

Ufficio federale di giustizia



Bundesamt für Justiz
Office fédéral de la justice
Ufficio federale di giustizia
Uffizi federal da la giustia



**Editore**

Ufficio federale di giustizia
del Dipartimento federale di giustizia e polizia
Bundeshaus West / Taubenstrasse 16 / Bundesrain 20
CH-3003 Berna
Tel: +41 (0)31 322 41 43
Fax: +41 (0)31 322 78 79
e-mail: info@bj.admin.ch
www.bj.admin.ch

Direzione del progetto

Folco Galli, Ufficio federale di giustizia, Berna

Ideazione e redazione

Thomas C. Maurer & Partner, Berna

Composizione e impaginazione

Scarton + Stingelin SGD, Berna-Liebefeld

Copertina

Fontana della Giustizia
(fotografia: Roland Spring)

Fonte delle illustrazioni

Roland Spring, Keystone, Blue Planet,
Archivio Ufficio federale di giustizia,
Amministrazione federale delle dogane AFD

Tiratura

2200 (407.650.i 8.02 2200 78945)

Questo opuscolo è ottenibile anche in francese,
italiano e inglese. L'opuscolo è reperibile presso
l'Ufficio federale di giustizia, fax: 031 322 77 87 o mailto:
info@bj.admin.ch

Berna, agosto 2002

2 Prefazione

4 Conciliare la prassi con la realtà

8 Dietro le quinte della legislazione

**12 Quando i bisogni del più
debole non escludono quelli del più forte**

16 Diritto penale: a che pro?

20 Europeizzazione e globalizzazione

24 Combattere la criminalità al di là delle frontiere

28 Cronistoria

32 Le voci dell'UFG

Prefazione

L'Ufficio federale di giustizia compie cento anni. Tale anniversario sarebbe di per sé un motivo sufficiente per far conoscere al grande pubblico questo ufficio e la sua attività. La pubblicazione del presente opuscolo risponde tuttavia anche a imperativi di trasparenza e informazione. Anche il pubblico, del resto, avverte sempre più il legittimo bisogno di gettare uno sguardo dietro le quinte dell'Amministrazione.

Quando il 1° aprile 1902 i cinque funzionari della Divisione della giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia iniziarono la loro attività, fu finalmente esaudita una richiesta che i vertici del Dipartimento avevano avanzato diversi anni addietro. Essi dovevano infatti far fronte a un'enorme mole di lavoro, stante la quale si rendeva «necessaria l'assunzione di validi collaboratori giuridici», come ebbe occasione di rilevare anche il Consiglio federale nel messaggio del giugno 1901. In questi 100 anni, la Divisione della giustizia si è trasformata nell'Ufficio federale di giustizia (UFG) – denominazione che porta dal 1979 – e, da ufficio di piccole dimensioni qual era, si è tramutata in un'unità amministrativa che vanta circa 300 collaboratori.

Sin dalla sua fondazione, l'UFG è l'autorità specializzata e il centro di prestazioni della Confederazione per le questioni giuridiche. Diversamente da quanto lascia supporre il riferimento alla «giustizia», l'UFG non ha alcun compito giudiziario. Esso è attualmente responsabile di importanti pratiche legislative concernenti il diritto pubblico, amministrativo, privato e penale, fornisce consulenza all'intera l'Amministrazione federale per tutte le pratiche legislative, allestisce perizie e assolve mansioni di vigilanza sui registri di commercio, dello stato civile e fondiario, come pure sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Gestisce poi il casellario giudiziale centrale e ne fornisce estratti alle autorità giudiziarie e ad altre autorità, nonché a privati (ma in tal caso soltanto gli estratti che li concernono direttamente). Sul piano internazionale, l'UFG rappresenta la Svizzera dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e in seno a numerose organizzazioni internazionali; esso è inoltre l'organo competente per i

casi di rapimento internazionale di minori. Nei campi dell'assistenza giudiziaria e dell'extradizione, l'UFG collabora poi con le autorità giudiziarie e inquirenti nazionali ed estere. Esso prepara inoltre progetti di decisione in ordine ai ricorsi amministrativi interposti al Consiglio federale.

Negli ultimi cento anni, il ventaglio e il numero dei compiti dell'UFG hanno registrato un'espansione notevole, mentre sono rimaste pressoché immutate le esigenze nei confronti delle persone chiamate a svolgere tali compiti; il supporto di validi collaboratori giuridici è tuttora necessario e lo sarà anche in futuro. Del resto, anche gli obiettivi che detti collaboratori devono conseguire con la loro attività quotidiana sono rimasti più o meno gli stessi: creare condizioni giuridiche atte a favorire la convivenza sociale e lo sviluppo economico del Paese, preservare e garantire le conoscenze giuridiche in seno all'Amministrazione federale e promuovere la comprensione del diritto (è quanto recita l'art. 6 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia).

La prima sezione dell'opuscolo è dedicata a una tavola rotonda nel corso del quale i quadri dell'UFG si sono chiesti se il nostro Ufficio sia in grado di rispondere a queste elevate aspettative: l'UFG è un pool di giuristi al servizio dell'«azienda Elvezia», è il guardiano della Costituzione o è forse la «coscienza giuridica del Paese»? Si passano quindi in rassegna le attività dell'UFG, concentrandosi su cinque tematiche principali. Si spazia così dall'imprescindibile attività che l'UFG svolge dietro le quinte, in particolare seguendo passo passo il processo legislativo, alla modernizzazione del diritto tutorio e alla lotta alla criminalità internazionale, alla questione del senso e dello scopo del diritto penale, ai diritti dell'uomo e all'integrazione europea, fino alla Divisione dei «Ricorsi al Consiglio federale», un settore dell'Ufficio che, proprio perché senza un futuro, è alle prese con un presente particolarmente concitato. Per mancanza di spazio, dobbiamo limitarci a brevi accenni di altre divisioni, benché rappresentino la spina dorsale logistica della nostra attività (è il caso dei Servizi centrali) o inglobino settori di grande interesse come il Servi-



zio dell'informatica del diritto e del diritto dell'informatica. Per concludere, una cronistoria dell'UFG ripercorre succintamente le pietre miliari nella storia dell'Ufficio.

L'opuscolo si rivolge in primis alle persone che, in veste di «clienti» o di futuri collaboratori, hanno a che fare con il nostro Ufficio, ma è dedicato, last but not least, anche a tutti coloro che vogliono saperne di più su di noi e sulle nostre attività. A tutti voi auguro una lettura appassionante, all'Ufficio altri cent'anni proficui al servizio del cittadino.

Il direttore dell'Ufficio federale di giustizia

Prof. Dr. iur. e lic. oec. Heinrich Koller

Conciliare la prassi con la realtà

I quadri dell'UFG a colloquio

«L'Ufficio federale di giustizia (UFG) svolge una duplice funzione: da un lato, è una sorta di guardiano della Costituzione, dall'altro è un pool di giuristi al servizio dello Stato». La tavola rotonda, organizzata di primo mattino in una sala del Palazzo federale Ovest, si apre all'insegna di questa definizione energica e un po' schematica. Un esordio assai promettente, tanto più che nell'invito inviato ai sette collaboratori che, unitamente al direttore, compongono la Direzione dell'UFG, si chiedeva di rinunciare all'eccessiva cautela e di astenersi da inutili appiattimenti.

Questa duplice funzione genera davvero un «campo magnetico naturale», una sorta di «laboratorio di idee» che alimenta il lavoro quotidiano dei giuristi dell'Ufficio? Ecco il vero punto nodale della discussione. «Sarebbe sbagliato – rileva uno dei partecipanti, impiegando di proposito un concetto che presenta una forte connotazione emotiva – definire l'UFG la «coscienza giuridica» della nazione. Ciò farebbe di noi degli apostoli della morale, il che non corrisponde affatto alla realtà. È vero, però, che non vorrei nemmeno essere un giurista vincolato ad una filosofia aziendale... Credo che in un simile caso non sarei particolarmente produttivo!»

Le prestazioni dell'UFG

Qual è allora il ruolo concreto dell'Ufficio federale di giustizia? Quali sono le prestazioni specifiche e quali i tratti caratteristici che lo distinguono dagli altri uffici federali? I partecipanti sono concordi nell'affermare che, in primo luogo, l'Ufficio federale di giustizia fornisce alla Confederazione delle tecniche di disciplinamento e mette a disposizione, per così dire, un'infrastruttura giuridica. Contrariamente alla maggior parte degli altri uffici federali, l'UFG non focalizza le sue attività in un solo ambito. Contribuisce anche a modellare le basi e le condizioni quadro generali in quasi tutti i settori.

Ingegneria genetica, riforma sanitaria, commercio elettronico, privatizzazione del servizio pubblico, cybercriminalità, liste ospedaliere con

categorie tariffarie, assistenza giudiziaria internazionale: questi sono alcuni temi, tanto complessi quanto controversi, trattati dall'Ufficio. Secondo il parere unanime dei partecipanti, un ufficio come l'UFG, composto essenzialmente da giuristi, non può da solo avere le conoscenze



Philippe Boillat, lic. iur., capo della Divisione degli affari internazionali «L'UFG è il punto di convergenza dei problemi sociali attuali. Questo ci permette di contribuire a forgiare il futuro ordinamento giuridico in settori importanti.»

teoriche sufficienti per risolvere tutti i problemi spinosi in un numero così vasto di settori. «Da soli, i giuristi possono risolvere i problemi solo dal punto di vista giuridico: per tutti gli altri aspetti, devono ricorrere alle conoscenze di specialisti».

Collaborazione interdisciplinare

All'atto pratico, perciò, i problemi sono esaminati da gruppi di esperti interdisciplinari. A seconda della natura del progetto, occorre coinvolgere nella discussione una serie di rappresentanti degli ambienti e delle discipline più diverse. Insieme, elaboreranno il progetto che verrà dapprima presentato al Consiglio federale e in un secondo tempo sottoposto al Parlamento. Il ruolo centrale dei rappresentanti dell'UFG nel-

l'ambito di queste procedure consiste di norma nell'identificare i metodi e le procedure che sono in grado di condurre ad una soluzione consensuale. «È proprio nel caso di temi controversi e delicati che occorre, a maggior ragione, creare i presupposti per giungere ad un compromesso». Si tratta peraltro di uno dei compiti essenziali dell'UFG che, a detta dei partecipanti, rende il lavoro all'interno dell'Ufficio particolarmente interessante, variato ed impegnativo.

In ultima analisi, l'UFG provvede a integrare nel quadro giuridico esistente le proposte di normativa ispirate a prospettive settoriali per lo più molto pronunciate. Il quadro giuridico, per intenderci, è costituito innanzitutto dalla Costituzione federale e dalle leggi che ne derivano, in secondo luogo dalle norme degli accordi e convenzioni internazionali.

Ciò nonostante, anche se l'UFG riveste in una certa misura una funzione di sorveglianza del rispetto del quadro giuridico, i suoi dirigenti non si considerano affatto «esperti» di diritto, in grado di «fare la morale» alla nazione. «Non siamo arbitri e non mostriamo a nessuno il cartoncino rosso. Non abbiamo né le competenze né i mezzi per farlo. Oltre tutto, ciò non sarebbe auspicabile». L'Ufficio, dunque, deve limitarsi a fornire prestazioni di natura giuridica. «Ciò significa tuttavia» – spiegano i partecipanti – «che dobbiamo esprimere le nostre idee e formulare le nostre raccomandazioni nel modo più convincente possibile, anche se non abbiamo la minima garanzia che verranno seguite, anche solo parzialmente».

Il ruolo della politica

Discussione e dibattito sono due concetti continuamente evocati dai partecipanti. Nell'UFG – secondo quanto affermato dai partecipanti – regna la «libera concorrenza» delle opinioni. Il potere e la politica sono tuttavia onnipresenti. Su questo, nessuno si fa illusioni. «Evidentemente, il diritto serve, in un certo senso, gli interessi della politica e vi è il rischio che venga stru-



*Rudolf Wyss, avvocato, capo della
Divisione Assistenza giudiziaria
«Solo il lavoro di gruppo ci permette di
offrire prestazioni veramente elevate!»*

mentalizzato. Tuttavia, rispetto al passato, il mondo politico rispetta meglio le regole del gioco». Ciò è dovuto in modo particolare all'adozione della nuova Costituzione federale, il cui testo è più chiaro e formulato in modo più preciso, e dal diritto internazionale, che assume un'importanza sempre maggiore e tocca un numero sempre più vasto di settori, condizionando considerevolmente il lavoro dell'UFG.

La mediazione: un ulteriore compito dell'UFG

Di norma, i giuristi dell'UFG non difendono una posizione di parte e non lavorano per un solo committente. «I committenti – spiegano i partecipanti – possono essere il Consiglio federale, una commissione parlamentare, il DFGP o un altro dipartimento, un altro ufficio federale e, spesso, lo stesso UFG. Può quindi succedere che i giuristi dell'UFG ricevano da due dipartimenti in disaccordo su una determinata questione l'incarico di chiarire una stessa questione di diritto. Può anche succedere che una commissione parlamentare chieda una perizia in merito ad un problema sul quale il Consiglio federale, in veste di autorità superiore dell'UFG, si è già pronunciato».

