti il decimo, undicesimo e dodicesimo rapporto periodico combinato della Svizzera (CERD/C/CHE/CO/10-12, 27 dicembre 2021):

Profilazione razziale

«19. Il Comitato ribadisce la sua preoccupazione per la persistenza del profiling razziale da parte della polizia e l'assenza di una legge che lo vieti espressamente. È inoltre preoccupato per le informazioni in base alle quali lo Stato parte non raccoglie abbastanza dati statistici sul profiling razziale. Pur prendendo atto delle informazioni fornite dallo Stato parte sull'integrazione di certi aspetti della discriminazione razziale nella formazione degli agenti di polizia, il Comitato è tuttavia preoccupato per le informazioni in base alle quali tale formazione è insufficiente per prevenire in maniera efficace il razzismo e il profiling razziale da parte degli agenti di polizia (art. 2, 4 e 5).

20. Richiamandosi alla raccomandazione generale n. 36 (2020), il Comitato esorta vivamente lo Stato parte a intensificare gli sforzi per lottare efficacemente contro ogni pratica delle forze dell'ordine basata sul profiling razziale e per porvi fine, e segnatamente a:

a) includere nella sua legislazione un divieto esplicito del profiling razziale tenendo conto della raccomandazione generale n. 36, adottare misure operative, come l'elaborazione di moduli che precisano il motivo del controllo o di ogni altra operazione di polizia, e informare le vittime sui mezzi di ricorso disponibili;

b) elaborare, in consultazione con le popolazioni che hanno maggiori probabilità di essere vittime di profiling razziale, un piano d'azione volto a prevenire e contrastare efficacemente questa pratica comprendente azioni relative:

(i) al rafforzamento della formazione di base e continua degli agenti di polizia e delle forze dell'ordine sulla questione del razzismo e del profiling razziale;

(ii) al monitoraggio a livello cantonale e federale dell'attuazione delle misure operative contro il profiling razziale e all'esecuzione di audit periodici, con la partecipazione di esperti indipendenti, per identificare le lacune nelle politiche e nelle pratiche interne;

(iii) alla creazione di un sistema indipendente di trattamento dei reclami legati al profiling razziale;

(iv) alla raccolta di dati sul profiling razziale ripartiti secondo vari criteri, da pubblicare a intervalli regolari e da far confluire nel prossimo rapporto periodico.»

B. Il Patto internazionale sui diritti civili e politici e il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite

46. Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato il 16 dicembre 1966 e ratificato dalla Svizzera il 18 giugno 1992, prevede quanto segue:

Articolo 2

«1. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a rispettare e a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti riconosciuti nel presente Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.

2. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna a compiere, in armonia con le proprie procedure costituzionali e con le disposizioni del presente Patto, i passi necessari per l'adozione delle misure legislative o di altro genere che possano occorrere per rendere effettivi i diritti riconosciuti nel presente Patto, qualora non vi provvedano già le misure legislative o di altro genere in vigore.

3. Ciascuno degli Stati parti del presente Patto s'impegna a:

a) garantire che qualsiasi persona, i cui diritti o libertà riconosciuti dal presente Patto siano stati violati, disponga di effettivi mezzi di ricorso, anche nel caso in cui la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali;

b) garantire che l'autorità competente, giudiziaria, amministrativa o legislativa, od ogni altra autorità competente ai sensi dell'ordinamento giuridico dello Stato, decida in merito ai diritti del ricorrente, e sviluppare le possibilità di ricorso in sede giudiziaria;

c) garantire che le autorità competenti diano esecuzione a qualsiasi pronuncia di accoglimento di tali ricorsi.»

Articolo 17

«1. Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza, né a illegittime offese al suo onore e alla sua reputazione.

2. Ogni individuo ha diritto ad essere tutelato dalla legge contro tali interferenze od offese.»

Articolo 26

«Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, ad una eguale tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro ogni discriminazione, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione.»

47. Nelle sue constatazioni del 27 luglio 2009 sulla comunicazione n. 1493/2006 contro la Spagna presentata da Rosalind Williams Lecraft (ONU, documenti ufficiali, CCPR/C/96/D/1493/2006), il Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite ha esaminato un caso di discriminazione che si sarebbe verificato in occasione di un controllo di identità, e ha concluso che, nella fattispecie, era stato violato l'articolo 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, considerato congiuntamente con il paragrafo 3 del suo articolo 2. Il Comitato, a tal fine, ha osservato quanto segue:

«2.1 L'interessata, originaria degli Stati Uniti d'America, ha ottenuto la cittadinanza spagnola nel 1969. Il 6 dicembre 1992, nella stazione di Valladolid, mentre era appena scesa da un treno proveniente da Madrid in compagnia di suo marito e di suo figlio, un agente della Polizia nazionale le si è avvicinato e le ha chiesto i documenti di identità. L'agente non aveva fatto tale richiesta a nessun'altra persona presente sul binario in quel momento, nemmeno a suo marito e a suo figlio. L'interessata ha chiesto spiegazioni sui motivi del controllo di identità. L'agente le ha risposto che era tenuto a verificare l'identità delle persone come lei, in quanto molte erano immigrati clandestini. Ha aggiunto che la Polizia nazionale aveva ricevuto l'ordine dal Ministero dell'Interno di verificare, in particolare, l'identità delle persone di «colore».

(...)

7.2 Il Comitato deve decidere se il fatto di essere stata sottoposta a un controllo di identità da parte della polizia significhi che l'interessata ha subito una discriminazione razziale. Il Comitato considera che i controlli di identità effettuati per fini di pubblica sicurezza o di prevenzione della criminalità in generale, o per controllare l'immigrazione illegale, rispondono a uno scopo legittimo. Tuttavia, quando le autorità procedono a questi controlli, le caratteristiche fisiche o etniche delle persone che sono oggetto degli stessi non devono essere considerate di per sé come un indice della loro eventuale presenza illegale nel paese. Tali controlli non devono nemmeno essere effettuati in modo da prendere di mira soltanto le persone che presentano caratteristiche fisiche o etniche specifiche. Agire diversamente non soltanto offenderebbe la dignità delle persone interessate, ma contribuirebbe anche alla diffusione di atteggiamenti xenofobi nel grande pubblico, e sarebbe contrario a una politica efficace di lotta contro la discriminazione razziale.

(...)

7.4 Nella fattispecie, si può dedurre dal fascicolo che il controllo di identità in questione era di natura generale. L'interessata afferma che nessun altro nelle immediate vicinanze è stato oggetto di un controllo di identità, e che l'agente che l'ha fermata e interrogata ha fatto riferimento alle sue caratteristiche fisiche per spiegarle perché lei, e nessun altro nelle vicinanze, era invitata a esibire i propri documenti d'identità. Queste affermazioni non sono state confutate dagli organi amministrativi e giudiziari dinanzi ai quali l'interessata ha presentato il suo caso, né nel corso del procedimento dinanzi al Comitato. In queste circostanze, il Comitato non può che concludere che l'interessata è

stata distinta, ai fini del controllo di identità in questione, unicamente sulla base delle sue caratteristiche razziali, e che tali caratteristiche sono state il fattore determinante perché fosse sospettata di comportamento illegale. Inoltre, il Comitato rammenta la propria giurisprudenza secondo la quale qualsiasi differenziazione di trattamento non è di per sé costitutiva di una discriminazione, se i criteri di tale differenziazione sono ragionevoli e oggettivi e se lo scopo da raggiungere è uno scopo legittimo in riferimento al Patto. Nella fattispecie, il Comitato ritiene che i criteri di ragionevolezza e obiettività non siano stati soddisfatti (...).»

48. Per quanto riguarda la Svizzera, il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, nelle sue osservazioni finali sul quarto rapporto periodico consegnato da questo Stato (CCPR/C/CHE/CO/4Add.1, 9 agosto 2018), ha osservato quanto segue in merito ai dati statistici:

V. Raccomandazione 29 c): statistiche

«31. Nessuno sviluppo è intervenuto per quanto riguarda la questione di una banca dati nazionale sugli abusi da parte della polizia da quando è stato presentato il quarto rapporto periodico della Svizzera (cfr. 4° rapporto della Svizzera del 7 luglio 2016, cap. 112).

32. Il trattamento delle denunce depositate contro agenti di polizia è disciplinato a livello cantonale, e non esiste pertanto alcuna banca dati né alcun registro corrispondente. I cantoni per la maggior parte tengono una statistica interna di tutte le denunce ricevute.

(...).»

C. Il Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite

49. Nelle sue osservazioni finali relative al settimo rapporto periodico della Svizzera, il Comitato contro la tortura delle Nazioni Unite ha osservato quanto segue (CAT/C/CHE/CO/7, 7 settembre 2015):

Violenze da parte della polizia

«10. Il Comitato esprime preoccupazione per alcune informazioni ricevute che indicano che i casi presunti di uso abusivo della coercizione e di comportamenti razzisti da parte dei servizi della polizia e dell'immigrazione non sono sistematicamente portati a conoscenza delle autorità, anche in presenza di accertamenti medici che attestano che vi sono state lesioni. Il Comitato osserva inoltre con preoccupazione l'esistenza di rapporti che indicano l'assenza di indagini efficaci e rapide, come ha constatato la Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Dembele c. Svizzera* (2013). A tale proposito, il Comitato deplora che lo Stato parte non abbia ancora creato un'autorità indipendente che permetta di indagare sui casi individuali, nonostante la raccomandazione del Comitato reiterata nelle sue precedenti osservazioni finali (si vedano CAT/C/CR/34/CHE, par. 4 g), e CAT/C/CHE/CO/6, par. 9). Inoltre, il Comitato deplora l'insufficienza di dati statistici forniti dallo Stato parte a livello nazionale per quanto riguarda le accuse di violenze o di maltrattamenti commessi da agenti delle forze dell'ordine. Quanto ai dati presentati relativi ai cantoni di Ginevra, Vaud e Zurigo, il Comitato rileva con preoccupazione che molte cause sono state archiviate, e che nei pochi casi che hanno portato a sanzioni queste ultime erano soltanto di ordine disciplinare (art. 2, 12, 13 e 16).»

D. La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza

50. Nella Raccomandazione di politica generale n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia (CRI(2007)39) adottata il 29 giugno 2007 dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa, la profilazione razziale è così definita:

«1. (...) Ai fini della presente raccomandazione, per profilazione razziale si intende:

L'utilizzo, da parte degli agenti delle forze dell'ordine, quando procedono a operazioni di sorveglianza, controllo o indagini, di elementi quali la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità, o l'origine nazionale o etnica, senza alcuna giustificazione oggettiva e ragionevole;

(...)»

51. L'ECRI, in particolare, ha raccomandato ai governi degli Stati membri di:

«9. vigilare affinché siano condotte indagini efficaci sui casi presunti di discriminazione razziale o di comportamento biasimevole con motivazione razziale da parte della polizia, e di vigilare, se del caso, a che gli autori di tali atti siano debitamente sanzionati;

10. prevedere un organo indipendente dalla polizia e dalle autorità incaricate dell'azione penale, che indaghi sui presunti casi di discriminazione razziale e di comportamento biasimevole con motivazione razziale da parte della polizia (...)»

52. Nell'esposizione dei motivi relativi al paragrafo 1 della raccomandazione, è inoltre indicato in particolare quanto segue:

«34. iii) (...) Alcuni studi hanno dimostrato i considerevoli effetti negativi della profilazione razziale. Quest'ultima genera un sentimento di umiliazione e di ingiustizia all'interno di alcuni gruppi di persone e porta alla loro stigmatizzazione e alla loro alienazione, e nel contempo danneggia i rapporti tra la polizia e tali gruppi, a causa della perdita di fiducia che questi dovrebbero avere in essa. (...)»

