



19.063

Messaggio concernente la modifica dell'articolo 1 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale

del 6 novembre 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica dell'articolo 1 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

6 novembre 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Un'analisi del diritto nazionale vigente ha messo in luce una lacuna legislativa concernente la cooperazione tra le autorità svizzere e le istituzioni penali internazionali per la quale non esiste una base legale a tempo indeterminato. La modifica proposta dell'articolo 1 della legge federale sull'assistenza in materia penale permette di colmare tale lacuna. Essa consente inoltre di anticipare l'abrogazione della legge federale concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario la quale ha effetto sino al 2023.

Situazione iniziale

La legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale è entrata in vigore il 1° gennaio 1983. Disciplina, nella misura in cui altre leggi o convenzioni internazionali non dispongano altrimenti, tutti i procedimenti della cooperazione internazionale in materia penale ed è stata creata per la cooperazione tra gli Stati.

A partire dagli anni Novanta, sono stati istituiti vari tribunali penali internazionali. I Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda hanno condotto all'adozione di un decreto federale urgente, poi trasposto in una legge federale di durata limitata alla fine del 2023 (legge federale del 21 dicembre 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario). Tale legge disciplina la cooperazione tra la Svizzera e i suddetti tribunali. La cooperazione con la Corte penale internazionale è disciplinata nella legge federale del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale. Da allora sono state create ulteriori istituzioni penali internazionali. Il disegno proposto prevede un disciplinamento a tempo indeterminato che permetterà alla Svizzera di cooperare con queste nuove istituzioni.

Contenuto del disegno

Il Consiglio federale propone di modificare l'articolo 1 della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale in modo da estendere la cooperazione alle istituzioni penali internazionali. La revisione permette la cooperazione con i tribunali internazionali o altre istituzioni internazionali, interstatali o sovranazionali esercitanti la funzione di autorità penali (qui di seguito istituzioni penali internazionali), se i procedimenti riguardano i reati di cui ai titoli dodicesimo^{bis}, dodicesimo^{ter} o dodicesimo^{quater} del Codice penale, ossia le violazioni gravi del diritto internazionale. Se i procedimenti riguardano altri reati del diritto penale, la cooperazione può essere prevista se il tribunale o l'istituzione si fonda su una risoluzione delle Nazioni Unite vincolante per la Svizzera o sostenuta dalla Svizzera. La revisione prevede altresì la possibilità per il Consiglio federale di estendere in un'ordinanza la cooperazione ad altre istituzioni penali internazionali, a condizione che siano soddisfatte le seguenti condizioni: la costituzione dell'istituzione deve fondarsi su una base giuridica che stabilisce chiaramente le competenze di tale

istituzione in materia di diritto penale e di procedura penale, la procedura dinanzi all'istituzione deve garantire il rispetto dei principi dello Stato di diritto e la cooperazione deve servire alla tutela degli interessi della Svizzera. Occorre aggiungere che la normativa proposta prevede anche la possibilità di collaborare con istituzioni miste nazionali-internazionali. Infine, la cooperazione si svolge solo su base volontaria. Il Consiglio federale propone inoltre di abrogare anticipatamente la legge federale del 21 dicembre 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, la cui durata è limitata; il suo campo d'applicazione sarà contemplato dalla modifica proposta in questa sede. La legge federale del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale resta invece in vigore, poiché prevede una cooperazione obbligatoria.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

La legge federale del 20 marzo 1981¹ sull'assistenza internazionale in materia penale (Assistenza internazionale in materia penale, AIMP) è in vigore dal 1° gennaio 1983. Disciplina, nella misura in cui altre leggi o convenzioni internazionali non dispongano altrimenti, tutti i procedimenti di assistenza internazionale in materia penale ed è stata emanata per la cooperazione tra gli Stati.

A partire dagli anni Novanta, la Svizzera ha sostenuto l'istituzione di vari tribunali penali internazionali. La costituzione del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) e del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (ICTR) ha condotto all'adozione di un decreto federale urgente, poi trasposto in una legge federale di durata limitata fino alla fine del 2023 (Legge federale del 21 dicembre 1995² concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario [qui di seguito legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali]), che disciplina la cooperazione con i suddetti tribunali. Nel 2002, quando la Corte penale internazionale (CPI) ha iniziato la propria attività, tra gli Stati vi era la speranza che essa avrebbe reso superflue le altre istituzioni penali internazionali. La cooperazione con la CPI è disciplinata nella legge federale del 22 giugno 2001³ sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (LCPI).

