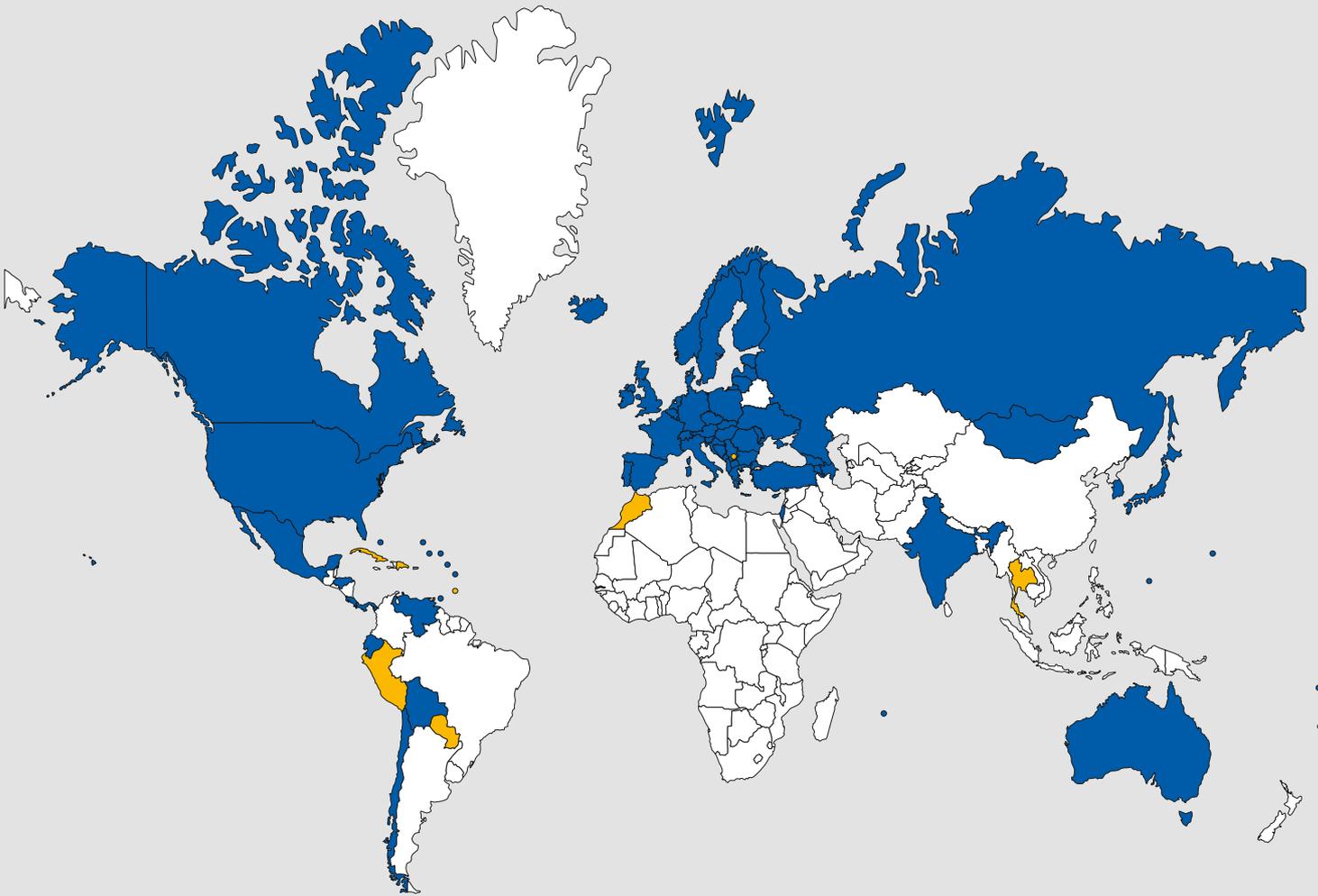


Rapporto di attività 2017

Assistenza giudiziaria internazionale



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale di giustizia UFG
Ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale

Impressum

Editore:
Dipartimento federale di giustizia
e polizia DFGP
Berna 2018

Redazione:
Ufficio federale di giustizia UFG

Traduzioni:
Servizio linguistico DFGP

In copertina:
Nel 2017 la Svizzera ha firmato il protocollo che modifica il Protocollo
addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento
dei condannati, strumento che crea un vincolo convenzionale con nume-
rosi Stati (parti contraenti: in blu). Con alcuni Stati la Svizzera ha invece
sottoscritto strumenti bilaterali in materia di trasferimento di condannati
(in arancione).

Maggio 2018

Indice

	Editoriale	5
1	L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale e le sue unità	6
1.1	Ambito direzionale	6
1.2	Le unità e le loro competenze	7
1.3	Potenziamento della procuratrice di collegamento presso l'Eurojust	8
2	Attività operativa nel 2017	9
2.1	I diritti umani: punto di riferimento per l'assistenza giudiziaria in materia penale	9
2.2	Restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita (asset recovery): un obiettivo, due protagonisti	12
2.3	Cooperazione con i tribunali internazionali	17
2.4	Follow-up: ...ma com'è andata a finire...?	19
2.5	La procura svizzera di collegamento per l'UE: una situazione win-win	21
3	Nuovi strumenti di cooperazione	22
4	L'UFG IRH come fornitore di servizi	25
4.1	Convegno sull'assistenza giudiziaria 2017	25
4.2	Keep calm and fight crime! – Calma e abbasso il crimine! Resoconto del primo incontro tra inquirenti svizzeri e britannici	26
4.3	Panoramica degli strumenti ausiliari elettronici sul sito dell'UFG IRH	26
5	Decisioni giudiziarie svizzere vertenti sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale	27
5.1	Estradizione e trasferimento	27
5.2	Assistenza giudiziaria accessoria	27
6	Dati statistici importanti sull'assistenza giudiziaria internazionale 2013–2017	28

Editoriale



Approvereste l'estradizione in uno Stato nel quale l'estradando fa valere il rischio di un processo non equo, di condizioni di detenzione disumane o addirittura di torture? Probabilmente anche voi optereste per una soluzione analoga a quella contemplata dalla Legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale: l'estradizione non ha luogo in presenza di indizi sufficienti a suffragare i timori

espressi dall'estradando di subire trattamenti non conformi ai diritti umani oppure gravi errori procedurali.

In linea di principio, l'assistenza giudiziaria svizzera intende sostenere solo i procedimenti penali stranieri rispettosi degli standard minimi sanciti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo o nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici. Non sempre questo principio è di facile applicazione. Non si tratta infatti di statuire unicamente su «un caso», ma sul destino concreto di una persona, e questo anche quando i fatti sono tutt'altro che chiari. Il problema non si pone soltanto per i casi di estradizione, ma anche in determinati casi di assistenza giudiziaria per l'assunzione delle prove.

Trovare una risposta a queste difficili domande è compito dell'Ufficio federale di giustizia, delle autorità incaricate dell'esecuzione dell'assistenza giudiziaria, come pure del Tribunale penale federale e del Tribunale federale. Spesso la risposta consiste nel conciliare gli interessi in gioco: l'Ufficio federale di giustizia può sollecitare dallo Stato richiedente una garanzia che lo impegni a rispettare, nello specifico, gli standard minimi citati. È una soluzione che deve perlomeno essere presa in considerazione prima di respingere irrevocabilmente una rogatoria, proprio perché il diritto svizzero si prefigge di favorire il più possibile l'assistenza giudiziaria.

Il nostro rapporto d'attività illustra alcuni casi concreti che hanno sollevato questioni particolari in merito agli standard minimi imposti dai diritti umani e dallo Stato di diritto. Buona lettura!