Di recente è stato detto in Parlamento che l'autore di una perizia è, innanzitutto, colui che si preoccupa di sapere chi c'è dietro al mandato che si intende affidare. È precisamente quanto vogliono evitare gli specialisti dell'UFG. «È nostro dovere – dichiara uno di essi a nome di tutti

– mantenere una visione globale e obiettiva, senza lasciarci strumentalizzare da certi attori della scena politica con il pretesto che rappresentiamo il diritto».

La concezione del diritto è cambiata

Negli anni scorsi, i giuristi hanno dovuto in un certo senso «scendere dal loro piedistallo». È sempre meno diffusa l'opinione – peraltro errata – secondo cui le ordinanze sono qualcosa di immutabile e addirittura ineluttabile. È ormai lontana l'epoca in cui la discussione politica veniva a volte interrotta prematuramente con pure e semplici sottigliezze giuridiche che permettevano, per così dire, di risolvere i problemi. I partecipanti della tavola rotonda sono concordi. «La riflessione si è estesa e il diritto ha perso fortunatamente un po' della sua falsa autorità».

La nuova concezione del diritto è comunque anche la conseguenza dell'evoluzione della società. Secondo alcuni partecipanti vi sarebbero però alcuni pericoli. «Viviamo in una società pluralista ad oltranza, a volte persino troppo permissiva. Non c'è quindi da stupirsi se le decisioni del Tribunale federale siano recepite solo in parte come determinanti dalle istanze inferiori. Questa situazione è esattamente l'opposto del sistema anglosassone, dove una decisione di principio è osservata in modo molto più rigido». In Svizzera l'interpretazione va molto più lontano e, a lungo andare, può minare l'ordinamento giuridico, dato che il sistema diventa viepiù meno trasparente. «Il cittadino non è più in grado di capire la ragione di determinate interpretazioni. Occorre che il legislatore adotti un atteggiamento più rigoroso in tal senso. Invece di nuove interpretazioni del diritto, occorrono direttive generalmente riconosciute e accettate».

È l'attualità a dettare il ritmo

In che modo le trasformazioni sociali hanno cambiato i compiti e le funzioni in seno all'UFG? Le risposte dei partecipanti evidenziano a più riprese la dimensione sempre più internazionale del lavoro all'UFG. «Oggi più che mai è di fondamentale importanza poter integrare in modo organico l'ordinamento giuridico nazionale e la legislazione interna in un contesto internazionale. Uno dei compiti centrali dell'UFG è di garantire la compatibilità tra il diritto svizzero e il diritto internazionale».



*Monique Jametti Greiner, dr. iur.,
avvocato, capo della Divisione degli affari
internazionali
«Nel campo del diritto internazionale, le
possibilità di influire sul contenuto delle
norme sono estese, sempre che si appro-
fitti di tale opportunità. A mio modo
di vedere, questo è uno degli aspetti più
stimolanti della mia attività».*

Negli ultimi anni, si sono avuti molti cambiamenti in seno all'UFG. L'informatizzazione molto avanzata nel settore giuridico ha dato origine a nuove tecniche operative e a nuove procedure. Inoltre, in un'era improntata alla rapidità, anche nell'UFG molte cose si sono accelerate. I compromessi legislativi, ad esempio, ai quali l'Ufficio contribuisce attivamente, durano sempre meno. Una parte dei partecipanti vede in questo fenomeno la fonte principale delle difficoltà che

l'Ufficio deve affrontare e la sfida più grande. «Spesso dovremmo poter reagire più rapidamente. Nell'ambito dell'applicazione del diritto siamo costretti ogni giorno a prendere rapide decisioni; spesso ci riesce difficile rispettare la nostra tabella di marcia». Il lavoro è spesso condizionato dall'attualità – si pensi agli attentati dell'11 settembre o alla crisi di Swissair. Sul piano internazionale, poi, molto dipende dallo scadenziario delle varie organizzazioni o dei singoli Stati. «In molte organizzazioni internazionali, l'UE è estremamente influente quando si tratta di fissare l'ordine del giorno. In queste condizioni, ci riesce spesso difficile lavorare efficacemente e rispettando le scadenze».

Lavoro di qualità

C'è da chiedersi se, a causa dell'accelerazione in atto nell'intera società, l'UFG non sia sottoposto ad una certa pressione alla produttività, che lo induce a presentare sempre più «perizie compiacenti» in tempi sempre più brevi. I partecipanti concordano nel riconoscere che oggi le esigenze



Luzius Mader, prof., dr. iur., LL. M., capo della Divisione principale del diritto pubblico

«Lavorare per l'UFG è stimolante. La «res publica» mi attira senz'altro più dell'economia privata. E la preferisco del resto alla professione di avvocato».

sono sempre maggiori. «Siamo obbligati ad adottare decisioni sempre più veloci e in tempi sempre più brevi». I partecipanti considerano tuttavia che l'aumento dello stress e i ritmi di lavoro più sostenuti sono un problema che concerne l'intera società e non solo l'UFG. «Rispetto al passato, il nostro ritmo di vita è globalmente più veloce. Solo vent'anni fa, ad esempio, sarebbe stato impensabile che il Consiglio federale approvasse i risultati di una procedura di consultazione in marzo e esigesse il relativo messaggio prima delle vacanze estive. La verità è che c'è più stress, anche se, in alcuni casi, è creato artificialmente e inutilmente.»

Che ripercussioni ha tale fenomeno sulla qualità del lavoro? Su questo punto le opinioni sono abbastanza divergenti. Alcuni ritengono che a volte non è possibile lavorare con la necessaria diligenza. «Per mancanza di tempo, siamo costretti ad adottare decisioni che non sono sufficientemente ponderate». Contro quest'opinione si levano voci contrarie: «Consultando i fascicoli dei nostri predecessori che datano degli anni '60, '70 o '80, troviamo annotazioni del tipo «Così non si può andare avanti», «Scadenze impossibili da rispettare», «Tutto va troppo in fretta» o ancora «Il nostro lavoro non è apprezzato come dovrebbe» e così via. È un tema che non è nuovo. Se le critiche fossero davvero fondate, la situazione sarebbe già da tempo diventata totalmente insostenibile! Una cosa è certa: continuiamo a fornire qualità, anche se, ovviamente, vorremmo - come tutti gli altri Uffici federali - più tempo, più finanze e più personale. Le condizioni materiali sono tali per cui l'UFG può assolvere i propri compiti in modo conveniente».

Impressionante grado di soddisfazione sul lavoro

Ad ogni modo – come evidenziato dalla tavola rotonda – la situazione non è così drammatica da indurre uno o l'altro dei partecipanti a cercare impiego altrove. Tutt'altro! I partecipanti sono unanimi nel tessere le lodi dell'Ufficio per quanto riguarda le condizioni individuali di lavoro.



Urs Bürge, lic. iur., capo della Divisione Servizi centrali

«Frase come «Ciò non è ammissibile dal punto di vista giuridico» facevano parte degli argomenti standard. Oggi, non possiamo più permetterci argomenti simili: dobbiamo proporre soluzioni».

I partecipanti totalizzano un numero impressionante di anni di servizio, e questo senza che si percepisca il benché minimo cinismo o la benché minima rassegnazione. Tutti sembrano motivati e impegnati. «Lavoro all'UFG da trent'anni e non mi sono mai annoiato» afferma uno dei partecipanti. Gli altri annuiscono, concordi. «Dal mio arrivo, ci sono sempre stati nuovi compiti e ho avuto molte opportunità. Raramente ho dovuto svolgere lavori che non mi erano congeniali». Anche quest'affermazione fa l'unanimità. La maggior parte di essi pensa come il collega che ha rifiutato un'offerta di lavoro meglio pagata perché, così dice, solo l'amministrazione federale è in grado di offrire ai giuristi posti così interessanti.

Buone condizioni di lavoro

Ciò che rende il lavoro all'UFG particolarmente interessante è il fatto che l'Ufficio sia il punto di convergenza dei problemi sociali attuali. «Possiamo dar prova d'iniziativa e siamo sempre stimolati intellettualmente» spiega un partecipante, secondo cui è essenziale poter lavorare in un ambiente professionale composto da specialisti altamente qualificati. «In nessun altro organismo vi è una simile concentrazione di know-how giuridico», afferma. Viene inoltre sottolineato che l'Ufficio offre condizioni di lavoro che permettono di conciliare – anche nelle posizioni di

responsabilità – gli impegni professionali con quelli familiari (lavoro a tempo parziale). Altri rilevano che la diversità culturale e linguistica arricchisce il loro lavoro. Infine, il fatto di essere al servizio della collettività, ossia di lavorare al servizio dello Stato e dei cittadini senza dover difendere una posizione di parte, contribuisce a rendere il lavoro interessante. Questo è, a detta di tutti, il vantaggio più rilevante.

Il grado di soddisfazione è a dir poco impressionante. Indubbiamente, è connesso alla stabilità degli impieghi e alla sicurezza che ne deriva, senza dimenticare l'ambiente di lavoro collegiale. Manifestamente possiamo dire che all'UFG «ognuno è al posto giusto».

Lavorare all'UFG: scelta casuale ma duratura

Ciò nonostante, ad eccezione di un solo caso, tutti sono arrivati all'UFG per caso e sono rimasti molto più a lungo di quanto avessero previsto inizialmente. «Lavorare all'UFG era l'opzione più remota a cui avevo pensato», racconta il partecipante romando. «Non riuscivo ad immaginarmi in veste di funzionario, in un'amministrazione «statica» e, per di più, a Berna». «Tuttavia» – aggiunge – «non ho mai rimpianto la



Ruth Reusser, dr. iur., direttrice supplente dell'UFG, capo della Divisione principale del diritto privato
«Lavoro all'UFG da trent'anni e non mi sono ancora annoiata!»

mia scelta, anzi!» «Inizialmente avevo previsto di rimanere all'UFG solo due anni», racconta una collega. «Chi l'avrebbe detto che vi sarei rimasta più di trent'anni? Appartengo alla generazione a cui l'Ufficio ha offerto sempre nuove prospettive e opportunità». Anche l'altra donna che partecipa alla tavola rotonda ammette apertamente che ha avuto difficoltà ad accettare l'idea di lavorare per l'amministrazione federale e che, ancora oggi, le è difficile timbrare ogni mattina. «Devo comunque ammettere che le opportunità che ho avuto all'Ufficio come madre professionalmente attiva sono davvero uniche».

Offrire opportunità alle giovani leve

Un'ultima domanda: secondo voi, che siete giunti all'UFG un po' per caso, cosa deve fare l'Ufficio per attirare le giovani leve? Le risposte non mancano. «All'UFG, possiamo accompagnare i processi dall'inizio fino alla decisione politica e contribuire a modellarli». «In qualità di giurista, si possono davvero cambiare le cose». «Lavoriamo in un ambiente lavorativo altamente professionale». «Un impiego all'UFG permette ai giovani laureati di imparare molto, poiché possono lavorare a contatto con giuristi che hanno un'esperienza pluriennale». «Nell'UFG ci si può creare una rete estesa di conoscenze». «L'ambiente di lavoro è semplicemente fantastico». «L'Ufficio si occupa degli argomenti più svariati». «Si può imparare molto su come funzionano le istituzioni svizzere e vivere profondamente il plurilinguismo». «L'UFG offre condizioni di lavoro di prim'ordine, in particolare alle giovani donne qualificate». «Un impiego all'UFG apre vaste prospettive sul piano nazionale e internazionale».

Gli argomenti a favore non mancano. Ognuno dei partecipanti, almeno così traspare dalla discussione, raccomanda caldamente e con convinzione il «suo» Ufficio. Probabilmente, questo è il miglior elogio e il maggior punto di forza dell'UFG.



Peter Müller, dr. iur., avvocato, capo della Divisione principale del diritto penale e dei ricorsi
«Apprezzo moltissimo di poter lavorare in un contesto professionale composto da specialisti altamente qualificati. In nessun altro organismo vi è una simile concentrazione di know-how giuridico.»

Nota bene

La tavola rotonda è stata organizzata verso la metà di dicembre del 2001. All'Ufficio federale di giustizia, oltre ai sette membri della direzione che hanno partecipato alla tavola rotonda, lavorano attualmente circa 300 persone. L'Ufficio consta di 240 posti a tempo pieno.



Dietro le quinte della legislazione

Ogni anno, il Consiglio federale sottopone al Parlamento una trentina di disegni legislativi e adotta 100–150 ordinanze. Nella maggior parte dei casi, si tratta della revisione di atti legislativi già in vigore. Le due divisioni della legislazione, che fanno parte della Divisione principale del diritto pubblico, collaborano attivamente all'elaborazione di questi testi. Il cosiddetto «accompagnamento legislativo» è un'attività che si estende a vari ambiti. Riflettori puntati su questo lavoro che si svolge essenzialmente dietro le quinte.

