07.081

**Messaggio
relativo alla cooperazione con i tribunali internazionali
incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi
del diritto internazionale umanitario**

(Proroga del decreto federale)

del 28 settembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale che modifica il decreto federale concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario.

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

28 settembre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il decreto federale del 21 dicembre 1995 concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario costituisce la base legale per la cooperazione tra la Svizzera e i tribunali internazionali istituiti ad hoc per giudicare i crimini di guerra commessi nella ex Jugoslavia e in Ruanda e punire i crimini contro l'umanità e altre gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commessi nella Sierra Leone. Questi tre tribunali, che si fondano su risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (827/1993, 955/1994, 1315/2000), sono stati istituiti per ristabilire la pace nelle tre regioni colpite a suo tempo da conflitti e far rispettare il diritto internazionale umanitario.

Il Consiglio di sicurezza prevede che i due tribunali ad hoc per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda termineranno i loro lavori alla fine del 2010. È tuttavia piuttosto improbabile che tale scadenario possa essere mantenuto visto che imputati di rilievo sono ancora in fuga. Per quanto concerne i procedimenti avviati dinnanzi al Tribunale speciale per la Sierra Leone, è previsto di portarli a termine entro la fine del 2009. Tuttavia, anche in questo caso non è possibile escludere ritardi.

Il decreto federale, inizialmente limitato fino alla fine del 2003, è stato prorogato dal Parlamento fino al 31 dicembre 2008. Dopo tale data, la cooperazione con i tribunali internazionali menzionati non disporrà più di alcuna base legale.

In qualità di membro della comunità internazionale, la Svizzera deve creare le condizioni necessarie per punire integralmente i crimini gravi che i tribunali internazionali sono chiamati a giudicare e per perseguire penalmente gli autori di siffatti crimini. Tale dovere nei confronti della comunità internazionale presuppone che la Svizzera possa continuare a cooperare con questi tribunali anche dopo il 2008. S'impone dunque una proroga di cinque anni della durata di validità del decreto federale, ossia fino al 31 dicembre 2013.

Nel contempo s'intende cogliere l'occasione della modifica del decreto federale per trasformarlo in una legge federale conformemente alle forme di atti previste nella Costituzione federale del 1999. Inoltre, al testo normativo vengono apportate due piccole modifiche redazionali.

Messaggio

1 Grandi linee del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite decise, con le Risoluzioni 827 e 955 (rispettivamente del 25 maggio 1993 e dell'8 novembre 1994), di istituire due tribunali internazionali *ad hoc* per giudicare i crimini di guerra gravi commessi negli anni Novanta nella ex Jugoslavia e in Ruanda. Con le due risoluzioni il Consiglio di sicurezza intendeva contribuire al ristabilimento e al mantenimento della pace in queste due regioni e favorire l'applicazione effettiva del diritto internazionale umanitario.

Fondandosi sull'articolo 102 numero 8 della vecchia Costituzione federale, il Consiglio federale decise di applicare a titolo autonomo lo Statuto dei tribunali *ad hoc* e le due risoluzioni¹. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia e il Dipartimento federale degli affari esteri furono incaricati di elaborare un decreto federale urgente destinato a rendere operative le risoluzioni. Quest'ultime pongono una serie di oneri a carico degli Stati riguardanti segnatamente la collaborazione alla ricerca delle persone, l'arresto e la consegna dei prevenuti o accusati, l'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria e l'esecuzione delle sentenze dei due tribunali internazionali.

Il 18 ottobre 1995 il Consiglio federale licenziò il messaggio a sostegno del presente decreto federale che regola la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario². Il 21 dicembre 1995 il Parlamento approvò il decreto federale limitandone la durata di validità alla fine del 2003³. Nell'ambito delle disposizioni finali della legge federale del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (RS 351.6) il Parlamento prorogò la durata di validità del decreto federale fino al 31 dicembre 2008⁴.

Il decreto federale si applica anche alla cooperazione con il Tribunale speciale per la Sierra Leone⁵, che dispone di uno Statuto e competenze simili a quelle degli altri due tribunali *ad hoc* e fu istituito per giudicare i crimini contro l'umanità e altre violazioni gravi del diritto internazionale umanitario commessi in Sierra Leone a partire dal 1996. Esso si fonda sulla Risoluzione 1315 (del 14 agosto 2000) del Consiglio di sicurezza e su un accordo tra le Nazioni Unite e il Governo della Sierra Leone⁶.

¹ Decisioni del Consiglio federale del 2 febbraio 1994 e del 20 marzo 1995.