53. Il paragrafo 11 della Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale, adottata il 13 dicembre 2002 e modificata il 7 dicembre 2017 (CRI(2003)8 Rev.), è così formulata nella sua versione riveduta:

«La legge deve prevedere che, qualora una persona che si ritenga vittima di un atto discriminatorio presenti dinanzi a un tribunale o a qualsiasi altra autorità competente dei fatti che consentano di presumere l'esistenza di una discriminazione diretta o indiretta, spetta al convenuto dimostrare che non c'è stata discriminazione.»

54. Nel suo rapporto sulla Svizzera (sesto ciclo di monitoraggio) adottato il 10 dicembre 2019 e pubblicato il 19 marzo 2020, l'ECRI ha formulato delle critiche nei confronti di questo paese, e ha fatto le raccomandazioni seguenti (riferimenti omissi):

Abusi da parte della polizia

«110. L'ECRI constata che molti rapporti richiamano l'attenzione sulle accuse di atti di violenza da parte della polizia, compresa la profilazione razziale e l'uso della brutalità. I rappresentanti delle comunità jénisch e sinti/manouche hanno tutti manifestato le loro preoccupazioni in merito ai controlli di identità ripetuti e alla possibile profilazione delle persone che hanno un modo di vita nomade. Nel 2016, una campagna di affissione contro la mendicizia condotta dalla polizia di Lugano ha veicolato degli stereotipi sui Rom che sfrutterebbero le donne e i minori all'interno di organizzazioni criminali. I Neri sono anche specificamente presi di mira dai controlli di polizia, che implicano spesso degli arresti e delle perquisizioni a nudo alla ricerca di droga. L'ECRI è particolarmente allarmata da vari decessi di persone nere avvenuti nell'ambito di alcuni interventi da parte della polizia. Ad esempio, nel marzo 2018, un Nigeriano è deceduto a Losanna a seguito di un arresto da parte della polizia, durante il quale è stato messo a terra e ammanettato. Nell'ottobre 2017, un Gambiano di 23 anni è morto mentre era detenuto dalla polizia nel Cantone di Vaud; e nel novembre 2016 un giovane Congolese è stato ucciso a colpi di pistola durante un pattugliamento di polizia a Losanna. Dei procedimenti penali relativi a queste cause sono in corso nel Cantone di Vaud. Secondo humanrights.ch, i procedimenti in caso di violenze da parte della polizia sono spesso lunghi, pesanti e raramente favorevoli al ricorrente, il che porta a un sistema nel quale le vittime si sentono impotenti e hanno l'impressione che la polizia sia al di sopra della legge.

111. Facendo riferimento ai Neri vittime di profilazione razziale, la Commissione federale contro il razzismo ha raccomandato che le forze di polizia siano formate per combattere il problema del razzismo istituzionale e strutturale. Secondo un formatore di polizia e consigliere governativo, quasi il 20% degli interventi di polizia non risponde a criteri oggettivi. La mancanza di formazione e il fatto che non esista un'autorità indipendente incaricata di indagare sulle denunce presentate contro la polizia sono stati addotti come giustificazione.

112. L'ECRI raccomanda di formare ulteriormente la polizia sulla questione della profilazione razziale e sull'uso del criterio del ragionevole sospetto. Inoltre, essa raccomanda vivamente la creazione di un organo, indipendente dalla polizia e dal pubblico ministero, incaricato di indagare sulle accuse di discriminazione razziale e di comportamenti abusivi con motivazione razzista da parte della polizia, in linea con la sua Raccomandazione di politica generale n. 11 sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività della polizia.»

E. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

55. Il Codice etico europeo per la polizia (Rec(2001)10), adottato il 19 settembre 2010 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, definisce i principi ai quali il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa raccomanda ai governi degli Stati membri di ispirarsi nella loro legislazione e nelle loro prassi interne, nonché nei loro codici di condotta in materia di polizia. In particolare, esso contiene gli articoli seguenti:

«(...)

IV. Organizzazione delle strutture della polizia

C. Formazione del personale di polizia

(...)

30. La formazione del personale di polizia deve pienamente comprendere la necessità di combattere il razzismo e la xenofobia.

(...)

V. Principi direttivi concernenti l'intervento della polizia

A. Principi direttivi concernenti l'intervento della polizia: principi generali

(...)

40. La polizia deve adempiere alle sue funzioni in maniera equa, ispirandosi in particolare ai principi di imparzialità e di non discriminazione.

(...)

B. Principi direttivi concernenti l'azione/l'intervento della polizia: situazioni specifiche

1. Inchieste di polizia

47. Le indagini di polizia devono essere fondate quanto meno sul ragionevole sospetto che sia stata commessa o che stia per essere commessa una qualche infrazione.

48. La polizia deve rispettare i principi secondo i quali chiunque è accusato di un delitto deve essere presunto innocente fino a che sia stato giudicato colpevole da un tribunale, e deve beneficiare di alcuni diritti, in particolare quello di essere informato, nel più breve tempo possibile, dell'accusa formulata a suo carico e di preparare la sua difesa, sia di persona, sia per mezzo di un avvocato di sua scelta.

49. Le indagini di polizia devono essere obiettive ed eque. Devono tener conto dei bisogni specifici di persone, quali i fanciulli, gli adolescenti, le donne, i membri di minoranze, comprese quelle etniche, o le persone vulnerabili, ed adattarsi in relazione a queste specificità.

50. Converrà stabilire, tenendo conto dei principi enunciati dal precedente articolo 48, alcune linee direttive relative alla condotta durante gli interrogatori di Polizia. In particolare, è necessario assicurarsi che questi interrogatori si svolgano in modo equo e che pertanto gli interessati siano informati delle ragioni dell'interrogatorio e di altri fatti pertinenti. Il tenore del contenuto degli interrogatori di Polizia deve essere sistematicamente documentato.

(...).»

F. L'Unione europea

56. La direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, è formulata come segue nella sua parte pertinente:

Considerando 21

«Le norme in materia di onere della prova devono essere adattate quando vi sia una presunzione di discriminazione e, per l'effettiva applicazione del principio della parità di trattamento, l'onere della prova debba essere posto a carico del convenuto nel caso in cui siffatta discriminazione sia dimostrata.

(...)

Articolo 8

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie, conformemente ai loro sistemi giudiziari nazionali, per assicurare che, allorché persone che si ritengono lese dalla mancata applicazione nei loro riguardi del principio della parità di trattamento espongono, dinanzi a un tribunale o a un'altra autorità competente, fatti dai quali si può presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incomba alla parte convenuta provare che non vi è stata violazione del principio della parità di trattamento. (...))»

IN DIRITTO

I. RIUNIONE DEI RICORSI

57. Il ricorrente ha chiesto la riunione dei due ricorsi. Il Governo non si è opposto. Tenuto conto della similitudine dell'oggetto dei ricorsi, la Corte ritiene opportuno esaminarli congiuntamente in una sola sentenza.

II. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 14 DELLA CONVENZIONE IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ARTICOLO 8

58. Il ricorrente afferma che il controllo di identità di cui è stato oggetto, la perquisizione che ha subito, nonché la multa che gli è stata inflitta, costituiscono una discriminazione fondata sul colore della sua pelle. Egli invoca l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8. Queste disposizioni sono così formulate:

Articolo 14

«Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.»

Articolo 8

«1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute e della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.»

59. Il Governo contesta questa tesi.

60. La Corte precisa che, nell'ambito del ricorso n. 43868/18, il ricorrente cita a sostegno di una violazione dell'articolo 14 non soltanto l'articolo 8, ma anche l'articolo 6 § 2. Tuttavia, alla luce delle sentenze emesse recentemente in materia di profilazione razziale (*Basu c. Germania*, n. 215/19, 18 ottobre

2022, e *Muhammad c. Spagna*, n. 34085/17, 18 ottobre 2022), la Corte ritiene opportuno esaminare la presente doglianza sotto il profilo dell'articolo 14 in combinato disposto soltanto con l'articolo 8 della Convenzione.

A. Sulla ricevibilità

1. Qualità di vittima

a) Tesi delle parti

61. Il Governo è del parere che il ricorrente non può più sostenere di essere vittima di una violazione della Convenzione ai sensi dell'articolo 34 della stessa. Esso spiega, a sostegno di questa tesi, che l'interessato ha vinto la causa nel procedimento interno. Il Governo rammenta, a tale proposito, che il ricorrente ha chiesto alle autorità amministrative interne di pronunciarsi sulla liceità del controllo di identità del 5 febbraio 2015, e che dopo un esame circostanziato dei diversi elementi del caso, il tribunale amministrativo ha dichiarato il controllo illecito a causa dell'assenza di un motivo sufficiente per giustificarlo. Il Governo ritiene che l'assenza di un motivo sufficiente costituisca una componente fondamentale della profilazione razziale, e che la constatazione di illiceità debba essere dunque assimilata a un riconoscimento della violazione dedotta. Secondo il Governo, il tribunale amministrativo ha dunque ammesso nella loro totalità le conclusioni del ricorrente sul merito. Quanto al ricorso presentato successivamente dal ricorrente dinanzi al Tribunale federale, con il quale l'interessato chiedeva all'alta giurisdizione di constatare, in particolare, che il controllo era costitutivo di una violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8, il Governo afferma che qualsiasi nuova conclusione era inammissibile in un procedimento di questo tipo.

62. Il ricorrente ribadisce che, a tutt'oggi, i tribunali nazionali non hanno accertato la discriminazione razziale di cui egli ritiene di essere stato vittima, e spiega che un tale dovere esiste anche se l'illiceità della misura in contestazione è stata constatata su un'altra base. A questo riguardo, il ricorrente argomenta che tra un controllo illecito e un controllo discriminatorio vi è una differenza, ossia che, a suo parere, il secondo umilia la persona interessata, può provocare dei traumi ripetuti, porta la vittima a limitare la propria libertà di circolazione e a sentirsi meno sicura. Il ricorrente aggiunge che le autorità giudiziarie hanno continuato, nel corso del procedimento penale, a trattarlo come un imputato, invece di considerarlo come una vittima. Egli afferma, peraltro, che tali autorità si sono reciprocamente rimbalzate la responsabilità di dirimere la questione dell'esistenza di una discriminazione fino al momento in cui nessuna di esse ha più dovuto assumersela. Il ricorrente lamenta, inoltre, che la multa che gli è stata inflitta ha rinnovato il suo status di vittima, in quanto la constatazione di illiceità da parte dei tribunali non avrebbe fatto venir meno l'obbligo per

lui di pagarla, e in quanto la sentenza emessa in tal senso non sarebbe soggetta a revisione. Ora, giustificando il mantenimento della multa col principio secondo il quale soltanto se l'ordine della polizia fosse nullo il ricorrente avrebbe potuto essere esonerato dall'osservarlo, le autorità, secondo l'interessato, hanno introdotto ai soli fini del procedimento che lo riguarda un principio incompatibile con la giurisprudenza svizzera fino ad allora esistente. Il ricorrente considera, in definitiva, che il fatto che le autorità abbiano continuato a ignorare la discriminazione di cui egli ritiene di essere stato oggetto gli conferisce lo status di vittima.

b) Valutazione della Corte

63. La Corte rammenta che spetta in primo luogo alle autorità nazionali porre rimedio a qualsiasi violazione dedotta della Convenzione. A tale proposito, la questione se un ricorrente possa sostenere di essere vittima della eccepita inosservanza si pone in tutte le fasi del procedimento ai sensi della Convenzione (si veda, tra altre, *Siliadin c. Francia*, n. 73316/01, § 61, CEDU 2005-VII). Inoltre, una decisione o una misura favorevole al ricorrente è sufficiente, in linea di principio, a far venir meno la sua qualità di «vittima» ai fini dell'articolo 34 della Convenzione soltanto se le autorità nazionali hanno riconosciuto, espressamente o in sostanza, la violazione della Convenzione, e poi vi hanno posto rimedio (si vedano, tra altre, *Eckle c. Germania*, 15 luglio 1982, § 66, serie A n. 51, *Dalban c. Romania* [GC], n. 28114/95, § 44, CEDU 1999-VI, e *Siliadin*, sopra citata, § 62).