In virtù dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) è l'autorità competente e il centro di prestazioni della Confederazione per le questioni giuridiche. Fornisce informazioni giuridiche e elabora perizie all'attenzione dell'Assemblea federale, del Consiglio federale e dell'Amministrazione. Svolge la funzione di servizio giuridico – in particolare in materia di diritto costituzionale – per il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione federale.

L'UFG ha inoltre il compito di controllare tutti i progetti di atti legislativi sotto il profilo della costituzionalità, della legalità, della conformità al diritto nazionale e internazionale vigente, della loro compatibilità con lo stesso e della correttezza materiale. In collaborazione con la Cancelleria federale, esamina l'adeguatezza dei progetti dal punto di vista della tecnica legislativa e della redazione.

Questi compiti sono il fulcro dell'attività delle due divisioni della legislazione.

Zoom sulle due divisioni della legislazione

Le due divisioni della legislazione sono composte non solo da giuristi, ma anche da personale amministrativo, incaricato di fornire loro la necessaria assistenza logistica. Sono una ventina di collaboratrici e collaboratori, generalisti del diritto e specialisti di tecnica legislativa. L'attività legislativa si estende a vari ambiti della nostra vita: assicurazioni sociali, diritto agrario, diritto economico e dell'ambiente. I settori sono ripartiti tra i vari giuristi che, a lungo andare, sviluppano conoscenze specifiche in una materia diventando un po' meno «generalisti». Alla stregua delle altre divisioni, le due divisioni accolgono anche stagisti – giovani laureati in diritto – per periodi di circa sei mesi.

Compiti fondamentali

L'elaborazione di pareri giuridici e il controllo giuridico astratto – a titolo preventivo – dei progetti di atti legislativi sono i due compiti essenziali delle due divisioni della legislazione. I pareri possono riguardare questioni giuridiche importanti o di principio, che sorgono nell'ambito dell'applicazione del diritto o dell'elaborazione di atti legislativi.

Generalmente, i pareri sono elaborati su richiesta e all'attenzione di altri uffici federali o altre divisioni dell'UFG, del Dipartimento federale di giustizia e polizia o di altri dipartimenti, del Consiglio federale, delle commissioni parlamentari o extraparlamentari. Le divisioni della legislazione possono però anche elaborare pareri giuridici su richiesta delle autorità cantonali o di singoli individui per chiarire questioni giuridiche d'interesse generale.

Alcuni esempi

I pareri giuridici elaborati delle divisioni della legislazione riguardano un'ampia gamma di settori: dall'imposizione delle famiglie alla possibilità di sottoporre a referendum le autorizzazioni generali nel campo delle centrali nucleari, dalla questione dell'assoggettamento della Confederazione e del personale federale al regime di assicurazione maternità cantonale, alla competenza per il perseguimento e il giudizio delle infrazioni contro il diritto penale amministrativo, dal finanziamento degli scavi archeologici durante la costruzione delle strade principali all'ammissibilità della pubblicità e dello sponsoring sui siti web della Confederazione o ancora alla portata generale della libertà di contrarre matrimonio sancita dalla Costituzione.



Sette e sette: la nuova formula del governo

La Divisione principale del diritto pubblico collabora, nel quadro dell'accompagnamento legislativo, ai progetti legislativi di altri uffici federali; in alcuni casi assume la responsabilità dei lavori. La Divisione Progetti e metodologia legislativi si occupa innanzitutto dei progetti che riguardano le istituzioni statali; tra i quali vi sono, ad esempio, progetti quali la legge sulla trasparenza, la legge sull'organo di mediazione o la riforma della direzione dello Stato.

Quest'ultimo progetto è un esempio particolarmente interessante dell'attività svolta dalla Divisione. La riforma della direzione dello Stato mira a ristrutturare ed estendere l'attuale governo, formato da sette Consiglieri federali. Il progetto prevede di affiancare al Consiglio federale sette ministri delegati (uno per dipartimento).

Si avrebbe quindi un governo a due cerchi: il primo, più piccolo, formato dai Consiglieri federali; il secondo, allargato, includerebbe anche i ministri delegati. Il progetto prevede che i ministri delegati abbiano una corresponsabilità politica nei rispettivi settori di attività. Le decisioni del governo continuerebbero ad essere di competenza

del Consiglio federale, poiché quest'ultimo assume la responsabilità politica globale. In tal modo sarebbe possibile continuare a garantire il principio della collegialità, che è parte integrante del sistema governativo svizzero. La direzione politica risulterebbe rafforzata e il margine di manovra del governo esteso.

I lavori preliminari per questo progetto legislativo sono stati svolti da un team della Divisione Progetti e metodologia legislativi, che ha formulato le disposizioni legislative e costituzionali e ha elaborato il progetto di messaggio destinato al Consiglio federale. Dopo che il Consiglio federale ha approvato il progetto e lo ha trasmesso al Parlamento, i collaboratori e le collaboratrici responsabili del progetto «accompagnano» il fascicolo nelle sedute delle commissioni parlamentari e delle Camere federali. Prestano consulenza e affiancano il Capo del Dipartimento preparando valutazioni, pareri, prese di posizione e tutti gli altri documenti necessari per la procedura parlamentare.

Controllo giuridico degli atti legislativi

Il controllo giuridico degli atti legislativi concerne sia i progetti di legge sia i progetti di ordinanza del Consiglio federale e dei dipartimenti. Il controllo è effettuato «a monte», ossia, per una legge, prima che il progetto sia trasmesso alle Camere federali e, per un'ordinanza, prima che il progetto sia adottato dal Consiglio federale. Le divisioni della legislazione intervengono nel corso delle due consultazioni interne che precedono la decisione definitiva: la procedura di consultazione degli uffici e la procedura di consultazione dei dipartimenti, in gergo «procedura di corapporto». A volte le divisioni della legislazione prestano consulenza per l'elaborazione di un progetto nel quadro di commissioni peritali o di gruppi di lavoro.

Attività che spazia in diversi settori

Il controllo giuridico degli atti legislativi è un'attività che si estende ad ambiti diversi, volta ad analizzare tutti gli atti elaborati dagli altri uffici federali. Ovviamente, sono sottoposti al controllo anche gli atti legislativi preparati all'interno dell'UFG. Per adempiere i loro compiti in modo ottimale, i giuristi-legisti devono porsi una serie di domande, tra cui:

- L'atto legislativo è conforme al diritto di rango superiore? – Il diritto nazionale deve rispettare il diritto internazionale, la legge deve rispettare la Costituzione, l'ordinanza le leggi.
- L'atto legislativo contiene disposizioni che il diritto di rango superiore vieta di promulgare? In particolare, è compatibile con i diritti fon-

damentali sanciti dalla Costituzione? Rispetta il diritto internazionale?

- Spetta alla Confederazione promulgare l'atto legislativo in questione? – La Confederazione deve infatti osservare la ripartizione delle competenze rispetto ai Cantoni. Spetta all'organo competente agire.
- L'atto legislativo è formalmente corretto?
- L'atto legislativo si integra nella sistematica dei testi normativi esistenti?
- Disciplina questioni importanti senza contenere contraddizioni?
- Ciascuna disposizione prevista dall'atto legislativo è necessaria, ovvero l'atto legislativo comporta disposizioni superflue?
- L'atto legislativo è applicabile nella prassi?
- Le norme sono ordinate in modo sistematico?
- L'atto legislativo usa formulazioni semplici, chiare e comprensibili, adatte ai destinatari?
- I termini sono impiegati in modo uniforme?

Un lavoro di concerto

Per adempiere i loro compiti, i giuristi delle divisioni della legislazione lavorano di concerto. Non lo fanno certo per essere «alla moda», ma piuttosto per impiegare in modo ottimale tutte le competenze, ovunque esse siano. Lavorare di concerto significa in primo luogo lavorare con la rete interna dell'UFG. La Divisione degli affari internazionali esamina la conformità al diritto europeo dei progetti di leggi e ordinanze. La Divisione principale del diritto penale esamina la pertinenza delle disposizioni penali. Infine, la Divisione principale del diritto privato esamina gli aspetti legati al diritto privato. La rete si estende però anche oltre l'UFG. Gli aspetti del diritto internazionale sono esaminati in collaborazione con la Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri, le questioni legate alla tecnica legislativa in collaborazione con il servizio giuridico della Cancelleria federale, in base alle direttive in materia. Il controllo linguistico degli atti legislativi è svolto in collaborazione con i servizi linguistici

della Cancelleria federale, nel quadro della commissione interna di redazione.

Fornitori di servizi o «gendarmi» del diritto?

Le divisioni della legislazione sono ovviamente fornitori di servizi.

Il loro compito è innanzitutto di fornire assistenza agli uffici incaricati dell'elaborazione degli atti legislativi. Grazie alle loro critiche costruttive, i collaboratori delle due divisioni mirano in primo luogo a fare in modo che i loro «clienti» forniscano un «prodotto di qualità» nel rispetto dei principi costituzionali e dei vincoli della tecnica legislativa. Ciò crea a volte delle resistenze. «Due giuristi, tre opinioni» si sente dire spesso. È il caso, a volte, nell'ambito dell'elaborazione di un atto legislativo. Il compito dei giuristi-legisti è di convincere, restando tuttavia aperti agli imperativi degli specialisti incaricati della redazione di un progetto.

Se non si riesce a giungere ad un accordo, il Dipartimento federale di giustizia e polizia può sottoporre le obiezioni giuridiche dell'UFG al Consiglio federale nell'ambito della procedura di corapporto e proporgli le relative modifiche. In questo caso, spetta al Consiglio federale decidere in via definitiva.

Assenza di un controllo giurisdizionale

Il controllo giuridico degli atti legislativi assume particolare importanza, dato che in Svizzera manca un controllo giurisdizionale delle leggi federali. L'estensione delle competenze del Tribunale federale, proposta dal Consiglio federale nell'ambito del progetto di riforma della giustizia, è stata respinta dal Parlamento nel 1999. Il controllo giurisdizionale esiste invece per le ordinanze federali (controllo della costituzionalità e della legalità). Va segnalato peraltro che un'autorità di ricorso conclude raramente che una disposizione contenuta in un'ordinanza è

contraria al diritto di rango superiore. Ciò dimostra – modestia a parte – l'efficacia del controllo preventivo.

Riflessioni di fondo


Oltre ad adempiere i loro compiti essenziali, le divisioni della legislazione si dedicano, nel quadro di seminari interni, a riflessioni di fondo, che concernono una serie di temi: i principi su cui poggiano le attività lucrative dello Stato, la delega legislativa sancita dalla nuova Costituzione federale, la delega di compiti pubblici a privati, la prassi in materia di emolumenti. Queste riflessioni sono fondamentali per garantire la qualità dell'accompagnamento legislativo.

Il filo conduttore

Nel suo libro «De L'esprit des lois» (Lo spirito delle leggi), Montesquieu affermava che le leggi dovevano essere semplici e comprensibili da parte di tutti: «Les lois ne doivent point être subtiles: (...) elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple d'un père de famille».

Nel XXI secolo, il monopolio della ragione non può certo andare unicamente al «padre di famiglia». In alcuni ambiti altamente tecnici, infatti, il concetto di semplicità è molto relativo. Tuttavia, continua ad essere l'ideale verso il quale dobbiamo tendere. È l'ideale che le divisioni della legislazione tengono sempre presente quando adempiono i loro compiti di controllo.





Quando i bisogni del più debole non escludono quelli del più forte

Il diritto privato si preoccupa dell'individuo. Lo accompagna sin dalla nascita e gli garantisce un'identità che potrà conservare e difendere – in particolare un nome e un cognome, come pure informazioni sulle proprie origini. Il diritto privato disciplina inoltre i rapporti tra i singoli individui, dalla costituzione di una famiglia (è il caso del matrimonio) alle operazioni più comuni (come l'acquisto in un negozio). Esso disciplina e tutela poi il concetto di proprietà, gli scambi di prestazioni e i rapporti contrattuali che possono nascere nei settori più diversi delle attività umane (affitto di un appartamento, rapporti di lavoro, visita medica). Al momento del decesso di una persona, il diritto privato determina infine a chi viene devoluto il suo patrimonio.

«Sono un uomo e non ritengo nulla di umano estraneo a me». Questa celebre frase di Terenzio è un ottimo spunto per presentare la Divisione principale del diritto privato e i suoi vari compiti.

Se da un lato il diritto pubblico difende gli interessi della collettività, dall'altro si occupa innanzitutto dell'individuo e delle sue esigenze, cercando di trovare un certo equilibrio non tanto tra l'uomo e la società, quanto piuttosto nei rapporti tra gli individui che la compongono, compresi quelli più consueti, in quanto proprio tali rapporti costituiscono in definitiva il fondamento della nostra società.

