



18.048

## **Messaggio concernente l'approvazione del Protocollo di emendamento del Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento dei condannati**

del 23 maggio 2018

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva il Protocollo del 22 novembre 2017 di emendamento del Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento dei condannati.

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

23 maggio 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

***Un esame degli strumenti del Consiglio d'Europa per il trasferimento dei condannati nel loro Paese d'origine e l'esecuzione penale in via sostitutiva da parte di questo Paese ha evidenziato una serie di lacune che rendono problematica l'applicazione pratica delle norme. Il presente Protocollo di emendamento intende eliminare dette lacune e migliorare la cooperazione.***

### ***Situazione iniziale***

*Allo scopo di garantirne la massima efficienza, il Consiglio d'Europa analizza periodicamente l'applicazione, a opera delle parti contraenti, degli accordi da esso adottati. Nel 2013 sono stati esaminati la Convenzione del 21 marzo 1983 sul trasferimento dei condannati e il suo Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997. Per la Svizzera, che ha ratificato entrambi, tali strumenti sono entrati in vigore rispettivamente il 1° maggio 1988 e il 1° ottobre 2004.*

*Da un sondaggio condotto presso le parti contraenti, il Consiglio d'Europa ha rilevato determinati limiti del Protocollo addizionale che ne compromettono il funzionamento e la cooperazione con esso auspicata. Il presente Protocollo di emendamento, elaborato allo scopo di adeguare il Protocollo addizionale alle esigenze rilevate e di migliorarne l'applicazione pratica e l'efficacia, è stato sottoscritto dalla Svizzera il 22 novembre 2017.*

### ***Contenuto del progetto***

*Il Protocollo addizionale prevede, per determinati casi, la possibilità di affidare al Paese d'origine dell'interessato, anche senza il consenso di quest'ultimo, l'esecuzione penale in via sostitutiva della condanna pronunciata da uno Stato contraente. Il Protocollo di emendamento non solo amplia la casistica in cui è possibile procedere in tal senso, ma crea una base di diritto internazionale per questa pratica nei casi in cui una persona, essendo a conoscenza di un procedimento penale in corso a suo carico o di una sentenza emessa nei suoi confronti in uno Stato, si reca legalmente nel Paese d'origine sottraendosi così all'esecuzione penale nello Stato che ha emesso la sentenza (Stato di condanna). Il diritto vigente permette l'esecuzione in via sostituita solamente se la persona fugge da quest'ultimo.*

*Secondo il Protocollo addizionale è altresì possibile trasferire l'interessato contro la sua volontà se costui, una volta scontata la pena, fosse comunque tenuto a lasciare lo Stato di condanna in seguito a un'espulsione ai sensi dell'articolo 66a o 66a<sup>bis</sup> del Codice penale oppure dell'articolo 49a o 49a<sup>bis</sup> del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (espulsione giudiziaria), un'espulsione ai sensi della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr) o un allontanamento. In futuro non sarà più necessario un nesso causale tra la sentenza e l'espulsione giudiziaria, l'espulsione ai sensi della LStr o l'allontanamento. Altre modifiche riguardano il trasferimento in caso di rifiuto dell'interessato di esprimersi in proposito, l'introduzione di nuovi termini e la riduzione di quelli esistenti.*

---

*Il Protocollo di emendamento è compatibile con il diritto svizzero e può essere direttamente applicato. Non sono necessari adeguamenti del diritto nazionale.*

## Messaggio

### 1 Punti essenziali del progetto

#### 1.1 Situazione iniziale

Nell'ambito del trasferimento dei condannati nel Paese d'origine per l'espiazione della pena detentiva o l'esecuzione penale in via sostitutiva da parte di detto Paese, la Svizzera ha ratificato sia la Convenzione del Consiglio d'Europa del 21 marzo 1983<sup>1</sup> sul trasferimento dei condannati (Convenzione sul trasferimento) sia il Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997<sup>2</sup> (Protocollo addizionale). Nel nostro Paese tali strumenti sono entrati in vigore rispettivamente il 1° maggio 1988 e il 1° ottobre 2004. Finora la Convenzione sul trasferimento è stata ratificata da 66 Stati, mentre il Protocollo addizionale da 38.

