

Compendio dei risultati della procedura di consultazione sul rapporto e l'avamprogetto

**Misure complementari in materia di diritto penale per l'attuazione dello Statuto
di Roma della Corte penale internazionale**

Ufficio federale di giustizia
maggio 2006

Indice

pagina

Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione

1. Cantoni	3
2. Tribunali	4
3. Partiti politici	4
4. Altre organizzazioni	5

Introduzione	6
---------------------	---

I. Principi	6
--------------------	---

II. Campo di applicazione del diritto penale svizzero	7
--	---

III. Competenze	
1. Competenza della giustizia civile e militare	8
2. Competenza federale e cantonale	8

IV. Grado della pena	8
-----------------------------	---

V. Accordi internazionali	9
----------------------------------	---

VI. Ulteriori osservazioni	
1. Clausola generale sussidiaria	9
2. Protezione dei testimoni e delle vittime	9
3. Innalzamento dell'età minima per il reclutamento di fanciulli o adolescenti	10
4. Crimini organizzati contro fanciulli quali crimini contro l'umanità	10

VII. Compendio	10
-----------------------	----

Allegato: questionario all'attenzione dei partecipanti alla consultazione

Lista dei partecipanti alla procedura di consultazione

1. Cantoni

Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
Regierungsrat des Kantons Bern	BE
Justiz- und Sicherheitsdepartement des Kantons Luzern	LU
Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri	UR
Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
Justizdepartement des Kantons Obwalden	OW
Landammann und Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
Regierungsrat des Kantons Zug	ZG
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Regierung des Kantons St. Gallen	SG
Regierung des Kantons Graubünden	GR
Regierungsrat des Kantons Aargau	AG

Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone del Ticino	TI
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève	GE
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU

2. Tribunali

Tribunale federale	TF
Tribunale federale delle assicurazioni	TFA
Tribunale militare di cassazione	TMC
Tribunale penale federale	TPF

3. Partiti politici

Partito liberale-radicale	PLR
Partito socialista	PS
Unione Democratica di Centro	UDC
Partito popolare democratico	PPD
Partito evangelico	PEV
Partito ecologista svizzero	PES
Partito cristiano sociale	PCS

4. Altre organizzazioni

Université de Lausanne	UNIL
Universität St. Gallen	UNISG
Université de Genève	UNIGE

Federazione Svizzera degli Avvocati	FSA
Associazione svizzera dei magistrati	ASM
Conferenza delle autorità inquirenti	CAI
Federazione svizzera dei funzionari di polizia	FSFP
Società svizzera di diritto penale	SSDP
Giuriste Svizzera	
Track Impunity Always	TRIAL
Amnesty International	AI
Terre des Hommes	TdH
Alliance Sud	
Aktion der Christen für Abschaffung der Folter	ACAT
economiesuisse	
Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati	
Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik	SGA
Federazione svizzera delle donne protestanti	FSDP
Weltföderalisten der Schweiz	WFS
Menschenrechte Schweiz	MERS
Ligue suisse des droits de l'homme	
Organisation mondiale contre la torture	OMCT
Associazione per i popoli minacciati	GfbV
International Commission of Jurists	ICJ
Unione patronale svizzera	
Società degli impiegati di commercio	SIC

Introduzione

Con decisione del 17 agosto 2005, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di avviare una procedura di consultazione sull'avamprogetto e il relativo rapporto di legge federale sulle modifiche del Codice penale e del Codice penale militare nonché di altre leggi federali, in vista dell'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale.

Il DFGP ha dunque invitato i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le istituzioni e le organizzazioni interessate nonché i Tribunali della Confederazione a presentare il loro parere entro il 31 dicembre 2005. Per poter elaborare con criterio le risposte, la documentazione relativa alla procedura di consultazione è stata completata con un questionario (cfr. allegato).