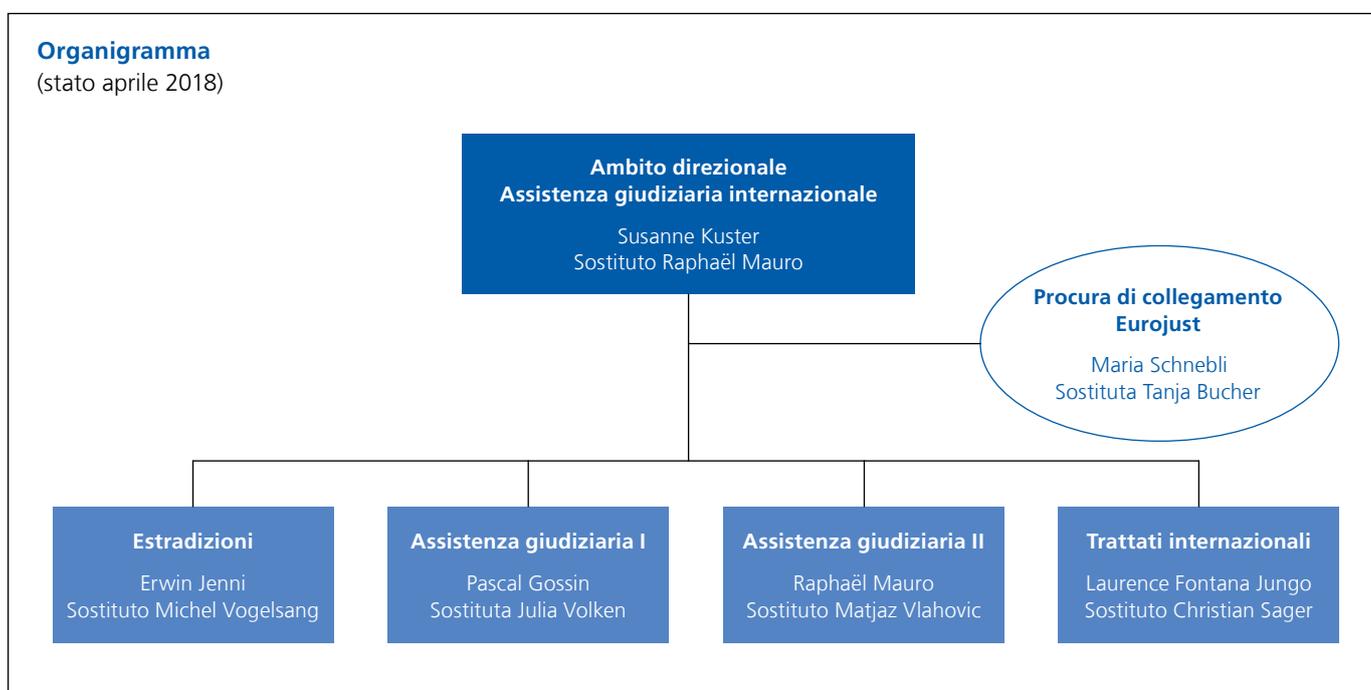
Susanne Kuster,
Vicedirettrice UFG, Responsabile della direzione dell'ambito
direzionale IRH (fino ad aprile 2018)

1

L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale e le sue unità

1.1 Ambito direzionale

L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale dell'Ufficio federale di giustizia (UFG IRH) è suddiviso in quattro unità, a cui si aggiunge la procura di collegamento presso l'Eurojust. Conta 46 collaboratori – 33 donne e 13 uomini di tutte le regioni linguistiche della Svizzera – per un totale di 37,5 posti a tempo pieno.



Panoramica delle principali competenze

- garantire una rapida assistenza giudiziaria internazionale in materia penale quale autorità centrale svizzera
- presentare e ricevere le domande di assistenza giudiziaria svizzera ed estere, qualora non sia possibile il contatto diretto tra le autorità coinvolte
- pronunciare decisioni nell'ambito di domande di estradizioni, assistenza giudiziaria, perseguimenti ed esecuzioni penali in via sostitutiva, trasferimenti di condannati
- vigilare sull'esecuzione delle domande di assistenza giudiziaria
- sviluppare le basi legali nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale
- assumere svariati compiti operativi anche nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia civile e amministrativa

1.2 Le unità e le loro competenze

Estradizione

- Estradizione: ordine di arresto di persone ricercate all'estero in vista della loro estradizione. Decisione d'estradizione di prima istanza. Diritto di ricorrere contro eventuali decisioni del Tribunale penale federale. Disporre l'esecuzione dell'estradizione. Presentare all'estero, su richiesta di un Ministero Pubblico svizzero o di un'autorità svizzera di esecuzione delle pene, domande di ricerca di condannati e domande formali di estradizione.
- Perseguimento penale transfrontaliero in via sostitutiva: trattare le domande svizzere ed estere di delega del perseguimento penale nei casi in cui l'estradizione non entra in linea di conto o appare inopportuna. Verificare le condizioni per la presentazione di domande all'estero e decidere nel merito. Ricevere, esaminare e trasmettere domande estere alla competente autorità svizzera di perseguimento penale ed eventualmente decidere se accogliere la domanda estera previa consultazione di detta autorità.
- Esecuzione penale transfrontaliera in via sostitutiva: ricevere e presentare le domande.
- Trasferimento di condannati nel loro Stato di origine affinché vi scontino la pena residua: decidere d'intesa con le autorità cantonali competenti.
- Altri compiti: trasferire le persone ricercate da una Corte penale internazionale o testimoni in stato di detenzione.

Assistenza giudiziaria I: sequestro e consegna di valori patrimoniali

- Procedure di assistenza giudiziaria nel caso di persone politicamente esposte (PEP): secondo il caso, conduzione autonoma delle relative procedure di assistenza giudiziaria.
- Trasmettere all'estero le domande di assistenza giudiziaria svizzere e, dopo esame preliminare, delegare le domande di assistenza giudiziaria estere relative al sequestro e alla consegna di valori patrimoniali (asset recovery) alla competente autorità cantonale o federale d'esecuzione, qualora non sia possibile il contatto diretto tra le autorità coinvolte. Vigilare sull'esecuzione delle domande e diritto di ricorrere contro le decisioni dell'autorità incaricata dell'esecuzione dell'assistenza giudiziaria e contro le sentenze del Tribunale penale federale.
- Ordinare, in casi urgenti, provvedimenti cautelari, p. es. il sequestro di conti bancari.
- Decidere in merito all'ulteriore uso di mezzi di prova (principio della specialità).
- Collaborare in organi nazionali e internazionali nonché in gruppi di lavoro nell'ambito del sequestro e della consegna di valori patrimoniali.
- Condurre trattative con altri Stati o con autorità cantonali e federali sulla ripartizione di valori patrimoniali confiscati (sharing) su scala internazionale e nazionale.
- Fornire assistenza giudiziaria alla Corte penale internazionale e ad altri tribunali penali internazionali.
- Trattare casi di trasmissione spontanea di mezzi di prova e informazioni ad autorità estere di perseguimento penale.

Assistenza giudiziaria II: Assunzione di prove e notificazione

- Trasmettere all'estero le domande di assistenza giudiziarie svizzere e, dopo verifica preliminare, delegare le domande estere relative all'assunzione di prove e alla notificazione alla competente autorità cantonale o federale, qualora non sia possibile il contatto diretto tra le autorità coinvolte. Vigilare sull'esecuzione delle domande, incluso il diritto di ricorrere contro le decisioni dell'autorità incaricata dell'esecuzione dell'assistenza giudiziaria e le sentenze del Tribunale penale federale.
- In casi urgenti, ordinare provvedimenti cautelari, p. es. il sequestro di conti bancari.
- Uffici centrali USA e Italia: condurre autonomamente procedure di assistenza giudiziaria, inclusi il sequestro e la consegna di valori patrimoniali (sempre per gli USA, nel caso dell'Italia in casi penali complessi o particolarmente importanti che riguardano la criminalità organizzata, la corruzione o altri reati gravi). Condurre trattative con questi Stati sulla ripartizione di valori patrimoniali confiscati (sharing).
- Decidere in merito all'ulteriore uso di mezzi di prova (principio della specialità).
- Autorizzare la trasmissione a un'autorità inquirente estera di informazioni comunicate tramite i canali dell'assistenza amministrativa.
- Trasmettere denunce ai fini del perseguimento penale.
- Trattare le rogatorie relative a beni culturali.
- Trattare e trasmettere le domande di notifica in materia penale.
- Trattare domande di assistenza giudiziaria relative all'assunzione delle prove e alla notificazione in ambito civile e amministrativo.

