

15.038

**Messaggio  
concernente l'approvazione del Terzo  
e del Quarto Protocollo addizionale  
alla Convenzione europea di estradizione**

del 20 maggio 2015

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il Terzo Protocollo addizionale del 10 novembre 2010 e il Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012 (STCE n. 209 e 212) alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957.

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

20 maggio 2015

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

*Scopo del presente progetto è la ratifica del Terzo e del Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione del Consiglio d'Europa. La Svizzera ha già ratificato sia la Convenzione sia i primi due protocolli addizionali. I due nuovi protocolli addizionali sviluppano ulteriormente questa già collaudata collaborazione. Essi ne aggiornano le basi legali e accelerano e semplificano la procedura di estradizione.*

### Contesto

*La Convenzione europea di estradizione è una delle principali basi legali nel campo dell'extradizione, vale a dire del procedimento con cui uno Stato provvede alla consegna forzata di un individuo ricercato a un altro Stato ai fini del perseguimento penale o dell'esecuzione di una pena detentiva. Il campo d'applicazione della Convenzione ingloba tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa più Israele, il Sudafrica e la Corea del Sud.*

*A metà del 2000, la collaborazione sempre più stretta nel campo del perseguimento penale, in particolare in ambito europeo, ha spinto il Consiglio d'Europa a modernizzare i propri strumenti in materia di estradizione e di assistenza giudiziaria. In tale contesto sono stati elaborati due nuovi protocolli addizionali, aperti alla firma rispettivamente nel 2010 e nel 2012 per gli Stati membri della Convenzione.*

*Nel frattempo entrambi i protocolli sono entrati in vigore. Il Consiglio federale li ha sottoscritti per la Svizzera nello scorso autunno.*

### Contenuto

*I due nuovi protocolli addizionali sono intesi a semplificare ed accelerare la procedura di estradizione.*

*Il Terzo Protocollo addizionale del 10 novembre 2010 fornisce le basi legali che aprono la via a una procedura di estradizione più rapida e meno formale se l'individuo reclamato acconsente all'extradizione. Per l'extradizione dalla Svizzera all'estero, la nostra legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale contempla già un'analogha procedura di estradizione semplificata. Pertanto, il Terzo Protocollo addizionale servirà soprattutto ad accelerare l'extradizione dall'estero europeo verso la Svizzera.*

*Il Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012 modernizza una serie di disposizioni della Convenzione. Le modifiche riguardano in particolare le norme sulla prescrizione, sulle domande e le modalità di trasmissione, sulla regola di specialità, sul transito e sulla riestradizione. Inoltre, stabilisce che a certe condizioni gli atti di estradizione saranno d'ora in poi trasmessi per via elettronica.*

*I Protocolli addizionali contengono regolamentazioni che in larga misura sono già iscritte nel diritto nazionale e pertanto non comportano la necessità di adeguamenti legislativi.*

# Messaggio

## 1 Punti essenziali

### 1.1 Situazione iniziale

La Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957<sup>1</sup> (in seguito denominata Convenzione o CEEstr) è stata uno dei primi trattati internazionali a disciplinare la procedura di estradizione a livello multilaterale. La Convenzione codifica i principi fondamentali del diritto in materia di estradizione, definendo in tal modo le condizioni quadro della consegna forzata a uno Stato richiedente degli individui ricercati ai fini del loro perseguimento penale o dell'esecuzione di una pena detentiva. La Svizzera ha ratificato la Convenzione il 20 dicembre 1966. Nel messaggio di allora, il Consiglio federale aveva sottolineato che per la Svizzera i vantaggi dell'adesione alla Convenzione consistevano soprattutto nel fatto che essa avrebbe risolto una serie di questioni in materia di estradizione che a quella data non erano ancora disciplinate né da una legge né da un trattato internazionale.<sup>2</sup> La Convenzione ha dunque inaugurato una nuova era nella collaborazione tra la Svizzera e i vicini Paesi europei in materia di estradizione, iscrivendo oltretutto per la prima volta i principi della procedura di estradizione in un accordo internazionale e influenzando persino sugli accordi bilaterali conclusi più di recente dalla Svizzera in materia di estradizione e non da ultimo anche sulla legge federale del 20 marzo 1981<sup>3</sup> sull'assistenza penale in materia internazionale (AIMP). La Convenzione riveste grande importanza anche per la prassi, tant'è vero che di regola più dell'80 per cento delle estradizioni della Svizzera riguarda Paesi ai quali essa è applicabile. In questa luce, la Convenzione può essere considerata come un autentico pilastro della legislazione svizzera in materia di estradizione.

Successivamente, la Svizzera ha pure sottoscritto i due primi protocolli addizionali alla Convenzione, ossia il Primo Protocollo addizionale del 15 ottobre 1975<sup>4</sup> e il Secondo Protocollo addizionale del 17 marzo 1978<sup>5,6</sup>. Nel messaggio di allora avevamo affermato che la Convenzione europea di estradizione non rispondeva più completamente alle esigenze della cooperazione internazionale in campo penale e doveva pertanto essere integrata da due Protocolli addizionali.<sup>7</sup>

Questa situazione si è rappresentata in modo analogo a metà del 2000. Gli sviluppi nello spazio europeo spingevano il Consiglio d'Europa a modernizzare i propri strumenti in materia di estradizione e assistenza giudiziaria. Il Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC)<sup>8</sup> ha così incaricato il Comitato di esperti sul funziona-

1 RS **0.353.1**, STE n. 24.

2 Cfr. FF **1966** I 425, qui 426.

3 RS **351.1**. Il messaggio dell'8 mar. 1976 per una legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale faceva esplicito riferimento alla Convenzione europea di estradizione, cfr. FF **1976** II 443 e in questo preciso contesto cfr. pag. 444.