Il termine per l'inoltro dei pareri è stato prolungato. I pareri pervenuti sono stati 61. Hanno preso posizione:

- 24 Cantoni
- 7 partiti politici
- 4 Tribunali (tra cui un rifiuto)
- 3 università
- 23 organizzazioni interessate (tra cui un rifiuto).

I. Principi

L'**impostazione** e i **principi generali del progetto** sono **salutati** espressamente da quasi la totalità dei partecipanti alla consultazione. Fatto salvo per un'eccezione le modifiche, che si intende apportare alla legislazione svizzera, sono accolte favorevolmente. Le nuove disposizioni sono considerate necessarie ed adeguate. Da più parti si fa notare che le modifiche previste consentono alla Svizzera di adempiere gli obblighi di garantire, nel suo ordinamento giuridico, l'applicazione del diritto penale internazionale e di porre in tal modo fine all'impunità dei crimini più gravi. A tale proposito un partito¹ fa notare che, alla luce degli strumenti esistenti di diritto penale, l'introduzione di una punibilità esplicita del crimine contro l'umanità non è necessaria e va pertanto respinta.

Inoltre dai pareri emerge quasi all'unanimità l'**opportunità e l'adeguatezza** della forma delle **disposizioni di legge proposta** dall'avamprogetto, contrariamente all'uso di clausole generali con il rinvio al diritto internazionale applicabile. Soltanto un Cantone² ritiene che l'introduzione di una clausola generale esaustiva, al posto di specifiche disposizioni di legge, sarebbe sensata e auspicabile.

Per quanto riguarda la questione **dell'atto normativo** delle disposizioni, praticamente tutti i partecipanti alla consultazione seguono la proposta dell'avamprogetto, secondo cui le singole fattispecie di crimine contro l'umanità e crimine di guerra sono da disciplinare nel **Codice penale** e nel **Codice penale**

¹ UDC.

² GL. Il Tribunale cantonale ZH ritiene, in un'"opinione divergente" sul parere, che le fattispecie sono descritte in maniera troppo generale.

militare. Soltanto un partito³ è del parere che, all'atto normativo, sarebbe da preferire una legge penale internazionale separata.

II. Campo di applicazione del diritto penale svizzero

I partecipanti si sono chiesti se l'esigenza dello "stretto legame" dell'autore del reato con la Svizzera nel caso di reati commessi da stranieri all'estero sia da applicare anche al perseguimento del genocidio e di crimini contro l'umanità⁴, o se l'applicabilità del diritto svizzero in questi ambiti, secondo le regole vigenti nella Parte generale e nella Parte speciale del Codice penale, dovrebbe dipendere soltanto dal fatto che l'autore del reato si trova in Svizzera e non può essere estradato.

Una chiara maggioranza dei partecipanti respinge l'**introduzione o il mantenimento dello "stretto legame"**. Contrari sono 15 Cantoni⁵, la maggioranza dei partiti⁶, il Tribunale federale e il Tribunale penale federale e – fatta salva un'eccezione – tutte le organizzazioni interessate. Il criterio dello stretto legame è accettato da 4 Cantoni⁷, dall'UDC e dalla SSDP.

Il rifiuto è in particolare motivato dal fatto che il rischio, riconosciuto all'epoca delle consultazioni parlamentari, di un'imminente "ondata di denunce" non si è di fatto concretizzato. Da un lato va sottolineato che capi di Stato o di governo in carica, i ministri, i membri del corpo diplomatico o i partecipanti a conferenze internazionali godono dell'immunità di diritto internazionale, a meno che un tribunale penale internazionale non abbia spiccato un mandato di arresto o che l'immunità di queste persone non sia stata tolta. Dall'altro, grazie al presupposto in vigore già da tempo della presenza dell'autore in Svizzera, anche senza la condizione dello "stretto legame" non vi è da aspettarsi un numero crescente di procedure contumaciali. Inoltre si fa notare l'imprecisione del concetto di "stretto legame": a causa della necessità di interpretazione – possibilmente da evitare nell'ambito del diritto penale – potrebbe non essere possibile valutare in maniera inequivocabile il grado di intensità necessario per il legame con la Svizzera, nonostante le indicazioni fornite in sede di consultazione parlamentare al momento dell'introduzione del criterio⁸. Infine la maggioranza dei partecipanti alla consultazione ritiene che per motivi di sistemica e di praticità il campo di applicazione del diritto svizzero rispetto alle regole tradizionali del principio dell'universalità non debba essere limitato in particolare per i casi di gravissimi crimini.