Trattati internazionali

- Negoziare trattati bilaterali e altri strumenti di cooperazione nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale (estradizione, assistenza penale accessoria, trasferimento di condannati) e partecipare alle trattative su convenzioni multilaterali nel settore. Sostenere questi progetti nel processo politico.
- Elaborare e sostenere progetti legislativi relativi all'assistenza giudiziaria in materia penale.
- Cooperare ad altri strumenti e progetti legislativi connessi all'assistenza giudiziaria.
- Sostenere la direzione dell'ambito direzionale nell'elaborazione di strategie politiche e legislative in tutti i settori dell'UFG IRH.
- Rappresentare l'UFG IRH negli organi direttivi che operano nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale, in particolare in seno al Consiglio d'Europa e all'ONU.

Procura di collegamento Eurojust

- Acquisire informazioni, coordinare e allacciare contatti diretti in caso di richieste di autorità inquirenti svizzere o dell'Eurojust relative a inchieste penali internazionali.
- Organizzare e collaborare a incontri operativi (coordination meetings) e sedute strategiche presso l'Eurojust.

- Informare e fornire consulenza alle autorità federali e cantonali svizzere competenti in materia di perseguimento penale ed esecuzione dell'assistenza giudiziaria in relazione alle prestazioni e possibilità di sostegno da parte dell'Eurojust o del procuratore di collegamento.
- Fornire un rendiconto al gruppo di accompagnamento Eurojust (direzione UFG IRH, rappresentanti della conferenza dei Procuratori della Svizzera, rispettivamente dei Ministeri Pubblici cantonali e del Ministero pubblico della Confederazione).

1.3 Potenziamento della procuratrice di collegamento presso l'Eurojust

Considerato il numero di casi in cui è coinvolta, la Svizzera è il Paese terzo più importante per l'Eurojust. Altrettanto considerevole risulta quindi l'onere lavorativo della procuratrice di collegamento. Il numero dei casi aperti dalla sua nomina nell'aprile del 2015 resta invariabilmente elevato (2015: 47; 2016: 90; 2017: 70). La presenza svizzera presso l'Eurojust è quindi stata potenziata per consentirle di continuare a svolgere i variegati compiti che le incombono: in dicembre 2017 ha assunto la carica di procuratrice di collegamento supplente Tanja Bucher, già procuratrice presso la procura I del Canton Zurigo, competente tra l'altro per l'assistenza giudiziaria in materia penale.

2

Attività operativa nel 2017

Questo capitolo non offre una panoramica completa dell'attività svolta dall'UFG IRH nel 2017. I temi e i casi scelti intendono piuttosto illustrare la sua variegata sfera operativa e i suoi molteplici compiti. Oltre a casi sotto i riflettori dei media, la scelta comprende tematiche che sono apparse rilevanti dietro le quinte o rivestono una particolare importanza giuridica.

2.1 I diritti umani: punto di riferimento per l'assistenza giudiziaria in materia penale

La Svizzera ha ratificato la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) e il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II; RS 0.103.2). Entrambi gli strumenti sono esplicitamente citati nell'articolo 2 della Legge sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1), in base al quale la domanda di cooperazione in materia penale è irricevibile se vi è motivo di credere che il procedimento all'estero non corrisponde ai principi sanciti in questi due testi. Rivestono particolare importanza – oltre ad altri

principi – il divieto della tortura e il principio di un processo equo. I principi statuiti in questi due strumenti a tutela dei diritti umani non vanno rispettati soltanto applicando l'AIMP, ma prevalgono anche sui numerosi trattati di estradizione o di assistenza giudiziaria che la Svizzera ha concluso con altri Stati, persino se tali trattati non prevedono riserve del genere.

Verificare se nello specifico sussiste un rischio di violazione dei diritti fondamentali fa parte dei compiti di tutte le autorità che operano nel campo dell'assistenza giudiziaria. Particolare attenzione merita senz'altro la procedura di estradizione poiché consiste nel consegnare allo Stato richiedente una persona ricercata all'estero ai fini del perseguimento penale o dell'esecuzione della pena. In questo contesto, l'UFG IRH, chiamato a decidere su tali richieste in prima istanza, assume pertanto una forte responsabilità. La portata dell'ingerenza nei diritti dell'interessato richiede una verifica e una ponderazione molto accurate. Una decisione dell'UFG IRH che dispone l'estradizione può quindi essere impugnata dinanzi al Tribunale penale federale e in ultima istanza – nei



I diritti umani vanno imperativamente rispettati.
Immagine: Thinkstock, Nito100

casi più importanti – dinanzi al Tribunale federale. Ecco perché la giurisprudenza di questi due tribunali approfondisce spesso questioni attinenti all'extradizione.

Per illustrare la prassi rilevante, prendiamo l'esempio di una procedura di estradizione durante la quale il perseguito invoca il rischio di subire condizioni di detenzione disumane nello Stato richiedente (p. es. carceri sovraffollate, nessun contatto con i familiari, cure mediche insufficienti).

La giurisprudenza vuole che, nella procedura di estradizione, l'extradando renda verosimile di dover oggettivamente e seriamente temere una grave violazione dei propri diritti umani nello Stato richiedente. Affermazioni puramente astratte non sono sufficienti. L'UFG IRH esamina a fondo una tale censura, purché sufficientemente motivata, e analizza le circostanze allegare coinvolgendo, se del caso, anche altre autorità e chiedendo in particolare un parere e informazioni supplementari allo Stato richiedente. La Svizzera deve però limitarsi a un esame succinto se le censure sollevate nel procedimento di estradizione sono già state esaminate dai tribunali competenti nello Stato richiedente.

L'UFG IRH dispone l'extradizione se è convinto dell'infondatezza delle censure sollevate. Qualora giunga invece alla conclusione che l'extradando potrebbe subire trattamenti disumani nello Stato richiedente, verifica se è possibile eliminare tale rischio o ridurlo a un livello puramente teorico attraverso delle garanzie diplomatiche. Se nemmeno tali garanzie consentono di ridurre sufficientemente il rischio di violazioni dei diritti fondamentali, l'UFG IRH rifiuta l'extradizione.

La richiesta di garanzie non s'impone soltanto nel caso in cui l'interessato sollevi delle censure, ma anche alla luce di circostanze particolari o della situazione generale dei diritti umani in un determinato Stato. Le garanzie vertono in particolare sui principi procedurali sanciti nella CEDU e nel Patto ONU II; in genere comprendono pure l'assicurazione che le autorità svizzere possono visitare in ogni momento l'extradato in carcere e senza sorveglianza nonché seguire il procedimento penale straniero per controllare il rispetto delle garanzie.

La Svizzera vanta una tradizione quarantennale di estradizioni in cambio di garanzie diplomatiche. Negli ultimi tempi anche la concessione dell'assistenza giudiziaria accessoria è stata vincolata a garanzie di questo tipo. Le esperienze maturate sono piuttosto buone e consentono di prestare un'assistenza giudiziaria quanto più estesa possibile, migliorando inoltre la tutela giurisdizionale degli interessati.

Un caso finito sotto i riflettori per la sua rilevanza in termini di diritti umani, ossia per la presunta violazione di diritti fondamentali, è quello riguardante una domanda di estradizione spagnola per una persona sospettata di appartenere a un'organizzazione criminale (più precisamente al gruppo basco ETA). Dopo approfondita analisi l'UFG IRH ha autorizzato l'extradizione, decisione poi confermata dal Tribunale penale federale. Il Tribunale federale, dal canto suo, non è stato chiamato a decidere in merito poiché nel frattempo la Spagna aveva ritirato la domanda di estradizione in quanto la pena inflitta era caduta in prescrizione.