Tuttavia le speranze di una Corte penale internazionale unica sono state deluse. Nel frattempo altre istituzioni penali internazionali hanno infatti visto il giorno e la Svizzera si è vista confrontata a un numero sempre maggiore di domande di assistenza giudiziaria provenienti da tali istituzioni. In mancanza di una base legale, si è ad esempio vista costretta a respingere una domanda di assistenza giudiziaria del Tribunale speciale per il Libano (TSL), che indagava sull'omicidio dell'ex presidente libanese Rafik Hariri, benché l'assistenza giudiziaria avrebbe giovato ai suoi interessi. Tuttavia, poiché l'omicidio costituisce un reato di diritto comune, la legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali non era applicabile. Neppure l'AIMP era applicabile, poiché il TSL non è un tribunale libanese, ossia un tribunale nazionale, bensì un tribunale internazionale istituito con una risoluzione delle Nazioni Unite. Negli ultimi anni sono state create anche altre istituzioni internazionali quali l'«International, Impartial and Independent Mechanism» (Meccanismo per la Siria, con sede a Ginevra), l'«Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL» o l'«Ongoing Independent Mechanism» (meccanismo per il Myanmar, con sede a Ginevra). In considerazione dell'impegno della Svizzera nella lotta contro l'impunità delle gravi violazioni del diritto internazionale, la cooperazione con le istituzioni penali internazionali è di particolare importanza ed

1 RS 351.1

2 RS 351.20

3 RS 351.6

è conforme ai principi dello Stato di diritto e agli obiettivi di politica estera del nostro Paese.

La modifica proposta mira a colmare le lacune esistenti nella cooperazione con le istituzioni penali internazionali nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia penale.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Sono state esaminate varie opzioni quali la modifica dell'AIMP, l'estensione del campo d'applicazione della LCPI o la revisione della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali.

L'estensione del campo d'applicazione della LCPI è stata scartata poiché tale legge è stata concepita specificamente per la cooperazione con la CPI, il cui statuto esige dagli Stati membri di cooperare «pienamente» con la Corte conformemente alla delega di sovranità⁴. Le regole della LCPI non sono adatte alle domande di assistenza giudiziaria provenienti da altre istituzioni penali, poiché, essendo la cooperazione con la CPI obbligatoria, impongono alla Svizzera obblighi troppo severi.

Un'altra opzione sarebbe stata la revisione della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali. Questa legge è stata adottata quale soluzione transitoria per disciplinare la cooperazione con i tribunali ICTY e ICTR ed è di durata limitata. Il suo campo d'applicazione è relativamente circoscritto poiché contempla unicamente il ICTY e il ICTR. Può essere esteso per mezzo di un'ordinanza ma soltanto ai «[...] tribunali internazionali che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite istituisce per giudicare le persone ritenute responsabili di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, nella misura in cui tali Tribunali abbiano statuto e competenze analoghe a quelle di cui beneficiano [il ICTY e il ICTR]»⁵. La legge non si adatterebbe quindi a tutte le situazioni attuali, in particolare alla cooperazione con istituzioni penali quali le commissioni d'inchiesta o istituzioni quali il Meccanismo per la Siria. Inoltre, la sua applicazione dimostra che alcune sue disposizioni non sono più adatte a una cooperazione moderna. Per adeguarla alle sfide odierne sarebbe necessaria una sua revisione totale.

La soluzione migliore è pertanto la revisione dell'AIMP. Tale revisione consente la flessibilità necessaria per colmare la lacuna individuata poiché la modifica proposta mira a permettere di cooperare con tutte le istituzioni penali internazionali. Inoltre, la giurisprudenza relativa all'AIMP sarà applicabile anche alla cooperazione con tali istituzioni. Ne consegue una maggiore certezza del diritto, poiché la giurisprudenza attuale risponde già a molte questioni relative all'applicazione. Si tratta anche della soluzione più adeguata sul piano economico in quanto implica i costi minori per la Confederazione.

⁴ Art. 86 dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale, RS **0.312.1**.

⁵ Art. 1 della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali.