Libertà e autodeterminazione: due valori centrali

Il diritto privato tenta inoltre di creare strutture e di tenere conto delle esigenze dei più deboli. Offre protezione a ogni singolo individuo, fornendo gli strumenti adeguati per permettere a ciascuno di svilupparsi senza sacrificare gli interessi altrui. In definitiva, il diritto privato ama la libertà e preferisce che i soggetti si autodeterminino senza il suo intervento. Promuove la libertà in quanto fattore di progresso personale, sociale ed economico e interviene in modo limitativo solo per garantire una certa equità e preservare la fiducia senza la quale è impensabile che gli individui possano instaurare buoni rapporti tra loro.

Questi valori e la ricerca di un equilibrio sono percettibili sia nella legislazione, sia nella sua applicazione, e costituiscono del resto il filo conduttore delle diversificate attività della Divisione principale del diritto privato. Nei paragrafi successivi trovate due esempi concreti di progetti di revisione legislativa che illustrano in modo ottimale i compiti variegati della Divisione.

Il diritto tutorio e la sua evoluzione

Per sostenere una persona che incontra difficoltà nel gestire la vita quotidiana – sia a causa di una menomazione mentale o di una forma di dipendenza, sia, più semplicemente, a causa della perdita progressiva delle proprie facoltà fisiche o mentali – si rende necessario l'intervento di una terza persona. Spesso è la famiglia ad assumersi tale compito, ma anche i servizi di volontariato sociale possono fornire un valido aiuto. Quando ciò non è possibile o l'aiuto prestato si rivela insufficiente, il diritto tutorio provvede a fornire alla persona bisognosa l'assistenza e la rappresentanza necessarie allo svolgimento dei negozi giuridici.

Il diritto vigente abilita l'autorità competente ad adottare tre misure: la curatela, la nomina di un assistente e la tutela. Ciascuno di tali provvedimenti comprende una serie di compiti definiti dalla legge con precisione. La curatela lascia all'interessato l'esercizio dei diritti civili, l'assistente si occupa unicamente di talune questioni patrimoniali, mentre la tutela comporta la privazione dell'esercizio dei diritti civili.

La persona posta sotto tutela non può più concludere contratti autonomamente, né amministrare il proprio patrimonio, ed è assistita dal tutore anche nelle questioni inerenti alla sfera personale.

Evitare le stigmatizzazioni promuovendo l'autodeterminazione

Il diritto tutorio non è più all'altezza dei bisogni e delle concezioni attuali, in quanto è troppo poco flessibile e stigmatizza in misura eccessiva la persona oggetto di una misura tutoria. La Divisione del diritto privato sta pertanto lavorando a una revisione totale di tale diritto. Le nuove norme sulla protezione degli adulti non contemplano più le nozioni di tutore e di tutela, e si limitano unicamente a prevedere varie forme di curatela. Spetterà poi all'autorità competente determinare, in funzione del bisogno di protezione dell'in-



www.zefix.admin.ch: libero accesso ai registri

La Divisione principale del diritto privato si occupa della tenuta di tre importanti registri: il registro di stato civile, che raccoglie i dati delle persone fisiche (per opposizione alle persone giuridiche quali, ad esempio, le società di capitali), il registro fondiario, nel quale sono registrate le proprietà e gli altri diritti sugli immobili e il registro di commercio, che indica la forma commerciale delle imprese.

I tre registri sono al servizio del pubblico. Sono lo strumento ideale per chi desideri acquisire informazioni negli ambiti summenzionati. I tre registri sono retti dal diritto federale, ma sono organizzati in modo più o meno decentrato dai Cantoni. La Confederazione assolve inoltre compiti di vigilanza.

Ogni Cantone deve quindi tenere un registro di commercio unico per l'intero territorio cantonale o tenere un registro per ogni circondario. La verifica dell'esistenza di una società o la ricerca di informazioni sull'assetto di una società si trasformava in passato in una corsa ad ostacoli, dove occorreva innanzitutto scoprire a quale Cantone e a quale ufficio rivolgersi. Grazie all'informatizzazione, l'Ufficio federale del regi-

stro di commercio ha allestito, in collaborazione con i registri cantonali, un portale unico (Zefix) che permette di accedere via Internet a quasi tutti i registri di commercio svizzeri.

Attualmente, si possono ottenere in pochi minuti informazioni utili, come ad esempio verificare l'esistenza di una società, verificarne le caratteristiche generali e, soprattutto, sapere a chi rivolgersi per ottenere maggiori informazioni. Il portale Zefix (www.zefix.admin.ch) registra ogni giorno più di 10'000 visitatori che desiderano consultare i dati del registro di commercio. In modo semplice, gratuito e quasi istantaneo, i singoli e le imprese possono farsi una prima impressione della serietà di un eventuale partner.

La Divisione principale del diritto privato si occupa attualmente anche di progetti informativi complessi e onerosi concernenti lo stato civile (Infostar) o il registro fondiario (eGRIS). Più in particolare, Infostar consiste nell'informatizzazione del registro dello stato civile e prevede che la Confederazione gestisca una banca dati centrale a favore dei Cantoni.

teressato, quali compiti sarà chiamato ad assolvere il curatore nel caso concreto. L'adozione di provvedimenti su misura permetterà di limitare il diritto di autodeterminazione dell'interessato solo dove è realmente necessario. Ci si propone inoltre di introdurre la nozione di mandato preventivo, con il quale chiunque abbia l'esercizio dei diritti civili può designare liberamente la persona incaricata di tutelare e rappresentare i suoi interessi nel caso in cui dovesse perdere la capacità di discernimento. Con una dichiarazione apposita, l'interessato avrà inoltre la possibilità di indicare gli interventi medici cui desidera o non intende sottoporsi se, al momento di procedere a detti interventi, non dovesse essere in grado di esprimere la propria volontà.

La sagl e le nuove esigenze dell'economia

Il diritto privato disciplina anche le forme che può assumere una società, cercando di tenere conto tanto delle esigenze delle multinazionali, quanto di quelle delle piccole imprese, offrendo un quadro giuridico equilibrato e propizio all'attività economica. Le imprese devono poter disporre di una veste giuridica moderna e confacente ai loro bisogni, ma devono anche poter operare ristrutturazioni o fusioni.

La Divisione principale del diritto privato e l'Ufficio federale del registro di commercio sono attualmente alle prese con numerosi progetti legislativi miranti a rendere l'ordinamento giuridico più consoni alla realtà economica.

Una forma giuridica affidabile e attraente

Le varie forme giuridiche previste dal Codice delle obbligazioni rispondono alle esigenze più diverse. La società anonima (SA) è di norma la forma più adatta per chi desideri svolgere attività su larga scala. Alle aziende di piccole dimensioni conviene invece avvalersi di altre forme, ad esempio la società a garanzia limitata (sagl), la società in nome collettivo o l'impresa individuale.

Le vigenti norme applicabili alla sagl palesano tuttavia diverse lacune. Per fare della sagl una forma societaria affidabile e appetibile agli occhi delle piccole imprese, s'impone dunque una revisione. L'obiettivo della revisione resta quello di venire incontro alle esigenze delle aziende i cui soci sono uniti da stretti legami personali e la cui attività, ancorché necessiti di un capitale modesto, richiede la costituzione di una persona giuridica.

Norme per una nuova sagl

Non c'è dubbio che, grazie alla sua modernizzazione, la sagl sarà capace di rappresentare una soluzione vantaggiosa per la realizzazione di simili progetti. La revisione legislativa in corso garantisce che la creazione della sagl continuerà ad essere semplice e poco onerosa. Inoltre, verranno soppressi gli inconvenienti del diritto vigente: il nuovo ordinamento elimina infatti i problemi attuali relativi alla responsabilità dei soci, agevola il trasferimento di quote, tutela in modo più efficace i soci minoritari e disciplina in modo più preciso il recesso dalla società. Grazie a questi vantaggi, la Sagl, a lungo poco diffusa, potrà costituire uno strumento prezioso per tutti coloro che intendono creare un'azienda con simili caratteristiche.

Specchio delle attività quotidiane

Questi due esempi offrono soltanto uno spaccato parziale delle attività svolte dalla Divisione principale del diritto privato. Non vi è infatti lo spazio per approfondire in questa sede numerosi temi concernenti l'individuo come tale, quali ad esempio la normativa relativa all'ingegneria genetica, le norme sanitarie e quelle sui diritti del paziente, lo stato civile, il diritto in materia di locazione, le disposizioni sul credito al consumo e altri aspetti del diritto commerciale. Degne di menzione sono inoltre, in quanto di particolare attualità, le norme sulla firma elettronica e la legge sulla fusione di aziende.

Il diritto privato concerne ciascuno di noi e incide sulla nostra esistenza quotidiana più di quanto non ci rendiamo conto. Il suo contenuto rispecchia fedelmente le questioni che toccano da vicino l'individuo e i suoi rapporti con gli altri. Se ciascun individuo può disporre di un quadro giuridico soddisfacente, ciò torna a vantaggio dell'intera collettività. Questa è del resto l'idea che guida l'intera attività della Divisione principale del diritto privato.





Diritto penale: a che pro?

Il senso e lo scopo della pena sono sempre state questioni che hanno interessato gli uomini. Attualmente, vi è un largo consenso nell'affermare che il diritto penale è un fattore regolatore indispensabile alla società. Spetta alla Divisione principale del diritto penale e dei ricorsi elaborare la legislazione nell'ambito del diritto penale e della procedura penale. La Divisione opera affinché il diritto penale sia applicato con misura e affinché le nuove norme penali siano formulate in modo preciso e comprensibile. Sviluppa lo strumentario delle sanzioni penali e si occupa attualmente dell'unificazione della procedura penale, che permetterà di lottare più efficacemente contro la criminalità, garantendo nel contempo il trattamento equo degli imputati. Da ultimo, la Divisione sostiene i Cantoni nell'applicare pene e misure penali rispettose della dignità umana.

Trent'anni fa, la pubblicazione del libro dal titolo «Plädoyer für die Abschaffung des Strafrechts» («Apologia dell'abolizione del diritto penale») fu all'origine di un acceso dibattito. Per quanto potesse sembrare insolita, la tesi sostenuta nel libro – secondo cui la società poteva fare a meno del diritto penale – suscitò vivo interesse. Oggi, uno Stato senza diritto penale è del tutto impensabile, tanto più che l'appello all'estensione e all'inasprimento delle norme penali si fa sempre più forte nella vita di tutti i giorni, nei mass media e soprattutto negli ambienti politici.

Il diritto penale e la procedura penale a stretto contatto con l'attualità

In realtà, da più di vent'anni il diritto penale assomiglia ad un enorme cantiere, in cui le norme sono costantemente sviluppate e sottoposte a revisione. Le trasformazioni in atto nella società implicano anche il cambiamento della natura dei reati. Con l'apparizione di nuove forme di criminalità, il diritto penale deve affrontare nuove sfide. Oggi, quindi, troviamo in primo piano la lotta alla criminalità organizzata, al riciclaggio di denaro, alla corruzione, alla cybercriminalità, alla tratta di esseri umani, al terrorismo internazionale e alle sue forme di finanziamento. Al diritto penale spetta tuttavia anche definire regole vincolanti per questioni fondamentali quali l'interruzione della gravidanza o l'eutanasia. Nell'ambito della procedura penale e dell'assistenza giudiziaria, il legislatore è confrontato a questioni quali la sorveglianza telefonica, le inchieste mascherate, l'analisi del DNA e la collaborazione con la Corte penale internazionale.

Il diritto penale è onnipresente

Sorge quindi la domanda: perché si ricorre sistematicamente al diritto penale? La risposta è semplice: il diritto penale è un fattore regolatore indispensabile al buon funzionamento della società. Tutela i valori fondamentali della vita comunitaria e funge da orientamento alla comunità. Stabilisce cosa è permesso e cosa è vietato e traccia la linea di demarcazione tra il bene e il male. Quale espressione del sistema morale di una società, proscrive gli individui che contravengono alle sue regole. E spetta ancora al diritto penale definire la colpa che l'autore dell'infrazione deve espiare.

Le pene detentive e le altre sanzioni previste dal diritto penale impongono all'autore del reato drastiche limitazioni. Si può quindi affermare che il diritto penale ha un effetto preventivo e contribuisce ad impedire che vengano commesse ulteriori infrazioni. Il casellario giudiziale permette inoltre di conservare una traccia delle infrazioni commesse. In tal modo, il diritto penale crea anche maggiore sicurezza per la società.

Il diritto penale è in grado d'imporsi grazie ad un potente apparato: migliaia di poliziotti, ma anche un gran numero di procuratori, giudici istruttori, giudici, funzionari e assistenti sociali al servizio penale. Ed è proprio questo «braccio» a fare del diritto penale un fattore regolatore.