4 RS **0.353.11**

5 RS **0.353.12**

6 All'atto della ratifica del Secondo Protocollo addizionale, la Svizzera ha dichiarato di non accettare il capitolo II (reati fiscali), cfr. art. 1 cpv. 1 lett. b del decreto federale del 13 dic. 1984, RU **1985** 712.

7 Cfr. FF **1983** IV 121, in questo preciso contesto cfr. pag. 122.

8 European Committee on Crime Problems (CDPC), Comité européen pour les problèmes criminels.

mento delle Convenzioni Europee sulla cooperazione in materia penale (PC-OC)<sup>9</sup> di elaborare due nuovi protocolli addizionali alla Convenzione europea di estradizione. Nell'ottobre 2009 e nel giugno 2011, il CDPC ha approvato il testo dei protocolli e del relativo rapporto esplicativo. Il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha adottato il Terzo Protocollo addizionale il 7 luglio 2010 e il Quarto Protocollo addizionale il 13 giugno 2012, aprendoli alla firma per gli Stati membri della Convenzione rispettivamente il 10 novembre 2010 e il 20 settembre 2012.

Nel frattempo i due nuovi protocolli sono entrambi entrati in vigore.<sup>10</sup> A metà marzo 2015, il Terzo Protocollo addizionale era stato sottoscritto da 30 Stati tra cui la Svizzera, che l'ha firmato il 23 ottobre 2014. Sinora è stato ratificato da 12 Stati. Il Quarto Protocollo era stato sottoscritto da 17 Stati tra cui la Svizzera, che l'ha firmato il 23 ottobre 2014. Albania, Lettonia, Serbia e Regno Unito l'hanno già ratificato.

## 1.2 Svolgimento ed esito dei negoziati

Negli anni 2000, la necessità di modernizzare la Convenzione europea di estradizione è stata oggetto di discussione in diversi consessi del Consiglio d'Europa.<sup>11</sup> In seguito il Comitato europeo per i problemi criminali ha deciso di elaborare innanzitutto un protocollo addizionale sull'extradizione semplificata con particolare attenzione al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e di elaborare quindi, in seconda battuta, un protocollo distinto per la revisione di talune disposizioni della Convenzione di carattere specificatamente processuale.<sup>12</sup>

La Svizzera si adopera costantemente a favore del continuo sviluppo degli strumenti del Consiglio d'Europa nel campo dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale. Il nostro Paese ha così partecipato sin dal principio anche all'elaborazione dei due protocolli addizionali oggetto del presente messaggio. In diversi consessi del Consiglio d'Europa, gli esperti svizzeri hanno avuto modo di fornire un decisivo contributo all'elaborazione dei due nuovi protocolli. Si è tenuto conto precisamente delle esperienze maturate in Svizzera in particolare nelle disposizioni sull'extradizione semplificata.

<sup>9</sup> Committee of Experts on the Operations of European Conventions on Cooperation in Criminal Matters (PC-OC), Comité d'experts sur le fonctionnement des Conventions européennes dans le domaine pénal.

<sup>10</sup> Secondo il suo art. 14 par. 2, il Terzo Protocollo addizionale entra in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi a decorrere dalla data di deposito del terzo strumento di ratifica, accettazione o approvazione. La stessa regola è prevista anche all'art. 9 par. 2 del Quarto Protocollo addizionale. Di conseguenza, il Terzo Protocollo addizionale è entrato in vigore il 1° mag. 2012, mentre il Quarto Protocollo addizionale è entrato in vigore il 1° giu. 2014.

<sup>11</sup> Cfr. il rapporto esplicativo del Consiglio d'Europa concernente il Terzo Protocollo addizionale, disponibile in inglese nel sito Internet del Consiglio d'Europa (Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition, Explanatory Report), par. 2, [cit. Explanatory Report AP III] e il corrispondente rapporto concernente il Quarto Protocollo addizionale, disponibile in inglese nello stesso sito Internet (Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition, Explanatory Report), par. 2, [cit. Explanatory Report AP IV]; ambedue i documenti sono disponibili in Internet all'indirizzo <http://conventions.coe.int> > full list > n. 209 risp. n. 212.

<sup>12</sup> Cfr. Explanatory Report AP III, par. 4 seg.

In tale contesto è importante rilevare che i protocolli addizionali iscrivono ora a livello internazionale lo stato attuale del diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria.

### **1.3 Sintesi del contenuto del Terzo e del Quarto Protocollo addizionale**

Entrambi i protocolli si prefiggono di semplificare e accelerare la procedura di estradizione.