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁶ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁷ sul programma di legislatura 2015–2019.

La modifica dell’AIMP corrisponde tuttavia agli obiettivi di politica estera della Svizzera secondo i quali il nostro Paese s’impegna per il rispetto del diritto internazionale e la soluzione dei conflitti⁸. Adegua inoltre la normativa in vigore alle esigenze attuali, colmando una lacuna della legge che in passato è stata causa del rifiuto di una domanda d’assistenza giudiziaria di un’istituzione penale internazionale.

2 **Procedura di consultazione**

La procedura di consultazione sull’avamprogetto si è svolta dal 28 settembre 2018 al 15 gennaio 2019. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti rappresentati nell’Assemblea federale, le associazioni nazionali mantello dell’economia, dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale e altre organizzazioni interessate⁹.

22 Cantoni, 4 partiti e 2 organizzazioni interessate hanno espresso un parere. Sono pertanto pervenuti 28 pareri.

La grande maggioranza dei partecipanti ha approvato l’avamprogetto. Numerosi pareri riconoscono la sua importanza e la sua necessità nella lotta contro l’impunità sul piano internazionale. Molti partecipanti accolgono con favore il fatto che il disciplinamento proposto sia potestativo e dunque che non obblighi, ma permetta alla Svizzera a cooperare. I pareri critici espressi e i punti controversi si limitano in generale a determinati elementi. Tali elementi sono stati esaminati e, nel limite del possibile, tenuti in considerazione nell’elaborazione del messaggio. Per maggiori dettagli rinviamo al commento alle singole disposizioni.

⁶ FF 2016 909

⁷ FF 2016 4605

⁸ Strategia di politica estera 2016–2019, Rapporto del Consiglio federale sugli indirizzi strategici per la legislatura, pag. 22; www.eda.admin.ch > DFAE > Strategia e attuazione della politica estera.

⁹ I documenti relativi alla procedura di consultazione e il rapporto sui risultati sono reperibili all’indirizzo www.bundesrecht.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse > 2018 > DFGP.

3 Confronto con il diritto estero

In un'analisi di diritto comparato sono stati valutati gli approcci consolidati di altri Stati nel settore della cooperazione con i meccanismi penali internazionali.

In *Germania* la cooperazione con le istituzioni penali internazionali è disciplinata dal § 67a della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale¹⁰ («*Rechtshilfegesetz, IRG*»). Secondo tale norma, ad altre domande di assistenza giudiziaria in materia penale («*sonstige Rechtshilfe*») presentate da un tribunale penale internazionale o da altre istituzioni interstatali o sovranazionali si applicano per analogia le disposizioni della parte quinta¹¹, sempreché nessuna disposizione speciale disciplini la questione in modo esaustivo¹². Nella legge sull'assistenza giudiziaria internazionale, la Germania ha dunque previsto una cooperazione con le istituzioni penali internazionali, ma solo per l'«Altra assistenza» ai sensi della parte terza dell'AIMP.

Il *Belgio* ha scelto un'opzione diversa dalla Germania. Ha infatti adottato una legge speciale che concerne la cooperazione con la CPI e altre istituzioni penali internazionali¹³. In caso di istituzione di un nuovo tribunale internazionale la legge viene modificata per estendere la cooperazione al tribunale in questione. I diversi tribunali sono tutti menzionati individualmente.

L'*Austria* ha adottato una legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali¹⁴ che disciplina la cooperazione con il ICTR e il ICTY e una legge sulla cooperazione con la CPI¹⁵.

La *Francia* disciplina la cooperazione con la CPI nell'articolo 627 del suo codice di procedura penale (Code de procédure penale). La cooperazione con il ICTY e il ICTR è invece disciplinata in leggi speciali¹⁶.

¹⁰ «*Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen*», versione del 27 giugno 1994 (BGBl. I pag. 1537), modificata da ultimo dall'art. 1 della legge del 5 gennaio 2017 (BGBl. I pag. 31).

¹¹ La parte quinta dell'IRG disciplina gli altri tipi di domanda di assistenza giudiziaria («*sonstige Rechtshilfe*») e corrisponde quindi alla parte terza dell'AIMP «Altra assistenza».

¹² Il § 74a IRG stabilisce inoltre che alla concessione dell'assistenza giudiziaria ai tribunali penali internazionali e ad altre istituzioni interstatali e sovranazionali si applicano le stesse regole previste per gli altri affari penali.