Il diritto penale non è una panacea

Il diritto penale tuttavia non è la panacea che può risolvere tutti i problemi sociali. Nella nostra complessa società – dove la tecnica domina ormai molti aspetti della vita – e nel contesto di crescente interdipendenza mondiale, è spesso difficile distinguere il bene dal male e ciò che è permesso da ciò che non lo è. Le sanzioni comparativamente semplici del diritto penale, che intervengono a seguito di un reato, non permettono di guidare e orientare i processi sociali in modo così particolareggiato come invece fanno



Ricorsi al consiglio federale

La Divisione dei ricorsi al Consiglio federale, integrata nell'Ufficio federale di giustizia dal 1974, ha il compito di istruire i ricorsi interposti dinanzi al Consiglio federale e di preparare i progetti di decisione all'attenzione di quest'ultimo. Dal 1996, più dei due terzi della sua attività sono consacrati ai ricorsi connessi all'applicazione della nuova legge sull'assicurazione malattia obbligatoria (LAMal). Il numero di ricorsi, che all'inizio degli anni Novanta era in media di 5 all'anno, è letteralmente esploso negli anni 1996, 1997 e 1998, passando a 100–120 ricorsi all'anno. Da allora, si è stabilizzato, ma resta comunque soggetto a variazioni tanto più sensibili, in quanto la LAMal e le decisioni basate su di essa sono tuttora oggetto di ampie e svariate critiche.

Dal 1996 alla fine del 2001, la Divisione aveva registrato 482 ricorsi e ne aveva evasi 429. Per 346 di essi, aveva proposto delle decisioni che erano state poi adottate dal Consiglio federale.

Poco più della metà delle decisioni riguardava la pianificazione ospedaliera cantonale, il resto le tariffe concordate o imposte dai cantoni. Al primo posto figuravano le tariffe ospedaliere, seguite dalle tariffe ambulatoriali (medici, fisioterapisti, chiropratici, levatrici, cure domiciliari e case di cura).

La funzione di autorità di ricorso svolta dal Consiglio federale è tuttavia destinata a scomparire. L'abrogazione del ricorso al Consiglio federale in numerosi ambiti, che figura tra gli obiettivi fondamentali della riforma giudiziaria, tiene conto della garanzia generale della via giudiziaria, secondo cui, per principio, ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria. La maggior parte dei ricorsi presentati finora al Consiglio federale sarà attribuita al Tribunale amministrativo federale, le cui decisioni saranno definitive o impugnabili mediante ricorso al Tribunale federale.

gli strumenti del diritto amministrativo (sovvenzioni o misure di sorveglianza). Sebbene, di primo acchito, le capacità dell'apparato di perseguimento penale siano impressionanti, restano tuttavia limitate in termini qualitativi e quantitativi e non possono essere estese a piacimento. Questo perché una società orientata alla libertà e alla dignità dell'uomo deve utilizzare con moderazione i mezzi coercitivi incisivi propri del diritto penale.

Differenziazione e internazionalizzazione

Il diritto penale è in continuo sviluppo. Ad esempio, nel quadro della revisione della Parte generale del Codice penale, la gamma delle sanzioni è stata estesa e perfezionata. Le corte pene detentive senza condizionale saranno ampiamente sostituite da pene pecuniarie differenziate, adattate ai casi concreti, e da lavori di pubblica utilità. D'altro canto, l'internamento di criminali pericolosi è oggetto di una nuova regolamentazione. Si aumentano così le probabilità di infliggere all'autore di un reato una sanzione effettivamente adattata al suo caso. Inoltre, lo si proteggerà da un'eventuale recidiva, accrescendo nel contempo la sicurezza della società.

Negli ultimi anni, si è rafforzata la tendenza a combattere su scala internazionale le gravi forme di criminalità e la criminalità transfrontaliera. Il diritto e la giustizia penale non sono più considerati questioni che ogni Stato deve gestire singolarmente. Si è sempre più convinti, infatti, che il perseguimento dei reati più gravi perpetrati contro gli esseri umani – in particolare il genocidio e i crimini contro l'umanità – rientra nei compiti propri all'intera comunità di diritto internazionale. Per questo motivo, è stata creata una Corte penale internazionale permanente e le fattispecie di reato sono definite con maggiore precisione nei trattati internazionali. In questo campo, la Svizzera deve concretizzare gli impegni assunti a livello internazionale e disciplinare la sua collaborazione con la nuova Corte penale internazionale.

Un'altra tendenza del diritto penale è di definire nuove responsabilità penali. Accade sempre più di frequente che, in un ordinamento socio-economico fortemente differenziato e organizzato internazionalmente, i reati non possano più essere imputati a singole persone. Esse sono responsabili – come minuscole componenti di complessi ingranaggi – solo di una piccola parte del reato e non «traggono beneficio» dall'infrazione commessa. Per questo motivo, il diritto penale non si concentra più unicamente sulle persone fisiche, ma prende di mira anche le persone giuridiche, ossia, principalmente, le imprese.

Il processo penale e l'esecuzione della pena sono la concretizzazione del diritto penale

Attualmente, l'applicazione del diritto penale è di esclusiva competenza dello Stato. Spetta alle autorità provare che una persona si è resa colpevole di un atto punibile e infliggere una pena all'autore di tale atto. Le modalità del procedimento sono disciplinate dalle norme di procedura penale.

Presentemente, in Svizzera, la procedura penale è disciplinata prevalentemente dalle pertinenti leggi cantonali. Per poter applicare il diritto penale materiale in modo più veloce, più uniforme e più efficace, si sta attualmente elaborando un Codice di procedura penale svizzero, che definirà con quali metodi sarà possibile scoprire un'infrazione, creerà meccanismi di controllo per tutelare il più possibile i diritti fondamentali e la dignità degli autori di reati e garantirà agli imputati la possibilità di difendersi. Parallelamente, si sta rafforzando l'organizzazione giudiziaria in materia penale. Poiché, da poco, il perseguimento della criminalità organizzata e, in parte, della criminalità economica è di competenza della Confederazione, occorre creare un Tribunale penale federale di prima istanza.

Dopo che una sentenza è stata pronunciata, occorre eseguire la pena inflitta. In Svizzera, l'esecuzione delle pene è di competenza cantonale. La Confederazione definisce tuttavia il quadro generale; garantisce il sostegno finanziario per la costruzione di penitenziari e per la gestione di case d'educazione per giovani delinquenti.

Compiti della Divisione principale del diritto penale

La Divisione principale del diritto penale è il punto d'intersezione tra la scienza e la politica. Ha il compito di elaborare proposte di sviluppo del diritto penale e della procedura penale da sottoporre al Consiglio federale e al Parlamento. Intende mostrare cosa può compiere o meno il diritto penale, cerca di determinare se una norma penale esplicherà effettivamente l'effetto dissuasivo auspicato o se, al contrario, produrrà effetti perversi indesiderati. Definisce nuove fattispecie per garantire che gli atti ritenuti indesiderabili dalla società possano essere repressi. A livello internazionale, partecipa all'elaborazione di testi che riguardano il diritto penale e cerca di integrarvi il sistema di valori svizzero. Nel quadro di progetti pilota sperimenta nuove forme di sanzione e d'esecuzione, come ad esempio il cosiddetto «Electronic Monitoring». Sovvenziona la costruzione e l'esercizio di stabilimenti carcerari cantonali e di case di rieducazione, allo scopo di imporre standard che permettano di perseguire gli obiettivi rispettando la dignità umana, come richiesto dai trattati internazionali. Da ultimo, gestisce il casellario giudiziale svizzero.

La Divisione principale del diritto penale intende creare i presupposti affinché lo Stato possa reagire rapidamente e energicamente agli atti che la società non tollera, utilizzando gli strumenti del diritto penale. Si adopera affinché il diritto penale venga applicato con moderazione e avvedutezza, garantendo ad ogni imputato un procedimento equo.



Europeizzazione e globalizzazione

La globalizzazione, unitamente alle poliedriche relazioni e attività internazionali, hanno fatto sì che la mole e l'importanza del diritto internazionale siano enormemente aumentate negli ultimi anni. La moltiplicazione delle basi giuridiche, spesso complesse e riguardanti i temi più diversi, avviene innanzitutto nel quadro delle iniziative e delle organizzazioni internazionali ed europee. Su scala mondiale primeggiano le Nazioni Unite (ONU) con le loro numerose istituzioni specializzate e d'assistenza.

Dopo aver ultimato il perfezionamento del mercato interno e dell'unione monetaria, l'Europa dispone ora di un proprio spazio giuridico. Il voluminoso diritto dell'Unione Europea (UE) e della Comunità Europea (CE) è vincolante per tutti gli Stati limitrofi della Svizzera, la quale ha un interesse vitale, per motivi di praticabilità e di certezza del diritto, ad armonizzare il proprio sistema giuridico interno per quanto possibile con tali norme. In tale contesto riveste particolare importanza la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), elaborata e sviluppata nel quadro del Consiglio d'Europa. Al sistema giuridico europeo sono riconducibili moltissimi progetti di armonizzazione e integrazione concernenti tutti gli ambiti del diritto privato, penale e amministrativo. Tali progetti sono divenuti, sia qualitativamente, sia quantitativamente, un ambito sempre più importante dei compiti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG).

Salvaguardia degli interessi

La Svizzera non vuole e non può sottrarsi a questa evoluzione giuridica, non da ultimo poiché, in virtù dei suoi stretti legami con l'economia internazionale, un disciplinamento razionale degli scambi e dei traffici internazionali costituisce uno degli interessi vitali del nostro Paese. Per garantire l'acquisizione delle relative conoscenze e l'allestimento dei necessari contatti sul piano nazionale e internazionale, dal 1989 esiste nell'UFG una Divisione degli affari internazionali suddivisa in cinque sezioni: diritti dell'uomo e Consiglio d'Europa, diritto comunitario (UE/CE), diritto privato internazionale, protezione internazionale dei minori e assistenza agli Svizzeri all'estero. A queste sezioni sono aggregate le rappresentanze svizzere presso la Corte dei diritti dell'uomo e la Commissione dell'ONU contro la tortura (CAT).

Esame della conciliabilità

I compiti della divisione, negli ultimi anni divenuti più ampi e impegnativi in seguito all'evoluzione dei rapporti internazionali e di diritto comparato, inglobano in particolare l'esame della conciliabilità tra i disegni di leggi e di ordinanze del Consiglio federale e il diritto internazionale, in primo luogo il diritto europeo. È in tal senso emblematico il disegno del Consiglio federale concernente la nuova legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili. Tale legge illustra in primis le raccomandazioni e i programmi dell'ONU nonché i divieti di discriminazione, vincolanti per la Svizzera, dettati dai patti dell'ONU sui diritti dell'uomo e dalla convenzione sui diritti del fanciullo.

Esempio di divieto di discriminazione

Nella parte riguardante il diritto europeo sono esposti, con riferimento al Consiglio d'Europa, in particolare i diritti della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La situazione all'interno dell'UE è esaminata e confrontata con il disegno del Consiglio federale. Si constata dunque che il disegno in questione è ampiamente in sintonia con il divieto di discriminazione di cui all'articolo 13 del Trattato CE nonché con il contenuto e il campo d'applicazione della direttiva 2000/78/CE che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.



Protezione dei minorenni e aiuto agli Svizzeri all'estero

La Divisione degli affari internazionali ospita l'autorità centrale che tratta i rapimenti internazionali di fanciulli. Annualmente vengono trattate tra le 100 e le 150 richieste concernenti fanciulli condotti da uno dei genitori dall'estero in Svizzera o viceversa oppure trattenuti in Svizzera o all'estero. L'autorità centrale funge da centro informativo e di contatto per tali casi, adoperandosi inoltre per trovare una soluzione amichevole tra i genitori. Se il tentativo di conciliazione fallisce, il caso è deferito a un tribunale. Con l'entrata in vigore della Convenzione dell'Aia sull'adozione, la Divisione sarà inoltre

chiamata a svolgere un ruolo più significativo in materia di adozioni internazionali.

In collaborazione con le rappresentanze svizzere all'estero, la Divisione degli affari internazionali presta assistenza agli svizzeri all'estero che si trovano nel bisogno e in determinati casi ne agevola il rimpatrio. La Divisione si occupa anche dei turisti svizzeri all'estero che versano in difficoltà finanziarie. Annualmente s'impiegano in tali aiuti circa 7 milioni di franchi. In generale l'aiuto è assegnato a titolo di prestito; di norma, il beneficiario deve quindi restituire l'importo ricevuto.

Trattative in seno a organizzazioni internazionali

Un ulteriore cardine del lavoro consiste nella cooperazione alle trattative che si svolgono in seno a organizzazioni internazionali, in particolare al Consiglio d'Europa, alla Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e alla Commissione dell'ONU per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL). L'adesione della Svizzera all'ONU, nel 2002, comporterà in generale un aumento dei relativi compiti di preparazione e di negoziazione nell'ambito dell'ONU.