Accuse di tortura nei confronti della Spagna.
Immagine: Keystone, Ennio Leanza

Accuse controverse di tortura

Nel 2015 la Spagna chiede l'estradizione di Nekane Txapartegi per appartenenza a un'organizzazione criminale terroristica. L'estradanda si oppone adducendo in particolare che la sentenza spagnola alla base della rogatoria si fonda su una confessione estorta con la tortura (cfr. rapporto d'attività 2016, punto 2.1 «Lotta contro la criminalità organizzata»).

Il 22 marzo 2017 l'UFG IRH, dopo attento esame dell'incarto, decide per l'estradizione.

L'UFG IRH nutre infatti dubbi sulla credibilità delle allegazioni presentate dalla difesa, nonostante i numerosi documenti prodotti nel corso della procedura di estradizione.

Da un lato, le autorità spagnole dichiarano formalmente di non aver adottato misure illegali nei confronti dell'interessata, producendo tutti gli atti del procedimento penale e del procedimento intentato in seguito alle accuse di tortura. Dall'altro, l'esame dell'incarto rivela che le dichiarazioni fatte dall'interessata non sono coerenti.

La donna impugna la decisione dell'UFG IRH dinanzi al Tribunale penale federale. Al contempo ricorre al Tribunale amministrativo federale contro la decisione del 24 marzo 2017 della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), che respinge la domanda d'asilo depositata dopo il suo arresto in vista di estradizione (ricorso respinto con decisione E-2485/2017 del 27 nov. 2017).

Con decisione del 30 giugno 2017, il Tribunale penale federale respinge il ricorso presentato dalla ricorrente confermando la decisione di estradizione emanata dall'UFG IRH (RR.2017.97 e RR.2017.69 + RP.2017.32). È respinta anche la censura della difesa secondo la quale si tratterebbe di un reato politico. L'interessata impugna quindi la decisione del Tribunale penale federale dinanzi al Tribunale federale.

Il 15 settembre 2017 il Ministero di giustizia spagnolo ritira la formale domanda di estradizione poiché le autorità giudiziarie spagnole hanno constatato la prescrizione della pena detentiva che all'estradanda resta da scontare in Spagna. In seguito al ritiro della domanda di estradizione, l'UFG IRH ordina l'immediata scarcerazione di Nekane Txapartegi.

A seconda delle circostanze, anche determinati organi internazionali possono essere confrontati con casi riguardanti i diritti umani e risolti con decisione passata in giudicato nello Stato giudicante. Uno di questi è il Comitato ONU contro la tortura

(CAT). Ecco perché in un caso implicante la Turchia non è stato possibile eseguire una decisione di estradizione passata in giudicato.

Veto del Comitato ONU contro la tortura

Il 16 agosto 2017 il CAT trasmette all'UFG IRH una decisione nella causa di un cittadino turco di etnia curda che si oppone all'estradizione in Turchia. Il CAT è giunto alla conclusione che, nel caso in esame, le garanzie diplomatiche fornite dalla Turchia non sono atte a proteggere l'interessato dal rischio di torture e che quindi l'estradizione violerebbe l'articolo 3 della Convenzione ONU contro la tortura. Non appena riceve la decisione, l'UFG IRH dispone la scarcerazione del cittadino turco.

Quest'ultimo era stato condannato nel 1989 al carcere a vita in Turchia, perché ritenuto colpevole di aver ucciso l'anno precedente un uomo per vendetta. Dopo la fuga dal carcere turco – grazie al fratello gemello sostituitosi a lui durante una

visita – era giunto in Svizzera nel 1992 depositandovi una domanda d'asilo, respinta due anni più tardi. Le autorità in materia d'asilo hanno però disposto l'ammissione provvisoria non ritendendo all'epoca ammissibile l'allontanamento.

Nel 2012 la Turchia chiede alle autorità svizzere di estradare il cittadino turco. Con decisione del 28 aprile 2016 del Tribunale federale, la decisione di estradizione dell'UFG IRH passa in giudicato al termine di un lungo procedimento. Allo stesso tempo viene respinta un'ulteriore domanda d'asilo. Su queste basi, l'UFG IRH autorizza l'estradizione in Turchia.

La decisione del CAT sospende definitivamente l'esecuzione, già avviata, dell'estradizione.

Naturalmente i diritti umani non vanno tenuti in considerazione soltanto in sede di estradizione, ma anche nella cooperazione penale di ogni altro tipo. Nel 2017, ad esempio, l'UFG si è rifiutato di prestare assistenza giudiziaria accessoria alla Russia per una serie di incertezze.

Rifiuto in caso di dubbi fondati

Le autorità russe indagano nei confronti di un oligarca sospettato di essersi appropriato di vari miliardi di rubli ai danni della Banca di Mosca. Al riguardo il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) è chiamato a decidere su una domanda di assistenza giudiziaria rivolta alla Svizzera.

In un primo momento il MPC entra nel merito della domanda poiché i presupposti per l'assistenza sembrano adempiti e dispone quindi il blocco di vari conti bancari, per un totale di 350 milioni di franchi. Nel corso del procedimento di assistenza giudiziaria, gli interessati fanno valere che il procedimento penale russo viola vari diritti procedurali sanciti dagli articoli 5 e 6 CEDU. Il MPC, l'UFG e il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) esaminano tali obiezioni nei limiti delle loro rispettive competenze. Gli interessati denunciano quindi altri vizi procedurali producendo gli atti del caso. In seguito a un ulteriore approfondito esame dell'incarto, le autorità svizzere concludono che, alla luce del moltiplicarsi di varie vicende, nel caso specifico sussistono dubbi quanto all'equità del procedimento russo, in particolare per quanto attiene al diritto a un tribunale indipendente e imparziale e al diritto a una difesa efficace. Pertanto rifiutano l'assistenza giudiziaria disponendo il dissequestro degli averi bloccati.

2.2 Restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita (asset recovery): un obiettivo, due protagonisti

I movimenti internazionali di capitali si contraddistinguono ormai per la loro celerità e complessità. Spesso gli averi vengono spostati in un altro Stato con l'aiuto di numerosi intermediari per motivi di discrezione o per mascherare l'identità degli aventi diritto. Ecco perché individuare i flussi di capitale con la precisione necessaria alla restituzione di questi fondi è un lavoro lungo e difficile.

La restituzione di valori patrimoniali di provenienza illecita vede in scena due protagonisti: lo Stato nel quale gli averi sono stati spostati e lo Stato al quale andrebbero restituiti. Per la restituzione si ricorre soprattutto all'assistenza internazionale in materia penale, su richiesta del Paese di provenienza (Stato richiedente) all'indirizzo del Paese in cui sono depositati i fondi. La cooperazione dei due Stati è indispensabile per raggiungere l'obiettivo auspicato.

La Svizzera, importante piazza finanziaria che gestisce il 30 per cento dei patrimoni su scala mondiale, ha spesso restituito averi di provenienza illecita, guadagnandosi così il rispetto della comunità internazionale. I successi realizzati non devono però far dimenticare le notevoli difficoltà talvolta legate alla restituzione dei valori patrimoniali.

Gran parte dei procedimenti di restituzione si svolge senza problemi. L'esperienza insegna però che la riuscita dipende dalla cooperazione attiva dello Stato dal quale provengono in origine i valori patrimoniali acquisiti illegalmente. Questo dev'essere disposto a fornire un sostegno completo.

Nonostante tale sostegno, una restituzione può tuttavia fallire per i requisiti posti dal diritto nazionale o dal diritto convenzionale internazionale, oppure richiedere una modifica di legge.

La cooperazione attiva dello Stato richiedente è indispensabile in particolare quando sono coinvolte persone politicamente esposte (PEP, ossia [ex] capi di governo e il loro entourage). In genere gli averi sono consegnati dando seguito a una decisione di confisca passata in giudicato nello Stato richiedente e fondata sull'accertata provenienza illecita dei valori patrimoniali. Ed è proprio qui che si celano le sfide maggiori: lo Stato richiedente spesso non dispone – in particolare dopo un cambiamento di regime – delle risorse finanziarie, personale formato e delle competenze necessarie per ricongiungere i valori patrimoniali trasferiti all'estero ai reati commessi sul proprio territorio. Non di rado, ai fini della riconciliazione nazionale, decide di concedere la totale o parziale immunità ai responsabili del regime precedente e agli imprenditori ad esso legati purché rimpatriino volontariamente i propri averi. In questi casi, un procedimento di assistenza giudiziaria in corso può divenire privo d'oggetto o essere chiuso con rito semplificato dietro consenso dell'interessato.