¹³ «*Loi du 29 mars 2004 concernant la coopération avec la Cour pénale internationale et les tribunaux pénaux internationaux*», Moniteur belge Edit. 2 del 1° aprile 2004, pag. 18510 segg.

¹⁴ «*Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten*», BGBl. I n. 263/1996.

¹⁵ «*Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof*», BGBl. I n. 135/2002.

¹⁶ Rispettivamente la «*Loi n° 95-1 du 2 janvier 1995 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 827 du Conseil de sécurité des Nations Unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991*» e la «*Loi n° 96-432 du 22 mai 1996 portant adaptation de la législation française aux dispositions de la résolution 955 du Conseil de sécurité des Nations unies instituant un tribunal international en vue de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis en 1994 sur le territoire du Rwanda et, s'agissant des citoyens rwandais, sur le territoire d'États voisins*».

Questi esempi dimostrano che sussistono diverse varianti per la cooperazione con le istituzioni penali internazionali.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Modifica dell'articolo 1 AIMP

Come illustrato, la soluzione che appare più adeguata per la Svizzera è l'estensione dell'AIMP alla cooperazione con le istituzioni penali internazionali, che s'ispira al modello tedesco.¹⁷ A tal fine è necessario modificare l'articolo 1 AIMP, dato che la disposizione vigente contempla soltanto la cooperazione tra gli Stati («*zwischenstaatliche Zusammenarbeit*»). La modifica rende possibile la cooperazione con i tribunali penali internazionali e le altre istituzioni internazionali, interstatali o sovranazionali che esercitano funzioni penali (qui di seguito istituzioni penali internazionali).

Contrariamente alle disposizioni della legge tedesca, l'estensione del campo d'applicazione dell'articolo 1 AIMP permette di agevolare la cooperazione non solo per gli altri atti di assistenza giudiziaria bensì anche per l'estradizione nonché per la delega del perseguimento penale e dell'esecuzione di una decisione penale. Il disciplinamento proposto è tuttavia potestativo: permette infatti alla Svizzera di collaborare, ma non la obbliga in alcun modo.

Occorre inoltre precisare che il disciplinamento proposto estende il campo d'applicazione dell'AIMP anche alle istituzioni miste. Poiché l'AIMP vigente consente la cooperazione con istituzioni penali nazionali (statali) e il presente progetto mira a estendere la legge alle istituzioni penali internazionali, in futuro sarebbe possibile anche la cooperazione con istituzioni penali miste nazionali-internazionali. In considerazione della natura mista di molte istituzioni (tribunali misti quali i tribunali speciali per la Sierra Leone, la Cambogia o più di recente il Kosovo), non è auspicabile limitare la cooperazione alle istituzioni meramente internazionali. La normativa proposta rende possibile la cooperazione con le istituzioni penali create da organizzazioni internazionali o sovranazionali di cui la Svizzera non è membro a condizione che siano adempite determinate condizioni.

4.1.2 Abrogazione della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali

La legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali disciplina la cooperazione con i tribunali ICTY e ICTR e delega al Consiglio federale la possibilità di estenderne il campo d'applicazione ad altri tribunali internazionali istituiti dal Consiglio di sicurezza dell'ONU per perseguire le violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, nella misura in cui tali Tribunali abbiano statuto e competenze analoghe a quelle di cui beneficiano il ICTY e ICTR. La legge è di durata limitata sino alla

¹⁷ Cfr. n. 1.2.

fine del 2023. Il presente disegno prevede di estendere l'assistenza giudiziaria a tutte le istituzioni penali internazionali che perseguono violazioni gravi del diritto internazionale. I casi contemplati dalla legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali rientreranno pertanto nel campo d'applicazione del nuovo articolo 1 AIMP. Il presente progetto rende pertanto obsoleta la legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali. È pertanto giustificato abrogarla prima del previsto, ossia quando entrerà in vigore la modifica dell'articolo 1 AIMP, per evitare che vi siano due atti normativi che si applicano a una medesima problematica. La legge federale sulla cooperazione con la Corte penale internazionale resta invece in vigore. Prevede infatti l'obbligo di cooperare con la CPI, mentre nel quadro dell'AIMP la cooperazione resta facoltativa.

