



Settembre 2019

Modifica dell'art. 1 AIMP – colmare le lacune nella cooperazione con istituzioni penali in- ternazionali

Riassunto dei risultati della
procedura di consultazione

Indice

Compendio.....	3
1 Situazione iniziale.....	3
2 Procedura di consultazione.....	3
3 Osservazioni generali sull'avamprogetto.....	4
4 Osservazioni sulle disposizioni dell'avamprogetto.....	5
Art. 1 cpv. 3 ^{bis}	5
Art. 1 cpv. 3 ^{ter}	5
Art. 1 al. 4.....	6
Consultazione dei pareri.....	6
Allegato.....	7

Compendio

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva l'avamprogetto. Molti ne riconoscono l'importanza e la necessità nel campo della cooperazione penale internazionale.

Sono state formulate alcune osservazioni sul contenuto dell'avamprogetto preliminare senza che venissero proposte modifiche di rilievo.

1 Situazione iniziale

L'avamprogetto sottoposto a consultazione prevede una modifica della legge del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP)¹. Questa legge riguarda la cooperazione penale internazionale in senso lato, vale a dire l'estradizione, le indagini e l'assunzione delle prove nei procedimenti penali all'estero, la delega dei procedimenti penali e l'esecuzione delle decisioni penali straniere. Attualmente questa legge riguarda solo la cooperazione tra due Stati. Il suo scopo è combattere l'impunità e perseguire la criminalità transnazionale.

All'epoca dell'istituzione dei Tribunali penali internazionali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda, la Svizzera ha adottato un decreto federale urgente per disciplinare la cooperazione internazionale con queste istituzioni. Successivamente il decreto è stato trasposto in una legge federale di durata limitata fino 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 umanitario² [qui appresso: «legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali»]). In seguito alla creazione della Corte penale internazionale (CPI), la Svizzera ha elaborato la legge federale del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (CPI)³. Queste leggi disciplinano la cooperazione internazionale con queste tre istituzioni. Dalla creazione della CPI hanno visto la luce numerose altre istituzioni internazionali. La Svizzera si è quindi trovata di fronte a un numero crescente di domande di assistenza giudiziaria da parte di istituzioni penali internazionali, che il nostro Paese non ha potuto accogliere poiché attualmente manca una pertinente base legale.

È stato pertanto elaborato avamprogetto. Dopo aver esaminato varie soluzioni, una modifica dell'articolo 1 AIMP è apparsa la soluzione più appropriata per estendere l'assistenza giudiziaria alle istituzioni penali internazionali. Questo modo di procedere consente di tener conto della prassi e della giurisprudenza esistenti, proponendo al tempo stesso una soluzione non limitata nel tempo che renderà prevedibile il diritto in materia.

2 Procedura di consultazione

La procedura di consultazione è stata avviata il 28 settembre 2018 e si è conclusa il 15 gennaio 2019. Sono stati invitati a pronunciarsi i Cantoni, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché dell'economia, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale e altre organizzazioni interessate.

22 Cantoni, 4 partiti e 2 organizzazioni interessate hanno espresso un parere. Il presente rapporto si basa quindi su un totale di 28 pareri. Un elenco dettagliato dei partecipanti si trova in

¹ RS 351.1

² RS 351.20

³ RS 351.6

allegato. Il Cantone di Obvaldo, l'Associazione dei comuni svizzeri, il Tribunale federale, il Tribunale penale federale e l'Unione delle città svizzere hanno rinunciato esplicitamente a esprimere un parere.

Le principali osservazioni sono riassunte qui di seguito. Per maggiori dettagli si rimanda ai singoli pareri⁴.

3 Osservazioni generali sull'avamprogetto

Un'ampia maggioranza dei partecipanti ha accolto favorevolmente l'avamprogetto⁵. La maggior parte ha redatto osservazioni senza tuttavia proporre modifiche⁶. Due partecipanti si oppongono all'avamprogetto di revisione⁷, poiché, pur ammettendo le lacune del diritto vigente, ritengono che la modifica dell'AIMP proposta non sia la soluzione da privilegiare. Un partecipante è ad esempio del parere che, invece dell'AIMP, dovrebbe essere modificata e prorogata la legge sulla cooperazione con i tribunali penali internazionali⁸. Un altro partecipante ritiene che la modifica dell'AIMP proposta è effettuata senza una pertinente base legale⁹.