Tunisia: restituzione sullo sfondo degli sforzi per una riconciliazione nazionale

Nel gennaio 2011, subito dopo la caduta del presidente Ben Ali, la Tunisia chiede assistenza giudiziaria alla Svizzera. La stretta cooperazione tra i due Paesi permette alla Tunisia di depositare, il 10 settembre 2011, una domanda di assistenza giudiziaria conforme ai requisiti del diritto svizzero. In seguito l'UFG IRH ne delega l'esecuzione al MPC. La rogatoria cita una cinquantina di persone appartenenti alla cerchia più o meno ristretta dei fedelissimi dell'ex presidente.

A fine gennaio 2015 la Svizzera trasmette alla Tunisia le prove determinanti, dopo che questa si è impegnata a rispettare le garanzie procedurali necessarie. Da questo momento compete allo Stato tunisino condurre i procedimenti penali del caso ed emettere le decisioni di confisca che consentono di chiedere la restituzione dei fondi bloccati.

Affinché la restituzione degli averi bloccati vada a buon fine, la Svizzera mette a disposizione della Tunisia un esperto per agevolare l'esame e la verifica dei documenti bancari tra-

smessi dalle autorità svizzere in esecuzione della rogatoria tunisina. Questa stretta collaborazione tra la Svizzera e la Tunisia facilita il procedimento di assistenza giudiziaria e la consegna dei valori patrimoniali allo Stato tunisino.

Nel 2016 e nel 2017 si giunge alla parziale chiusura del procedimento di assistenza giudiziaria, sulla scia di vari accordi di riconciliazione stipulati tra i membri della cerchia di Ben Ali e la Commissione tunisina per la dignità e la verità. Questi accordi consentono infatti di restituire alla Tunisia gli averi bloccati con il consenso dei diretti interessati, i quali accettano appunto che i valori patrimoniali depositati in Svizzera vengano consegnati allo Stato tunisino con procedura semplificata. In questo modo, nel 2017 la Tunisia può prendere in consegna poco più di 3,5 milioni di Euro.

Il MPC sta ancora trattando diverse rogatorie trasmesse dalle autorità tunisine. L'ulteriore corso dipende da come progrediranno i procedimenti penali avviati in Tunisia contro i fedelissimi dell'ex presidente Ben Ali.



Proteste e rivoluzioni nel mondo arabo.

Immagine: Keystone, MAXPPP/Quentin Top/Wostok Press

Nel 2017 la Svizzera ha potuto restituire valori patrimoniali in un caso che non verte su persone politicamente esposte, ma che vede coinvolti importanti esponenti economici italiani. La restituzione è stata resa possibile grazie a un accordo tra gli interes-

sati e lo Stato italiano, raggiunto dopo svariati anni di dispendiosi procedimenti, anche in materia di assistenza giudiziaria. I fondi bloccati in Svizzera non sono quindi stati rimpatriati a titolo di assistenza giudiziaria.



Le acciaierie ILVA: un contenzioso annoso volge al termine.
Immagine: Keystone, LaPresse

Il caso ILVA: fondi restituiti grazie a un accordo nel Paese di provenienza

La Procura di Milano conduce un procedimento penale nei confronti della famiglia Riva e altre persone per i titoli di concorso in appropriazione indebita aggravata e continuata e dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti. In particolare, le indagini condotte dalle autorità inquirenti italiane hanno permesso di accertare ingenti distrazioni di denaro, a scapito di società del gruppo ILVA e a beneficio della famiglia Riva.

Attraverso la commissione rogatoria del 21 maggio 2013, la Procura di Milano ha presentato una domanda volta al sequestro di quattro conti presso un istituto bancario di Zurigo. L'esecuzione della rogatoria è stata delegata al Ministero pubblico del Cantone Zurigo, che ha disposto il sequestro delle somme giacenti per 1,2 miliardi di euro. Con decreto di trasferimento dell'11 maggio 2015 il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano dispone di utilizzare i fondi sequestrati in Svizzera per sottoscrivere obbligazioni emesse dal gruppo ILVA. Il 3 giugno 2015 la Procura di Milano ha revocato la domanda d'assistenza, al fine di consentire il trasferimento dei fondi richiesto dalla detentrica del conto mediante ordine di bonifico, per la sottoscrizione di obbligazioni emesse da ILVA Spa con conseguente conversione della misura cautelare in sequestro delle obbligazioni.

Con decisione del 19 giugno 2015, il Ministero pubblico di Zurigo ha disposto il dissequestro del conto allo scopo di permettere il trasferimento dei fondi da parte della banca. Contro la predetta decisione è stato interposto ricorso presso il Tribunale penale federale. Con sentenza del 18 novembre 2015, il Tribunale non è entrato nel merito del ricorso, ritenuta segnatamente la carenza di legittimazione dei ricorrenti, ma nel contempo ha decretato la nullità della decisione del Ministero pubblico di Zurigo. Ha altresì ritenuto inammissibile il dissequestro del conto richiesto dall'autorità richiedente, al fine di permettere alla banca di eseguire l'ordine della titolare del conto. È giunto alla conclusione che il decreto di trasferimento non rivestirebbe carattere penale e che la commissione rogatoria non sarebbe in materia penale, ciò che avrebbe come ulteriore conseguenza che il Ministero pubblico di Zurigo non avrebbe avuto la competenza per metterla in esecuzione. Il Tribunale penale federale ha ritenuto inammissibile un ritiro condizionato della rogatoria e ha considerato che una procedura d'assistenza può essere chiusa soltanto giusta gli articoli 80c (consenso) o 80d AIMP (decisione finale). Contro tale sentenza l'UFG IRH ha interposto ricorso presso il Tribunale federale.

In ragione dell'importanza strategica del gruppo ILVA per il governo italiano, ritenuto segnatamente che presso la sede di ILVA di Taranto si è verificata un'emergenza ambientale e

occupazionale, sono state cercate delle vie alternative per rifinanziare l'attività di ILVA. Il 24 maggio 2017, la Procura di Milano ha comunicato la sottoscrizione del cosiddetto «Accordo Riva» da parte dell'Amministrazione straordinaria di ILVA Spa, da società da questa controllate e dai membri della famiglia Riva, nonché il ritiro della commissione rogatoria, volta al sequestro delle somme detenute in Svizzera. Di conseguenza, il Ministero pubblico di Zurigo ha pronunciato il dissequestro del conto bancario. Pertanto, la somma di 1,2 miliardi di euro è stata trasferita in Italia e sarà impiegata per la sottoscrizione di obbligazioni emesse da ILVA Spa.

Con sentenza del 10 agosto 2017 il Tribunale federale ha decretato che il ricorso di UFG IRH è divenuto privo d'oggetto. Al fine di statuire, con motivazione sommaria, sulle spese, il Tribunale federale si è pronunciato in merito alla questione del rimpatrio dei fondi bloccati in ambito rogatorio con l'accordo della titolare del conto, ritenendo tale pratica

conforme alla giurisprudenza. Da un lato, la titolare del conto avrebbe potuto opporsi al decreto di trasferimento interponendo ricorso sia in Italia che in Svizzera. Dall'altro, si è mostrata cooperativa sottoscrivendo un ordine di bonifico trasmesso alla banca, ciò che secondo il Tribunale federale equivale al consenso alla consegna dei beni sequestrati alle autorità italiane. Ha altresì riconosciuto il carattere penale della rogatoria e la competenza dell'autorità d'esecuzione zurighese. Inoltre, il dissequestro al fine di permettere alla banca di eseguire un ordine della titolare del conto volto al rimpatrio dei fondi nello Stato estero è una pratica legittima. Per questi motivi ha considerato che il modo di procedere delle autorità è stato corretto e che non si poteva definire nulla la decisione del Ministero pubblico del Cantone Zurigo. Infine, ha rilevato che il ricorso di UFG IRH sarebbe verosimilmente stato accolto. In considerazione della sentenza del Tribunale federale, il trasferimento dei fondi sarebbe potuto intervenire anche senza la conclusione dell'«Accordo Riva».