4.2 Adeguatezza dei mezzi necessari

La modifica proposta permette di conseguire l'effetto voluto con un onere legislativo minimo poiché è modificato soltanto un articolo della legge. In futuro, la Svizzera sarà in grado di fornire assistenza giudiziaria alle istituzioni penali internazionali. Nel contempo, la nuova normativa non crea obblighi supplementari. Anche per la cooperazione con le suddette istituzioni devono essere determinanti, per analogia, le disposizioni dell'AIMP. Ciò è già previsto nella legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali. In questo modo gli standard elaborati dalla prassi, dalla giurisprudenza e dalla dottrina potranno essere applicati all'assistenza giudiziaria accordata a istituzioni penali internazionali. Questi standard hanno dato buoni risultati nei rapporti con i tribunali penali internazionali, in particolare con i tribunali per la ex Jugoslavia, per il Ruanda e per la Sierra Leone, ai quali sono stati applicati mediante il rimando della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali. La presente proposta si prefigge quindi di armonizzare meglio le esigenze della politica estera svizzera con le possibilità dell'assistenza giudiziaria. Mira a impedire lacune legislative come quella che ha portato al rifiuto della domanda di assistenza giudiziaria presentata dal TSL. La proposta è pertanto in linea con le esigenze della politica estera svizzera e contribuirà a porre fine alle violazioni del diritto internazionale.

4.3 Attuazione

L'Ufficio federale di giustizia (UFG) è l'autorità che riceve le domande [di assistenza giudiziaria] dall'estero e presenta quelle svizzere (art. 17 cpv. 2 AIMP). L'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria è effettuata con il sostegno delle autorità cantonali e federali (art. 17 cpv. 2 AIMP). L'UFG esercita inoltre la vigilanza sulle domande di cooperazione interstatale alla o della Svizzera.

Il perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale sottostà alla giurisdizione federale (art. 23 lett. g del Codice di procedura penale [CPP]¹⁸). L'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria relative a tali reati compete

¹⁸ RS 312.0

pertanto al Ministero pubblico della Confederazione (art. 17 cpv. 2 AIMP). Spetterà quindi soprattutto alle autorità federali attuare la modifica proposta. L'esame di domande di assistenza giudiziaria secondo l'articolo 1 capoverso 3^{bis} lettera b e capoverso 3^{ter} D-AIMP può eccezionalmente essere di competenza delle autorità cantonali.

Ci si attende un numero relativamente esiguo di casi. L'onere supplementare per le autorità federali e cantonali sarà quindi probabilmente piuttosto esiguo.

5 Commento ai singoli articoli

Ingresso

La base costituzionale dell'AIMP è costituita dalla competenza della Confederazione in materia di affari esteri e dalla competenza legislativa sussidiaria dell'Assemblea federale (art. 54 cpv. 1 e art. 173 cpv. 2 della Costituzione federale [Cost.]¹⁹). L'AIMP disciplina l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale; quest'ultima è innanzitutto tesa a fornire sostegno nel perseguimento penale e nell'esecuzione delle sanzioni penali agli Stati stranieri, ai tribunali internazionali e ad altre istituzioni con funzione simile. Sotto il profilo del diritto costituzionale è quindi opportuno basare l'AIMP anche sulla competenza della Confederazione nel campo del diritto penale e della procedura penale. L'ingresso va pertanto completato con la menzione dell'articolo 123 capoverso 1 Cost.

Art. 1 cpv. 3^{bis}

L'articolo 1 capoverso 3^{bis} D-AIMP è una norma sussidiaria che si applica solo nei casi in cui la cooperazione con un'istituzione penale internazionale non è disciplinata espressamente da una legge speciale o da un trattato internazionale. In questi casi l'AIMP è applicata solo per analogia. Nei casi in cui l'AIMP fa riferimento alla nozione di Stato («interstatale», «Stato richiedente», «Stato richiesto», «Stato in cui il reato è stato commesso» ...), i medesimi diritti e obblighi sono attribuiti *mutatis mutandis* alle istituzioni penali internazionali.