64. La Corte rammenta che il tribunale cantonale, nella sentenza che ha emesso il 25 agosto 2017 nell'ambito del procedimento penale, ha ritenuto che i mezzi di prova disponibili non indicassero che il controllo fosse stato effettuato per motivi manifestamente discriminatori, o che il suo svolgimento fosse stato di natura cavillosa o discriminatoria. Essa osserva che il Tribunale federale ha confermato tale sentenza con una sentenza emessa il 7 marzo 2018, convalidando così la condanna del ricorrente (paragrafo 18 *supra*). La Corte osserva, peraltro, che, nel procedimento amministrativo, il tribunale amministrativo, con una sentenza emessa il 1° ottobre 2020, ha constatato che il controllo di identità era stato illecito e, nel contempo, ha dichiarato che la questione di una discriminazione fondata sul colore della pelle del ricorrente rimaneva aperta (paragrafo 28 *supra*). Essa osserva, infine, che quest'ultima sentenza è stata confermata da una sentenza emessa dal Tribunale federale il 23 dicembre 2020, che ha ritenuto che il ricorrente avesse completamente vinto la causa e non avesse dunque un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (paragrafo 30 *supra*).

65. L'esame delle conclusioni dei giudici interni porta la Corte a pronunciarsi contro l'opinione del Governo secondo la quale la constatazione di illiceità fatta dal tribunale amministrativo relativamente al controllo di identità subito dal ricorrente avrebbe fatto perdere a quest'ultimo la qualità di

vittima. Essa ritiene che né la sentenza in questione né alcun'altra decisione interna abbiano riconosciuto la violazione del divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8. Di conseguenza, non è stato posto rimedio alla violazione dedotta.

66. Tenuto conto di quanto precede, il ricorrente può sostenere di essere vittima di una violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8.

2. *Compatibilità ratione materiae*

67. La Corte osserva che il Governo non contesta che l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 si applica al caso di specie. Tuttavia, essa ritiene opportuno aggiungere quanto segue.

68. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, l'articolo 14 della Convenzione completa le altre clausole normative della Convenzione e dei suoi Protocolli. Esso non ha un'esistenza indipendente, in quanto vale soltanto per «il godimento dei diritti e delle libertà» che esse sanciscono (si vedano, tra molte altre, *Şahin c. Germania* [GC], n. 30943/96, § 85, CEDU 2003-VIII, e *Fábián c. Ungheria* [GC], n. 78117/13, § 112, 5 settembre 2017). L'applicazione dell'articolo 14 non presuppone necessariamente la violazione di uno dei diritti materiali sanciti dalla Convenzione. È necessario, ma sufficiente, che i fatti di causa rientrino nelle previsioni di almeno uno degli articoli della Convenzione (si veda, tra altre, *Beeler c. Svizzera* [GC], n. 78630/12, § 48, 11 ottobre 2022).

69. Per quanto riguarda l'aspetto «vita privata» dell'articolo 8, la Corte ha già avuto modo di osservare che questa nozione è una nozione ampia, che non può essere definita in maniera esaustiva, e che può a volte comprendere degli aspetti dell'identità fisica e sociale di una persona (*Lacatus c. Svizzera*, n. 14065/15, § 54, 19 gennaio 2021, *Glor c. Svizzera*, n. 13444/04, § 52, CEDU 2009, *Mikulić c. Croazia*, n. 53176/99, § 53, CEDU 2002-I, e *Beizaras e Levickas c. Lituania*, n. 41288/15, § 117, 14 gennaio 2020).

70. La nozione di vita privata comprende anche il diritto allo sviluppo personale e il diritto di stabilire e di mantenere dei rapporti con altri esseri umani e con il mondo esterno (si vedano, per esempio, *Evans c. Regno Unito* [GC], n. 6339/05, § 71, CEDU 2007-I, e *A.-M.V. c. Finlandia*, n. 53251/13, § 76, 23 marzo 2017). Il rispetto di tali diritti è una delle esigenze fondamentali del «vivere insieme» in una società democratica (*S.A.S. c. Francia* [GC], n. 43835/11, §§ 141-142, CEDU 2014 (estratti)). Esiste perciò una zona di interazione tra la persona e gli altri che, anche in un contesto pubblico, può far parte della «vita privata» (*P.G. e J.H. c. Regno Unito*, n. 44787/98, § 56, CEDU 2001-IX, con i riferimenti citati).

71. La Corte rammenta di avere concluso nelle cause *Muhammad* (sentenza sopra citata, §§ 50-51) e *Basu* (sentenza sopra citata, § 27) che una denuncia di profilazione razziale basata su un controllo di identità considerato discriminatorio può rientrare nell'ambito del diritto al rispetto della vita

privata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e che, di conseguenza, in tal caso è applicabile l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8. Per esaminare se in un determinato caso concreto sia stata raggiunta la soglia di gravità, l'interessato deve far valere una doglianza difendibile secondo la quale sarebbe stato preso di mira sulla base delle sue caratteristiche fisiche o etniche. Una tale doglianza difendibile può esistere in particolare quando la persona interessata (o delle persone che presentano le stesse caratteristiche) fa valere di essere stata l'unica ad essere sottoposta a un controllo, e quando il controllo non era basato su nessun altro motivo evidente idoneo a giustificarlo, o quando da alcune spiegazioni dell'agente di polizia che ha effettuato il controllo risulta che quest'ultimo era basato su motivi fisici o etnici particolari (*ibidem*, § 25). Inoltre, nelle cause sopra citate, la Corte ha attribuito una certa importanza al fatto che i controlli in questione si erano svolti nello spazio pubblico, circostanza che può avere un effetto negativo sulla reputazione e sul rispetto di sé.

72. Nella fattispecie, la Corte ritiene che la questione se la doglianza del ricorrente rientri nelle previsioni dell'articolo 8 e, di conseguenza, se l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 sia applicabile, sia intrinsecamente collegata al merito della causa. Pertanto, essa decide di riunire la questione della compatibilità *ratione materiae* al merito della doglianza relativa all'obbligo di verificare se dei motivi discriminatori abbiano potuto svolgere un ruolo nel controllo di identità subito dal ricorrente.

3. Conclusione relativa alla ricevibilità

73. Constatando che questa doglianza non è manifestamente infondata né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte la dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. Profilo procedurale: sulla dedotta violazione dell'obbligo di verificare se dei motivi discriminatori abbiano potuto svolgere un ruolo nel controllo di identità subito dal ricorrente

a) Tesi delle parti

i. Il ricorrente

74. Il ricorrente afferma che gli articoli 13 e 14 della Convenzione prevedevano l'obbligo, per i tribunali nazionali, di accertare d'ufficio i fatti relativi al controllo di identità, al fine di valutare se vi era stata discriminazione. Egli considera che le giurisdizioni interne avrebbero dovuto esaminare le questioni seguenti: se il colore della pelle era stato menzionato come un motivo del controllo; se il motivo addotto per giustificare il controllo era plausibile; in che modo la persona interessata si era comportata prima del

controllo e – allo scopo di determinare se quest’ultima avesse subito un trattamento diverso dagli altri – se altre persone si erano comportate in quel momento allo stesso modo; infine, se dei fatti accertati indicavano che il controllo in questione era legato o poteva verosimilmente essere riconducibile a una caratteristica protetta.

75. Il ricorrente considera inoltre che, secondo la giurisprudenza della Corte fissata in particolare nella causa *Natchova e altri c. Bulgaria* ([GC], nn. 43577/98 e 43579/98, CEDU 2005-VII), i tribunali nazionali avrebbero dovuto invertire l’onere della prova. Egli spiega a tal fine che i fatti relativi all’eventuale esistenza di una pratica di profilazione razziale sono noti soltanto alle autorità nazionali. Per quanto riguarda l’argomentazione del Governo secondo la quale egli non avrebbe fornito prove a sostegno delle sue accuse, il ricorrente ribadisce che le autorità si sono rifiutate di acquisire le prove supplementari che egli aveva richiesto allo scopo di far accertare la discriminazione di cui afferma di essere stato vittima. In subordine, e rinviando alla giurisprudenza della Corte in tale materia, il ricorrente afferma che, una volta presentato un inizio di prova di una discriminazione, spetta allo Stato convenuto dimostrare che non vi è stata alcuna discriminazione.

76. Infine, il ricorrente sostiene che i tribunali nazionali non hanno sufficientemente motivato le loro decisioni relativamente all’accusa attendibile di discriminazione che egli aveva formulato dinanzi ad essi. Il ricorrente afferma, a tale proposito, che il tribunale circoscrizionale non ha nemmeno menzionato tale doglianza, che il tribunale amministrativo che ha deciso in appello ha considerato che la questione di un’eventuale discriminazione rimaneva aperta, e che il Tribunale federale ha proceduto ad un’analisi del caso unicamente sotto il profilo dell’arbitrarietà. Il ricorrente afferma dunque che la questione di un’eventuale discriminazione non è mai stata esaminata in quanto tale.

ii. Il Governo

77. Il Governo argomenta che non vi è stata alcuna violazione procedurale dell’articolo 14 della Convenzione. In generale, i giudici nazionali, nel procedimento penale così come nel procedimento amministrativo, hanno a suo parere esaminato con cura le denunce presentate dal ricorrente.

78. Per quanto riguarda il profilo penale, il Governo afferma che il servizio contravvenzioni della città di Zurigo ha adottato tutte le misure necessarie, tra cui l’audizione dell’agente di polizia e la comunicazione delle direttive e dei relativi documenti di formazione, per stabilire se il colore della pelle del ricorrente fosse stato o meno un elemento determinante nella decisione della polizia di sottoporre l’interessato a un controllo di identità.

79. Il Governo aggiunge che si deve tenere presente che il tribunale cantonale e il Tribunale federale hanno un potere di esame limitato, in quanto tali giurisdizioni non possono entrare in materia se non quando viene denunciato dinanzi ad esse che la sentenza del giudice di grado inferiore è

giuridicamente errata, o quando lo stato di fatto è stato accertato in maniera manifestamente inesatta o in violazione del diritto. Ora, secondo il Governo, nonostante questa restrizione, i tribunali hanno esaminato con cura le denunce formulate dal ricorrente.

80. Per quanto riguarda il profilo amministrativo, il Governo afferma che il tribunale amministrativo ha attribuito una grande attenzione alla denuncia del ricorrente secondo la quale egli è stato sottoposto al controllo in contestazione per motivi legati al colore della sua pelle. Il Governo afferma a tale riguardo che varie pagine della sentenza emessa da tale giurisdizione sono dedicate a un'analisi approfondita dei principi applicabili in materia di profilazione razziale, che il tribunale ha esposto in maniera dettagliata. Secondo il Governo, constatando l'illiceità del controllo in questione, il tribunale amministrativo aveva già interamente accolto le richieste del ricorrente, e non era del resto tenuto a pronunciarsi sul carattere discriminatorio o meno del controllo in questione. A questo proposito, il Governo argomenta che il ricorrente chiedeva in fin dei conti al tribunale amministrativo di pronunciare l'illiceità del controllo in contestazione, e che, anche se egli denunciava delle violazioni di diversi diritti fondamentali, ciò era legato solamente a motivi di illiceità. Poiché la domanda era formulata in tal modo, le autorità interne non erano tenute, secondo il Governo, a pronunciarsi su ciascuna delle violazioni dedotte. Il Governo aggiunge che, quando il ricorrente ha infine sottoposto tali accuse di violazione al Tribunale federale, la sua azione era tardiva in riferimento alle norme procedurali, cosicché l'alta giurisdizione ha emesso una sentenza di natura esclusivamente procedurale, non essendo soddisfatte le condizioni previste dalla legge per l'ammissibilità del ricorso.