Talvolta i fondi possono essere consegnati allo Stato richiedente soltanto dopo che questo ha introdotto una modifica di legge.

Perù: fondi consegnati grazie a una legge ex post

Il competente pubblico ministero peruviano conduce un'inchiesta penale, prevalentemente per corruzione, nei confronti dell'ex presidente Alberto Fujimori e di altri indagati. Durante il suo mandato di governo, Alberto Fujimori – coadiuvato da Vladimiro Montesinos Torres, suo consulente e capo dei servizi segreti dell'epoca – avrebbe commissionato la fornitura di armamenti, aerei e altre merci incassando in cambio provvigioni illecite. Le commesse sarebbero state affidate con decreti d'urgenza o decreti presidenziali segreti.

Da novembre 2000 il ministero pubblico del Canton Zurigo ha ricevuto circa 35 domande di assistenza giudiziaria riguardanti questo caso. Non ha potuto entrare nel merito di alcune, tra l'altro perché i fatti non erano stati esposti in modo sufficiente. Fino al 2006 ha eseguito le altre domande trasmettendo al Perù le prove raccolte, in particolare la documentazione bancaria. La Svizzera ha inoltre già consegnato al Perù 93 milioni di dollari, altri 23 milioni di dollari sono ancora bloccati in Svizzera. Poiché i diretti interessati si sono sottratti al perseguimento penale e il diritto peruviano non contempla procedure contumaciali, non è ancora stato possibile chiudere tutti i procedimenti penali e trasmettere alla Svizzera le sentenze di confisca passate in giudicato.

Alla luce dei problemi emersi, nel 2015 il Perù ha emanato una legge per la confisca indipendente di fondi di origine criminosa («perdida de dominio», confisca «in rem»), in



L'ex capo dei servizi segreti peruviani con la sua legale in tribunale.
Immagine: Keystone, Martin Mejia

applicazione della quale sono subito state pronunciate due sentenze.

Nel 2016 il Perù ha indirizzato alla Svizzera due richieste di consegna allegando le sentenze di confisca passate in giudicato. Nei primi mesi del 2017 il Tribunale penale federale ha convalidato una decisione di consegna dell'autorità esecutiva svizzera (l'altra non è stata impugnata).

Nel frattempo, a livello giuridico, entrambi i procedimenti di assistenza sono terminati. Le autorità peruviane hanno comunque annunciato ulteriori richieste di consegna di valori. Sul piano politico la Svizzera e il Perù stanno attualmente contrattando le modalità di restituzione conformi con la strategia di asset recovery. I negoziati in materia competono al DFAE.

Il caso illustra le difficoltà in cui incorrono taluni Stati richiedenti nel disporre la confisca di valori patrimoniali e ottenerne la consegna. Per lo Stato richiedente è quindi importante che la procedura svizzera di assistenza ammetta la consegna anche quando la base legale per la confisca nello Stato richiedente viene messa in atto soltanto in un secondo tempo. Può inoltre rivelarsi cruciale considerare proporzionati anche i blocchi patrimoniali di lunga durata, purché il perdurare della procedura sia in parte riconducibile alla condotta dell'interessato.

Le tre vicende precedentemente illustrate mostrano le molteplici possibilità esistenti per la consegna di valori patrimoniali di provenienza illecita. L'esempio che segue illustra invece l'esistenza di situazioni nelle quali la consegna si rivela impossibile per motivi legali.

Egitto: un procedimento dispendioso e un nulla di fatto

Dopo la caduta del presidente Mubarak nel febbraio 2011, la Svizzera reagisce senza indugio disponendo, sulla base della Costituzione federale, il blocco degli averi di Mubarak e del suo più stretto entourage. Al contempo il MPC avvia un procedimento penale per riciclaggio di denaro contro alcuni fedelissimi del presidente destituito, ordinando il sequestro dei loro fondi depositati in Svizzera.

In seguito l'Egitto chiede assistenza giudiziaria alla Svizzera trasmettendo dozzine di rogatorie riguardanti una cinquantina di persone appartenenti alla cerchia di fedelissimi dell'ex presidente. L'UFG IRH esamina le domande e giunge alla conclusione che non soddisfano i requisiti formali posti dal diritto svizzero.

Successivamente la Svizzera offre all'Egitto varie opportunità per completare queste domande di assistenza o trasmetterne nuove, conformi al diritto svizzero. Infine l'UFG IRH riesce a delegare quattro rogatorie alle autorità esecutive nazionali, ma deve constatare che le altre non soddisfano ancora i requisiti del diritto svizzero. In particolare non è possibile appurare né la misura in cui gli indagati sono coinvolti negli eventi investigati in Egitto né il nesso tra i reati sotto inchiesta e la Svizzera. Le rogatorie egiziane divengono pertanto prive di oggetto e la procedura viene chiusa.

Le quattro rogatorie che a prima vista soddisfano i requisiti formali del diritto svizzero sono delegate al MPC per esecuzione. Questo dispone il sequestro in sede di assistenza giudiziaria, ma constata che non sono adempiti tutti i requisiti per continuare l'esecuzione poiché i procedimenti penali egiziani cui si riferiscono determinate rogatorie nel frattempo sono sfociati in un'assoluzione oppure i corrispondenti reati sono caduti in prescrizione. Pertanto il MPC nell'agosto 2017 archivia i procedimenti rogatori e revoca i sequestri disposti in sede di assistenza giudiziaria. Non sono tuttavia revocati i sequestri disposti nel corso del procedimento penale del MPC (per un ammontare di ca. 430 mio. di franchi).

Alla luce dei fatti, il 28 agosto 2017 le autorità federali informano l'Egitto, per il tramite della rappresentanza svizzera del Cairo, che l'assistenza giudiziaria nel caso Mubarak è da considerarsi terminata.

La chiusura della procedura di assistenza giudiziaria ha, in sostanza, due conseguenze: da un lato, i conti bloccati dal Consiglio federale sono progressivamente sbloccati su richiesta degli interessati; dall'altro, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, l'Egitto ha la possibilità di chiedere di consultare gli atti nella sua qualità di partecipante al procedimento penale del MPC.

I motivi che hanno portato all'archiviazione dei procedimenti di assistenza giudiziaria legati alla caduta del presidente egiziano Mubarak sono di carattere puramente giuridico. La Svizzera si è sempre mostrata disposta a collaborare, offrendo all'Egitto ogni tipo di sostegno per perseguire penalmente i fedelissimi dell'ex presidente.

Per lo Stato richiedente non è sempre facile distinguere i requisiti legali dalla componente politica. Anche se nello Stato richiesto è forte la volontà politica di restituire rapidamente gli averi di presunta provenienza illecita, possono sorgere ostacoli di natura giuridica e pratica. Non di rado risulta ad esempio difficile ricollegare con certezza i fondi depositati in Svizzera ai reati commessi. I fatti risalgono spesso a molti anni addietro risultando quindi difficili da dimostrare.

In casi complessi come questi è dunque importante che lo Stato richiedente e lo Stato richiesto collaborino strettamente, coordinando quindi anche la comunicazione delle diverse unità coinvolte e destinata ai media nazionali e internazionali. Rivestono grande importanza in proposito le ambasciate svizzere, il cui apporto è preziosissimo. La situazione politica nello Stato richiedente può mutare velocemente e di conseguenza nuovi interlocutori possono subentrare a quelli vecchi. Talvolta è persino difficile capire quale servizio o persona rappresenta lo Stato richiedente nei confronti della Svizzera, situazione che può causare ritardi ed equivoci o addirittura tensioni.