Il Terzo Protocollo del 10 novembre 2010 crea le basi legali che accelerano e deformalizzano la procedura di estradizione: l'individuo arrestato può essere consegnato senza domanda e procedura formale di estradizione a uno Stato estero ai fini del perseguimento penale o dell'esecuzione di una pena detentiva, a condizione che l'individuo stesso e lo Stato interessato acconsentano alla procedura semplificata (art. 1–4). Al tempo stesso, l'individuo in questione può rinunciare anche alla regola della specialità (art. 5). Queste disposizioni consentono alla Parte richiedente di giudicare altri reati, commessi anteriormente all'extradizione.

Il Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012 modifica e completa alcune disposizioni della Convenzione. Le norme sulla prescrizione in quanto ostacolo all'extradizione (art. 1), sulla trasmissione della domanda e degli atti a sostegno (art. 2), sulla regola della specialità in caso di domanda suppletiva (art. 3), sulla riestradizione (art. 4) e sul transito (art. 5) vengono adeguate alle odierne esigenze. In particolare, il Quarto Protocollo addizionale razionalizza i termini o ne introduce di nuovi. Inoltre, prevede anche la possibilità, a certe condizioni, di trasmettere domanda e atti di estradizione per via elettronica (art. 6). Tutto ciò facilita il lavoro delle autorità coinvolte e aumenta la probabilità che gli atti di estradizione vengano consegnati entro i termini.

### **1.4 Valutazione**

La Convenzione europea di estradizione è uno dei pilastri della cooperazione svizzera in materia. Negli scorsi decenni si è dimostrata uno strumento efficace, la cui importanza è cresciuta con l'adesione non solo di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, ma anche di Paesi extraeuropei (Israele, Sudafrica, Corea del Sud).

A livello di contenuto, il Terzo e il Quarto Protocollo addizionale della Convenzione corrispondono essenzialmente al diritto svizzero. L'extradizione semplificata e la rinuncia alla regola della specialità, così come contemplate nel Terzo Protocollo addizionale, non sono una novità per il nostro Paese. L'AIMP prevede già analoghe disposizioni ai suoi articoli 54 e 38 capoverso 2. Simili norme sono già previste anche in un accordo internazionale concluso con la Francia.<sup>13</sup> Anche le novità introdotte agli articoli 1–5 del Quarto Protocollo addizionale corrispondono al contesto normativo e alla prassi dominante in Svizzera. La disposizione completa di cui all'articolo 6 del Quarto Protocollo addizionale, sui canali e mezzi di comunicazio-

<sup>13</sup> Accordo del 10 feb. 2003 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese relativo alla procedura semplificata di estradizione e a complemento della Convenzione europea di estradizione del 13 dic. 1957, RS **0.353.934.92**

ne, si ispira alle disposizioni contemplate in altri strumenti internazionali del Consiglio d'Europa in materia di assistenza giudiziaria che la Svizzera ha già ratificato.

I due protocolli addizionali rappresentano comunque un valore aggiunto per la Svizzera. Il vantaggio del Terzo Protocollo addizionale consiste nella reciprocità dell'obbligo. In futuro il nostro Paese potrà beneficiare dei vantaggi della procedura semplificata, che esso concede già agli Stati Contraenti (e ad altri) nell'ambito dell'AIMP, anche nell'ambito delle estradizioni in cui interviene come Stato richiedente. In certi casi, la procedura in caso di estradizione verso la Svizzera potrebbe risultare accelerata, riducendo il tempo necessario all'extradizione e quindi quello della valutazione materiale delle accuse su cui si fonda la domanda. Il vantaggio del Quarto Protocollo addizionale risiede invece nell'attesa generale semplificazione della collaborazione nell'ambito della procedura di estradizione. L'adeguamento della norma sulla prescrizione agli sviluppi internazionali, la razionalizzazione di alcune fasi della procedura, la precisazione della regola della specialità e la possibilità di far uso dei moderni canali e mezzi di comunicazione potrà influire favorevolmente sulle procedure.

Oltre ai vantaggi pratici connessi all'adesione della Svizzera ai due nuovi protocolli addizionali, la loro ratifica è dettata anche da motivi di politica istituzionale. La Svizzera ha partecipato all'elaborazione sia del Terzo sia del Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione. I nostri esperti hanno fornito un decisivo contributo all'elaborazione di questi strumenti. Dal punto di vista politico, l'adesione ne rappresenta ora la logica conseguenza.

## **1.5 Procedura di consultazione**

Di principio, l'articolo 3 capoverso 1 della legge federale del 18 marzo 2005<sup>14</sup> sulla consultazione (LCO) dispone che la procedura di consultazione deve essere indetta per la preparazione di trattati internazionali che sottostanno a referendum. L'articolo 3 capoverso 1<sup>bis</sup> LCO consente tuttavia, in particolare, di rinunciare a una consultazione se il progetto concerne principalmente l'organizzazione o le procedure di autorità federali. Alla luce delle considerazioni di cui sopra, e in particolare del fatto che l'AIMP contempla già nel contenuto norme ampiamente corrispondenti a quelle previste dai due nuovi protocolli addizionali, risulta chiaro che il presente progetto riguarda essenzialmente questioni di procedura. Inoltre, i due protocolli rappresentano indiscutibilmente strumenti accettati senza sostanziali novità contenutistiche. Di conseguenza, nel caso presente si è rinunciato a indire una procedura di consultazione.