81. Il Governo argomenta, infine, che le cause nelle quali la Corte ha constatato una violazione del profilo procedurale dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 riguardavano unicamente dei casi in cui le autorità dello Stato convenuto non avevano esaminato la questione della discriminazione sebbene fossero state formulate dinanzi ad esse delle accuse secondo le quali erano state fatte affermazioni razziste in riferimento alle violenze che esse dovevano esaminare. Ora, spiega il Governo, tali cause non possono essere paragonate a quella presente.

b) Osservazioni delle parti intervenienti

i. Il Difensore francese dei diritti

82. Il Difensore francese dei diritti fa riferimento a varie sentenze della Corte e alle raccomandazioni dell'ECRI (paragrafi 50 e seguenti *supra*) per ricordare che i controlli di identità effettuati in maniera discriminatoria sono contrari alla Convenzione e lo Stato può essere considerato responsabile in base ai suoi obblighi procedurali positivi.

83. Essa aggiunge che la Corte ha considerato che i controlli di identità discriminatori richiedono da parte delle autorità nazionali «una vigilanza particolare e una reazione energica», e che queste ultime devono ricorrere a tutti i mezzi di cui dispongono – anche mezzi procedurali – per combattere il razzismo e prevenire e reprimere questo tipo di atti (*Timichev c. Russia*, nn. 55762/00 e 55974/00, § 56, CEDU 2005 XII). Essa rammenta gli obblighi procedurali delle autorità nazionali e il dovere che ad esse incombe di raccogliere scrupolosamente tutti gli elementi di prova utili non appena sono portate a loro conoscenza delle denunce di discriminazione. Essa invita, inoltre, le autorità nazionali ad adeguare le norme sull'onere della prova in materia di discriminazione in modo da garantire il diritto a un ricorso effettivo, conformemente alla giurisprudenza della Corte, la quale, spiega, pone a carico della parte chiamata in causa l'onere di dimostrare la non discriminazione, quando la parte ricorrente ha fornito un inizio di prova che suggerisce l'esistenza di una discriminazione (*Timichev*, sopra citata, § 57).

84. Il Difensore dei diritti considera, inoltre, che le norme relative all'ammissibilità dei mezzi di prova in materia di discriminazione devono essere applicate con flessibilità, poiché in caso contrario, quando il diritto interno non comporta l'obbligo di giustificazione dei controlli o di attuazione di un dispositivo che permette la tracciabilità di tali operazioni, la persona controllata incorrerebbe in difficoltà insuperabili e disporrebbe, a sostegno del suo reclamo, soltanto della propria dichiarazione, di eventuali testimonianze raccolte e/o di dati statistici. Secondo il Difensore dei diritti, l'assenza di un obbligo, per l'agente di polizia interessato, di dimostrare l'esistenza di un sospetto legittimo che possa motivare il controllo può costituire un limite al ricorso giurisdizionale, e privare la vittima della possibilità di contestare utilmente la legalità della misura, e di denunciarne il carattere discriminatorio. Essa indica a tale proposito che, nella causa *Gillan e Quinton c. Regno Unito* (n. 4158/05, §§ 83 e 86, CEDU 2010 (estratti)), la Corte ha ritenuto che l'esistenza di un controllo giudiziario che permetta di contestare tali misure non costituisca una garanzia contro gli abusi, dal momento che l'agente di polizia non è tenuto a dimostrare l'esistenza di sospetti legittimi idonei a giustificare le misure in questione, ed è dunque impossibile dimostrare l'eventuale abuso di potere.

ii. *Open Society Justice Initiative*

85. Open Society Justice Initiative, da parte sua, dichiara che vari tribunali europei e americani hanno esaminato la profilazione razziale e le questioni procedurali ad essa correlate. Questa terza parte afferma, in particolare, che la Corte di cassazione francese ha considerato, nel caso di un controllo di polizia che presentava elementi che creavano una presunzione di discriminazione, che era opportuno invertire l'onere della prova dell'esistenza di una discriminazione, e che, di conseguenza, spettava alle

autorità nazionali dimostrare che il controllo in contestazione si era basato su motivi oggettivi (decisioni n. 15-24207 e altre, 9 novembre 2016).

86. Inoltre, essa afferma che la Corte ha dichiarato, nella causa *B.S. c. Spagna* (n. 47159/08, 24 luglio 2012), che, non esaminando la doglianza secondo la quale vi era una motivazione razzista alla base dei quattro arresti di cui la ricorrente era stata oggetto da parte della polizia, le autorità nazionali non avevano preso in considerazione la vulnerabilità specifica che derivava per l'interessata dalla sua qualità di donna africana che esercitava la prostituzione, e dunque, in violazione dell'articolo 14 della Convenzione, si erano sottratte all'obbligo cui erano tenute di adottare tutte le misure possibili per verificare se un atteggiamento discriminatorio avesse potuto o meno svolgere un ruolo nei fatti in questione. La terza parte aggiunge che, nella causa *Grigoryan e Sergeyeva c. Ucraina* (n. 63409/11, 28 marzo 2017), la Corte ha concluso che vi è stata violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 3 in quanto le autorità non avevano adottato le misure che ci si poteva ragionevolmente attendere da esse allo scopo di far emergere le motivazioni razziali che avevano determinato l'inflizione di maltrattamenti al ricorrente.

iii. Amnesty International

87. Amnesty International spiega che, in caso di discriminazione indiretta, la discriminazione può essere dimostrata per mezzo di dati statistici o di altri elementi di prova. Questa parte interveniente indica che la Corte ha stabilito che l'onere della prova incombe allo Stato quando i fatti di causa, nella loro totalità o in gran parte, sono noti soltanto alle autorità (*Bouyid c. Belgio* [GC], n. 23380/09, § 83, CEDU 2015); ora, afferma, i dati sul ricorso alla profilazione razziale sono noti in genere soltanto alle autorità. Amnesty International aggiunge che la Corte ha dichiarato che quando, di fronte ad atti di violenza commessi da agenti dello Stato, le autorità non hanno adottato le misure di indagine e di inchiesta che erano tenute ad adottare, e non hanno tenuto conto di elementi che indicavano che forse vi era stata discriminazione, essa poteva, al momento dell'esame delle doglianze formulate ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione, trarre conclusioni negative o invertire l'onere della prova per farlo pesare sul governo convenuto (*Natchova e altri*, sopra citata, § 128).

88. Infine, questa terza parte interveniente sostiene che, di fronte a denunce di violenza di natura razzista, gli Stati hanno l'obbligo di adottare tutte le misure ragionevoli per scoprire se vi fosse una motivazione razzista e per stabilire se dei sentimenti di odio o dei pregiudizi fondati sull'origine etnica abbiano svolto un ruolo nei fatti in questione. A tale proposito, essa rinvia alla sentenza *Natchova e altri* (sopra citata, § 160).

c) Valutazione della Corte

i. Principi generali

89. Rinviano ai principi generali pertinenti in materia richiamati nelle sentenze *Basu* (sentenza sopra citata, §§ 31-35) e *Muhammad* (sentenza sopra citata, §§ 64-68), la Corte ritiene opportuno sottolineare quanto segue.

90. Il fatto di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, delle persone che si trovano in situazioni equiparabili, costituisce una discriminazione (*Timichev*, sopra citata, § 56, e *Willis c. Regno Unito*, n. 36042/97, § 48, CEDU 2002-IV). La discriminazione razziale è una forma di discriminazione particolarmente odiosa che, tenuto conto della pericolosità delle sue conseguenze, richiede una vigilanza speciale e una reazione energica da parte delle autorità. Queste ultime devono ricorrere a tutti i mezzi di cui dispongono per contrastare il razzismo e rafforzare così la concezione democratica della società, nella quale la diversità non deve essere percepita come una minaccia, ma come una ricchezza (*Timichev*, § 56, e *Natchova e altri*, § 145, entrambe sopra citate).

91. Dai principi pertinenti risulta che, quando alle autorità di uno Stato è presentata una denuncia difendibile secondo la quale una persona è stata controllata da un agente pubblico per motivi di razza, e quando è accertato che i fatti in contestazione rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 8, esse hanno l'obbligo, ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con articolo 8, di esaminare se possa essere stabilito un nesso tra gli atteggiamenti razzisti denunciati e l'atto contestato. Tale obbligo è fondamentale per evitare che la protezione dalla discriminazione razziale diventi teorica o illusoria, per garantire una protezione effettiva contro la stigmatizzazione delle persone interessate, e per prevenire la diffusione degli atteggiamenti xenofobi (*Basu*, sopra citata, § 35). Il suddetto obbligo deve anche permettere all'interessato di dimostrare, senza trovarsi di fronte a ostacoli procedurali insuperabili, che l'atto in contestazione è intervenuto per eccesso o abuso di potere (si veda, *mutatis mutandis*, *Gillan e Quinton*, sopra citata, § 80).

92. Infine, la Corte ha anche osservato che le giurisdizioni interne devono motivare le loro decisioni in maniera sufficientemente circostanziata, allo scopo soprattutto di permetterle di assicurare il controllo europeo ad essa affidato (si vedano, *mutatis mutandis*, *I.M. c. Svizzera*, n. 23887/16, § 72, 9 aprile 2019, e *X c. Lettonia* [GC], n. 27853/09, § 107, CEDU 2013). Un ragionamento insufficiente da parte delle giurisdizioni interne, senza un vero bilanciamento degli interessi in gioco, è contrario alle esigenze dell'articolo 8 della Convenzione (*Platini c. Svizzera* (dec.), n. 526/18, § 61, 11 febbraio 2020). Questi principi, elaborati in particolare sotto il profilo dell'articolo 8, si applicano anche, *mutatis mutandis*, all'articolo 14 della Convenzione (si veda, in tal senso, *Danilenkov e altri c. Russia*, n. 67336/01, § 124, CEDU 2009).

ii. *Applicazione dei principi sopra menzionati nel caso di specie*

α) Osservazioni preliminari

93. Anzitutto, la Corte ritiene utile evidenziare la differenza sostanziale tra la presente causa e le cause *Basu* e *Muhammad* sopra citate. Questa differenza riguarda il fatto che, in queste due cause, i ricorrenti avevano avviato essi stessi dei procedimenti penali e amministrativi contro le autorità, mentre nel caso di specie il ricorrente denuncia un trattamento discriminatorio nell'ambito del procedimento penale condotto nei suoi confronti, ed è stato obbligato a intentare un procedimento amministrativo affinché fosse dichiarata l'illiceità del controllo in contestazione (paragrafo 19 *supra*) a seguito della sua condanna per rifiuto di ottemperare pronunciata il 16 marzo 2015 (paragrafo 9 *supra*).

94. Alla luce dei principi pertinenti sopra richiamati, e tenuto conto della conclusione del tribunale amministrativo secondo la quale il controllo subito dal ricorrente non era giustificato da nessuna ragione oggettiva (paragrafo 28 *supra*), la Corte ritiene che le autorità competenti avessero l'obbligo di esaminare se il controllo di identità e la perquisizione ai quali è ricorrente era stato sottoposto avessero o meno una motivazione razzista.

95. La Corte osserva, infine, che il ricorrente presenta diverse doglianze che si riferiscono all'accertamento dei fatti e alla produzione delle prove da parte delle autorità competenti del cantone di Zurigo. Essa considera che non è indispensabile dare una risposta definitiva a queste doglianze, e ritiene che sia opportuno concentrare il proprio esame sulla questione se, nell'ambito dei ricorsi del ricorrente contro la sua condanna penale e di constatazione di illiceità del controllo, i tribunali competenti abbiano debitamente esaminato l'accusa di profilazione razziale e abbiano emesso decisioni sufficientemente motivate a tale proposito (*Muhammad*, § 75).