2.3 Cooperazione con i tribunali internazionali

I La Corte penale internazionale

La Svizzera si schiera attivamente contro l'impunità dei crimini gravi di portata internazionale e sostiene innanzi tutto la Corte penale internazionale (CPI), cui compete il giudizio sui crimini più gravi che sono motivo di allarme per l'intera comunità internazionale: genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra (nonché, dal 17 luglio 2018, anche il crimine di aggressione). A questa Corte permanente con sede all'Aia conferisce base legale lo Statuto di Roma, adottato nel 1998 ed entrato in vigore nel 2002.

La Corte penale internazionale è il frutto della determinazione di 123 Stati membri, decisi «a porre termine all'impunità degli autori di tali crimini contribuendo in tal modo alla prevenzione di nuovi crimini». Non è un'autorità di ricorso internazionale chiamata a esaminare in ultima istanza le sentenze penali nazionali, ma va piuttosto a integrare le giurisdizioni penali nazionali: la Corte si attiva soltanto se le autorità nazionali competenti per il perseguimento penale non intendono o non sono in grado di perseguire i crimini gravi di portata internazionale, ad esempio perché le autorità nazionali sono controllate da persone in parte responsabili dei crimini in questione oppure perché l'apparato penale statale è collassato in seguito ad avvenimenti bellici.

Forte della sua tradizione umanitaria e del suo ruolo di depositaria delle Convenzioni di Ginevra, la Svizzera ha sostenuto in misura determinante l'istituzione di una corte autorevole e indipendente. Ha ratificato lo Statuto di Roma nel 2001 varando al contempo le modifiche di legge immediatamente necessarie alla collaborazione con la Corte.

Gli Stati membri hanno l'obbligo generale di cooperare pienamente con la Corte che, non disponendo di autorità inquirenti proprie, dipende in larga misura dagli Stati membri per svolgere i procedimenti. Il sostegno della Svizzera si fonda sulla Legge federale sulla cooperazione con la Corte penale internazionale (LCPI; RS 351.6). Ai fini di una collaborazione ottimale, in seno all'UFG IRH è istituito un ufficio centrale dotato di ampie competenze, come ricevere le richieste della Corte e decidere sulla portata e le modalità della cooperazione.

Consegna di persone

L'UFG IRH riceve le richieste di arresto della Corte e verifica se sono adempite le condizioni per una consegna. All'occorrenza dispone l'arresto della persona ricercata, emana l'ordine d'arresto in vista di consegna e decide in prima istanza. Se alla Corte è consegnato un cittadino svizzero, l'UFG IRH ne chiede il rimpatrio alla chiusura del procedimento affinché la pena venga scontata in Svizzera.



La Corte penale internazionale dell'Aia (NL).
Immagine: Keystone, Branko de Lang

Assistenza giudiziaria accessoria

L'UFG IRH riceve anche le richieste di altre forme di cooperazione con la Corte (assunzione di prove, comprese le deposizioni testimoniali, interrogatorio dei sospettati, perquisizioni e sequestri, notificazione di documenti, ecc.). Decide in prima istanza sull'ammissibilità della cooperazione, ordina le misure necessarie e designa l'autorità federale o cantonale competente per l'esecuzione. L'UFG IRH può inoltre autorizzare i procuratori della Corte a compiere sul territorio svizzero atti d'inchiesta indipendenti (p. es. interrogare testimoni).

Esecuzione delle pene detentive

Poiché la Corte non ha la possibilità di eseguire le pene detentive, dipende dall'appoggio dello Stato ospitante e degli Stati membri. La Svizzera può, su richiesta della Corte, eseguire una decisione penale definitiva se il condannato è cittadino svizzero o dimora abitualmente in Svizzera. L'UFG IRH, consultata l'autorità cantonale competente, decide sull'assunzione dell'esecuzione. La pena pronunciata dalla Corte è vincolante per le autorità svizzere.

Cooperazione con la Corte penale internazionale nel 2017

Nel 2017 l'ufficio centrale ha ricevuto tre richieste della Corte. In due casi l'UFG IRH ha potuto trasmettere le prove richieste entro lo stesso anno. Il Procuratore della Corte ha ad esempio chiesto alle autorità svizzere di trasmettergli un verbale d'interrogatorio, di fare accertamenti in merito a un aereo privato che presentava legami con la Svizzera e uno Stato africano, nonché di fornire supporto tecnico per analizzare numeri telefonici. Nell'eseguire le richieste l'UFG IRH è stato coadiuvato dalle autorità cantonali e federali.

II I tribunali penali ad-hoc e il loro successore

Sulla scia delle guerre nell'ex Jugoslavia e in Ruanda, nel 1995 la Svizzera ha disciplinato la cooperazione con i tribunali penali speciali dell'Aia e di Arusha (Tanzania) nella Legge federale sulla cooperazione con i tribunali internazionali incaricati del perseguimento penale delle violazioni gravi del diritto internazionale uma-

nitario (RS 351.20). Nel 2003 il campo d'applicazione della legge è stato esteso alla cooperazione con il tribunale speciale per la Sierra Leone. Conclusa gran parte dei processi per crimini di guerra, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha istituito un'autorità giudiziaria a titolo di successore, incaricata di svolgere i procedimenti rimanenti. Per poter cooperare anche con questo tribunale, nel 2012 la Svizzera ha ulteriormente esteso il campo d'applicazione della legge.

Nel 2017 l'UFG IRH ha ricevuto per la prima volta due domande di assistenza dalla nuova autorità giudiziaria: una chiedeva di trasmettere l'atto di morte di una persona con ultimo domicilio noto in Svizzera, l'altra di poter interrogare un testimone sul territorio svizzero.

III Nuovo meccanismo per la lotta contro l'impunità in Siria

Nell'anno in rassegna l'UFG IRH ha seguito con attenzione gli sviluppi per istituire un meccanismo di lotta contro l'impunità in Siria deciso dall'Assemblea generale dell'ONU nel 2016. Il meccanismo, con sede a Ginevra, intende raccogliere informazioni a sostegno delle indagini contro i responsabili dei crimini commessi da marzo 2011 nella Repubblica araba siriana. L'UFG IRH è in contatto continuo con il DFAE e il MPC in proposito. Attualmente si sta vagliando se e su quali basi legali sia possibile la collaborazione da parte delle autorità inquirenti svizzere.

2.4 Follow-up: ...ma com'è andata a finire...?

Assistenza giudiziaria dinamica

L'ultimo rapporto d'attività aveva già affrontato la tematica dell'assistenza giudiziaria dinamica dato che nel 2016 il Tribunale penale federale si era pronunciato per la prima volta sulla procedura proposta dall'UFG IRH per questi casi, ritenendola ammissibile. Nel 2017 la questione è stata approfondita anche dal Tribunale federale, il quale giunge però alla conclusione che la procedura in questione è sprovvista di basi legali – se non altro per quanto riguarda la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni.

Il problema dell'assistenza giudiziaria dinamica implica una sfida al diritto classico in materia: le misure dinamiche, quali ad esempio le intercettazioni, hanno senso soltanto se le informazioni raccolte sono trasmesse allo Stato richiedente in maniera continua e prima ancora che l'interessato ne sia messo al corrente. Ed ecco che l'interesse al perseguimento penale entra in conflitto con i diritti di parte garantiti dall'AIMP. Prima di poter consegnare le prove raccolte in sede di assistenza giudiziaria, occorre infatti concedere all'interessato il diritto di essere sentito e chiudere la procedura di assistenza con una decisione finale o il consenso dell'interessato. Per risolvere questo conflitto, nelle proprie Direttive l'UFG IRH suggeriva alle autorità competenti di disporre, già nella decisione di entrata nel merito, la consegna anticipata e in parte anche continua delle informazioni da raccogliere, rinunciando in un primo momento a notificare la decisione all'interessato. Procedendo in questo modo, va però domandato allo Stato richiedente di garantire che le informazioni saranno, in un primo momento, utilizzate soltanto a fini d'indagine. Una volta consegnate le informazioni allo Stato richiedente e non appena il procedimento penale estero lo consente, l'interessato è messo al corrente del procedimento di assistenza in corso e questo è portato avanti. L'autorità richiedente può quindi utilizzare anche a scopo probatorio le informazioni e i documenti già consegnati.