<sup>14</sup> RS 172.061



gna. In Svizzera, questa possibilità di revoca è considerata necessaria in salvaguardia dei diritti fondamentali. Le libertà e le garanzie processuali della Costituzione federale<sup>18</sup> (Cost.) esigono che la persona perseguita penalmente possa revocare il suo consenso fino al momento dell'autorizzazione alla consegna e possa con ciò rientrare nella procedura ordinaria di estradizione, nell'ambito della quale i suoi diritti sono integralmente salvaguardati.<sup>19</sup> Occorre inoltre considerare che secondo il diritto svizzero il consenso all'extradizione non implica automaticamente la rinuncia alla tutela garantita dalla regola della specialità. L'articolo 54 capoverso 3 AIMP impone invece di far presente allo Stato richiedente che la regola della specialità continua a vigere anche nell'ambito dell'extradizione semplificata secondo l'articolo 54 AIMP.<sup>20</sup> Nell'ambito del deposito dello strumento di ratifica, il nostro Consiglio rilascerà pertanto una dichiarazione in tal senso in virtù dell'articolo 17 paragrafo 3 del Terzo Protocollo addizionale.

#### *Art. 5* Rinuncia all'applicazione della regola della specialità

La regola della specialità stabilisce che l'individuo consegnato non può essere né perseguito né giudicato, né detenuto in vista dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, né sottoposto ad altre restrizioni della sua libertà personale per un fatto qualsiasi anteriore alla consegna che non sia quello avente motivato l'extradizione.<sup>21</sup>

Secondo la *lettera b*, le Parti Contraenti possono dichiarare che la protezione della regola della specialità secondo l'articolo 14 della Convenzione decade qualora la persona perseguita dia il proprio consenso all'extradizione e rinunci espressamente alla protezione della regola della specialità. Anche il diritto di estradizione svizzero prevede all'articolo 38 capoverso 2 lettera a AIMP la possibilità di una rinuncia alla protezione della regola della specialità. In virtù di tale disposto, la regola della protezione della specialità decade se la persona perseguita vi rinuncia espressamente. Nell'ambito del deposito dello strumento di ratifica, il nostro Consiglio rilascerà pertanto, in virtù dell'articolo 17 paragrafo 3 del Terzo Protocollo addizionale, una corrispondente dichiarazione secondo l'articolo 5 lettera b.

#### *Art. 6* Notificazioni in caso di arresto provvisorio

Questo articolo mira principalmente a garantire la salvaguardia dei termini per la presentazione di una domanda di estradizione secondo l'articolo 12 della Convenzione o di una richiesta di arresto provvisorio in vista di estradizione secondo il suo articolo 16 nel caso in cui una persona arrestata a titolo provvisorio ai sensi dell'articolo 2 del Terzo Protocollo addizionale non acconsenta alla propria estradizione. Lo Stato richiesto deve comunicare al più presto allo Stato richiedente, e comunque a non oltre dieci giorni dalla data dell'arresto della persona perseguita penalmente, se questa persona ha dato il suo consenso all'extradizione. Inoltre, se decide eccezionalmente di non procedere all'extradizione semplificata nonostante il

<sup>18</sup> RS 101

<sup>19</sup> La Svizzera non è l'unico Paese di questo parere, cfr. Explanatory Report AP III, par. 38.

<sup>20</sup> Cfr. al riguardo le osservazioni nel messaggio concernente la revisione 1997 dell'AIMP, FF 1995 III 1 23.

<sup>21</sup> Questa la definizione secondo l'art. 14 n. 1 CEEstr; il testo dell'art. 38 cpv. 1 lett. a AIMP è di identico tenore.

consenso della persona interessata, deve tempestivamente informare la Parte richiedente.<sup>22</sup>

#### *Art. 7*                    Notificazione della decisione

Questo articolo introduce un'ulteriore misura per l'accelerazione della procedura. Qualora una persona perseguita acconsenta all'extradizione semplificata, la Parte richiesta deve decidere in merito all'extradizione entro 20 giorni dal momento del consenso e notificare la decisione alla Parte richiedente.

#### *Art. 8*                    Mezzi di comunicazione

Questo articolo funge da base per la trasmissione per via elettronica delle comunicazioni previste dal Terzo Protocollo addizionale.<sup>23</sup> Si tratta di una norma non vincolante. La Parte richiesta può sempre richiedere l'originale o una copia conforme degli atti di estradizione. La possibilità e le modalità di trasmissione delle domande formali di estradizione per via elettronica tra gli Stati membri dipendono fondamentalmente dal fatto che gli stessi riescano ad accordarsi in merito ai requisiti di sicurezza. In quest'ambito va menzionata in particolare l'iniziativa e-Extradition con cui INTERPOL intende fornire agli Stati uno strumento per la trasmissione sicura e autenticabile per via elettronica degli atti di estradizione.<sup>24</sup>

#### *Art. 9*                    Consegna dell'extradato

Secondo questo articolo, l'individuo estradato va consegnato al più presto, preferibilmente entro dieci giorni dalla data della notificazione della decisione di estradizione.<sup>25</sup> Il termine è nuovo rispetto alla Convenzione, poiché questa stabilisce unicamente che la Parte richiesta deve comunicare alla Parte richiedente la sua decisione sull'extradizione e informarla del luogo e della data di consegna.<sup>26</sup> L'attuale prassi svizzera consente senz'altro di salvaguardare il termine di dieci giorni in caso di estradizione verso l'estero.<sup>27</sup> Quanto alle estradizioni dall'estero alla Svizzera si può sperare in alcuni casi in un'accelerazione della consegna.