Oltre alla cooperazione con i tribunali penali internazionali, il capoverso 3^{bis} riguarda anche la cooperazione con le altre istituzioni penali internazionali, miste o sovranazionali. Tra queste figurano in particolare le commissioni d'inchiesta delle Nazioni Unite²⁰. La formulazione impiegata intende permettere anche la cooperazione con istituzioni non meramente statali come i tribunali di natura mista nazionale-internazionale²¹. Inoltre questi tribunali e istituzioni devono avere funzioni di autorità penali, ossia funzioni analoghe a quelle delle autorità penali secondo il Titolo

¹⁹ RS 101

²⁰ P. es. il Meccanismo per la Siria, con sede a Ginevra.

²¹ P. es. il tribunale per i crimini di guerra in Kosovo, istituito da una convenzione tra l'UE e il Kosovo, il tribunale che ha giudicato i Khmer rossi in Cambogia, istituito da una convenzione tra le Nazioni Unite e la Cambogia, o la Corte africana straordinaria per giudicare l'ex dittatore ciadiano Hissène Habré, basata su un accordo tra l'Unione africana e il Senegal.

secondo del CPP. Il tribunale o l'istituzione può quindi avere funzioni penali di inchiesta, di istruzione, di perseguimento oppure una combinazione di queste.

Secondo la lettera a, la cooperazione con tali istituzioni sarà possibile in virtù dell'AIMP, nella misura in cui esse perseguono o indagano su crimini classici di diritto internazionale secondo i titoli dodicesimo^{bis} (genocidio), dodicesimo^{ter} (crimini contro l'umanità) e dodicesimo^{quater} (crimini di guerra) del Codice penale (CP)²². Se il crimine dell'aggressione previsto dalla Statuto di Roma dovesse essere ripreso nel CP, l'assistenza giudiziaria diverrebbe possibile anche per tale reato²³.

La lettera b intende permettere alla Svizzera di fornire assistenza giudiziaria a un'istituzione penale internazionale che persegue reati di diritto comune (e quindi non i crimini classici di diritto internazionale), se tale istituzione si fonda su una risoluzione delle Nazioni Unite vincolante per la Svizzera o sostenuta da quest'ultima. Per «sostegno» si intende il voto favorevole della Svizzera negli organi in cui si può esprimere. Negli organi in cui la Svizzera non può esprimersi ufficialmente fungono da base per un eventuale sostegno i suoi pareri ufficiali. Il fatto di accordare una posizione privilegiata all'ONU è giustificato dal fatto che si tratta del principale iniziatore di questo tipo di istituzioni, che in quanto organizzazione internazionale universale gode di una credibilità e di una legittimazione particolari e che la Svizzera ne è membro. La lettera b permetterebbe ad esempio alla Svizzera di cooperare con il TSL.

Art. 1 cpv. 3^{ter}

L'articolo 1 capoverso 3^{ter} si ispira all'attuale normativa dell'articolo 1 capoverso 2 della legge federale sulla cooperazione con i tribunali internazionali e conferisce al Consiglio federale la competenza di estendere in un'ordinanza il campo d'applicazione dell'AIMP ad altre istituzioni penali interstatali, miste o sovranazionali. Come osservato da vari partecipanti alla consultazione, si tratta di una delega di competenze non irrilevante. La delega è tuttavia chiaramente limitata e circoscritta; da una parte, dalle condizioni di cui alle lettere a-c (il tribunale o l'istituzione deve fondarsi su una base giuridica chiara, la procedura dinanzi al tribunale o all'istituzione deve garantire il rispetto dei principi dello Stato di diritto e la cooperazione deve servire alla tutela degli interessi della Svizzera), dall'altra dal capoverso 4 (la legge non conferisce alcun diritto alla cooperazione). I due pareri contrari in sede di consultazione non hanno d'altronde criticato una delega eccessiva di competenze²⁴.

²² RS 311.0

²³ Il nostro Consiglio ha per ora rinunciato a inserire il crimine dell'aggressione nel diritto penale svizzero. Ciononostante la Svizzera può, sulla base della legislazione in vigore, cooperare pienamente con la Corte penale internazionale in relazione a tale crimine; essa adempie pertanto già i requisiti dello Statuto di Roma completato con il crimine dell'aggressione, cfr. anche FF 2014 1829.

²⁴ Pur riconoscendo la lacuna del diritto in vigore, i due pareri contrari ritengono che la modifica dell'AIMP nella forma proposta non sia la soluzione migliore. Invece dell'adeguamento dell'AIMP, uno dei pareri propone di adeguare e prorogare la legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali. L'altro parere sostiene che l'adeguamento dell'AIMP proposto sia contrario al principio di legalità.