Mentre la Convenzione sul trasferimento permette ai detenuti stranieri, per ragioni anzitutto umanitarie e a determinate condizioni, di rientrare – se lo desiderano – nel proprio Paese d'origine per scontarvi una pena detentiva pronunciata in un altro Stato contraente, il Protocollo addizionale prevede, in determinati casi, l'esecuzione penale in via sostitutiva da parte del Paese d'origine anche senza il consenso dell'interessato. Secondo il Protocollo addizionale, si può procedere in questo modo se il condannato fugge nel Paese d'origine per non scontare la pena nello Stato che ha pronunciato la sentenza (Stato di condanna) o se, dopo avervi scontato interamente la pena, dovrebbe comunque lasciarlo in seguito a un'espulsione ai sensi dell'articolo 66a o 66a<sup>bis</sup> del Codice penale oppure dell'articolo 49a o 49a<sup>bis</sup> del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (espulsione giudiziaria), un'espulsione ai sensi della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr) o un allontanamento e quindi la risocializzazione in detto Stato sarebbe in ogni caso esclusa.

Nel 2013, quando anche il Protocollo addizionale era in vigore già da diverso tempo e si era potuta acquisire una certa esperienza in merito alla sua applicazione, il Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sul funzionamento delle convenzioni europee sulla cooperazione in materia penale (PC-OC) ha condotto un sondaggio sull'efficienza della Convenzione sul trasferimento e del Protocollo addizionale presso gli Stati parte dei due strumenti. Il sondaggio ha evidenziato nel Protocollo addizionale determinate lacune che, secondo gli Stati contraenti, ne limiterebbero l'applicazione pratica.

#### 1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

In base alle risposte e alle proposte di miglioramento degli Stati contraenti e al dibattito che ne è seguito durante la seduta plenaria del PC-OC, gli esperti hanno proposto al Comitato europeo per i problemi della criminalità (CDPC) di modificare il Protocollo addizionale per eliminare i limiti rilevati. Sulla base di un corrispon-

<sup>1</sup> RS 0.343

<sup>2</sup> RS 0.343.1

dente mandato, il PC-OC ha quindi elaborato il presente Protocollo di emendamento con l'obiettivo di migliorare e modernizzare il Protocollo addizionale tenendo conto dell'evoluzione della cooperazione internazionale in materia di trasferimento dei condannati dall'entrata in vigore di tale strumento. I limiti riscontrati, che pregiudicherebbero l'efficienza del Protocollo addizionale e la cooperazione con esso auspicata, dovrebbero dunque essere eliminati. La Svizzera, che al momento della stesura e dell'adozione dello strumento presiedeva il PC-OC, ha partecipato in modo determinante ai lavori.

Dopo essere stato adottato il 5 luglio 2017 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il Protocollo di emendamento del Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento dei condannati<sup>3</sup> (Protocollo di emendamento) è stato aperto alla firma il 22 novembre 2017 e lo stesso giorno la Svizzera lo ha siglato.

Il Protocollo di emendamento entra in vigore dopo la sua ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti del Protocollo addizionale. Visto il numero elevato di questi Stati e per ridurre il periodo tra l'accettazione dello strumento e la sua applicazione, il Protocollo di emendamento prevede la possibilità di un'applicazione a titolo provvisorio agli Stati che rilasciano una dichiarazione in tal senso al momento della ratifica o più tardi. Il nostro Consiglio intende rilasciare una simile dichiarazione (cfr. n. 2, commento all'art. 5).

### **1.3 Sintesi del contenuto del Protocollo di emendamento**

La novità più manifesta riguarda l'estensione dell'attuale campo di applicazione per l'assunzione, da parte del Paese d'origine, dell'esecuzione penale in via sostitutiva anche senza il consenso dell'interessato. Il Protocollo di emendamento crea la base legale necessaria per poter affidare l'esecuzione della pena al Paese di origine senza il consenso dell'interessato anche nei casi in cui costui, già condannato o colpito da un procedimento penale, torna legalmente nel proprio Paese d'origine sottraendosi così all'esecuzione della pena nello Stato di condanna. Finora l'esecuzione penale in via sostitutiva da parte del Paese d'origine era possibile solamente se il condannato fuggiva dallo Stato di condanna.

Non molto tempo fa un caso simile ha creato problemi tra la Svizzera e ha fornito lo spunto per un intervento parlamentare<sup>4</sup>, tuttavia respinto. In mancanza di una base legale corrispondente, la Francia aveva respinto la richiesta della competente autorità cantonale per l'esecuzione penale in via sostitutiva riguardante un cittadino francese che si era recato legalmente nel suo Paese d'origine mentre la procedura d'appello era in corso.