Perseguire il parallelismo

La verifica dell'eurocompatibilità del diritto svizzero, compito questo sempre più importante, poggia unicamente su un decreto elaborato dal Consiglio federale il 18 maggio 1988 su richiesta del Consiglio nazionale. Secondo tale decreto, si tratta di coniugare al massimo le nostre prescrizioni legali con quelle dei nostri interlocutori europei negli ambiti aventi rilevanza internazionale (e soltanto in quelli). All'atto pratico, si persegue un certo parallelismo con la legislazione europea. Ciò non si traduce tuttavia

in un adeguamento automatico, bensì nell'esecuzione autonoma, ponderata con cura caso per caso.

Esecuzione autonoma

L'adeguamento va effettuato nel rispetto dell'ordinamento federalista e della democrazia diretta, il che lascia quindi spazio a deroghe o applicazioni parziali. Nell'interesse della Svizzera, occorre però evitare che, involontariamente e senza necessità alcuna, abbiano a sorgere disparità giuridiche che ostacolano sul piano europeo il riconoscimento reciproco delle norme legali a cui si mira, come d'altronde specificato nel decreto del Consiglio federale. L'obiettivo del parallelismo tra ordinamento giuridico svizzero ed europeo è menzionato sia nei capitoli dei messaggi alle Camere federali dedicati al diritto europeo, sia nelle proposte riguardanti le ordinanze con effetto transfrontaliero. Dopo l'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, degli accordi settoriali tra la CE e la Svizzera, occorrerà continuare a perseguire il parallelismo nei numerosi ambiti che non sono disciplinati dagli accordi.

Dall'esecuzione autonoma all'obbligo giuridico

Nei campi già formalmente disciplinati si verificherà per contro un vero e proprio cambiamento di paradigma. Tutte le autorità e i tribunali a livello federale, cantonale e persino comunale saranno tenuti non solo a rispettare tali accordi, ma, conformemente alla prassi del Tribunale federale in materia di trattati internazionali, anche a riconoscerne la preminenza. Il cambiamento di paradigma summenzionato interesserà, parzialmente o totalmente, ambiti d'importanza vitale come la libertà di circolazione delle merci, delle persone e in materia di trasporto aereo, il commercio di prodotti agricoli, il riconoscimento reciproco delle valutazioni di conformità, gli appalti pubblici e la ricerca.

Disciplinamento di nuovi campi

Si stanno qui muovendo i primi passi. I nuovi negoziati tra Svizzera e UE attualmente in corso, i cosiddetti «Bilaterali bis», inglobano nuovi settori. La divisione degli affari internazionali dell'UFG è molto sollecitata su temi come la lotta contro la frode, i prodotti agricoli trasformati, l'ambiente, la statistica, la tassazione dei redditi da risparmio, i servizi, la formazione professionale, la gioventù, i media, le pensioni, la collaborazione in ambito giudiziario e di polizia (trattato di Schengen), quella in materia d'asilo (Convenzione di Dublino), ecc.

Meriti del Consiglio d'Europa

La collaborazione internazionale nel campo del diritto e l'importanza del diritto internazionale per la Svizzera non costituiscono una novità. Un esempio particolarmente significativo in tal senso è dato dal Consiglio d'Europa, la più antica organizzazione interstatale europea. L'atto costitutivo approvato il 5 maggio 1949 recita che «il rassodamento della pace nella giustizia e nella

cooperazione internazionale è d'interesse vitale alla difesa della società umana e della civiltà». Uno dei mezzi con cui il Consiglio d'Europa si prefigge di raggiungere l'obiettivo di un più stretto legame tra gli Stati membri è proprio quello della tutela e del perfezionamento dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

Il 4 novembre 1950 è stata aperta alla firma la Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Il successo enorme di tale convenzione poggia sul meccanismo di controllo collettivo da essa introdotto, meccanismo unico al mondo. Infatti, per la prima volta il diritto internazionale consentiva ai cittadini di far valere i propri diritti fondamentali davanti a un tribunale internazionale aprendo un procedimento contro uno Stato, anche il proprio. Le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo sono vincolanti per gli Stati membri. Grazie alla giurisprudenza della Corte, nel campo dei diritti fondamentali è sorto un sistema giuridico europeo che influisce sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri. La Convenzione ha assunto importanza determinante nella giurisprudenza europea, talché è stata definita a ragione uno strumento costituzionale europeo.

Principio di sussidiarietà

Il sistema di controllo istituito dalla Convenzione si basa sul principio della sussidiarietà: l'obbligo di tutelare i diritti fondamentali spetta innanzitutto alle autorità e ai tribunali nazionali. A questo livello può – e deve – essere prevenuta o riparata una violazione di tali diritti.

Un corollario del principio della sussidiarietà è la regola secondo cui occorre dapprima esaurire le istanze nazionali: la Corte europea dei diritti dell'uomo può essere adita soltanto se il ricorrente ha esaurito tutti i rimedi giuridici previsti

dal diritto interno. Nel caso di procedimenti promossi contro la Svizzera, il Consiglio federale risponde di eventuali violazioni della Convenzione dinanzi alla Corte. Esso si assume tale responsabilità non soltanto per gli atti di cui è direttamente responsabile, ma anche per tutti gli atti giuridici compiuti da altri organismi statali al livello federale, cantonale e comunale. Dinanzi alla Corte, il Governo è rappresentato dalla Divisione degli affari internazionali dell'UFG.

Responsabilità della Confederazione

Le autorità competenti per l'applicazione del diritto sono conscie della stretta correlazione esistente tra la responsabilità dello Stato sul piano interno e quella internazionale. Se, ad esempio, il direttore di un carcere intercetta la lettera di un avvocato al suo cliente o un giudice rifiuta di nominare un difensore d'ufficio nell'ambito di un procedimento penale, tali atti possono essere sottoposti al giudizio di organi giudiziari internazionali. Si può quindi affermare che, in realtà, ogni singolo organismo statale può fondare la responsabilità collettiva e solidale della Svizzera sul piano internazionale. Se viene accertata una violazione della Convenzione, la Corte non deve precisare a quale autorità nazionale è imputabile tale infrazione: essa si limita a esaminare la responsabilità internazionale dello Stato.

La Divisione degli affari internazionali ha inoltre il compito di informare la comunità giuridica nazionale in merito alle sentenze riguardanti la Svizzera emanate a Strasburgo. Essa verifica inoltre tutti i progetti di nuove norme giuridiche. Tale attività preventiva è assai importante al fine di arginare il numero dei ricorsi interposti a Strasburgo contro la Svizzera.





Combattere la criminalità al di là delle frontiere

Nell'era della criminalità transfrontaliera, la collaborazione internazionale è spesso il fattore che determina il successo o il fallimento della lotta alla criminalità. L'assistenza giudiziaria internazionale permette, per così dire, di «oliare gli ingranaggi» del perseguimento penale. Contribuisce ad amministrare la giustizia e a chiudere le breccie attraverso le quali i criminali cercano di passare per mettersi al riparo da qualsiasi tipo di repressione o per nascondere i guadagni illeciti all'estero.

La grande criminalità non è una novità. Anche in passato vi sono state grosse truffe, rapine in serie o appropriazioni indebite su larga scala. Da qualche tempo, però, le autorità incaricate del perseguimento penale sono confrontate a nuove forme di criminalità che si distinguono per il loro carattere transfrontaliero. I criminali sono diventati estremamente mobili e le loro attività travalicano i confini nazionali. Le organizzazioni criminali, che operano secondo una forte ripartizione dei compiti, intrattengono «relazioni d'affari» su scala internazionale. Oltre all'aumento della mobilità, anche i nuovi mezzi tecnici – ad esempio il trasferimento elettronico di valori patrimoniali – hanno contribuito ad internazionalizzare sempre più il fenomeno della criminalità.

Assistenza internazionale

Mentre per i criminali le frontiere sono permeabili, per le autorità incaricate del perseguimento penale si rivelano essere un vero e proprio ostacolo. Spesso, infatti, i mezzi di prova o i sospettati non si trovano nel territorio sottoposto alla giurisdizione penale del rispettivo Paese. Un giudice italiano non può, ad esempio, intimare ad una banca con sede in Svizzera di bloccare i conti di un truffatore e di consegnare i relativi documenti bancari quali mezzi di prova. Inversamente, un giudice svizzero non può procedere personalmente all'arresto di un assassino su territorio italiano. I limiti posti alla sovranità statale escludono il compimento di tali atti d'ufficio in uno Stato straniero.

Grazie all'assistenza giudiziaria internazionale gli Stati possono prestarsi reciproca assistenza nella lotta alla criminalità transfrontaliera. Il giudice che deve svolgere indagini all'estero chiede alle autorità giudiziarie del Paese in questione di eseguirle in sua vece.

Cardini dell'assistenza giudiziaria

L'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale poggia sui seguenti punti:

- estradizione (consegna di una persona ricercata allo Stato richiedente in vista del perseguimento penale o dell'esecuzione di una sanzione);
- assistenza giudiziaria stricto sensu (in particolare l'acquisizione di prove quali documenti bancari e altri documenti, l'audizione dei testimoni, degli imputati e di persone informate sui fatti, le perquisizioni domiciliari e la consegna di beni patrimoniali);
- delega del perseguimento penale e dell'esecuzione delle decisioni penali;
- trasferimento di condannati nel loro Paese d'origine.

La Svizzera è Parte contraente della Convenzione europea di estradizione e della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. Ha inoltre concluso accordi bilaterali con numerosi altri Stati. In virtù della legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale, la Svizzera può cooperare, entro certi limiti, con altri Stati anche senza aver concluso un accordo specifico in materia. L'UFG (Sezione Trattati internazionali) ha il compito di ampliare la rete di accordi conclusi dalla Svizzera nel campo della collaborazione internazionale in materia penale, allo scopo di aumentarne l'efficacia e di colmare le lacune esistenti.

Ripartizione dei valori patrimoniali confiscati (sharing)

Il sequestro e la confisca di fondi di origine criminale è uno degli strumenti più efficaci per lottare contro la criminalità. Spesso, il denaro proveniente da malversazioni o dal traffico di stupefacenti non si trova più nel Paese in cui l'infrazione è stata commessa. Per poter garantire il sequestro a titolo conservativo di valori patrimoniali, occorre la collaborazione di due o più Stati. In tal



Scontare la pena nel proprio Paese

Il 1° marzo 1999, S., giovane cittadino svizzero, è condannato a 20 anni di reclusione dalle autorità di Tonga (Oceania) per traffico di stupefacenti. Dopo la pronuncia della sentenza, comunica ai rappresentanti svizzeri di voler scontare il resto della pena in Svizzera, suo Paese d'origine. La richiesta viene trasmessa all'UFG che però non può accoglierla, visto che non esiste un accordo bilaterale in materia tra la Svizzera e l'Oceania. Si rinuncia a concludere un accordo bilaterale in tal senso, poiché Tonga ha la possibilità di aderire alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento dei condannati. Poco dopo, Tonga ratifica la Convenzione, alla quale hanno aderito una serie di altri Stati extraeuropei. Ciò permette alla Sezione Estradizioni dell'UFG di avviare rapidamente la procedura di trasferimento. Tonga trasmette la sentenza e

comunica la durata della pena già scontata. Dopo che anche il Cantone d'origine di S. accetta il trasferimento e fissa la pena ancora da scontare, S. può essere trasferito in Svizzera.

La Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento dei condannati permette agli stranieri che vengono privati della loro libertà a seguito di un reato di subire la condanna nel loro ambiente sociale d'origine. La Convenzione favorisce il reinserimento sociale dei condannati. Ogni anno, circa una dozzina di cittadini svizzeri, condannati all'estero a pene privative della libertà, sono trasferiti in Svizzera. Inversamente, circa una dozzina di stranieri condannati da un tribunale svizzero sono consegnati al rispettivo Paese d'origine per scontarvi la pena pronunciata.

caso, è possibile ripartire i proventi confiscati tra gli Stati che hanno partecipato alla procedura penale in base al sistema chiamato «sharing». Dagli anni Novanta, la Svizzera ha concluso con gli USA e il Canada numerosi accordi di questo tipo. In virtù dell'avamprogetto di legge federale sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati, spetta all'UFG concludere gli accordi internazionali di ripartizione e decidere la ripartizione interna dei valori patrimoniali confiscati.

Per illustrare meglio l'importanza che l'assistenza reciproca in materia penale assume nella lotta contro la criminalità e per spiegare più chiaramente l'uso dei diversi strumenti d'assistenza giudiziaria, riportiamo qui di seguito due esempi fittizi ispirati a fatti realmente accaduti.