² FF 1995 IV 1001

³ RS 351.20 (art. 34 cpv. 3)

⁴ Art. 34 cpv. 4 del decreto federale (RS 351.20).

⁵ Ordinanza del 12 febbraio 2003 che estende al Tribunale speciale per la Sierra Leone il campo d'applicazione del decreto federale concernente la cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, in vigore dal 1° marzo 2003 (RS 351.201.11).

⁶ L'accordo che sancisce la costituzione del Tribunale speciale per la Sierra Leone è stato firmato il 16 gennaio 2002 e approvato il 28 marzo 2002 dal Consiglio di sicurezza (Risoluzione 1400).

1.2

Modifica proposta

Nella sua Risoluzione 1503 (del 28 agosto 2003), il Consiglio di sicurezza chiede ai due Tribunali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda di prendere tutte le misure in loro potere per portare a termine tutti i procedimenti entro il 2010. I rapporti più recenti di questi tribunali internazionali destinati al Consiglio di sicurezza⁷ fanno tuttavia presumere che sarà molto difficile rispettare tale scadenziario. Inoltre non si sa ancora quando gli imputati principali (segnatamente Radovan Karadzic e Ratko Mladic nonché Félicien Kabuga) potranno essere arrestati e comparire davanti ai giudici. Verosimilmente i lavori dei tribunali si protrarranno dunque oltre il 2010.

Per il Tribunale speciale della Sierra Leone non è previsto alcun termine. Esso sarà sciolto mediante la denuncia dell'accordo tra le Nazioni Unite e la Sierra Leone quando avrà portato a termine il suo mandato⁸. Attualmente esso mira a concludere i propri lavori entro la fine del 2009. Rimangono tuttavia incertezze soprattutto per quanto concerne il procedimento nei confronti di Charles Taylor che dovrà tenersi all'Aia per motivi di sicurezza. Ulteriori ritardi non sono esclusi.

Il decreto federale, che sancisce la cooperazione con i tribunali internazionali, ha una durata di validità fino alla fine del 2008. Una sua ulteriore proroga di cinque anni, ossia fino al 31 dicembre 2013, si giustifica per permettere alla Svizzera di proseguire anche dopo il 2008 la sua cooperazione con i Tribunali internazionali per l'ex Jugoslavia e per il Ruanda e il Tribunale speciale per la Sierra Leone.

Se il decreto federale non fosse prorogato e decadesse alla fine del 2008, la Svizzera non disporrebbe più delle basi legali per cooperare con i tribunali *ad hoc* nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale poiché né la legge federale del 20 marzo 1981⁹ sull'assistenza internazionale in materia penale né la legge federale del 22 giugno 2001¹⁰ sulla cooperazione con la Corte penale internazionale possono essere applicate alla cooperazione con i tribunali *ad hoc*. In effetti, il campo d'applicazione della legge sull'assistenza internazionale in materia penale concerne la cooperazione tra gli Stati, mentre la legge federale del 2001 è improntata unicamente sulla cooperazione con la Corte penale internazionale, che è un'istituzione permanente ed esige condizioni di cooperazione diverse da quelle previste per i tribunali *ad hoc*¹¹.

1.3

Motivi a sostegno della modifica proposta

In qualità di membro della comunità internazionale, la Svizzera è tenuta a creare le condizioni necessarie per perseguire integralmente i crimini gravi che i tribunali internazionali sono chiamati a giudicare e per poter punire gli autori di tali atti. Tale impegno nei confronti della comunità internazionale richiede che il decreto federale, costituente la base legale per la cooperazione con questi tribunali, sia applicabile

⁷ Rapporti del presidente del Tribunale internazionale per l'ex Jugoslavia al Consiglio di sicurezza, del 5 novembre 2006 (S/2006/898), nonché del presidente del Tribunale internazionale per il Ruanda al Consiglio di sicurezza, del 30 novembre 2006 (S/2006/951).

⁸ Art. 23 dell'Accordo del 16 gennaio 2002 tra le Nazioni Unite e il Governo della Sierra Leone.

⁹ RS 351.1

¹⁰ RS 351.6

¹¹ Cfr. in merito FF 2001 311, n. 3.3.1

anche dopo il 2008. Riteniamo dunque adeguata una proroga di cinque anni della durata di validità.