<sup>3</sup> Serie dei Trattati Europei (STE) n. 222, [www.coe.int/it/web/conventions/full-list](http://www.coe.int/it/web/conventions/full-list)

<sup>4</sup> Mozione 15.3510. «Esecuzione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa delle pene pronunciate in Svizzera. Colmare le lacune attuali».

Altri emendamenti riguardano:

- la rinuncia, in caso di trasferimento dovuto a una successiva espulsione giudiziaria, un'espulsione ai sensi della LStr o un allontanamento, al nesso causale tra la pena detentiva e tale provvedimento una volta scontata interamente la pena;
- il trasferimento in un simile caso, anche se l'interessato non prende posizione al riguardo, e
- l'introduzione di nuovi termini o la riduzione di quelli esistenti in merito al principio di specialità (principio secondo cui solamente a determinate condizioni lo Stato di esecuzione può perseguire, condannare, incarcerare o sottoporre ad altra misura restrittiva della libertà personale l'interessato per reati commessi prima di quelli per i quali è stata disposta la sanzione da eseguire).

#### **1.4 Valutazione**

Il Protocollo di emendamento accoglie le richieste emerse dalla pratica che sono state espresse dagli Stati contraenti della Convenzione sul trasferimento e del Protocollo addizionale alla luce delle difficoltà attuative e applicative dei due strumenti. Introduce emendamenti pertinenti allo scopo di contribuire a una cooperazione internazionale moderna e più efficace in materia di trasferimento e di esecuzione penale in via sostitutiva.

La possibilità che il Paese d'origine assuma l'esecuzione penale in via sostitutiva contribuisce a instaurare il rispetto del diritto in un contesto più ampio. Senza tale possibilità, perdurerebbe infatti il rischio dell'impunità se il Paese d'origine, come spesso avviene, non acconsente all'estradizione dei suoi concittadini e lo Stato di condanna non ritiene efficace né auspicabile per diverse ragioni chiedere a detto Paese di assumere l'esecuzione penale.

Con gli articoli 94 e 100 della legge federale del 20 marzo 1981<sup>5</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) la Svizzera dispone già di una base legale nazionale che le permette di accogliere e di presentare richieste estere di esecuzione penale in via sostitutiva indipendentemente da come l'interessato si sia recato nell'altro Stato. Per il nostro Paese, il principale vantaggio del Protocollo di emendamento consisterà proprio nel fatto che, con questo strumento, anche altri Stati disporranno di una base legale corrispondente. Il beneficio concreto dipende dunque da quanti altri Stati ratificheranno il Protocollo di emendamento e lo applicheranno; tanto più che l'applicazione, come nel caso della Convenzione sul trasferimento e del Protocollo addizionale, non impone allo Stato contraente di accogliere la richiesta di trasferimento o di esecuzione penale in via sostitutiva né di motivarne un eventuale rifiuto. Si deve invece partire dal presupposto che gli Stati che ratificano il

<sup>5</sup> RS 351.1

Protocollo di emendamento siano in linea di massima anche disposti, in base al principio della buona fede, ad applicarlo e quindi ad accogliere simili richieste<sup>6</sup>.

Le altre nuove disposizioni, che adeguano circostanziatamente il Protocollo addizionale e lo adattano alle esigenze emerse dalla verifica dell'efficacia, rappresentano un valore aggiunto in quanto semplificano e snelliscono la procedura.

La ratifica del Protocollo di emendamento non richiede alcuna trasposizione legislativa. Oltre alle disposizioni già previste dal diritto svizzero (art. 94 e 100 AIMP), neanche le altre norme necessitano di adeguamenti giuridici, in particolare perché l'articolo 1 capoverso 1 AIMP prevede una riserva nel caso in cui le convenzioni internazionali dispongano altrimenti. Tali norme sono compatibili con il diritto svizzero e possono essere applicate direttamente.