I partecipanti a favore ricordano a questo proposito la decisione del Parlamento menzionata in precedenza, secondo cui l'esigenza dello "stretto legame" dovrebbe contrastare una competenza svizzera basata su circostanze casuali.

³ PES, e il Tribunale cantonale ZG in un'"opinione divergente" sul parere.

⁴ L'esigenza dello stretto legame è stata introdotta dal Parlamento a dicembre 2003 come condizione per la competenza a giudicare crimini di guerra commessi all'estero da cittadini non svizzeri.

⁵ BS, AR, VD, ZH, GE, NW, JU, GR, LU, AG, BL, AI, ZG, BE, TG.

⁶ PS, PPD, PEV, PES, PLR (da scettici a contrari).

⁷ TI, GL, SZ, SG (con riserva).

⁸ Cfr. Nota a piè di pagina 4.

III. Competenze

1. Competenza della giustizia civile e militare

I partecipanti alla consultazione sono **ampiamente d'accordo** con la **proposta nuova ripartizione della competenza** tra giustizia civile e militare per il perseguimento del genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra. Secondo tale ripartizione spetta alla giustizia civile svizzera perseguire e giudicare civili svizzeri e stranieri⁹, mentre spetta a quella militare giudicare i militari svizzeri, le persone che hanno commesso un reato contro i membri dell'Esercito svizzero e nel caso in cui la Svizzera sia in guerra.

Da alcuni è richiesta una competenza civile esclusiva¹⁰ e espresso scetticismo di fondo rispetto al mantenimento della giurisdizione militare¹¹, o osservato che sembra sempre più difficile differenziare i tempi di pace e i tempi di guerra¹².

2. Competenza federale e cantonale

Ottiene ampi consensi la proposta di attribuire, nel quadro della **competenza civile**, alle **autorità di perseguimento penale della Confederazione** i procedimenti contro genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

Da più parti è invece espresso **scetticismo o rifiuto**, in particolare da parte dei Cantoni¹³, per quanto riguarda la disposizione che rende possibile una **delega ai Cantoni in caso di procedimenti semplici**. I motivi di tali prese di posizione risiedono in particolare nella possibilità di contestazioni concernenti la competenza e la mancanza di adeguatezza e opportunità della competenza cantonale per questo tipo di gravi reati.

IV. Grado della pena

I partecipanti alla consultazione ritengono che le pene previste dall'avamprogetto per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra siano fondamentalmente **adeguate e proporzionate**. In alcuni pareri è tuttavia espresso scetticismo quanto alla definizione dei cosiddetti "reati meno gravi"¹⁴, pur riconoscendo la necessità di poter ridurre la pena applicabile. Alcuni partecipanti alla consultazione si dicono favorevoli ad una riduzione generale della pena minima¹⁵, mentre alcune organizzazioni chiedono un quadro penale più flessibile, completo¹⁶ o più severo¹⁷.

Non è chiesta un'ulteriore differenziazione del quadro penale.

⁹ Civile e militare.

¹⁰ ASM.

¹¹ AR, PES.

¹² BS.

¹³ TI, BS, NE, AR, VD, ZH, GE, GR, LU, AG, AI, ZG, UR (13 Cantoni); TPF; SRV, Giuriste Svizzera, SSDP.

¹⁴ ZH, Giuriste Svizzera.

¹⁵ UNISG, BE (tendenzialmente).