Siccome il campo d'applicazione della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali sarà contemplato dall'AIMP, risulta logico trasporre in quest'ultima la delega di competenze dell'articolo 1 capoverso 1 della suddetta legge. Anche se va oltre il campo d'applicazione della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali, la modifica dell'AIMP è giustificata in quanto la costituzione di istituzioni penali internazionali è sempre più frequente. La delega di competenze prevista dalla presente revisione permette di adeguare in modo flessibile e rapido il diritto svizzero ai futuri sviluppi internazionali in materia.

Il criterio della base giuridica *chiara* concerne sia il piano materiale sia quello formale. La base giuridica deve delimitare chiaramente le competenze penali sia sotto il profilo del diritto penale materiale sia sotto quello della procedura penale. Inoltre la base giuridica deve essere il risultato di un processo trasparente rispettoso dei principi dello Stato di diritto. Occorre ovviamente tenere conto del fatto che non si è in presenza di un potere legislativo interstatale e quindi non si possono applicare i medesimi standard del diritto interno. Il procedimento dinanzi al tribunale o all'istituzione deve inoltre garantire il rispetto degli standard dello Stato di diritto. Ciò significa che devono essere rispettate le garanzie procedurali della Convenzione del 4 novembre 1950²⁵ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) vincolanti per la Svizzera anche nell'ambito dell'assistenza giudiziaria²⁶.

La cooperazione deve inoltre servire a tutelare gli interessi della Svizzera; in primo piano vi sono gli obiettivi di politica estera secondo l'articolo 54 capoverso 2 Cost. e la strategia di politica estera. La cooperazione con istituzioni penali internazionali può rendersi necessaria anche al di fuori del quadro dell'ONU e del perseguimento dei crimini classici di diritto internazionale. Si pensi alle attività crescenti di attori regionali i cui obiettivi sono in determinati casi condivisi dalla Svizzera. L'articolo 1 capoverso 3^{ter} D-AIMP potrebbe ad esempio fungere da base per la cooperazione con il già menzionato tribunale riguardante i Khmer rossi, che, oltre ai crimini di diritto internazionale, persegue anche determinati reati contemplati dal diritto cambogiano²⁷, con la «Commissione Marty»²⁸, che, su incarico del Consiglio d'Europa, ha indagato sulle accuse di commercio di organi e trattamenti disumani delle persone nel Kosovo, o eventualmente con la futura Procura europea.

In tutti questi casi basati sul capoverso 3^{ter} la cooperazione non è permessa automaticamente, bensì soltanto se il nostro Consiglio ha previsto la cooperazione in un'ordinanza. Secondo l'articolo 184 capoverso 1 Cost., in linea di massima il nostro Consiglio cura gli affari esteri e rappresenta la Svizzera nei confronti

²⁵ RS 0.101

²⁶ Secondo l'art. 2 lett. a AIMP l'assistenza giudiziaria è ammessa soltanto se il procedimento all'estero corrisponde ai principi procedurali della CEDU. Lo stesso vale nel campo d'applicazione del nuovo art. 1 cpv. 3^{ter} D-AIMP, ovviamente a prescindere dal fatto che l'istituzione penale internazionale abbia la sua sede in Svizzera o all'estero.

²⁷ Cfr. art. 3 della Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecution of Crimes Committed During the Period of Democratic Kampuchea, reperibile in Internet all'indirizzo www.eccc.gov.kh/en > Legal Documents > Law on ECCC.

²⁸ Cfr. il rapporto «Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo», del 7 gennaio 2011, Doc. 12462.

dell'estero; avrà la possibilità di armonizzare questi interessi con le possibilità nel campo dell'assistenza giudiziaria in materia penale, sostenendo, se necessario, mediante assistenza giudiziaria anche le istituzioni penali internazionali.

Nella prassi è ipotizzabile che il nostro Consiglio emani un'ordinanza per ogni istituzione in questione o che enumeri in una sola ordinanza tutte le istituzioni cui la Svizzera può fornire assistenza giudiziaria.