β) Il procedimento penale (ricorso n. 43868/18)

96. Anzitutto, per quanto riguarda il procedimento penale, la Corte osserva che il tribunale circoscrizionale, nella sua sentenza del 7 novembre 2016, si è limitato ad affermare che nulla permetteva di stabilire che il colore della pelle del ricorrente fosse stato determinante nella decisione presa dall'agente di polizia di procedere a un controllo di identità. Inoltre, essa osserva che, su ricorso del ricorrente, il tribunale cantonale ha dichiarato che i mezzi di prova disponibili, in particolare le deposizioni di A. e del ricorrente, non fornivano elementi idonei a indicare che il controllo fosse stato effettuato per motivi manifestamente discriminatori, e ha aggiunto che dal controllo effettuato non è emerso alcun elemento che facesse pensare che lo stesso controllo era stato cavilloso o discriminatorio. Inoltre, essa osserva che, con una sentenza emessa il 7 marzo 2018, il Tribunale federale si è limitato, per confermare la condanna del ricorrente, a concludere che la valutazione condotta dalla giurisdizione di grado inferiore non era arbitraria. La Corte

ritiene, in sostanza, che la denuncia di profilazione razziale formulata dal ricorrente non sia stata oggetto di un controllo approfondito da parte dei tribunali penali interni. Infine, essa osserva che il tribunale circoscrizionale, lungi dal procedere a un'istruzione separata per quanto riguarda le accuse credibili di profilazione razziale formulate dall'interessato, ha posto interamente a carico di quest'ultimo l'onere di dimostrare che aveva subito un trattamento discriminatorio.

97. La Corte osserva anche che, dalla prassi interna pertinente (paragrafo 40 *supra*), emerge che l'unico caso in cui non esiste l'obbligo di dare seguito a un ordine nella polizia è quello in cui tale ordine è inficiato di nullità. Essa osserva che, conformemente alla teoria cosiddetta dell'evidenza (*Evidenztheorie*), un ordine è nullo in caso di vizio grave, manifesto o almeno facilmente rilevabile. Essa osserva che, dalla giurisprudenza del Tribunale federale, si evince che un ordine, a seconda delle circostanze della fattispecie considerata, può essere inficiato di nullità a causa di vizi procedurali o formali particolarmente gravi, ma che dei vizi che inficiano il contenuto dell'ordine non portano alla nullità di quest'ultimo, se non in casi molto eccezionali. La Corte ritiene che, in queste circostanze, la contrarietà di un ordine rispetto alla Convenzione non possa generalmente essere considerata come un motivo di nullità, cosicché, nel caso di specie, la questione se il controllo in contestazione fosse basato su un motivo discriminatorio o, più in particolare, razzista, era sottratta al controllo dei tribunali.

98. Per quanto riguarda, infine, l'argomentazione del Tribunale federale secondo la quale la denuncia di profilazione razziale e di motivazione discriminatoria del controllo in contestazione era basata su uno stato di fatto diverso da quello di cui il primo giudice aveva dichiarato che non era arbitrario, la Corte la ritiene troppo formalistica. Essa sottolinea, del resto, che la giurisdizione di grado inferiore aveva invece esaminato, seppur brevemente, la denuncia di discriminazione razziale (paragrafo 16 *supra*).

γ) Il procedimento amministrativo (ricorso n. 25883/21)

99. Per quanto riguarda il procedimento amministrativo, la Corte rammenta che le tre autorità amministrative del cantone di Zurigo adite dal ricorrente hanno tutte respinto la sua domanda di constatazione di illiceità del controllo, in quanto erano vincolate dai fatti dichiarati accertati da parte delle autorità penali (paragrafi 23, 25 e 26 *supra*).

100. La Corte osserva, peraltro, che il tribunale amministrativo, annullando su ricorso del ricorrente le decisioni dei giudici di grado inferiore, ha concluso per l'illiceità del controllo del 5 febbraio 2015, considerando che quest'ultimo non poteva essere giustificato nemmeno nell'ipotesi in cui fosse stato determinato dal fatto che il ricorrente aveva distolto lo sguardo (paragrafo 28 *supra*). Essa osserva, inoltre, che il tribunale amministrativo ha ritenuto che, poiché il controllo risultava dunque illecito a prescindere dall'ipotesi considerata a tale proposito, la questione se il colore della pelle

del ricorrente avesse svolto un ruolo determinante nella decisione dell'agente di polizia di sottoporre l'interessato a un controllo rimaneva aperta.

101. Infine, essa osserva che il Tribunale federale, dinanzi al quale il ricorrente ha presentato ricorso, ha ritenuto che l'interessato non avesse un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata e, di conseguenza, non avesse la qualità per proporre un ricorso. Di conseguenza, osserva la Corte, nemmeno l'alta giurisdizione svizzera ha esaminato la denuncia di profilazione razziale.

δ) Conclusione

102. Tenuto conto di quanto sopra esposto, e in particolare delle circostanze concrete del controllo di identità e del luogo – la stazione di Zurigo – in cui il ricorrente l'ha subito, la Corte ritiene che sia stata raggiunta la soglia di gravità richiesta per poter chiamare in causa il diritto al rispetto della vita privata ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (paragrafo 71 *supra*), e che il ricorrente possa far valere una denuncia difendibile di discriminazione fondata sul colore della sua pelle. Di conseguenza, nel caso di specie è applicabile l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8. Sul merito, la Corte ritiene che la denuncia in questione non sia stata oggetto di un esame effettivo né da parte dei tribunali amministrativi, né da parte dei tribunali penali (si veda, *a contrario*, *Muhammad*, sopra citata, § 75).

103. Di conseguenza, vi è stata violazione procedurale dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 per quanto riguarda l'obbligo di esaminare se dei motivi discriminatori hanno potuto svolgere un ruolo nel controllo di identità subito dal ricorrente.

2. *Profilo materiale: sul presunto carattere discriminatorio del controllo di identità*

a) **Tesi delle parti**

i. *Il ricorrente*

104. Il ricorrente sostiene che, secondo la giurisprudenza della Corte, come risulta in particolare nella sentenza *Natchova e altri* (sopra citata, § 157), quando i fatti possono essere accertati soltanto dalle autorità dello Stato, l'onere della prova incombe a quest'ultimo, che deve inoltre subire lo svantaggio dell'eventuale assenza di elementi di prova. Egli ritiene che questa regola fosse applicabile nel caso di specie. In effetti, argomenta, solo lo Stato poteva ordinare una nuova audizione degli agenti di polizia, raccogliere i dati statistici pertinenti o inserire nel fascicolo i documenti relativi ai criteri di formazione o di istruzione degli agenti di polizia, ma non ha fatto nulla. Il ricorrente aggiunge che, in linea di principio, spetta allo Stato dimostrare la legittimità delle ingerenze nell'esercizio dei diritti fondamentali. Il ricorrente spiega che, in questa materia, sono previsti degli aggiustamenti per quanto

riguarda il criterio della prova, ripete che l'onere della prova deve essere invertito, e formula perciò la regola stabilita a suo parere dalla giurisprudenza della Corte: se vi è un inizio di prova di una discriminazione nell'esercizio della forza pubblica, spetta allo Stato dimostrare che le sue azioni non sono discriminatorie. Egli afferma che la dottrina e la giurisprudenza di altri Stati in materia di profilazione razziale corroborano questa tesi, e conclude che, in ogni caso, l'onere della prova spetta allo Stato quando è dimostrata l'esistenza di una disparità di trattamento.

105. Il ricorrente argomenta, inoltre, che anche quando non viene espressamente menzionata una caratteristica protetta come motivazione per un controllo, o quando è impossibile dimostrare una disparità di trattamento rispetto a un gruppo di riferimento preciso, l'esistenza di un collegamento con una caratteristica protetta può comunque risultare dal controllo stesso, dalle circostanze nelle quali esso ha avuto luogo, da una prassi generale in materia, da dati statistici, o da elementi relativi alla formazione degli agenti di polizia. Il ricorrente spiega che è discriminatorio anche un controllo motivato da un atteggiamento negativo della persona interessata, da motivi di polizia illusori o da un sospetto di reato non sufficientemente plausibile.

106. Il ricorrente ritiene che la semplice affermazione secondo la quale anche altre persone sono state controllate lo stesso giorno non basta per confutare la sua denuncia di disparità di trattamento. Egli spiega, a tale proposito, non soltanto che non vi è alcuna prova che dei terzi siano stati controllati, ma anche che la circostanza eventuale che dei controlli sarebbero stati effettuati per motivi diversi da quelli per cui egli stesso è stato interessato da tale misura non permetterebbe in alcun modo di determinare se egli abbia o non abbia subito un trattamento diverso. Del resto, aggiunge, la sua affermazione plausibile secondo la quale gli altri viaggiatori non sono stati controllati non è mai stata contestata o confutata; ora, a suo parere, spettava alle autorità statali presentare delle prove contrarie, cosa che non avrebbero fatto, o che addirittura si sarebbero più volte rifiutate di fare. Il ricorrente conclude che vi sono degli elementi che indicano una disparità di trattamento e che, dunque, l'onere della prova deve essere invertito.

107. Per quanto riguarda il fatto che egli ha distolto lo sguardo, il ricorrente argomenta che non era un motivo di controllo sufficiente, e aggiunge che questo punto è stato confermato dalle autorità giudiziarie nazionali. Infatti, spiega, questo movimento degli occhi è un comportamento umano involontario, che si può osservare in chiunque si trovi – come nel caso di un viaggiatore che incrocia degli agenti di polizia in una stazione – davanti a persone sconosciute. Secondo il ricorrente, questo motivo deve pertanto essere considerato come un pretesto. Questa conclusione non sarebbe in alcun modo modificata dalle argomentazioni del Governo che consistono nel rammentare che l'agente di polizia – che avrebbe giustamente considerato che distogliere lo sguardo costituiva un motivo di controllo sufficiente – ha dichiarato di non avere avuto alcuna intenzione razzista. In effetti,

l'intenzione razzista non sarebbe necessaria affinché sia accertata la discriminazione. Sarebbe noto che in situazioni che richiedono un'azione rapida, vi è una parte di istinto nella decisione che un agente di polizia è chiamato a prendere, e che tale decisione può di conseguenza essere basata su pregiudizi inconsapevoli. Ciò sarebbe particolarmente vero per gli agenti di polizia che non sono stati specificamente formati su questo tipo di pregiudizio.

108. Il ricorrente contesta anche l'argomentazione secondo la quale si dovrebbe tenere conto del luogo in cui avviene il controllo. Egli afferma che un tale ragionamento è contrario alla posizione del Governo secondo la quale il comportamento individuale del ricorrente è stato l'unico fattore determinante, e ritiene che l'argomentazione del Governo e dell'agente di polizia interessato secondo la quale le violazioni della legge sugli stranieri sarebbero particolarmente frequenti in una stazione come quella di Zurigo è poco convincente. Questa argomentazione non spiegherebbe il motivo per cui egli è stato interessato da un controllo di identità, e gli altri viaggiatori no. Il ricorrente rinvia ad alcune pubblicazioni scientifiche secondo le quali, a suo parere, quando gli autori di una misura di controllo di questo tipo menzionano una potenziale violazione della legge sugli stranieri, si può vedere in tale menzione un'indicazione che la misura in questione è motivata dal colore della pelle della persona interessata. Il riferimento alla legge sugli stranieri indicherebbe pertanto che l'agente di polizia percepiva il ricorrente – cittadino svizzero – come uno straniero o come un residente illegale in quanto aveva la pelle scura. Questo ragionamento richiamerebbe il motivo addotto dall'agente di polizia nella causa *Williams Lecraft c. Spagna* – trattata dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite (paragrafo 47 *supra*) – per giustificare il controllo di identità che aveva effettuato, ossia che doveva controllare le persone «di colore», perché molte di loro non avevano un permesso di residenza.