## 1.5 Consultazione

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 della legge del 18 marzo 2005<sup>7</sup> sulla consultazione (LCo), in linea di massima va indetta una procedura di consultazione per la preparazione di trattati internazionali che sottostanno a referendum. Tuttavia l'articolo 3a capoverso 1 lettera b in combinato disposto con l'articolo 2 capoverso 2 LCo permette di prescindere dalla consultazione, se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione; il presente caso rientra in questa seconda fattispecie. La posizione delle cerchie interessate è nota, tanto più che in questo caso si tratta semplicemente di eliminare i limiti riscontrati negli strumenti vigenti, limiti che possono condurre a risultati insoddisfacenti o compromettere la cooperazione. L'orientamento e i principi di base di questi strumenti, da tempo in vigore per la Svizzera, restano invariati; pertanto non si mettono in discussione la loro congruità, accettazione e attuabilità. Viene ribadito anzitutto un principio fondamentale della politica penale svizzera secondo cui chi è condannato nel nostro Paese a una pena detentiva non può sottrarsi all'esecuzione recandosi in qualsivoglia modo nel proprio Paese d'origine da cui non può essere estradato verso lo Stato di condanna. Occorre inoltre aggiungere che gli oneri di attuazione che incombono ai Cantoni sono trascurabili. Ne consegue che nel presente caso si rinuncia ad avviare una consultazione.

## 2 Commento ai singoli articoli

*Art. 1* (Modifica dell'art. 2 rubrica e par. 1 del Protocollo addizionale.  
Persone che hanno lasciato lo Stato di condanna prima  
dell'esecuzione integrale della pena)

L'articolo 1 amplia il campo di applicazione del Protocollo addizionale introducendo una base legale per l'esecuzione penale in via sostitutiva da parte del Paese di

<sup>6</sup> Cfr. al riguardo anche il «Rapport explicatif du Protocole portant amendement au Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées» (Rapporto esplicativo), n. 41, all'indirizzo: <http://conventions.coe.int> > lista completa > n. 222.

<sup>7</sup> RS 172.061

origine contro la volontà dell'interessato che ha lasciato lo Stato di condanna prima di iniziare a scontare la pena in tale Stato o prima di averla interamente scontata. Adesso il modo con cui l'interessato ha raggiunto il suo Paese d'origine, se legalmente o illegalmente, non costituisce più una discriminante; conta solo il fatto che ha lasciato lo Stato di condanna essendo a conoscenza che era in corso un procedimento penale a suo carico o era stato condannato. La sentenza con cui è stata inflitta la pena detentiva deve essere passata in giudicato nel momento in cui lo Stato di condanna chiede al Paese d'origine di assumere l'esecuzione penale in via sostitutiva.

La disposizione può essere applicata anche nei casi in cui è stata concessa al condannato una sospensione della pena che, quando costui si trova già nel Paese d'origine, gli viene revocata poiché risulta aver commesso un altro reato nel Paese di condanna. In questo caso si può chiedere al Paese d'origine di eseguire entrambe le pene, quella originale e quella pronunciata con la nuova sentenza. Ma poiché, come già secondo il Protocollo addizionale, alle condanne contumaciali non si applica detta disposizione, anche la condanna per il nuovo reato va emessa in presenza dell'interessato o di un rappresentante di sua scelta<sup>8</sup>.

Le vigenti modalità di cooperazione ai sensi del Protocollo addizionale, in particolare la possibilità dello Stato di condanna di chiedere al Paese d'origine di adottare provvedimenti cautelari per impedire al condannato di allontanarsi dal territorio di tale Paese, restano invariate.

*Art. 2* (Modifica dell'art. 3 par. 1, 3 lett. a e 4 del Protocollo addizionale.  
Condannati oggetto di un provvedimento di espulsione  
o di riaccompagnamento alla frontiera)

L'articolo 2 prevede una serie di modifiche in relazione al trasferimento di condannati oggetto di un provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera. La formulazione utilizzata nel Protocollo addizionale «Condannati oggetto di un provvedimento di espulsione o di riaccompagnamento alla frontiera» intende tener conto della terminologia in uso nei diversi Stati membri del Consiglio d'Europa. La disposizione comprende le sanzioni dei Tribunali e le decisioni delle autorità amministrative in seguito alle quali l'interessato deve lasciare in un determinato momento il territorio dello Stato di condanna. Se lo Stato di condanna è la Svizzera si tratta di espulsione giudiziaria, espulsione ai sensi della LStr e allontanamento, tutti provvedimenti previsti dal nostro diritto.