Atto primo: rapina a mano armata

Cinque rapinatori mascherati fanno irruzione nella filiale di una grande banca a Berna. Puntando le armi contro gli impiegati allo sportello, si fanno consegnare più di 10 milioni di franchi. Prendono in ostaggio alcuni impiegati e riescono a fuggire senza essere riconosciuti. La polizia riesce ad arrestare rapidamente due dei rapinatori e alcuni complici in Svizzera. Le tracce degli altri presunti autori portano in Italia, in Canada e in Francia. Su richiesta del giudice istruttore, l'UFG (Sezione Estradizioni) lancia una ricerca internazionale contro i rapinatori latitanti.

Un mese dopo, in Italia, viene arrestato un libanese, sospettato di essere coinvolto nella rapina. L'UFG inoltra alle autorità italiane una domanda d'estradizione. In base agli indizi disponibili – secondo cui i sospetti avrebbero aperto un conto in una banca di Roma – il giudice istruttore trasmette alle autorità italiane, via l'UFG, una domanda di assistenza giudiziaria. Ciò permette al giudice di far sequestrare il pre-

sunto bottino a titolo conservativo, che verrà poi consegnato alle autorità svizzere. Poiché il cittadino libanese non si oppone all'estradizione, le autorità italiane lo possono consegnare rapidamente alle autorità svizzere.

Atto secondo: arresti all'estero

Un altro indiziato, di cittadinanza canadese, è fermato in Canada. Alla stregua di altri Paesi anglosassoni, il Canada prevede l'estradizione di cittadini canadesi, anche se a rigide condizioni e unicamente sulla scorta di solidi mezzi di prova. L'UFG assiste il giudice istruttore in vista della preparazione del fascicolo d'estradizione e dei documenti da allegare alla domanda. Dopo aver preso atto della domanda d'estradizione e delle informazioni accessorie, le autorità canadesi autorizzano l'estradizione dell'indiziato in Svizzera.

Il terzo presunto autore, di cittadinanza francese, viene fermato in Francia. Contrariamente al Canada, però, la Francia, come la Svizzera, non prevede l'estradizione dei propri cittadini. In casi del genere, onde colmare una lacuna nel perseguimento penale, vi è la possibilità di inoltrare una domanda d'assunzione del perseguimento penale. Su richiesta del giudice istruttore, l'UFG inoltra una richiesta in tal senso. Il sospettato dovrà quindi rispondere dei propri atti dinanzi ad un tribunale francese.

Traffico di droga – conto bancario in Svizzera

Il 1° marzo l'UFG riceve dagli USA una richiesta di assistenza giudiziaria. Le autorità americane chiedono alle autorità svizzere di bloccare diversi conti in una grande banca ginevrina, di consegnare i relativi documenti bancari e di interrogare alcuni testimoni. Si tratta di un caso di traffico di stupefacenti e di riciclaggio di denaro per vari milioni di dollari. La Sezione Assistenza giudiziaria internazionale ordina il blocco dei conti in questione e la consegna dei relativi documenti

bancari. A tale scopo, incarica l'Ufficio del giudice istruttore di Ginevra di interrogare i testimoni.

Due mesi dopo, una certa signora M. si presenta alla banca. Munita della necessaria procura, chiede di prelevare da uno dei conti bloccati un importo superiore a 100 milioni di dollari. La banca notifica l'accaduto all'UFG, che informa a sua volta le autorità americane e l'Ufficio del giudice istruttore di Ginevra.

Dopo ulteriori accertamenti, l'Ufficio del giudice istruttore avvia un procedimento penale nei confronti di M., sospettata di traffico di stupefacenti e di riciclaggio di denaro. M. viene arrestata in occasione della successiva visita alla banca. Una settimana dopo, l'UFG riceve una richiesta d'arresto proveniente dagli USA, nella quale si afferma che M. è sospettata di traffico di stupefacenti e di riciclaggio di denaro. L'UFG emana un mandato d'arresto in vista dell'estradizione.

Trasferimento e condanna negli USA

Al termine di un incontro, i rappresentanti degli Stati Uniti, dell'UFG e delle autorità ginevrine giungono alla conclusione che non vi sono sufficienti motivi a favore del proseguimento del procedimento penale in Svizzera. Le autorità ginevrine chiedono perciò all'UFG di delegare il procedimento penale agli Stati Uniti. L'UFG autorizza l'estradizione di M., la consegna alle autorità americane dei proventi di reato e dei mezzi di prova e inoltra una richiesta di assunzione del perseguimento penale. Il 1° novembre, il Tribunale federale respinge il ricorso inoltrato da M. contro tale decisione. Alcuni giorni dopo, la donna viene consegnata alle autorità americane. Il 1° giugno dell'anno seguente, le autorità statunitensi comunicano che M. è stata condannata e che i valori patrimoniali ottenuti dalle attività illecite sono stati confiscati. Propongono alla Svizzera la metà dei valori confiscati quale compensazione per la sua partecipazione al procedimento penale (sharing). Le autorità federali accettano l'offerta e convengono con il Cantone di Ginevra la ripartizione interna.

Procedura più semplice e più rapida

All'inizio degli anni Ottanta, la Svizzera fu uno dei primi Paesi europei a disciplinare in una legge l'assistenza giudiziaria internazionale. Allora, una simile iniziativa non era certo scontata. Vi era infatti il timore che, prendendo come pretesto l'assistenza giudiziaria, i Paesi stranieri potessero scoprire segreti di fabbricazione o segreti commerciali o che l'assistenza giudiziaria – che esigeva la soppressione parziale del segreto bancario – potesse danneggiare la reputazione della piazza finanziaria svizzera.

Per giungere all'adozione della legge sull'assistenza giudiziaria, di per sé una vera e propria impresa, è stato necessario creare un sistema complesso di norme procedurali, che fornisce un'ampia gamma di rimedi giuridici. I dibattiti sui capitali appartenenti a Marcos e altri casi altrettanto clamorosi hanno evidenziato i punti deboli della normativa, che permetteva agli imputati di inoltrare ricorsi allo scopo di ritardare o paralizzare la procedura di assistenza giudiziaria e il procedimento penale avviato all'estero. La revisione della legge, adottata verso la metà degli anni Novanta, mirava a semplificare e ad accelerare la procedura di assistenza giudiziaria, limitando le possibilità di ricorso e restringendo la legittimazione ricorsuale.

Anche in futuro la Svizzera dovrà affrontare nuove sfide nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, quali ad esempio l'intensificazione della lotta contro la frode o l'introduzione del mandato d'arresto europeo.

La legge sull'assistenza giudiziaria non può, da sola, impedire che vengano commesse infrazioni. Tuttavia, la Divisione Assistenza giudiziaria internazionale e le autorità federali e cantonali incaricate del perseguimento penale possono contribuire, in virtù della legge sull'assistenza giudiziaria, alla lotta efficace e su scala mondiale alla criminalità internazionale.



Cronistoria



1902

La legge sull'organizzazione del DFGP suddivide il Dipartimento in una «Divisione della giustizia» e quattro altre divisioni. «Oltre agli importanti lavori preliminari nell'ambito dell'unificazione del diritto civile e penale, negli ultimi anni si sono moltiplicati i postulati per l'emanazione e la revisione di leggi federali», rileva il Consiglio federale nel suo messaggio. Tuttavia, con la nuova legge non si intende «attualmente creare nuovi impieghi e funzioni». Nel 1902, la Divisione della giustizia è composta dal capodivisione per la legislazione e l'organizzazione giudiziaria, da un aggiunto di prima classe, un aggiunto di seconda classe, dal segretario per il registro di commercio, dal segretario per lo stato civile e da un addetto alla registrazione.



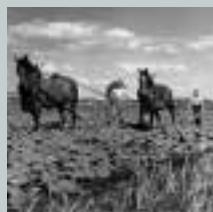
1905

Nel 1905 il Professore Walther Burckhardt (1871–1939) assume la direzione della Divisione della giustizia. Nel contempo è pubblicato il suo significativo commento alla Costituzione federale. Il predecessore di Burckhardt e primo capo della Divisione della giustizia, Alexander Reichel (1853–1921), diventa giudice federale. Prima di intraprendere la sua attività a livello federale, Reichel è parimenti professore universitario, primo presidente del PS svizzero, teorico della musica e compositore (!). Burckhardt e Reichel pongono presto un accento che ancora oggi contraddistingue il lavoro dei collaboratori dell'UFG: lo stretto scambio tra pratica e mondo accademico. Una ventina di professori delle facoltà di diritto svizzere proviene infatti dalle fila dell'UFG.



1912

Nel 1907, dopo consultazioni pluriennali nelle commissioni e nelle Camere, il Parlamento approva il Codice civile (CC), che disciplina il diritto delle persone, il diritto di famiglia e i diritti reali. Dopo la creazione della legislazione introduttiva da parte dei Cantoni, nel 1912 entra in vigore «l'opera lungamente agognata e oggetto di faticosi tentativi», che unifica tutto il diritto civile in Svizzera. Il CC è tra l'altro caratterizzato da un tratto democratico-popolare: secondo il volere del suo artefice Eugen Huber è pensato per il popolo. Deve poter essere letto e compreso dal popolo. Le sue disposizioni devono essere chiare e evidenti. Il CC esercita un considerevole influsso sulle codificazioni estere. Nel 1926 è ripreso ad esempio dalla Turchia con poche modifiche.



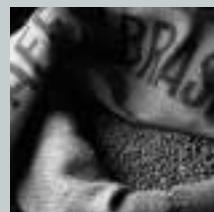
1923

L'Ufficio federale del registro fondiario – finora una Divisione indipendente del DFGP – è integrato nella Divisione della giustizia. L'integrazione dell'Ufficio del registro fondiario (incluso il direttore delle misurazioni catastali) avviene dopo l'emanazione delle disposizioni legali sulla misurazione catastale, l'organizzazione delle misurazioni e la regolazione nei Cantoni del sistema che introduce il registro fondiario. Successivamente, per motivi di sinergia, la Direzione federale delle misurazioni catastali è trasferita dapprima nell'Ufficio federale della pianificazione del territorio (1991) ed infine nell'Ufficio federale di topografia (1999).



1929

Nel 1929 nel settore dello stato civile è introdotto il registro delle famiglie. Un ampio sistema di comunicazione ufficiale consente agli uffici dello stato civile dei luoghi di attinenza di raccogliere i dati relativi allo stato civile di tutti gli svizzeri e di tenerli sempre aggiornati. Il registro delle famiglie fornisce informazioni relative agli attuali legami familiari e rileva chi possiede la cittadinanza comunale e cantonale e quindi la cittadinanza svizzera. Sul piano internazionale, grazie al nuovo registro, le autorità dello stato civile forniscono a privati e ad autorità servizi straordinari nella documentazione dei dati relativi allo stato civile in quanto presupposto per l'esercizio dei diritti e l'adempimento dei doveri.



1936

Dopo la revisione delle due prime parti del Codice delle obbligazioni (disposizioni generali e singoli contratti), adottata il 30 marzo 1911 ed entrata in vigore il 1° gennaio 1912, il Consiglio federale intraprende la revisione del diritto delle società e dei titoli di credito. Esso presenta al Parlamento un progetto di revisione dei titoli 24–33 (società commerciali, società cooperative, registro di commercio, ditte commerciali, contabilità commerciale e titoli di credito) e lo completa con i messaggi del 27 ottobre 1931 e del 12 febbraio concernenti il diritto in materia di assegni e cambiali, che integrano nel nostro diritto interno la Convenzione di Ginevra sull'unificazione del diritto in materia di assegni e cambiali. I due progetti sono adottati dall'Assemblea federale nel 1936.



1942

Con l'entrata in vigore del Codice penale svizzero «sono abrogati i diversi ordinamenti cantonali». Ancora nel 1941, l'anno precedente, a Sarnen ha avuto luogo l'ultima esecuzione capitale civile. In un primo bilancio, il Consiglio federale rileva due anni più tardi che il passaggio dai vari ordinamenti penali cantonali al diritto penale svizzero unitario è avvenuto «senza il problema dell'incertezza del diritto». «Dappertutto sono percettibili la premura e la buona volontà di contribuire a imporre il pensiero fondamentale del nuovo diritto, sebbene esse richiedano spesso l'allontanamento dalle vecchie e radicate idee sia per i tribunali sia per le autorità preposte all'esecuzione».



1967

Nel 1967 la nuova legge federale sui sussidi federali agli stabilimenti penitenziari e alle case di educazione crea la base legale per il riconoscimento e il sussidio di case di educazione da parte della Confederazione. In seguito, nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, i sussidi federali sono ripresi nella riveduta legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure. L'obiettivo è il miglioramento della qualità dell'assistenza istituzionale e il coordinamento nazionale dell'offerta di posti nelle case d'educazione. Così, a partire dal 1985 sono possibili anche sussidi per progetti sperimentali nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure e nell'assistenza alla gioventù.