109. Infine, il ricorrente ritiene che la mancanza di cooperazione dello Stato, che si sarebbe rivelato reticente a fornire indicazioni sulla formazione degli agenti di polizia relativamente alla prevenzione dei pregiudizi razziali giustificando la sua riserva con la necessità di preservare la segretezza delle tattiche di polizia, nonché nel rifiuto dell'agente di polizia di rispondere a domande relative a tale argomento, un'indicazione che le tattiche di controllo della polizia sono basate sul principio della profilazione razziale.

ii. Il Governo

110. Il Governo ritiene che la discriminazione dedotta sia di natura diretta. Esso contesta il ragionamento del ricorrente che consiste nel sostenere che è stato vittima di una discriminazione indiretta e nel rivendicare, di conseguenza, un alleggerimento dell'onere della prova in suo favore. Il Governo argomenta, a tale proposito, che una discriminazione indiretta presupporrebbe che l'applicazione del criterio legale neutro applicabile al

controllo di persone – ossia il sospetto di un comportamento illecito – porti di per sé a che le persone con la pelle scura siano maggiormente controllate rispetto alle persone con la pelle chiara. Ora, secondo il Governo, non è così. Inoltre, il ricorrente non avrebbe fornito alcun elemento di prova che possa far sorgere una presunzione di discriminazione indiretta tale da comportare un alleggerimento dell'onere della prova, cosicché sarebbe quest'ultimo a dover stabilire l'esistenza di una disparità di trattamento che il Governo dovrebbe, eventualmente, giustificare.

111. Il Governo nega anche che ci si trovi di fronte, nel caso di specie, a una discriminazione sistematica che comporterebbe l'applicazione di norme elaborate al solo scopo di ovviare alla difficoltà che può sorgere in tal caso per la parte ricorrente nel dimostrare un motivo discriminatorio. Il Governo aggiunge che, anche nell'ipotesi in cui tali norme fossero applicate, il ricorrente non fornisce alcuna statistica a sostegno delle sue affermazioni. Il Governo ritiene, infatti, che non spetti ad esso ma al ricorrente presentare tali dati. Quanto al rifiuto opposto dalle autorità alla domanda con cui il ricorrente chiedeva la comunicazione del materiale pedagogico relativo alla formazione degli agenti di polizia, il Governo lo giustifica adducendo l'interesse che ha la polizia a non divulgare le proprie tattiche. Del resto, non sarebbe stato possibile trarne conclusioni decisive per quanto riguarda il comportamento degli agenti di polizia sul campo.

112. Il Governo afferma che, dai fatti accertati dalle giurisdizioni nazionali, risulta che diverse persone sono state controllate lo stesso giorno del ricorrente sulla base di elementi indipendenti dal colore della loro pelle. Il Governo respinge dunque l'ipotesi che il ricorrente avrebbe subito una disparità di trattamento contraria all'articolo 14 della Convenzione, e ribadisce, rinviando anche in questo caso ai fatti accertati dalle autorità nazionali, che il ricorrente è stato controllato a causa del suo comportamento, e che il colore della sua pelle non è stato determinante nella decisione di sottoporlo a un controllo di identità. Il Governo spiega che la stazione di Zurigo è un luogo in cui la delinquenza, in particolare quella legata a violazioni della legge sugli stranieri, è più forte che altrove, ed è comprensibile, in queste circostanze, che l'agente di polizia autore del controllo abbia ritenuto che il fatto di distogliere lo sguardo fosse sospetto. Il Governo argomenta che l'indicazione, da parte dell'agente di polizia, del colore della pelle del ricorrente nel rapporto di polizia e durante la successiva audizione era un elemento puramente descrittivo, e non indicava in alcun modo che una motivazione razziale avesse portato l'agente di polizia a prendere la decisione di sottoporre l'interessato a un controllo. Il Governo ritiene che, in assenza di indicazioni concrete circa l'esistenza di pregiudizi inconsci, non si possa concludere che i fatti del caso di specie sarebbero riconducibili a una profilazione razziale.

113. Il Governo afferma, inoltre, che la città di Zurigo ha adottato delle misure efficaci in materia di prevenzione della profilazione razziale, e spiega

che, fin da prima del controllo in questione, l'ufficio di mediazione della città di Zurigo si era occupato di questo problema. Questa istituzione avrebbe dunque organizzato, nel 2010, dei colloqui in merito a questo argomento con alcuni responsabili della polizia municipale, e avrebbe messo in atto una «tavola rotonda sul razzismo» che riuniva due volte l'anno alcuni membri della polizia municipale e alcuni rappresentanti di organizzazioni interessate. A seguito del controllo del ricorrente, il consiglio municipale della città di Zurigo avrebbe chiesto all'esecutivo comunale di riflettere sulla questione del modo in cui la polizia municipale poteva impedire la realizzazione di controlli fondati su una profilazione razziale. La polizia municipale avrebbe anche proceduto a un'analisi interna della propria pratica, e stabilito che la profilazione razziale era affrontata nell'intera formazione degli agenti di polizia. Infine, essa avrebbe integrato il tema della profilazione razziale in diversi processi e gruppi di lavoro, adottato delle misure di registrazione dei controlli di persone e di trattamento statistico dei dati corrispondenti, messo in atto un «*diversity management*», e adeguato il proprio regolamento di servizio in funzione delle raccomandazioni in materia di profilazione razziale del Centro svizzero di competenza per i diritti umani.

b) Osservazioni delle parti intervenienti

i. Il Difensore francese dei diritti

114. Il Difensore francese dei diritti rammenta che i controlli di identità effettuati in maniera discriminatoria sono contrari alla Convenzione, e lo Stato può essere considerato responsabile per gli stessi. Essa cita la causa *Gillan e Quinton* (sentenza sopra citata, §§ 57, 63 e 65), nella quale la Corte ha dichiarato che il fermo e la perquisizione effettuati dalla polizia costituivano una privazione della libertà e un'ingerenza nella vita privata del ricorrente, e che il carattere pubblico della perquisizione, in alcuni casi, poteva aggravare l'ingerenza a causa dell'umiliazione e del disagio che ne derivano. Essa fa riferimento anche alla sentenza *Lingurar c. Romania* ([comitato], n. 48474/14, § 76, 16 aprile 2019) con la quale, indica, la Corte ha condannato sotto il profilo degli articoli 3 e 14 la profilazione etnica di membri della comunità rom operata dalla polizia, la quale associava automaticamente l'appartenenza a questa comunità a un comportamento criminale.

115. Il Difensore dei diritti ritiene che lo Stato abbia degli obblighi positivi materiali di contrasto e di prevenzione della discriminazione razziale, tra i quali l'inquadramento legislativo del potere di fermo conferito alla polizia. A tale proposito, essa rinvia alla sentenza *Gillan e Quinton*, sopra citata, nella quale, indica, la Corte ha rammentato che accanto a questo potere devono essere previste garanzie legali sufficienti per permettere di proteggere le persone contro il rischio di abusi e di arbitrarietà inerenti a una situazione nella quale gli agenti di polizia sono liberi di fondare sulla loro intuizione

professionale o su un semplice presentimento la decisione che prendono di sottoporre una persona a un controllo. Secondo il Difensore dei diritti, la Corte ha dunque dichiarato che un tale rischio di abusi era dimostrato dalle statistiche, che facevano emergere un uso sproporzionato del potere di fermare le persone di colore o di origine asiatica.

116. Infine, il Difensore dei diritti indica che l'ECRI ha specificamente raccomandato di mettere in atto un sistema di registrazione dei controlli allo scopo di permettere alle persone di mostrare la frequenza dei controlli ai quali sono state sottoposte, e di individuare eventuali forme di discriminazione razziale. Secondo l'ECRI, precisa il Difensore dei diritti, un tale dispositivo di monitoraggio e di analisi delle pratiche della polizia permetterebbe di conoscere meglio il fenomeno della profilazione razziale, di stimarlo e di contrastarlo.

ii. Open Society Justice Initiative

117. Open Society Justice Initiative segue lo stesso ragionamento e rammenta le stesse fonti giurisprudenziali del Difensore francese dei diritti. Questa parte interveniente aggiunge che la Corte, nella causa *Timichev* (sentenza sopra citata, § 58) ha dichiarato che nessuna disparità di trattamento fondata esclusivamente o in maniera determinante sull'origine etnica di una persona può essere considerata oggettivamente giustificata. Essa riferisce, inoltre, che vari tribunali nazionali in Europa hanno avuto modo di dichiarare discriminatori l'arresto o il controllo di una persona sulla base della sua origine etnica. A titolo di esempio, essa cita due sentenze tedesche, emesse rispettivamente nel 2012 e nel 2016, con le quali, spiega, la corte amministrativa superiore di Renania-Palatinato ha dichiarato discriminatorio il controllo subito a bordo di un treno da un uomo con la pelle scura, fondando la sua decisione sul fatto che non poteva essere convinta che il colore della pelle non avesse costituito il motivo o uno dei motivi del controllo in questione (*Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz*, sentenze n. 7 A 10532/12.OVG del 29 ottobre 2012 e n. 7 A 11108/14.OVG del 21 aprile 2016).

118. Open Society Justice Initiative indica anche che il Codice europeo di etica della polizia prevede che le indagini di polizia debbano almeno essere fondate su sospetti ragionevoli che è stato commesso o che sarà commesso un reato. In aggiunta, questa parte interveniente afferma che la Corte ha considerato che un «sospetto ragionevole» presuppone l'esistenza di fatti o di informazioni idonei a convincere un osservatore obiettivo che la persona controllata può aver compiuto il reato (*Fox, Campbell e Hartley c. Regno Unito*, 30 agosto 1990, § 32, serie A n. 182), e che non si può considerare «ragionevole», in riferimento a tale esigenza, un sospetto fondato su stereotipi o generalizzazioni, e la Corte include in questo tipo di motivi l'idea secondo la quale alcuni gruppi sarebbero più inclini di altri a svolgere un'attività criminale.

119. Infine, Open Society Justice Initiative propone varie misure che gli Stati parte potrebbero adottare per adempiere all'obbligo positivo che ad essi incombe in riferimento alla Convenzione di contrastare il razzismo, tra le quali la sorveglianza delle attività di polizia, compresa la raccolta dei dati che vi si riferiscono, e l'adozione di misure di divieto e di prevenzione della profilazione razziale.

iii. Amnesty International

120. Amnesty International rinvia, per quanto riguarda la situazione della Svizzera in materia di profilazione razziale, ai seguenti elementi. L'organizzazione indica che, nel 2007, ha pubblicato sul tema delle pratiche di polizia in Svizzera un rapporto che, spiega, ha aperto il dibattito sulla profilazione razziale nel paese. Secondo Amnesty International, il rapporto in questione indicava l'esistenza di atteggiamenti razzisti da parte di alcuni agenti di polizia nei confronti di persone sottoposte a controlli di identità, e indicava che veniva praticata la profilazione razziale. Inoltre, sarebbe stato stabilito in questo rapporto che il numero dei controlli di identità nei confronti delle persone di origine straniera reale o presunta era aumentato in diversi cantoni, a seguito dell'inasprimento delle leggi e delle politiche in materia di asilo e di immigrazione. L'organizzazione afferma che tali questioni non sono sempre affrontate dalle autorità, e che persistono delle pratiche contestabili. Alcune testimonianze di vittime di profilazione razziale sarebbero dunque state recentemente pubblicate nella stampa e in lavori di ricerca. Inoltre, un formatore della polizia svizzera e consigliere del governo avrebbe dichiarato alla stampa che circa il 20% dei controlli di identità effettuati dalla polizia non era basato su alcun criterio oggettivo.

121. Di conseguenza, secondo l'organizzazione, la profilazione razziale non è stata riconosciuta come un problema serio dalle autorità svizzere e, dunque, il fenomeno non è trattato in maniera adeguata. Malgrado le ripetute pressioni dei parlamentari, il Consiglio federale svizzero non avrebbe dunque acconsentito che le pratiche delle guardie di frontiera e delle forze di polizia fossero oggetto di un esame che avrebbe permesso di accertare l'esistenza della pratica della profilazione razziale, di determinare l'ampiezza del fenomeno, e di valutare l'efficacia delle misure di prevenzione messe in atto. Amnesty International spiega che, quando le autorità di polizia e gli agenti di polizia ammettono l'esistenza di casi di profilazione razziale, essi considerano questi ultimi come il risultato di errori individuali o di stereotipi inconsapevoli da parte di alcuni agenti di polizia, e non riconoscono che la profilazione etnica è un problema istituzionale.