In generale, i partecipanti approvano l'estensione dell'assistenza giudiziaria alle istituzioni penali internazionali e rilevano che l'avamprogetto corrisponde a un adeguamento agli impegni internazionali della Svizzera e alle sue esigenze in materia di politica estera. In ragione della sua tradizione umanitaria e del suo ruolo di mediatrice nei conflitti internazionali, la Svizzera ha un interesse particolare che i crimini internazionali siano perseguiti e puniti e quindi che sia possibile cooperare con le istituzioni penali internazionali¹⁰. I partecipanti sottolineano che l'avamprogetto permette di migliorare la lotta contro l'impunità¹¹, senza imporre nuovi obblighi alla Svizzera, in particolare l'obbligo di cooperare¹². In tal senso, colma le lacune attuali nel settore della cooperazione penale internazionale e riveste grande importanza per la giustizia penale implicando soltanto una piccola modifica sul piano legislativo¹³. Infine, vari partecipanti sono favorevoli alla modifica poiché permetterà una maggiore prevedibilità nel settore della cooperazione penale in quanto quest'ultima non dipenderà più da una legge di durata limitata o da singole e svariate basi legali¹⁴.

Inoltre, due partecipanti approvano il fatto che la modifica non avrà o avrà solo poche ripercussioni per i Cantoni, poiché non richiede alcun adeguamento legislativo su scala cantonale¹⁵. Tre partecipanti sottolineano altresì che la modifica proposta permetterà di rispettare la prassi, la giurisprudenza e la dottrina attuali in merito all'applicazione dell'AIMP e quindi di rispettare gli standard in materia¹⁶.

⁴ <https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2019.html>.

⁵ AG, AI, AR, BE, BL, BS, BS, FR, GE, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, pvl, FER.

⁶ AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, VD, ZG, PLR.

⁷ UDC, CP.

⁸ UDC.

⁹ CP.

¹⁰ AR, BE, NE, NW, ZG, PLR, pvl, FER.

¹¹ NE, NW, VD, pvl.

¹² BL, BS, FR, LU, NE, NW, SO, TI, VD, ZG, UDC.

¹³ BS, NE, NW, SG, SO, TI, VD, ZG, PLR, pvl, FER.

¹⁴ TI, SZ, VD, FER. *Contro*: UDC.

¹⁵ TI, VS.

¹⁶ AR, LU, NE, TI, ZG, pvl, FER.

4 Osservazioni sulle disposizioni dell'avamprogetto

Art. 1 cpv. 3^{bis}

Nel complesso, i partecipanti accolgono con favore l'estensione della cooperazione a istituzioni penali internazionali¹⁷.

Due partecipanti osservano che l'avamprogetto va oltre quanto previsto dal modello tedesco, poiché estende la cooperazione penale anche all'extradizione, alla delega del perseguimento penale e all'esecuzione di una decisione penale¹⁸. Uno di questi partecipanti ritiene che tale estensione comporti un'incertezza in merito al campo d'applicazione¹⁹. L'altro ritiene che l'estensione potrebbe sollevare questioni nell'interpretazione degli articoli dell'AIMP e che, per applicare i singoli articoli, occorra esaminare se l'assistenza a un'istituzione penale internazionale abbia senso nel caso concreto²⁰.

Quanto al campo d'applicazione materiale, un partecipante ritiene che la cooperazione penale internazionale debba essere accordata ai tribunali internazionali soltanto per le violazioni classiche del diritto penale internazionale, ossia per i crimini di guerra, i crimini contro l'umanità e i genocidi²¹. Un partecipante approva che l'estensione sia limitata in modo tale che l'assistenza giudiziaria può essere accordata a qualsiasi istituzione penale internazionale solo in caso di crimine di guerra, crimine contro l'umanità o genocidio e soltanto a un'istituzione penale istituita da una risoluzione delle Nazioni Unite vincolante per la Svizzera o sostenuta da quest'ultima in caso di altri reati²². Alcuni partecipanti precisano tuttavia che devono essere rispettati gli standard della protezione internazionale²³.

Due partecipanti ritengono che l'espressione «risoluzione delle Nazioni Unite [...] approvata dalla Svizzera» sia indeterminata e potrebbe causare problemi d'interpretazione²⁴. Un partecipante osserva che l'espressione «altre istituzioni interstatali o sovrastatali con funzioni di autorità penali» è troppo estensiva²⁵.

Art. 1 cpv. 3^{ter}

La delega di competenze al CF è il punto che ha sollevato il maggior numero di osservazioni in sede di consultazione.

Alcuni partecipanti approvano la delega di competenza che permette alla Svizzera di aggiornare i suoi impegni internazionali limitando nel contempo gli oneri amministrativi. Eventuali lacune future sono così già disciplinate dall'avamprogetto²⁶.