1.4 Rinuncia a una procedura di consultazione

A suo tempo il decreto federale era stato inviato in consultazione¹². Per la modifica proposta abbiamo deciso di rinunciare a una procedura di consultazione ai sensi dell'articolo 2 della legge federale del 18 marzo 2005¹³ sulla procedura di consultazione. In effetti si tratta di una modifica di portata minore, senza ripercussioni sul tenore del decreto. Il disegno non si scosta inoltre dalla nostra politica in materia di sicurezza. La cooperazione con i tribunali internazionali serve alla lotta contro il crimine e all'affermazione del diritto umanitario.

2 Commento alle disposizioni modificate

2.1 Articolo 34 capoverso 5

Limitato a suo tempo alla fine del 2003, il decreto federale fu prorogato dal Parlamento fino alla fine del 2008¹⁴. Vi proponiamo pertanto di prorogarlo ancora una volta di cinque anni al fine di garantire la cooperazione con i tribunali internazionali *ad hoc* anche dopo questa data visto che i loro lavori dureranno presumibilmente ancora per qualche anno.

2.2 Adeguamenti redazionali in altri due articoli

L'articolo 18 capoverso 3 e l'articolo 31 capoverso 1 del decreto federale contengono rimandi a disposizioni del Codice penale (CP)¹⁵, che non corrispondono più al diritto vigente. Le disposizioni in questione si trovano attualmente negli articoli 342 e 356–359 CP¹⁶. S'impone dunque un adeguamento redazionale del decreto federale.

2.3 Trasformazione in una legge federale

La forma dell'atto in quanto decreto federale – un decreto federale di obbligatorietà generale – risale al vecchio diritto e non esiste più. Si coglie l'occasione della modifica del decreto per trasformarlo in una forma di atto attuale. Trattandosi nel caso del decreto federale di obbligatorietà generale di un atto contenente norme di diritto, sottoposto a referendum, lo si trasforma in una legge federale limitata nel

¹² FF 1995 IV 1008, n. 16

¹³ RS 172.061

¹⁴ Art. 59 n. 2 della LF del 22 giugno 2001 sulla cooperazione con la Corte penale internazionale, in vigore dal 1° luglio 2002 (RS 351.6).

¹⁵ RS 311.0

¹⁶ Versione conformemente al n. III della modifica del 13 dicembre 2002, in vigore dal 1° gennaio 2007 (RU 2006 3459, segnatamente pag. 3534; FF 1999 1669).

tempo conformemente all'articolo 164 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁷ (cfr. n. 5.2).

La nuova forma dell'atto comporta modifiche di tecnica legislativa al titolo vigente e alle disposizioni finali (art. 34 cpv. 1).

3 Ripercussioni

In base alle valutazioni attuali, il progetto non dovrebbe comportare oneri finanziari o personale supplementare. L'Ufficio centrale istituito in seno all'Ufficio federale di giustizia e incaricato di mettere in atto il decreto federale (ora: legge federale) continuerà a trattare le domande di cooperazione dei tribunali internazionali nel quadro delle risorse disponibili attualmente.

Sinora, le domande dei tribunali internazionali sono state trattate principalmente dalle autorità federali. Per le autorità cantonali competenti in materia di assistenza giudiziaria non sono dunque da attendere oneri supplementari.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato nel programma di legislatura 2003–2007¹⁸. La lotta contro i crimini di guerra e il rispetto del diritto internazionale umanitario nelle zone di guerra costituiscono un pilastro fondamentale della politica svizzera che include pure la cooperazione con i tribunali internazionali. Con la proroga del decreto federale la Svizzera contribuisce attivamente a preservare e a promuovere la sicurezza e la pace nelle regioni colpite da un conflitto.

5 Aspetti legali

5.1 Costituzionalità

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 Cost. gli affari esteri competono alla Confederazione. La cooperazione internazionale in materia di lotta contro le violazioni gravi del diritto internazionale umanitario costituisce un aspetto importante della nostra politica estera. Il decreto federale (ora: legge federale) è diretto precisamente a trasporre i principi fondamentali di tale cooperazione nell'ordinamento giuridico interno.

5.2 Forma dell'atto

La forma del decreto federale di obbligatorietà generale non è più contenuto della Costituzione federale. L'articolo 163 Cost. elenca in modo esauriente le nuove forme di atti. L'Assemblea federale emana norme di diritto sotto forma di legge federale o ordinanza. Per modificare un decreto federale entra in linea di contro

¹⁷ RS 101

¹⁸ FF 2004 969

soltanto la forma della legge federale. (art. 164 cpv. 1). L'atto contiene importanti disposizioni di diritto poiché fonda un obbligo alla cooperazione con i tribunali internazionali che si ripercuote sui diritti e sui doveri del singolo.

L'atto di modifica proposto è sottoposto a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.).