122. Amnesty International sostiene, inoltre, che non esiste un quadro giuridico chiaro che impone dei limiti alla realizzazione dei controlli di identità. Secondo l'organizzazione, l'articolo 215 del CPP (paragrafo 34 *supra*) autorizza a praticare dei controlli di persone in assenza di sospetti concreti. Inoltre, non esisterebbero statistiche relative alla profilazione

razziale in Svizzera, e lo Stato sembrerebbe poco disposto a raccogliere dati su tale questione. A causa dell'assenza di un sistema di vigilanza uniforme idoneo a fornire dati in diversi ambiti, compresi dati disaggregati che potrebbero rivelare pratiche di polizia discriminatorie, il fenomeno della profilazione razziale in Svizzera sarebbe troppo poco conosciuto.

123. Inoltre, Amnesty International sostiene che l'accesso alla giustizia delle vittime di violazioni dei diritti umani da parte della polizia è spesso ostacolato dalla mancanza di informazioni a tale riguardo, dalla durata e dai costi proibitivi dei procedimenti penali e amministrativi, dalla natura psicologicamente penosa dei procedimenti giudiziari, dal rischio per le vittime di subire nuove discriminazioni, e dalla situazione vulnerabile dei cittadini stranieri che non hanno status giuridico. L'organizzazione aggiunge che la polizia risponde spesso alle denunce penali depositate dalle vittime presunte di violazioni dei diritti umani con il ricorso a contro-accuse di «violenza e minacce nei confronti degli agenti» o di reati simili.

c) Valutazione della Corte

124. La Corte rammenta anzitutto che gli Stati hanno l'obbligo positivo di assicurare il godimento effettivo dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione, e che tale obbligo assume un'importanza particolare per le persone che appartengono a minoranze, dato che queste ultime sono più esposte alle prevaricazioni (*Beizaras e Levickas*, sopra citata, § 108). Tale obbligo assume dunque un'importanza maggiore in una causa nella quale viene messo in gioco l'articolo 14 della Convenzione, che sancisce il divieto della discriminazione.

125. La Corte ha già avuto modo di affermare in altri ambiti che l'obbligo positivo più importante a carico degli Stati è quello di mettere in atto un quadro giuridico e amministrativo che permetta loro di adempiere ai loro doveri in riferimento alla Convenzione. In materia di violenza domestica, ad esempio, la Corte ha osservato, sotto il profilo del diritto alla vita protetto dall'articolo 2 della Convenzione, che gli Stati parte hanno l'obbligo positivo di istituire e applicare in maniera effettiva un sistema che reprima tutte le forme di violenza familiare, e che offra alle vittime delle garanzie sufficienti (*Opuz c. Turchia*, n. 33401/02, §§ 128 e 145, CEDU 2009).

126. In circostanze molto diverse, la Corte ha considerato che il diritto nazionale che regola le operazioni di polizia deve offrire un sistema di garanzie adeguate ed effettive contro l'arbitrarietà e l'abuso della forza, e anche contro gli incidenti evitabili (*Natchova e altri*, sopra citata, § 97). Gli agenti di polizia non devono agire nell'incertezza quando esercitano le loro funzioni: un quadro giuridico e amministrativo deve definire le condizioni limitate nelle quali i responsabili dell'applicazione delle leggi possono ricorrere alla forza e fare uso delle armi da fuoco, tenuto conto delle norme internazionali elaborate in materia (*Makaratzis c. Grecia* [GC], n. 50385/99, §§ 58-59, CEDU 2004-XI). Inoltre, la Corte ribadisce che i rappresentanti

della legge devono essere formati in maniera adeguata per essere in grado di valutare se sia o meno assolutamente necessario utilizzare le armi da fuoco (*Natchova e altri*, sopra citata, § 97).

127. Per quanto riguarda più precisamente la profilazione razziale, il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, nella sua Raccomandazione generale n. 36 del 17 dicembre 2020 (paragrafo 43 *supra*), ha precisato che gli Stati parte hanno l'obbligo di adottare attivamente delle misure per porre fine alla discriminazione che proviene dalle loro leggi, dalle loro politiche e dalle loro istituzioni, e devono anche attivarsi per disporre, nel loro ordinamento giuridico interno, di meccanismi appropriati ed efficaci che permettano di denunciare i casi di profilazione razziale e di porre fine a tale pratica. Inoltre, è stato dichiarato che è fondamentale che i rappresentanti della legge siano correttamente informati dei loro obblighi e sappiano come evitare di procedere a pratiche di profilazione razziale.

128. Per quanto riguarda più precisamente lo Stato convenuto nel caso di specie, il suddetto Comitato, nelle sue osservazioni finali del 27 dicembre 2021 relative al rapporto della Svizzera, ha considerato che la formazione degli agenti di polizia svizzeri era insufficiente per prevenire in maniera effettiva ogni forma di razzismo e profilazione razziale da parte loro (paragrafo 45 *supra*).

129. Inoltre, nel suo rapporto sulla Svizzera adottato il 10 dicembre 2019 e pubblicato il 19 marzo 2020, l'ECRI ha raccomandato di formare maggiormente la polizia sulla questione della profilazione razziale e sull'utilizzo dello «standard del ragionevole sospetto». Peraltro, essa ha raccomandato vivamente la creazione di un organo, indipendente dalla polizia e dal pubblico ministero, incaricato di indagare sulle accuse di discriminazione razziale e di comportamenti abusivi con motivazione razzista da parte della polizia (paragrafo 54 *supra*).

130. Tenuto conto di quanto sopra esposto la Corte ritiene che l'assenza di un quadro giuridico e amministrativo sufficiente possa dare luogo a controlli di identità discriminatori.

131. La Corte rammenta che la discriminazione consiste nel trattare in maniera diversa, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, delle persone che si trovano in situazioni equiparabili (*D.H. e altri c. Repubblica ceca* [GC], n. 57325/00, § 175, CEDU 2007-IV). I principi generali applicabili in materia sono stati esposti, tra l'altro, nella causa *Muhammad* (sentenza sopra citata, §§ 92-94).

132. Per quanto riguarda più specificamente l'onere della prova in questa materia, la Corte ha già affermato che, quando un ricorrente ha stabilito l'esistenza di una disparità di trattamento, spetta al Governo dimostrare che tale disparità di trattamento era giustificata (si veda, per esempio, *D.H. e altri c. Repubblica ceca*, sopra citata, § 177). Per quanto riguarda i mezzi di prova che possono costituire un tale inizio di prova e, dunque, trasferire l'onere

della prova allo Stato convenuto, la Corte adotta le conclusioni che, a suo parere, sono suffragate da una valutazione indipendente di tutti gli elementi di prova, comprese le deduzioni che essa può trarre dai fatti e dalle osservazioni delle parti. Conformemente alla giurisprudenza consolidata della Corte, la prova può dunque risultare da un insieme di indizi, o di presunzioni non confutate, sufficientemente gravi, precisi e concordanti. Inoltre, il livello di convinzione necessario per giungere a una conclusione particolare e, a tale riguardo, la ripartizione dell'onere della prova, sono intrinsecamente legati alla specificità dei fatti, alla natura dell'accusa formulata e al diritto convenzionale in gioco (*ibidem*, § 178).

133. Per quanto riguarda la questione se i dati statistici possano essere considerati un mezzo di prova nelle cause in materia di discriminazione nelle quali i fatti in contestazione risultano da una differenza nell'effetto di una misura generale o di una situazione di fatto, la Corte si basa ampiamente sulle statistiche prodotte dalle parti per stabilire l'esistenza di una disparità di trattamento tra due gruppi (ad esempio gli uomini e le donne) che si trovano in una situazione simile (*Zarb Adami c. Malta*, n. 17209/02, §§ 77-78, CEDU 2006-VIII, e *D.H. e altri c. Repubblica ceca*, sopra citata, § 180). Inoltre, essa può anche tenere conto dei rapporti degli organi di controllo indipendenti nazionali e internazionali che hanno esaminato la questione pertinente (*D.H. e altri c. Repubblica ceca*, sopra citata, § 191). Infine, la Corte rammenta che, in alcune circostanze, quando i fatti in questione, nella loro totalità o in gran parte, sono noti esclusivamente alle autorità, come nel caso del decesso di una persona sottoposta al loro controllo durante un fermo di polizia, si può considerare che l'onere della prova gravi sulle autorità, che devono fornire una spiegazione soddisfacente e convincente, in particolare per quanto riguarda i motivi del decesso della persona detenuta (*Natchova e altri*, sopra citata, § 157, e *Salman c. Turchia* [GC], n. 21986/93, § 100, CEDU 2000-VII).

134. La Corte non ignora che, nella causa *Basu* (sentenza sopra citata, § 38), la camera competente, dopo aver concluso che vi era stata una violazione dell'obbligo di esaminare se dei motivi discriminatori avessero potuto svolgere un ruolo nel controllo di identità dell'interessato, ha dichiarato di non essere in grado di esaminare la questione se il ricorrente fosse stato sottoposto al controllo di identità per motivi legati alle sue origini etniche. Tuttavia, essa ritiene che il presente caso si distingua dalla suddetta causa almeno su un punto decisivo, idoneo a giustificare che, nel caso di specie, l'esame di questa questione prosegua. Tale punto è il seguente: nella presente causa, il tribunale amministrativo, nella sua sentenza del 1 ottobre 2020 (paragrafo 28 *supra*), è giunto alla conclusione che il controllo subito dal ricorrente, seppure basato sui motivi addotti dall'agente di polizia che lo aveva effettuato (paragrafo 5 *supra*), era illecito e non poteva essere giustificato da motivi oggettivi. La Corte ne deduce che, in assenza di un motivo valido per il suddetto controllo, esiste nel caso di specie una forte

presunzione in favore della tesi secondo la quale il controllo di identità – perquisizione compresa – che il ricorrente contesta dinanzi alla Corte è stato effettuato per motivi discriminatori. Il Governo non ha invocato dinanzi alla Corte elementi che possano confutare tale presunzione nel caso concreto. Certamente, esso afferma che il ricorrente non è l'unica persona ad essere stata controllata quel giorno, ma non precisa quante altre persone avrebbero subito tale controllo, né fornisce altri dettagli pertinenti a questo proposito. Ora, solo lo Stato convenuto può produrre elementi di tale natura, e nel caso di specie il Governo non ha fornito alcuna spiegazione idonea a giustificare la mancata produzione di tali prove. Pertanto, l'argomentazione del Governo risulta troppo vaga perché la Corte possa ritenerla idonea a confutare la presunzione di trattamento discriminatorio.

135. La Corte rammenta anche che alcuni rapporti di organi internazionali dedicati alla difesa dei diritti umani riportano casi di profilazione razziale da parte della polizia in Svizzera (paragrafi 45 e 54 *supra*), constatazione confermata peraltro dalle osservazioni di alcune parti intervenienti, in particolare quelle di Amnesty International (paragrafi 121 e 122 *supra*). Considerate nel loro complesso, queste affermazioni possono rafforzare la presunzione confutabile che il ricorrente abbia subito un trattamento discriminatorio (si veda, *a contrario*, *Natchova e altri*, sopra citata, § 157). Da parte sua, il Governo afferma che all'epoca non erano disponibili dati statistici in materia, come denunciano gli organi internazionali e le parti intervenienti.

136. Tenuto conto di quanto sopra esposto, la Corte, ben consapevole delle difficoltà, per gli agenti di polizia, di decidere rapidamente e senza necessariamente disporre di istruzioni interne chiare, se si trovano di fronte a una minaccia per l'ordine o la sicurezza pubblici, conclude che esiste, nel caso concreto, una presunzione di trattamento discriminatorio nei confronti del ricorrente, e che il Governo non è riuscito a confutarla. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8.

III. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE (RICORSO N. 25883/21)

137. Nell'ambito del ricorso n. 25883/21, il ricorrente lamenta, inoltre, che non ha avuto a disposizione un ricorso effettivo che gli permettesse di far esaminare la doglianza da lui formulata sotto il profilo dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa. A questo proposito, egli invoca l'articolo 13 della Convenzione, così formulato:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella (...) Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

A. Sulla ricevibilità

1. Tesi delle parti

138. Il Governo chiede alla Corte di dichiarare questa doglianza irricevibile in quanto manifestamente infondata.

139. Il ricorrente contesta questa tesi.

2. Valutazione della Corte

140. La Corte osserva che l'articolo 13 della Convenzione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta di denunciare una violazione dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione. Di conseguenza, sebbene gli Stati contraenti godano di una certa discrezionalità per quanto riguarda il modo in cui adempiere agli obblighi che tale disposizione impone ad essi, deve esistere a livello interno un ricorso che permetta all'autorità nazionale competente di esaminare il contenuto della doglianza formulata in base alla Convenzione, e di offrire la riparazione adeguata (si vedano, per esempio, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania* [GC], n. 41720/13, § 217, 25 giugno 2019, *Soering c. Regno Unito*, 7 luglio 1989, § 120, serie A n. 161, e *De Tommaso c. Italia* [GC], n. 43395/09, § 179, 23 febbraio 2017).

141. La Corte osserva anzitutto che le sue constatazioni di violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 (paragrafi 103 e 136 *supra*) permettono al ricorrente di presentare una doglianza che può essere considerata «difendibile» ai fini dell'articolo 13 della Convenzione (si veda, in tal senso, *Bati e altri c. Turchia*, nn. 33097/96 e 57834/00, § 138, CEDU 2004-IV).

142. Constatando che la doglianza formulata sotto il profilo dell'articolo 13 della Convenzione relativamente alla dedotta violazione dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 non è manifestamente infondata né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte la dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. Tesi delle parti

143. Il ricorrente afferma che la sua doglianza relativa alla discriminazione razziale che avrebbe subito a causa di una profilazione razziale non è stata esaminata in maniera approfondita dai tribunali competenti.

144. Sostanzialmente per gli stessi motivi di quelli che sono stati sopra elaborati sotto il profilo dell'elemento procedurale dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8, il Governo è del parere che non vi sia stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione. Il fatto che

il tribunale amministrativo non abbia formalmente deliberato sulla questione della discriminazione in contestazione sarebbe inerente al modo in cui ha formulato le sue conclusioni, e non può costituire una violazione del diritto a un ricorso effettivo.

2. *Valutazione della Corte*

145. La portata dell'obbligo derivante dall'articolo 13 della Convenzione varia in funzione della natura della doglianza fondata sulla Convenzione, ma il ricorso deve essere «effettivo» nella pratica come in diritto, in particolare nel senso che il suo esercizio non deve essere ostacolato in maniera ingiustificata dagli atti o dalle omissioni delle autorità dello Stato. In alcune circostanze, i ricorsi offerti dal diritto interno possono sembrare soddisfare le esigenze dell'articolo 13 se considerati nel loro complesso (si vedano, tra altre, *Nicolae Virgiliu Tănase*, § 218, e *De Tommaso*, § 179, entrambe sopra citate).

146. Per quanto riguarda la questione se vi sia stata nella fattispecie violazione dell'articolo 13 della Convenzione relativamente alla doglianza fondata sull'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8, la Corte rammenta che il tribunale amministrativo, che ha annullato su ricorso del ricorrente le decisioni dei giudici interni e ha concluso per l'illiceità del controllo in contestazione (paragrafo 28 *supra*), ha lasciato aperta la questione se il colore della pelle fosse stato determinante per il controllo di identità. Il Tribunale federale, invece, ha negato che il ricorrente avesse un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata e, pertanto, ha dichiarato che egli non aveva la qualità per presentare ricorso. Di conseguenza, nemmeno l'alta giurisdizione svizzera ha esaminato la denuncia di profilazione razziale ai sensi dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8.

147. La Corte rammenta le conclusioni che ha formulato sotto il profilo dell'elemento procedurale dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8, ossia che la doglianza difendibile del ricorrente relativa a una discriminazione fondata sul colore della sua pelle non è stata oggetto di un esame effettivo da parte dei tribunali svizzeri. Sostanzialmente per le stesse ragioni, la Corte conclude che il ricorrente non ha beneficiato dinanzi ai giudici interni di un ricorso effettivo mediante il quale avrebbe potuto far valere la sua doglianza secondo la quale aveva subito un trattamento discriminatorio durante il controllo di identità e la perquisizione ai quali era stato sottoposto.

148. Tenuto conto di quanto sopra esposto, per quanto riguarda il ricorso n. 25883/21, vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione relativamente alla doglianza formulata dal ricorrente sotto il profilo dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA
CONVENZIONE

149. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

150. Il ricorrente non chiede alcuna indennità in riparazione del danno materiale e morale che ritiene di avere subito.

B. Spese

151. Nell'ambito del ricorso n. 43868/18, il ricorrente chiede la somma di 3.450 franchi svizzeri (CHF) per le spese che dice di avere sostenuto nell'ambito dei procedimenti interni, la somma di 14.983,50 CHF per spese di rappresentanza dinanzi alle giurisdizioni interne, e la somma di 18.914,50 CHF per spese di rappresentanza dinanzi alla Corte. Nell'ambito del ricorso n. 25883/21, egli chiede la somma di 10.197 CHF per spese di rappresentanza dinanzi al Tribunale federale, nonché la somma di 14.327 CHF per spese di rappresentanza dinanzi alla Corte.

152. Il Governo indica anzitutto che il ricorrente ha inserito nel fascicolo il dettaglio delle prestazioni in questione soltanto per quanto riguarda le spese di rappresentanza dinanzi alle autorità interne, e che nessuna precisazione e nessun documento giustificativo sono stati forniti per quanto riguarda le spese di rappresentanza dinanzi alla Corte. Esso ritiene che, alla luce della prassi della Corte, la somma richiesta a questo titolo non dovrebbe essere accordata. Per quanto riguarda le spese di rappresentanza dinanzi alle giurisdizioni interne, il Governo argomenta che, anche se il ricorrente ha allegato alle sue osservazioni il dettaglio delle prestazioni fornite, egli non ha presentato alcuna fattura o altro documento che dimostri che l'importo in questione gli è stato imputato, e che egli ha effettivamente sostenuto le spese in questione. Il Governo aggiunge che il ricorrente non ha nemmeno dimostrato di avere pagato lui stesso le spese processuali. A tale proposito, fa osservare che da fonti internet risulta che il ricorrente ha beneficiato, per i procedimenti condotti dinanzi ai tribunali interni, del sostegno finanziario di diverse organizzazioni, in particolare dell'associazione *Allianz gegen Racial Profiling*, e che questa stessa associazione ha condotto con successo, ai fini del presente ricorso, un'operazione di finanziamento partecipativo. Il Governo aggiunge che l'associazione ha fatto sapere che avrebbe utilizzato l'eccedenza di altre raccolte per coprire le spese processuali sostenute dal ricorrente. Alla luce di questi elementi, e in assenza di documenti che

dimostrino che l'interessato ha effettivamente sostenuto le spese in questione, il Governo invita la Corte a respingere le sue richieste a questo titolo.

153. Secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorrente può ottenere il rimborso delle spese sostenute soltanto nella misura in cui ne sono dimostrate la realtà e la necessità, e il loro importo è ragionevole (*Dudgeon c. Regno Unito* (vecchio articolo 50), 24 febbraio 1983, § 20, serie A n. 59). La Corte rammenta anche che la realtà degli onorari di un rappresentante è accertata se il ricorrente li ha pagati o deve pagarli (*Merabishvili c. Georgia* [GC], n. 72508/13, § 371, 28 novembre 2017, *Luedicke, Belkacem e Koç c. Germania* (articolo 50), 10 marzo 1980, § 15, serie A n. 36, e *Airey c. Irlanda* (articolo 50), 6 febbraio 1981, § 13, serie A n. 41). Per esempio, gli onorari di un rappresentante che ha agito a titolo gratuito non sono stati realmente versati (*McCann e altri c. Regno Unito*, 27 settembre 1995, § 221, serie A n. 324).

154. Per quanto riguarda le spese sostenute nel procedimento dinanzi ad essa (18.914,50 CHF), la Corte ritiene che, tenuto conto dei documenti di cui dispone e dei criteri sopra menzionati, questa domanda non sia sufficientemente suffragata da elementi giustificativi. Inoltre, essa prende atto dell'affermazione del Governo secondo la quale un'operazione di finanziamento partecipativo è stata organizzata allo scopo di coprire le spese sostenute dinanzi ai giudici interni, tra l'altro, nel caso del ricorrente. Pertanto, non è escluso che almeno una parte di tali spese sia stata presa in carico da terzi. Infine, essa rammenta anche che il ricorrente è stato ammesso al beneficio del gratuito patrocinio per l'importo di 850 EUR (ricorso n. 25883/21). Pertanto, la Corte respinge la domanda di rimborso delle spese sostenute dinanzi ad essa.

155. Invece, per quanto riguarda le somme richieste per i procedimenti interni, la Corte ritiene che l'informazione disponibile sui siti internet indicati dal Governo non permetta di concludere che l'operazione finanziaria organizzata da terzi abbia generato sufficienti risorse per coprire tutte le spese. Per quanto riguarda le spese giudiziarie (3.450 CHF) e le relative spese di rappresentanza (14.983,50 CHF) sostenute nell'ambito del ricorso n. 43868/18, la Corte ritiene che la domanda sia giustificata, ragionevole e dettagliata. Essa accorda dunque al ricorrente le somme in questione. Per quanto riguarda la somma di 10.197 CHF richiesta nell'ambito del ricorso n. 25883/21 per le spese di rappresentanza dinanzi al Tribunale federale, la Corte la ritiene eccessiva. Essa considera ragionevole accordare a questo titolo la somma di 4.000 CHF.

156. Tenuto conto di quanto sopra esposto, la Corte accorda al ricorrente la somma totale di 22.433,50 CHF (ossia l'equivalente di circa 23.975 euro (EUR)) per le spese sostenute nell'ambito del procedimento interno, più l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente a titolo di imposta su tale somma.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Decide* di riunire i ricorsi;
2. *Decide* di unire la questione della compatibilità *ratione materiae* con la Convenzione della doglianza relativa alla violazione dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 al merito della doglianza relativa all'obbligo di esaminare se dei motivi discriminatori hanno potuto svolgere un ruolo nel controllo di identità subito dal ricorrente;
3. *Dichiara* i ricorsi ricevibili;
4. *Dichiara* che l'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 si applica al caso di specie, e che vi è stata violazione procedurale di tale disposizione per quanto riguarda l'obbligo di esaminare se dei motivi discriminatori hanno potuto svolgere un ruolo nel controllo di identità subito dal ricorrente;
5. *Dichiara* che vi è stata violazione materiale dell'articolo 14 della Convenzione in combinato disposto con l'articolo 8 per quanto riguarda il presunto carattere discriminatorio del controllo di identità del ricorrente;
6. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione relativamente alla doglianza formulata dal ricorrente sotto il profilo dell'articolo 14 in combinato disposto con l'articolo 8 per quanto riguarda il ricorso n. 25883/21;
7. *Dichiara*
 - a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la sentenza diverrà definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di 23.975 EUR (ventitremilanovecentosettantacinque euro), da convertire in franchi svizzeri al tasso applicabile alla data del versamento, più l'importo eventualmente dovuto dal ricorrente su tale somma a titolo di imposta per le spese;
 - b) che a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
8. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

SENTENZA WA BAILE c. SVIZZERA

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 20 febbraio 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Milan Blaško
Cancelliere

Pere Pastor Vilanova
Presidente