Vari partecipanti ritengono che la delega di competenza sia molto estesa²⁷. Per contro la maggioranza dei partecipanti è del parere che la delega sia ben delimitata dalle lettere a-c dei capoversi 3^{ter} e 4 e che renda ancora più importante il capoverso 4²⁸. Un partecipante ritiene che la competenza estesa permetta di tenere conto di tutte le possibili situazioni future²⁹. In-

¹⁷ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, VD, VS, ZG, ZH, PLR, PS, pvl, FER.

¹⁸ BS, CP.

¹⁹ CP.

²⁰ BS.

²¹ CP.

²² SH.

²³ AR, BL, LU, SH, pvl, FER.

²⁴ BS, CP.

²⁵ CP.

²⁶ BS, PS, FER.

²⁷ BS, SH, UDC.

²⁸ BS, SH.

²⁹ BS.

fine, un partecipante giudica che la delega sia troppo estesa e renda imprevedibile la cooperazione penale, in particolare a causa della creazione di nuove istituzioni penali internazionali che potrebbero fondarsi su motivi politici³⁰.

Due partecipanti ritengono che la delega di competenze sia già prevista nella legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali³¹. Uno di questi partecipanti osserva pertanto che la delega prevista dall'avamprogetto non è necessaria e che le situazioni contemplate dal capoverso 3^{ter} dell'avamprogetto devono essere disciplinate dal legislatore³². L'altro partecipante ritiene che non sia necessario lasciare in vigore l'articolo 1 capoverso 2 della legge sulla cooperazione con i tribunali internazionali. In caso contrario, il messaggio dovrebbe precisare il modo in cui coesistono questi due capoversi³³.

Art. 1 al. 4

Vari partecipanti approvano che l'avamprogetto non preveda alcun obbligo di cooperare³⁴. Sarà effettuato un esame di ciascuna domanda e della sua compatibilità con il diritto svizzero, il che rafforza la sovranità della Svizzera. Non tutti i tribunali o i meccanismi istituiti dall'ONU rispettano le garanzie procedurali o quelle in materia di diritti dell'uomo. La Svizzera sarà libera di rifiutare una domanda che non rispetta le esigenze del diritto svizzero. La delega di competenza prevista dal capoverso 3^{ter} rende il capoverso 4 ancora più importante³⁵.

Un partecipante ritiene che il capoverso non sia sufficiente e chiede che la Svizzera, in quanto allievo modello in materia, rifiuti l'assistenza giudiziaria soltanto se una domanda implica una violazione chiara del diritto svizzero. Il partecipante ritiene che, in caso di dubbio, la Svizzera risponderebbe positivamente a una domanda di un tribunale internazionale e che quindi non sarebbe effettivamente libera di rifiutare la domanda³⁶.

Consultazione dei pareri

Conformemente all'articolo 9 della legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione³⁷ sono accessibili al pubblico: la documentazione posta in consultazione; scaduto il termine per rispondere, i pareri pervenuti; i pareri dei partecipanti (allo scadere dei termini della consultazione); il rapporto sui risultati della consultazione, dopo che l'autorità che l'ha indetta ne ha preso atto. Questi documenti sono pubblicati in forma elettronica sul sito Internet della Cancelleria federale. Sul sito possono essere consultati anche tutti i pareri (art. 16 dell'ordinanza del 17 agosto 2005³⁸ sulla consultazione).

³⁰ UDC.

³¹ BS, GE.

³² GE.

³³ BS.

³⁴ BL, BS, FR, LU, NE, NW, SO, TI, VD, ZG, UDC.

³⁵ BL, BS, FER.

³⁶ UDC.

³⁷ RS 172.061

³⁸ RS 172.061.1

Elenco dei partecipanti

Cantoni

AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea-Campagna
BS	Basilea-Città
FR	Friburgo
GE	Ginevra
GL	Glarona
LU	Lucerna
NE	Neuchâtel
NW	Nidvaldo
SG	San Gallo
SH	Sciaffusa
SO	Soletta
SZ	Svitto
TG	Turgovia
TI	Ticino
VD	Vaud
VS	Vallese
ZG	Zugo
ZH	Zurigo

Partiti politici

PLR	I Liberali Radicali
PS	Partito socialista svizzero
pvl	Partito verde liberale
UDC	Unione democratica di centro

Organizzazioni interessate e privati

CP	Centre patronal
FER	Fédération des entreprises romandes

Rinuncia

OW	Obvaldo
ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
TF	Tribunale federale
TPF	Tribunale penale federale
UCS	Unione delle città svizzere