#### *Art. 10*                  Consenso dato dopo la scadenza del termine previsto all'articolo 6

Questo articolo disciplina la procedura nel caso in cui, dopo l'arresto provvisorio, l'individuo arrestato non abbia tempestivamente acconsentito all'extradizione semplificata e la domanda formale di estradizione non sia ancora stata presentata. In tal

<sup>22</sup> Cfr. Explanatory Report AP III, par. 48 segg.

<sup>23</sup> Cfr. commento all'art. 6 del Quarto Protocollo addizionale (n. 2.2), il quale persegue il medesimo scopo.

<sup>24</sup> Cfr. al riguardo le informazioni per i media nel sito Internet di INTERPOL, [www.interpol.int](http://www.interpol.int) > News and Media > Events > 2013 > 2nd Working Group Meeting, e-Extradition-Initiative

<sup>25</sup> Il termine di dieci giorni va inteso unicamente quale norma, cfr. Explanatory Report AP III, par. 60.

<sup>26</sup> Cfr. art. 18 par. 1 e 3 CEEstr. Termini sono previsti unicamente in riferimento alla consegna della persona perseguita da parte dello Stato richiesto. Giusta l'art. 18 par. 4 CEEstr la persona perseguita va presa di principio in consegna entro 15 giorni dal termine fissato, comunque al massimo entro 30 giorni.

<sup>27</sup> Il termine previsto di dieci giorni è già sancito dall'art. 61 AIMP.

caso, la tardività del consenso non deve essere d'ostacolo alla procedura di estradizione semplificata. Se una persona acconsente alla propria estradizione dopo la scadenza del termine di dieci giorni previsto dall'articolo 6, la Parte richiesta applicherà comunque la procedura di estradizione semplificata secondo il Terzo Protocollo addizionale, fintanto che non le è giunta una domanda formale di estradizione secondo l'articolo 12 della Convenzione.

#### *Art. 11*           Transito

Per transito si intende il trasferimento di una persona perseguita attraverso il territorio giurisdizionale di una Parte Contraente nell'ambito della sua estradizione tra due Parti Contraenti terze. Anche per la domanda di transito vanno di principio trasmesse soltanto le informazioni richieste per la procedura di estradizione semplificata secondo l'articolo 2 paragrafo 1 del Terzo Protocollo addizionale. La Parte a cui è chiesto di concedere il transito può comunque richiedere informazioni complementari, qualora non considerasse sufficienti le informazioni ricevute.

#### *Art. 12–19*

In questi articoli il Terzo Protocollo addizionale contiene le consuete disposizioni finali in relazione alla Convenzione e agli altri accordi internazionali, alla composizione amichevole, alla firma e all'entrata in vigore, all'adesione, all'applicazione territoriale, alle dichiarazioni e riserve,<sup>28</sup> alla denuncia e alle notificazioni.

## **2.2                           Quarto Protocollo addizionale                                   alla Convenzione europea di estradizione**

#### *Art. 1*           Prescrizione

Il *paragrafo 1* stabilisce che la prescrizione può impedire l'extradizione solamente se il reato è prescritto secondo il diritto dello Stato richiedente e modifica con ciò l'articolo 10 della Convenzione. Giusta il *paragrafo 2*, l'extradizione non può di principio essere rifiutata invocando che l'azione penale o l'esecuzione della pena è prescritta secondo il diritto dello Stato richiesto. Con questa disposizione il Quarto Protocollo addizionale recepisce gli sviluppi intervenuti negli accordi multilaterali e bilaterali di estradizione di numerosi Stati.<sup>29</sup>

Il disciplinamento previsto nei paragrafi 1 e 2 può tuttavia essere oggetto di una riserva. Giusta il *paragrafo 3 lettera a* è possibile formulare una riserva generale con riferimento a tutti i reati sui quali lo Stato richiesto ha esso stesso giurisdizione penale. Dunque, se uno Stato potrebbe di principio giudicare anch'esso l'atto, ma lo stesso è prescritto secondo il suo diritto, la prescrizione può essere opposta anche a una domanda di estradizione estera. D'altro canto, in virtù del *paragrafo 3 lettera b*, può essere formulata una riserva anche per i casi in cui il diritto interno dello Stato

<sup>28</sup> Giusta l'art. 17 par. 2, il Terzo Protocollo addizionale consente soltanto la formulazione di una riserva all'art. 2 par. 1. Ammette dichiarazioni riguardo all'art. 4 par. 5 e all'art. 5. Si veda direttamente il commento ai relativi articoli.

<sup>29</sup> Cfr. Explanatory Report AP IV, par. 9, che rimanda in particolare all'art. 8 della Convenzione del 23 ott. 1996 relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione Europea (GU C 313, pag. 11–23).

richiesto vieta espressamente l'estradizione se secondo tale diritto è subentrata la prescrizione riguardo all'azione o all'esecuzione della pena.