¹⁶ SAV.

¹⁷ AI, TRIAL e altre organizzazioni che si sono unite al parere di TRIAL.

V. Accordi internazionali

Il progetto di rapporto del Consiglio federale propone di **rinunciare all'adesione della Svizzera** ad entrambi gli accordi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa sull'imprescrittibilità di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, alla luce dei vantaggi minimi che ne deriverebbero e dell'eventuale incertezza giuridica che potrebbe sorgere in determinati ambiti. La stragrande maggioranza dei partecipanti condivide questo punto di vista. Alcuni consultati si dicono favorevoli all'attuazione e alla ratifica di entrambi gli accordi, principalmente per considerazioni di fondo e alla luce della tradizione umanitaria della Svizzera¹⁸.

VI. Ulteriori osservazioni

Le osservazioni di carattere redazionale o tecnico in merito a singole disposizioni saranno esaminate approfonditamente e, se del caso, prese in considerazione al momento della rielaborazione dell'avamprogetto. Altri commenti dei partecipanti alla consultazione hanno riguardato i punti seguenti.

1. Clausola generale sussidiaria

A pareri leggermente discordanti porta la questione della clausola generale sussidiaria dell'articolo 264^{undecies} CP e dell'articolo 114 CPM dell'avamprogetto, con la quale si può tenere conto anche di futuri sviluppi del diritto internazionale senza dover modificare la legislazione interna. Qui la maggioranza dei partecipanti si dice favorevole alla proposta del Consiglio federale e all'introduzione o al mantenimento di una tale clausola. Un partito e un'organizzazione¹⁹ esprimono quanto meno scetticismo circa l'introduzione di un tale strumento.

2. Protezione dei testimoni e delle vittime

Alcuni partecipanti sottolineano la particolare importanza di una protezione efficiente ed effettiva di testimoni e vittime nel perseguimento di crimini contro l'umanità, crimini di guerra e genocidio e chiedono²⁰ l'introduzione delle necessarie disposizioni nel processo penale civile, analogamente a quanto previsto dal diritto penale militare²¹. Sono salutate le misure previste²² dal disegno di Codice di procedura penale.

3. Innalzamento dell'età minima per il reclutamento di fanciulli o adolescenti

Un partito politico e un'organizzazione²³ chiedono l'innalzamento dell'età minima a 18 anni per punire il reclutamento o l'uso di fanciulli in conflitti armati²⁴. Al contrario di quanto esposto nel rapporto esplicativo, altri accordi di diritto internazionale prevedevano l'obbligo di combattere il reclutamento e l'uso di persone al di sotto dei

¹⁸ BL, AI, ACAT, Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati, TRIAL e altre organizzazioni che si sono unite al parere di TRIAL.

¹⁹ PEV e SAV.

²⁰ GE, PES, TRIAL, AI, Alliance Sud, ACAT

²¹ Art 98a segg. CPM.

²² Cfr. art. 146 segg.; Messaggio del 21 dicembre 2005, FF 2006 1291.

²³ PS, TdH, TRIAL.

²⁴ AP Art. 264^{septies} limite di età 15 anni.

18 anni e, se del caso, di punirlo. Anche se non richiesto esplicitamente dallo Statuto di Roma, il presente progetto deve tenere conto di tale esigenza.

4. Crimini organizzati contro fanciulli quali crimini contro l'umanità

Da più parti ²⁵ è richiesto che in occasione della definizione del crimine contro l'umanità, dal punto di vista del diritto penale, sia introdotto in questa categoria anche il crimine organizzato contro i fanciulli. Imprescrittibilità, ampia validità del principio dell'universalità ed esclusione dell'immunità relativa a favore del perseguimento penale sarebbero le conseguenze di una modifica in tal senso. Esempi di crimini estesi e sistematici di questo tipo sono rappresentati dalle reti di pedofili con grado di organizzazione e possibilità di comunicazione adeguate.