Non è più necessario che vi sia un nesso causale tra la condanna a una pena detentiva e la decisione o la misura che imponga all'interessato di lasciare lo Stato di condanna dopo essere stato scarcerato (modifica dell'art. 3 par. 1 Protocollo addizionale). È infatti determinante solamente il fatto che la persona, dopo aver scontato la sua pena, debba lasciare lo Stato di condanna; un simile provvedimento esclude infatti a priori la risocializzazione nello Stato di condanna.

Poiché è possibile trasferire un condannato anche contro la sua volontà, le disposizioni che lo tutelano, come la concessione del diritto di essere sentito, rivestono una

<sup>8</sup> Cfr. Rapporto esplicativo, n. 17.

particolare importanza. Ne consegue che il Protocollo addizionale impone di chiedere, esaminare e considerare il parere del condannato in merito al trasferimento previsto; tale parere va trasmesso allo Stato di esecuzione<sup>9</sup> insieme alla richiesta di eseguire la pena in via sostitutiva. Il Protocollo di emendamento chiarisce come procedere nel caso in cui l'interessato rifiuta di esprimersi in merito al proprio trasferimento. Secondo la nuova versione dell'articolo 3 paragrafo 3 lettera a del Protocollo addizionale, anche in un caso simile si deve poter procedere, in linea di massima, al trasferimento. In questi casi lo Stato di condanna allega alla richiesta una dichiarazione secondo cui l'interessato si rifiuta di esprimere un parere a tale riguardo. Anche in questa costellazione alla persona è concessa la possibilità di esprimersi e la sua posizione va presa in considerazione alla luce del trasferimento pianificato, pertanto il suo diritto di essere sentito è tutelato.

Un'altra disposizione a tutela dell'interessato è il principio di specialità, già previsto dal Protocollo addizionale e di regola applicato nella cooperazione giudiziaria in materia penale. Secondo questo principio lo Stato di esecuzione non può perseguire, condannare, incarcerare o sottoporre ad altra misura restrittiva della libertà personale l'interessato per reati diversi da quelli per cui è stata inflitta la condanna da eseguire, a meno che non vi siano determinate condizioni tra cui l'autorizzazione dello Stato di condanna. Il Protocollo di emendamento introduce ora un termine per tale decisione: in linea di principio, lo Stato di condanna dovrà decidere al riguardo entro tre mesi dalla data di ricezione della richiesta (modifica dell'art. 3 par. 4 lett. a del Protocollo addizionale).

Il nuovo articolo 3 paragrafo 4 lettera b del Protocollo addizionale prevede che il principio di specialità decada anche quando l'interessato non ha lasciato lo Stato di esecuzione nei 30 giorni successivi alla sua scarcerazione definitiva (oppure se vi fa successivamente ritorno). Questo termine, finora di 45 giorni, è stato ridotto per snellire la procedura e coincide con quello previsto dal Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione<sup>10</sup>.

### *Art. 3* Firma e ratifica

Dopo l'apertura alla firma del presente Protocollo e prima della sua entrata in vigore, una Parte alla Convenzione che non ha ancora ratificato il Protocollo addizionale, può ratificare quest'ultimo solamente se ratifica anche il Protocollo di emendamento. In questo modo si evita che una Parte ratifichi soltanto il Protocollo addizionale nella sua versione attuale, ma non le modifiche (art. 3 par. 2).

<sup>9</sup> Si tratta di solito del Paese d'origine; cfr. i commenti pertinenti nel messaggio del 1° maggio 2002 concernente il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento dei condannati nonché una modifica della legge sull'assistenza in materia penale, FF **2002** 3873.

<sup>10</sup> Quarto Protocollo addizionale del 20 settembre 2012 alla Convenzione europea di estradizione; RS **0.353.14**.

#### *Art. 4* Entrata in vigore

Condizione per l'entrata in vigore del Protocollo di emendamento è la ratifica, l'accettazione o l'approvazione da parte di tutte le Parti aderenti al Protocollo addizionale.

#### *Art. 5* Applicazione provvisoria

L'articolo 5 permette di applicare a titolo provvisorio il Protocollo di emendamento prima che entri in vigore. Nella fattispecie non si tratta dell'applicazione provvisoria da parte del Consiglio federale secondo l'articolo 7b della legge del 21 marzo 1997<sup>11</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), ma dell'applicazione dello strumento da parte della Svizzera in seguito alla sua approvazione da parte delle Camere federali, prima che entri in vigore in base all'articolo 4.