In Svizzera, l'articolo 5 capoverso 1 lettera c AIMP prevede un tale impedimento all'estradizione nel caso in cui secondo il diritto svizzero l'azione penale o l'esecuzione sarebbe esclusa a causa della prescrizione assoluta. Fondamentalmente, questa norma si avvicina a una corrispondente riserva all'articolo 1 del Quarto protocollo. A dire il vero, la Svizzera ha già convenuto una norma analoga all'articolo 1 paragrafo 2 nell'accordo con la Germania<sup>30</sup> che completa la Convenzione europea di estradizione, mentre una norma analoga all'articolo 1 paragrafo 1 figura nel Trattato di estradizione con gli Stati Uniti d'America<sup>31</sup>. In questa luce, risulta opportuno riservare lo stesso trattamento anche agli Stati membri del Quarto Protocollo. Dato che secondo l'articolo 1 capoverso 1 AIMP le convenzioni internazionali (come pure le altre leggi) sono prioritarie rispetto all'AIMP, le convenzioni che derogano all'articolo 5 capoverso 1 lettera c AIMP non sono problematiche rispetto alla sistematica della legislazione svizzera. È dunque possibile rinunciare a formulare una riserva secondo l'articolo 1 paragrafo 3.

#### *Art. 2* Domanda e atti a sostegno

Nel *paragrafo 1*, questo articolo introduce una novità rispetto alla vigente normativa,<sup>32</sup> in quanto stabilisce che le domande di estradizione non devono più essere necessariamente presentate per via diplomatica o attraverso i ministeri di giustizia. Le Parti Contraenti possono designare mediante dichiarazione altre autorità competenti a presentare e ricevere le domande di estradizione.<sup>33</sup> Se gli Stati non formulano dichiarazioni contrarie, le domande di estradizione sono di spettanza dei ministeri di giustizia. La nuova norma tiene conto del fatto che in alcuni Stati Contraenti non è il ministero di giustizia a presentare o ricevere le domande di estradizione, bensì un'altra autorità, ad esempio la procura generale. Il *paragrafo 2* prevede inoltre che l'articolo 5 del Secondo Protocollo addizionale è inapplicabile tra gli Stati Contraenti del Quarto Protocollo addizionale. La trasmissione per via diplomatica è pertanto esclusa. Nell'ambito di applicazione del Quarto Protocollo, la trasmissione delle domande si fonda sul suo articolo 2 nonché in particolare sul suo articolo 6.<sup>34</sup>

#### *Art. 3* Regola della specialità

Il Quarto Protocollo addizionale modifica la regola della specialità prevista all'articolo 14 della Convenzione con riferimento alle domande di estensione del perseguimento ad altri reati commessi prima dell'estradizione (cosiddetta domanda suppletiva). La funzione del *paragrafo 1* consiste soprattutto nell'introdurre termini o rafforzare i termini vigenti affinché si possa rapidamente chiarire se la regola della

<sup>30</sup> Accordo del 13 nov. 1969 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania che completa la Convenzione europea di estradizione del 13 dic. 1957 e ne agevola l'applicazione (RS **0.353.913.61**), cfr. in particolare l'art IV par. 1.

<sup>31</sup> Trattato di estradizione del 14 nov. 1990 tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America, RS **0.353.933.6**, cfr. in particolare l'art. 5.

<sup>32</sup> Definita all'art. 12 par. 1 CEEstr (via diplomatica) rispettivamente all'art. 5 del Secondo Protocollo addizionale alla CEEstr (tra i ministeri di giustizia).

<sup>33</sup> Si deve tener dell'organizzazione interna degli Stati e permettere la designazione dell'autorità competente a presentare e ricevere le domande di estradizione, cfr. Explanatory Report AP IV, par. 20.

<sup>34</sup> Cfr. Explanatory Report AP IV, par. 22 seg.

specialità può essere eventualmente infranta e se lo Stato in cui un individuo è stato estradato può avviare un procedimento penale nei confronti di tale individuo anche per altri reati. Il *paragrafo 2 lettera a* stabilisce inoltre che la regola della specialità non impedisce che nello Stato richiedente vengano condotti accertamenti nei confronti dell'extradato se tali accertamenti non limitano la sua libertà personale.<sup>35</sup>

Di particolare interesse è il *paragrafo 3* di questa disposizione, introdotto nel Protocollo per evitare lacune nel perseguimento penale in determinate situazioni. In virtù di questo paragrafo una Parte Contraente può, mediante dichiarazione, consentire che la Parte richiedente contravvenga alla regola della specialità e limiti la libertà dell'individuo perseguito. La possibilità di limitare la libertà dell'individuo perseguito presuppone la reciprocità: la controparte deve a sua volta avere formulato un'analoga dichiarazione. Inoltre la Parte richiedente deve, contestualmente all'ordine di limitazione della libertà o successivamente, presentare alla Parte richiesta una domanda suppletiva ai sensi del paragrafo 1 lettera a, e quest'ultima deve averne a sua volta confermata la ricezione. Questa norma è concepita per disciplinare la seguente situazione: uno Stato chiede l'extradizione di un individuo per perseguirlo per un determinato reato. L'individuo in questione viene consegnato e viene condotta un'inchiesta penale. Nel corso dell'inchiesta i sospetti iniziali non vengono corroborati, ma emergono comunque prove del coinvolgimento dell'extradato in un altro reato, anche più grave. Per non violare la regola della specialità, l'extradato dovrebbe a questo punto essere scarcerato prima che lo Stato richiesto abbia la possibilità di acconsentire all'estensione dell'inchiesta penale per questa nuova fattispecie. Di conseguenza, l'individuo perseguito potrebbe sottrarsi con la fuga a un nuovo procedimento penale. La norma introdotta al paragrafo 3 permette di eliminare questo rischio: l'extradato può essere trattenuto in arresto se la Parte richiedente presenta direttamente una domanda suppletiva per la nuova fattispecie. La regola non è nuova per la Svizzera. L'Accordo con l'Austria che completa la Convenzione europea di estradizione<sup>36</sup> contiene già una disposizione analoga, tant'è vero che i rappresentanti della Svizzera in seno al Consiglio d'Europa hanno esplicitamente perorato l'inserimento di una norma corrispondente anche nel Quarto Protocollo addizionale.