1968

Nel 1968, una volta conclusi i lavori preliminari di una commissione di studio durati svariati anni (dal 1958 al 1965), il Consiglio federale decide di incaricare una commissione peritale di rivedere per tappe il diritto di famiglia del Codice civile (CC). Il diritto di famiglia, rimasto immutato dal 1912, deve essere adattato al profondo cambiamento dei rapporti e delle concezioni sociali verificatesi dall'introduzione del CC.



1971

Nel 1971 una revisione della Parte generale del Codice penale introduce forme di esecuzione alternative (semilibertà, semiprigionia) nonché la possibilità della sospensione condizionale per pene fino a 18 mesi. Inoltre, con la revisione del diritto penale minorile per i giovani è introdotto l'obbligo a prestare lavoro. Nuove forme di criminalità richiedono la creazione di nuove fattispecie rispettivamente di modifiche della Parte speciale del Codice penale: sfruttamento di fatti confidenziali (1988); riciclaggio di denaro (1990); appartenenza a un'organizzazione criminale, nuove norme sulla confisca e sul diritto di comunicazione del finanziere (1994); reati informatici nonché abuso di carte-chèques o di credito (1995). Il nuovo diritto penale in materia sessuale (1992) pone in primo piano la protezione dell'autodeterminazione sessuale della persona adulta e un sereno sviluppo sessuale dell'adolescente.



1973

Nel corso della distensione dei rapporti tra Stato e Chiesa in diverse occasioni sono soppresse le disposizioni eccezionali religiose risalenti al periodo del «Kulturkampf». Nel 1973 popolo e Cantoni approvano l'abrogazione dell'articolo sui gesuiti e sui conventi. La non eleggibilità degli ecclesiastici viene a cadere con l'entrata in vigore della nuova Costituzione federale. Infine, nel 2001 popolo e Cantoni sostengono l'abrogazione dell'articolo sulle diocesi, secondo cui le diocesi possono essere istituite unicamente con l'approvazione della Confederazione. In tal modo scompare dalla Costituzione federale l'ultima disposizione eccezionale di carattere confessionale.



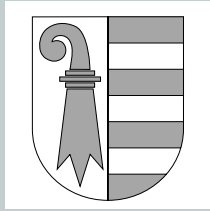
1974

La Divisione della giustizia è riorganizzata e si suddivide ora in tre grandi divisioni. La prima divisione principale si occupa della legislazione nel campo del diritto costituzionale e amministrativo e collabora alla preparazione di tutti i progetti importanti dell'Amministrazione federale fornendo consulenze. La seconda divisione principale ha l'importante compito dell'applicazione del diritto. Un servizio speciale prepara le decisioni su ricorso del Consiglio federale. La divisione si occupa inoltre della legislazione nell'ambito del diritto penale. Alla terza divisione principale spettano i compiti in materia di legislazione nell'ambito del diritto civile, della procedura civile e dell'esecuzione. Ad essa sono annessi il registro di commercio, l'Ufficio dello stato civile e l'Ufficio del registro fondiario.



1974

Dopo la ratifica nel 1974 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nell'UFG è creato un «Servizio del Consiglio d'Europa», che in particolare si esprime in merito ai ricorsi contro la Svizzera e rappresenta il nostro Paese dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nel 1989 questo e altri dossier internazionali dell'Ufficio – segnatamente il diritto internazionale privato e il diritto comunitario – sono raggruppati nella «Divisione degli affari internazionali».



1978

Il 24 settembre 1978, il popolo e i Cantoni approvano ad ampia maggioranza la creazione del 23mo Cantone svizzero, la Repubblica e il Cantone del Giura, che diviene sovrano nel 1979. Tuttavia, la creazione del nuovo Cantone non pone termine alla questione giurassiana. Per risolvere politicamente il conflitto giurassiano, il 25 marzo 1994 il Consiglio federale, il governo bernese e quello giurassiano firmano l'accordo relativo all'istituzionalizzazione del dialogo intergiurassiano e alla creazione dell'Assemblea intergiurassiana. A livello federale l'UFG è responsabile di questo dossier.



1978

Nel 1978, dopo un'ampia nuova regolamentazione delle disposizioni sull'adozione nell'interesse del benessere del fanciullo (1973), entra in vigore il riveduto diritto di filiazione. L'eliminazione delle categorie «legittimo» e «naturale» suscita stupore anche all'estero. Non esiste più la cosiddetta «paternità pagante», che impone al padre naturale di pagare gli alimenti fino al 18mo anno di età. Lo statuto giuridico del fanciullo è considerevolmente migliorato anche in altri punti. Inoltre, i genitori coniugati sono equiparati l'uno all'altro nell'esercizio dell'autorità parentale.



1979

La legge sull'organizzazione dell'Amministrazione rinuncia alla proposta di creare un «Ufficio federale di legislazione». Questo nuovo ufficio avrebbe assunto la responsabilità della legislazione a livello di Costituzione e, in qualità di servizio di consulenza, avrebbe garantito l'assistenza e il coordinamento di tutta la legislazione federale. Tuttavia, il Consiglio federale ritiene «che la Divisione della giustizia deve avere voce in capitolo fin dall'inizio in tutti gli ambiti interni alla Confederazione in cui si opera a livello di legislazione, affinché si legiferi in modo uniforme». Un importante passo in questa direzione è fatto nel 1974 con la riorganizzazione della Divisione della giustizia. Con la legge sull'organizzazione dell'Amministrazione cambiano le denominazioni degli Uffici: la «Divisione della giustizia» diventa l'«Ufficio federale di giustizia».



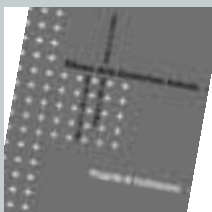
1988

Il nuovo ordinamento del diritto matrimoniale (effetti del matrimonio in generale e regime dei beni fra i coniugi) nonché quello del diritto in materia di matrimonio e divorzio costituiscono altre importanti tappe della revisione del diritto di famiglia. Il nuovo diritto matrimoniale (1988) realizza l'equiparazione giuridica tra uomo e donna nel matrimonio e obbliga i coniugi a provvedere al bene dell'unione coniugale. Il nuovo diritto in materia di divorzio (2000) introduce il divorzio su richiesta comune. Inoltre, dopo una separazione di quattro anni qualsiasi coniuge può domandare il divorzio con una richiesta unilaterale. In linea di massima le condizioni e gli effetti del divorzio sono impostati indipendentemente dalla colpa. Un'ampia modifica del diritto tutorio concluderà la revisione del diritto di famiglia.



1991

Nel 1991, dopo lunghi anni di lavori – nel 1966 il Consiglio federale ha ricevuto il primo rapporto sulla revisione del diritto della società anonima – il Parlamento approva il 26mo titolo riveduto del Codice delle obbligazioni. La revisione, ben accolta nella pratica, persegue cinque obiettivi: aumento della trasparenza, rafforzamento della protezione degli azionisti, miglioramento della struttura e della funzione degli organi societari, ottenimento agevolato dei capitali e prevenzione degli abusi. Ad eccezione di una migliore trasparenza nel rendiconto delle società di capitale, che attualmente è in fase di revisione, i diversi obiettivi della revisione del diritto delle società anonime sono raggiunti.



1999

Il testo della Costituzione federale del 1874, diventato complicato o difficilmente comprensibile dopo 163 revisioni parziali, e contenente molte disposizioni obsolete o superflue, è attualizzato con una vasta riforma. La nuova Costituzione federale, approvata nel 1999 da popolo e Cantoni, rispecchia la moderna realtà costituzionale. Il diritto finora non scritto è ora espressamente sancito nella Costituzione, segnatamente per quanto concerne svariati diritti fondamentali e l'attuale solidarietà confederale. Il diritto esistente è strutturato in modo chiaro. Nel complesso, la certezza del diritto è considerevolmente migliorata. Il linguaggio è adattato alla nostra epoca e le disposizioni sono formulate in modo comprensibile. Inoltre, il Parlamento ha introdotto novità che riscuotono il consenso generale.



2000

La riforma della giustizia approvata da popolo e Cantoni costituisce la base per svariate innovazioni elementari nell'ambito del diritto processuale e dell'organizzazione della giustizia: essa crea la base costituzionale per un'unificazione del diritto di procedura civile e penale; dà ai cittadini la certezza, garantita dalla Costituzione, di potersi appellare a un tribunale indipendente essenzialmente in tutte le vertenze giudiziarie. Rappresenta inoltre la base per un nuovo ordinamento dell'organizzazione della giustizia, denominata «revisione totale dell'organizzazione giudiziaria», con la quale, si mira a uno sgravio efficace e sostenibile del Tribunale federale e del Tribunale federale delle assicurazioni.



2000

Nell'ambito della riorganizzazione a livello federale del settore di polizia, l'Ufficio federale di polizia è trasformato in un ufficio con funzioni esclusivamente di polizia. Sono trasferite all'UFG le unità non di polizia, vale a dire la Divisione «Assistenza giudiziaria internazionale» nonché le Sezioni «Casellario giudiziale svizzero», «Lotterie e scommesse» e «Aiuto sociale agli Svizzeri all'estero».

Le voci dell'UFG

Diritto pubblico

- Accompagnamento legislativo
- Perizie giuridiche
- Riforma della direzione dello Stato
- Ufficio del mediatore
- Equiparazione dei disabili
- Principio della trasparenza
- Lotterie e scommesse
- Aiuto alle vittime
- Protezione dei dati
- Federalismo
- Conferimento della garanzia alle costituzioni cantonali
- Giura, Conférence tripartite
- Diritti popolari
- Libera circolazione degli avvocati
- Rapporto Chiesa-Stato
- Costituzione federale
- Metodologia legislativa
- Guida alla legislazione
- Formazione legislativa
- Valutazione legislativa

Diritto privato

- Codice civile
- Adozioni
- Matrimoni
- Regime dei beni tra i coniugi
- Divorzio
- Unione iscritta di coppie omosessuali
- Diritto successorio
- Diritto tutorio
- Procreazione con assistenza medica
- Esami genetici umani
- Codice delle obbligazioni
- Diritto della responsabilità civile
- Diritto del lavoro
- Diritto di locazione
- Diritto in materia di protezione dei consumatori
- Legge sul credito al consumo
- Commercio elettronico
- Firma digitale / elettronica
- Esecuzione e fallimento
- Procedura civile, Unificazione
- Ufficio federale dello stato civile
- Infostar
- Ufficio federale per il diritto del registro fondiario e del diritto fondiario
- Vendita di immobili a stranieri
- Diritto fondiario rurale e diritto concernente l'affitto agricolo
- Ufficio federale del registro di commercio
- Diritto della SA
- Legge sulle fusioni
- Diritto delle sagl
- Contabilità commerciale
- Zefix: Indice centrale delle ditte
- Ricerca di ditte

Diritto penale e ricorsi

- Codice penale, Parte generale
- Codice penale, Parte speciale
- Diritto penale minorile
- Diritto penale accessorio
- Interruzione della gravidanza
- Reati a sfondo sessuale
- Eutanasia
- Tratta di esseri umani
- Criminalità organizzata
- Corruzione
- Riciclaggio di denaro
- Cybercriminalità
- Terrorismo
- Genocidio
- Diritto penale internazionale
- Procedura penale, Unificazione
- Esecuzione delle pene e delle misure
- Sussidi di costruzione per gli stabilimenti per l'esecuzione delle pene e delle misure
- Sussidi d'esercizio per case di educazione per adolescenti
- Finanziamento di progetti sperimentali
- Casellario giudiziale
- Estratti del casellario giudiziale
- Diritto di procedura amministrativa
- Organizzazione giudiziaria, Revisione totale
- Tribunale penale federale, Istituzione
- Tribunale amministrativo federale, Istituzione
- Ricorsi al Consiglio federale (segnatamente in materia di assicurazione malattia e di rilascio di concessioni)

Affari internazionali

- Corte europea dei diritti dell'uomo
- Patto ONU relativo ai diritti civili politici
- Comitato ONU per la prevenzione della tortura
- Consiglio d'Europa
- Francofonia, collaborazione giuridica
- Diritto comunitario (UE/CE)
- Esame dell'euro-compatibilità
- Schengen
- Assistenza giudiziaria in materia civile
- Diritto internazionale privato
- Diritto internazionale della persona e della famiglia
- Protezione internazionale dei minori
- Adozioni internazionali
- Rapimenti internazionali di minori
- Diritto commerciale internazionale e procedura internazionale
- Convenzione di Lugano
- Aiuto agli Svizzeri all'estero

Assistenza giudiziaria internazionale

- Estradizione
- Ricerca internazionale
- Assunzione della pena
- Esecuzione della pena
- Trasferimento
- Assistenza in materia penale
- Sharing
- Trattati
- Corte penale internazionale
- elorge: Banca dati delle località e dei tribunali svizzeri

Servizi centrali

- Personale
- Finanze
- Esercizio
- Gestione delle pratiche
- Pianificazione informatica
- Acquisizione informatica
- Trattamento elettronico dei dati giuridici
- Diritto dell'informatica
- eGovernment