VII. Compendio

Il rapporto e l'avamprogetto relativi alle misure complementari in materia di diritto penale per l'attuazione dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale ottengono il consenso generale. Il progetto è ampiamente approvato sia per l'impostazione di fondo che per la forma e il contenuto.

Una netta maggioranza dei partecipanti respinge l'introduzione o il mantenimento dello "stretto legame" dell'autore del reato con la Svizzera, quale esigenza per l'applicazione del diritto svizzero e il perseguimento del genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra, commessi da stranieri all'estero.

La proposta nuova ripartizione della competenza tra giustizia civile e giustizia militare per il perseguimento del genocidio, di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra è ampiamente accettata. Parimenti accettata è la proposta competenza delle autorità federali nel quadro di procedure civili. Una possibilità di delega ai Cantoni è respinta in gran numero o considerata con scetticismo.

Le pene previste sono fundamentalmente considerate adeguate e proporzionate. Non è richiesta un'ulteriore differenziazione del quadro penale.

Il rifiuto dell'adesione della Svizzera ad entrambi gli accordi delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa circa l'imprescrittibilità di crimini contro l'umanità e di crimini di guerra è condiviso dalla stragrande maggioranza dei partecipanti.

²⁵ PLR, TdH.

Procedura di consultazione - Lista delle domande

1. In generale

- 1.1 Condividete l'orientamento seguito dalla proposta di modifica della legislazione svizzera?
- 1.2 Ritenete opportuno formulare con maggior precisione le singole fattispecie relative ai crimini contro l'umanità e ai crimini di guerra più gravi, fattispecie che la Svizzera è tenuta a perseguire penalmente in base al diritto internazionale? Oppure il diritto svizzero dovrebbe limitarsi, mediante una clausola generale, a un rinvio al diritto internazionale applicabile, come avviene attualmente in taluni casi per i crimini di guerra?
- 1.3 Considerate corretto disciplinare le fattispecie di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra nel Codice penale e nel Codice penale militare, oppure preferireste che tali fattispecie vengano inserite in un nuovo "Codice penale internazionale" autonomo?

2. Campo d'applicazione del diritto penale svizzero

Il 19 dicembre 2003, le Camere federali hanno deciso che una persona di nazionalità straniera può essere perseguita penalmente nel nostro Paese per un crimine di guerra commesso all'estero unicamente se si trova in Svizzera, ha uno "stretto legame" con il nostro Paese e non può essere estradata. Ritenete opportuno modificare il diritto vigente al fine di introdurre l'esigenza dello "stretto legame" anche per il perseguimento del genocidio e dei crimini contro l'umanità? O preferireste che, in caso di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra il diritto svizzero resti come finora applicabile unicamente a condizione che l'autore si trovi in Svizzera e che non vi sia la possibilità di estradarlo all'estero, in base alle vigenti norme della Parte generale e della Parte speciale del Codice penale (p. es. presa d'ostaggio e genocidio)?

3. Competenza della giustizia civile e militare

Condividete la proposta di nuova suddivisione delle competenze tra giurisdizione civile e militare per il perseguimento del genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra?

4. Competenza di Confederazione e Cantoni

Nell'ambito delle competenze della giustizia civile, siete d'accordo con la scelta di affidare alle autorità di perseguimento penale della Confederazione la conduzione di procedimenti in caso di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, e di prevedere una delega ai Cantoni soltanto nei casi più semplici?

5. Pene

Sono adeguate le pene che il disegno di legge prevede in caso di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra? Occorre differenziare ulteriormente il quadro penale all'interno delle singole fattispecie?

6. Convenzioni dell'ONU e del Consiglio d'Europa sull'imprescrittibilità dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra

Ritenete sostenibile la scelta della Svizzera di *non* aderire alle due convenzioni menzionate (cfr. n. 2.1.1.3 del rapporto esplicativo)?