Alla luce di quanto precede, al momento del deposito dello strumento di ratifica del Quarto Protocollo addizionale, il nostro Consiglio intende rilasciare una corrispondente dichiarazione a norma dell'articolo 3 paragrafo 3.

Il *paragrafo 4* conferma infine il disciplinamento attualmente previsto all'articolo 14 paragrafo 3 della Convenzione, a tenore del quale se la qualificazione data al fatto incriminato è modificata nel corso della procedura, l'individuo estradato sarà perseguito e giudicato soltanto nella misura in cui gli elementi costitutivi del reato nuovamente qualificato permettono l'extradizione.

#### *Art. 4* Riestradizione a uno Stato terzo

Come gli emendamenti all'articolo 14 della Convenzione, anche quelli adottati al suo articolo 15 sono intesi a snellire la procedura. Il nuovo *paragrafo 2* introduce un

<sup>35</sup> Cfr. Explanatory Report AP IV, par. 31.

<sup>36</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria del 13 giu. 1972 che completa la Convenzione europea di estradizione del 13 dic. 1957 e ne agevola l'applicazione, RS **0.353.916.31**, cfr. in particolare l'art. VII dell'accordo.

termine di 90 giorni entro cui la Parte richiasta deve decidere se può acconsentire alla riestradizione dell'estradata verso uno Stato terzo.<sup>37</sup>

#### Art. 5 Transitio

L'articolo 5 semplifica la procedura di transito prevista dall'articolo 21 della Convenzione. Il *paragrafo 1* stabilisce che il transito va di principio consentito, salvo se l'estradizione si fonda su reati che secondo il diritto della Parte richiasta sono di natura politica o puramente militare. Il *paragrafo 2* descrive il contenuto di una domanda di transito. I *paragrafi 3 e 4* disciplinano questioni di applicazione che possono sorgere nell'ambito del transito.

Il *paragrafo 5* consente comunque di emettere su questa disposizione una riserva che consente il transito solo alle condizioni valide per un'estradizione. Da parte sua, la Svizzera non vede però motivo per formulare una simile riserva.

Il *paragrafo 6* conferma infine il disciplinamento attualmente previsto all'articolo 21 paragrafo 6 della Convenzione, che vieta il transito attraverso il territorio di uno Stato nel quale i diritti umani dell'estradata potrebbero essere minacciati.

#### Art. 6 Canali e mezzi di comunicazione

La novità prevista nell'articolo 6 si ispira all'articolo 8 del Terzo Protocollo addizionale. Gli atti dell'estradizione potranno in futuro essere trasmessi per via elettronica, a patto che la Parte richiasta possa accertare l'autenticità dei documenti. Gli originali o una copia conforme verranno inviati solo a richiesta. L'articolo 6 incide dunque sui canali e sui mezzi di comunicazione utilizzati nella procedura di estradizione e concerne numerosi articoli della Convenzione.<sup>38</sup> La trasmissione degli atti di estradizione per via elettronica permette non solo di raggiungere un alto grado di certezza riguardo al rispetto dei termini, ma anche di ridurre gli oneri amministrativi per le autorità coinvolte.

Le condizioni alle quali le Parti Contraenti vorranno in futuro permettere la comunicazione per via elettronica delle domande di estradizione dipendono strettamente dall'esistenza di requisiti di sicurezza sufficienti nel caso specifico, in particolar modo per quanto riguarda la firma elettronica. In questo contesto il *paragrafo 3* conferisce a una Parte Contraente il diritto di richiedere gli originali della domanda e degli atti a sostegno<sup>39</sup>, come pure del consenso alla rinuncia alla regola di specialità<sup>40</sup>. Al momento della ratifica il nostro Consiglio formulerà una riserva in tal senso, poiché allo stato attuale la Svizzera non intravede ancora in che modo si possano eliminare le preoccupazioni relative alla sicurezza. Tuttavia, è possibile che tali questioni possano in futuro essere chiarite, in particolare con riferimento allo strumento e-Extradition di INTERPOL<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. Explanatory Report AP IV, par. 47.

<sup>38</sup> Nel rapporto esplicativo vengono menzionati gli art. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 21 CEEstr, cfr. Explanatory Report AP IV, par. 54.

<sup>39</sup> Giusta l'art. 12 CEEstr.

<sup>40</sup> Giusta l'art. 14 par. 1 lett. a CEEstr.