La Svizzera è interessata a un'applicazione il più rapida possibile nei confronti degli Stati che condividono i suoi stessi intenti. Al momento di depositare lo strumento di ratifica perciò, il Consiglio federale consegnerà, in virtù dell'articolo 5, una dichiarazione in base alla quale la Svizzera applicherà le disposizioni del Protocollo di emendamento, prima che entri in vigore, agli Stati che hanno rilasciato una dichiarazione analoga.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni finanziarie, sull'effettivo del personale e di altro genere per la Confederazione**

A livello federale, il Protocollo di emendamento non comporta né maggiori oneri finanziari né risparmi e non ha inoltre ripercussioni sull'effettivo del personale o di altro tipo.

#### **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 Protocollo di emendamento non avrà ripercussioni degne di nota. Nel complesso, i risparmi e gli eventuali costi supplementari dovuti alle agevolazioni che il Protocollo introduce in merito ai trasferimenti in caso di espulsione giudiziaria, di espulsione o di allontanamento dovrebbero essere trascurabili.

Molto probabilmente la ratifica del Protocollo di emendamento non avrà ripercussioni né sui Comuni né sui centri urbani e neppure sulle regioni di montagna.

<sup>11</sup> RS 172.010

### **3.3 Riperussioni per l'economia, la società, l'ambiente o altri settori**

La ratifica del Protocollo di emendamento da parte della Svizzera non ha alcuna ripercussione sull'economia, la società, l'ambiente o altri settori.

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

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>12</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>13</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. Al momento dell'adozione del programma di legislatura, le competenti autorità del Consiglio d'Europa non avevano ancora approvato il presente Protocollo.

La rapida ratifica del nuovo strumento da parte della Svizzera è comunque un passaggio logico, poiché il Protocollo, redatto con la partecipazione determinante della Svizzera, modernizza gli strumenti vigenti adattandoli anche alle esigenze attuali, incluse quelle del nostro Paese.

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

La cooperazione con i suoi partner europei, tra cui gli Stati membri del Consiglio d'Europa, è fondamentale per la Svizzera in termini di politica estera soprattutto in considerazione delle sfide e delle minacce transfrontaliere che richiedono soluzioni comuni. Questo vale anche per la lotta alla criminalità, come stabilito nella strategia di politica estera 2016–2019<sup>14</sup>. La partecipazione attiva ai lavori del Consiglio d'Europa per la stesura di nuove convenzioni penali è una componente essenziale della strategia del Dipartimento federale di giustizia e polizia nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>15</sup>, secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri.

<sup>12</sup> FF 2016 909

<sup>13</sup> FF 2016 4605

<sup>14</sup> Strategia di politica estera 2016–2019, rapporto sugli indirizzi strategici per la legislatura, pag. 15, Dipartimento federale degli affari esteri, [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)> Il DFAE > Strategia e attuazione della politica estera

<sup>15</sup> RS 101

L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e 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) o se non si tratta di un trattato internazionale di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

Nel presente caso non vi è alcuna base legale o di diritto internazionale che giustifichi la competenza del Consiglio federale. Secondo l'articolo 8a AIMP infatti, il Consiglio federale può concludere solamente accordi bilaterali sul trasferimento dei condannati che siano conformi ai principi della Convenzione sul trasferimento, ossia che ammettano il trasferimento soltanto su richiesta dall'interessato. In questo caso tale premessa non è soddisfatta. Visto il suo oggetto e la sua portata, in particolare le conseguenze dirette sui diritti individuali dell'interessato, il Protocollo di emendamento non può essere considerato alla stregua di un trattato internazionale di portata limitata.

Alla luce di quanto esposto, secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. compete all'Assemblea federale approvare il Protocollo di emendamento del 22 novembre 2017.

## 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>16</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.

Il Protocollo di emendamento contempla disposizioni che si ripercuotono sulla situazione giuridica di singoli individui e che vanno considerate disposizioni importanti contenenti norme di diritto. In particolare prevede la possibilità di affidare l'esecuzione penale in via sostitutiva al Paese di origine del condannato anche nei casi in cui quest'ultimo vi si è recato legalmente e non mediante la fuga.

Il decreto federale concernente l'approvazione del Protocollo del 22 novembre 2017 di emendamento del Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento dei condannati sottostà pertanto a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

<sup>16</sup> RS 171.10