Art. 1 cpv. 4

L'AIMP non conferisce il diritto di esigere una cooperazione in ambito penale nemmeno per quanto riguarda la cooperazione con istituzioni penali internazionali. L'AIMP è e resta una «legge potestativa»: permette alla Svizzera di fornire assistenza giudiziaria, a condizione che siano adempite le condizioni del suo diritto interno. Solitamente i trattati internazionali prevedono che l'assistenza giudiziaria debba essere concessa se sono adempite determinate condizioni. L'AIMP è più restrittiva poiché non obbliga la Svizzera a cooperare.

In linea di massima ciò che ha dato buoni risultati per l'assistenza giudiziaria tra Stati deve rivelarsi valido anche per la cooperazione con le istituzioni penali internazionali. Gli obblighi di cooperazione possono tuttavia essere imposti, al di fuori dell'ambito dell'AIMP, da atti di diritto internazionale vincolanti per la Svizzera, per lo più risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. La Svizzera potrebbe quindi essere obbligata a collaborare. L'obbligo di cooperazione risulterebbe tuttavia dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e non direttamente dall'AIMP. La modifica proposta non influisce in alcun modo sugli impegni di diritto internazionale della Svizzera legati alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Cifra II

I casi contemplati dalla legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali rientrano nel campo d'applicazione del nuovo articolo 1 AIMP. Tale legge diventerà pertanto obsoleta e va quindi abrogata anticipatamente quando entrerà in vigore la modifica dell'articolo 1 AIMP²⁹.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per le autorità federali di assistenza giudiziaria e di perseguimento penale, la presente modifica potrebbe implicare un lieve aumento della mole di lavoro poiché la cooperazione sarà possibile senza lacune con tutte le istituzioni penali internazionali e quindi in alcuni casi dovranno essere effettuati atti di assistenza giudiziaria supplementari. Secondo le cifre e le previsioni attuali ciò dovrebbe riguardare solo pochi casi. Occorre inoltre rilevare che le domande delle istituzioni penali interna-

²⁹ Cfr. n. 4.1.2.

zionali devono essere esaminate secondo il diritto vigente. Il rifiuto delle domande secondo il diritto vigente comporta un onere considerevole, in particolare per gli attori della politica estera della Confederazione, che sono chiamati a comunicare e giustificare il rifiuto. Nel complesso è prevedibile che per l'amministrazione federale l'onere resti più o meno lo stesso.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Per i Cantoni e i Comuni non sono attese ripercussioni degne di nota, né finanziarie né sull'effettivo del personale.

Secondo l'articolo 23 lettera g CPP il perseguimento dei crimini contro l'umanità sottostà alla giurisdizione federale. Di conseguenza, conformemente all'articolo 17 capoverso 2 AIMP, i provvedimenti di assistenza giudiziaria alle istituzioni penali internazionali per questi reati (art. 1 cpv. 3^{bis} lett. a AIMP) rientrano nell'ambito di competenza delle autorità federali. L'esame delle domande di assistenza giudiziaria secondo l'articolo 1 capoverso 3^{bis} lettera b e capoverso 3^{ter} D-AIMP può eccezionalmente essere di competenza delle autorità cantonali. Di regola però anche in questi casi sarà competente il Ministero pubblico della Confederazione. Poiché il numero di casi prevedibili è relativamente basso, l'onere che ne consegue per i Cantoni dovrebbe in ogni caso essere trascurabile.

È ovvio che la modifica di legge non ha ripercussioni per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna; non occorre pertanto approfondire la questione.

6.3 Ripercussioni sull'economia, sulla società e sull'ambiente e altre ripercussioni

È palese che la modifica di legge non ha ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente né altre ripercussioni; non occorre pertanto approfondire tali questioni. Il progetto favorisce la buona reputazione della Svizzera in ambito di politica estera, poiché permette al nostro Paese di contribuire maggiormente a impedire l'impunità.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

La modifica proposta riguarda l'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e serve a sostenere le istituzioni penali internazionali. Si fonda sugli articoli 54 capoverso 1, 123 capoverso 1³⁰ e 173 capoverso 2 Cost., che conferiscono

³⁰ Sull'integrazione nell'ingresso dell'AIMP dell'art. 123 cpv. 1 Cost., si veda il n. 5 «Ingresso».

7.5 Delega di competenze legislative

La competenza del nostro Consiglio di emanare un'ordinanza, prevista dall'articolo 1 capoverso 3^{er} D-AIMP, è motivata e illustrata al numero 5.