<sup>41</sup> Cfr. al riguardo le osservazioni di cui sopra nel commento all'art. 8 del Terzo Protocollo addizionale.

In questi articoli il Quarto Protocollo addizionale contiene le consuete disposizioni finali concernenti le relazioni con la Convenzione e con gli altri strumenti internazionali, la composizione amichevole, la firma e l'entrata in vigore, l'adesione, l'applicazione territoriale, le dichiarazioni e riserve,<sup>42</sup> la denuncia e le notificazioni.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

I due protocolli addizionali non comportano maggiori oneri finanziari per la Confederazione. Parimenti, non sono attesi grandi risparmi. Eventualmente, la riduzione degli oneri amministrativi per l'estradizione potrebbe ridurre la durata media della detenzione in vista di estradizione, con conseguenti ricadute positive sui costi della procedura di estradizione.

Il progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

##### **3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

La ratifica dei due protocolli addizionali non ha ripercussioni sull'effettivo del personale.

#### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Per i Cantoni, la ratifica del Terzo e del Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione non comporta conseguenze, in particolare perché i costi della detenzione in vista di estradizione sono sostenuti dalla Confederazione anziché dai Cantoni.<sup>43</sup>

Dalla ratifica dei due protocolli addizionali non sono attese conseguenze nemmeno per i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

<sup>42</sup> Giusta l'art. 13 par. 3 il Quarto Protocollo addizionale permette riserve all'art. 1 par. 4, all'art. 5 par. 5 e all'art. 6 par. 3. Una dichiarazione è possibile secondo l'art. 3 par. 3.

<sup>43</sup> Cfr. art. 13 cpv. 2 dell'ordinanza del 24 feb. 1982 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.11) e art. 62 AIMP.

### **3.3 Ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente e altre ripercussioni**

La ratifica da parte della Svizzera dei due protocolli addizionali non ha alcuna ripercussione economica, sociale, ambientale né di altro genere.

## **4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>44</sup> sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>45</sup> sul programma di legislatura 2011–2015.

L'approvazione e la ratifica dei due Protocolli sono tuttavia opportune, tanto più che il Quarto Protocollo addizionale è stato aperto alla firma in Consiglio d'Europa poco dopo l'adozione del programma di legislatura. La Svizzera si adoperava regolarmente in favore del continuo sviluppo dello strumentario del Consiglio d'Europa in materia di assistenza penale internazionale e ha partecipato attivamente all'elaborazione dei presenti Protocolli addizionali. Politicamente, la loro ratifica da parte della Svizzera rappresenta dunque una logica conseguenza.

### **4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Secondo la strategia di politica estera 2012–2015,<sup>46</sup> lo sviluppo ulteriore di una rete di strumenti giuridici in particolare nell'ambito del Consiglio d'Europa è un obiettivo importante della politica estera svizzera. Tale obiettivo viene concretizzato con la Strategia rete dei trattati internazionali nell'ambito della collaborazione internazionale in materia penale, elaborata dal DFGP, la quale considera la ratifica dei presenti Protocolli addizionali tra gli affari prioritari<sup>47</sup>.

La loro ratifica è quindi nell'interesse della Svizzera e contribuisce alla realizzazione dei suoi obiettivi di politica estera.

<sup>44</sup> FF 2012 305.

<sup>45</sup> FF 2012 6413.

<sup>46</sup> Attuazione della politica estera svizzera, Rapporto del Consiglio federale sugli indirizzi strategici della politica estera per la legislatura, mar. 2012, Dipartimento federale degli affari esteri, pag. 9, [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > il DFAE > Attuazione della politica estera svizzera > Strategia di politica estera 2012–2015.

<sup>47</sup> Strategia rete dei trattati internazionali nell'ambito della collaborazione internazionale in materia penale, 12 apr. 2013, Dipartimento federale di giustizia e polizia, pag. 10 (non pubblicato, può essere richiesto presso l'UFG).

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 LOGA<sup>48</sup>) o se si tratta di un trattato internazionale di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

Nel presente caso non sussiste alcun fondamento legale o di diritto internazionale per la competenza del Consiglio federale. Non si tratta neppure di un trattato internazionale di portata limitata. I due protocolli addizionali contengono piuttosto norme di diritto materiale, quantunque di ordine tecnico, che influiscono sulla procedura di estradizione svizzera.

Per tali ragioni, ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost, la competenza per l'approvazione del Terzo Protocollo addizionale del 10 novembre 2010 e del Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012 alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 spetta all'Assemblea federale.

### **5.2 Forma dell'atto**

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002<sup>49</sup> sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Entrambi i protocolli addizionali introducono primariamente ammodernamenti tecnici alla collaudata collaborazione fondata sulla Convenzione europea di estradizione e sui due primi Protocolli addizionali. In sostanza elevano semplicemente a rango internazionale lo stato della legislazione svizzera in materia di assistenza giudiziaria. Nondimeno, i protocolli sono giuridicamente vincolanti per le Parti Contraenti ed esplicano conseguenze dirette sui diritti e gli obblighi degli individui. Essi contengono dunque disposizioni importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost., le quali nel diritto interno devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il decreto federale che approva il Terzo Protocollo addizionale del 10 novembre 2010 e il Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012 alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

<sup>48</sup> Legge del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010

<sup>49</sup> RS 171.10