Come accennato in precedenza, nel 2016 il Tribunale penale federale si è pronunciato nel merito per la prima volta, giungendo alla conclusione che è ammissibile consegnare alle autorità richiedenti i dati delle intercettazioni telefoniche a puri fini d'indagine e senza sentire l'interessato (TPF, 21.12.2016, RR.2016.174 e RR.2016.175-176). Nel marzo 2017 il Tribunale federale ha tuttavia accolto i ricorsi interposti contro tali decisioni, giungendo alla conclusione che non esiste alcuna base legale per la consegna anticipata dei dati di intercettazioni telefoniche a un'autorità straniera senza sentire l'interessato e senza emanare una decisione finale (TF, 27.03.2017, 1C_1/2017 e 1C_2/2017). Ha comunque riconosciuto che la procedura in causa potrebbe rivelarsi utile in determinati casi, ma sarebbe ammissibile soltanto se la legge venisse rivista in tal senso. Il Tribunale federale ha inoltre rinunciato a invitare l'autorità di assistenza giudiziaria a chiedere alle autorità estere la restituzione delle informazioni trasmesse in anticipo illecitamente, dal momento che il vizio riscontrato può essere sanato emanando una decisione finale successiva. È quanto accaduto nel frattempo: i ricorsi interposti contro le decisioni finali dell'autorità esecutiva sono stati respinti dal Tribunale penale federale con decisioni del 3 e 9 ottobre 2017 – perlomeno nei punti di principale interesse in questa sede (TPF,

03.10.2017, RR.2017.86-87 e 09.10.2017, RR.2017.95). Il Tribunale federale non è entrato nel merito dei ricorsi interposti contro queste decisioni (TF, 30 ottobre 2017, 1C_586/2017 e 1C_564/2017).

Le decisioni del Tribunale federale invalidano la procedura suggerita dall'UFG IRH per le intercettazioni in sede di assistenza giudiziaria. Pertanto, in mancanza di una base legale, non è più possibile consegnare alle autorità richiedenti i dati di intercettazioni telefoniche (contenuti di chiamate) in via anticipata e continuata a puri fini d'indagine senza sentire l'interessato. In molti casi ciò sfocerà, di fatto, nel rifiuto dell'assistenza giudiziaria o nel ritiro della rogatoria poiché il rischio di collusione impedisce di informare l'interessato.

Dalle decisioni del Tribunale federale emerge però anche quanto segue: le informazioni trasmesse anticipatamente in casi (pendenti) analoghi nei quali è stata seguita la procedura suggerita dall'UFG IRH – prima che il Tribunale federale si pronunciasse – non devono essere richiamate. Il vizio può essere sanato con una decisione finale successiva. La consegna anticipata e continua di informazioni a fini d'indagine è inoltre possibile per le operazioni di assistenza giudiziaria esplicitamente previste in un trattato in quanto non prive di una base legale (p. es. squadre investigative comuni, indagini sotto copertura, audizioni in videoconferenza). La consegna anticipata di dati relativi al traffico informatico (metadati) a fini d'indagine ha inoltre una base legale nell'AIMP.

Sono in corso lavori per creare una base legale nell'AIMP che permetta una cooperazione efficace con l'estero in materia di assistenza giudiziaria dinamica. In vista dell'attuazione della Convenzione e del Protocollo addizionale del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, vengono proposte due nuove disposizioni che disciplinano la trasmissione anticipata di informazioni e mezzi di prova, da un lato, e l'impiego di squadre investigative comuni, dall'altro. Lo scopo è di rendere possibile un'assistenza giudiziaria dinamica che risponda alle nuove esigenze della cooperazione internazionale e comprenda misure moderne ed efficaci per prevenire attacchi terroristici, migliorare il perseguimento penale e velocizzare la collaborazione. Considerato il contenuto di queste disposizioni è tuttavia previsto vincolarne l'applicabilità a condizioni ben precise.

Cellula della 'Ndrangheta di Frauenfeld

Nei primi mesi del 2015, in una vicenda salita alla ribalta con il titolo di «cellula della 'Ndrangheta di Frauenfeld», il Ministero della Giustizia italiano ha chiesto alla Svizzera di estradare vari presunti membri di un ramo svizzero della 'Ndrangheta. I 13 arrestati sono in seguito stati scarcerati in libertà condizionale.

Entro la fine del 2016 l'UFG IRH ha disposto l'estradizione in Italia dei 13 indagati, che hanno interposto ricorso al Tribunale penale federale. Uno di loro è stato estradato il 10 febbraio 2017 in quanto aveva ommesso di presentare ricorso motivato entro i termini. Con decisioni del 21 luglio 2017, il Tribunale penale federale ha respinto gli altri 12 ricorsi, constatando in particolare che i fatti esposti nella rogatoria italiana riunivano tutti gli elementi della partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. Ha inoltre accolto, a titolo eccezionale, un'estradizione in virtù dell'articolo 36 capoverso 1 AIMP, in base al quale l'estradizione è possibile soltanto in presenza di motivi ben precisi dal momento che gli atti contestati dalle autorità italiane sono perseguibili anche in Svizzera. In proposito il Tribunale ha constatato che nello specifico l'estradizione era giustificata e che l'UFG IRH, nel valutare la questione, non ha ecceduto nel suo potere di apprezzamento.

In seguito alle decisioni del Tribunale penale federale, l'UFG IRH ha disposto di nuovo l'arresto, segnatamente per accresciuto rischio di fuga. Il 28 luglio 2017 sono state arrestate in vista di estradizione 11 persone nel Canton Turgovia e una nel Canton Zurigo. Tre di loro hanno accettato le decisioni del 21 luglio 2017 del Tribunale penale federale e sono state estradate in Italia poco dopo.

Gli altri nove presunti membri della cellula di Frauenfeld hanno interposto ricorso al Tribunale federale. Con sentenze del 21 settembre 2017, il Tribunale federale ha tuttavia deciso di non entrare nel merito di tali ricorsi. Le decisioni di estradizione dell'UFG IRH sono pertanto passate in giudicato divenendo esecutive. Poco tempo dopo gli ultimi nove indagati sono quindi stati consegnati all'Italia.

2.5 La procura svizzera di collegamento per l'UE: una situazione win-win

Anche nel 2017 la procuratrice svizzera di collegamento presso l'Eurojust ha dato il suo contributo al perseguimento penale nel territorio dell'UE. Il suo intervento ha riguardato, da un lato, casi delle autorità svizzere per i quali era necessario o auspicato l'aiuto da parte dei partner europei e, dall'altro, casi la cui portata induce l'Eurojust o i suoi membri a ritenere necessario il coinvolgimento delle autorità svizzere.

Calcio: operazione coordinata dalla procura svizzera di collegamento

La procuratrice svizzera di collegamento presso l'Eurojust ha coordinato un'operazione transnazionale nel quadro del procedimento penale condotto dal MPC per le inchieste nel mondo del calcio.

Lo scopo principale consisteva nel garantire, in un'operazione congiunta l'esecuzione contemporanea delle domande di assistenza del MPC all'indirizzo di Francia, Italia, Spagna e Grecia. Nel cosiddetto action day, l'operazione è stata coordinata in un coordination center appositamente allestito all'Aia per assicurare innanzi tutto il flusso d'informazioni tra i ministeri pubblici competenti e i corpi di polizia in loco. Operazioni coordinate di questo tipo consentono di garantire l'avvio organizzato di perquisizioni domiciliari, sequestri patrimoniali e interrogatori in vari Paesi.

Si è trattato del primo coordination center gestito dal procuratore di collegamento di uno Stato terzo da quando l'Eurojust è operativo.

Svizzera e Romania unite contro la tratta di esseri umani

Le autorità inquirenti vodesi sospettano che i membri di una famiglia rumena soggioghino donne in Romania per farle prostituire in Svizzera contro la loro volontà. Nello specifico sono accusati di adescare donne con il cosiddetto metodo del «loverboy», costringendole poi a suon di minacce, controlli continui e pressioni psicologiche a compiere atti sessuali per denaro e a consegnare i guadagni conseguiti.

Da colloqui tra la procuratrice svizzera di collegamento e i rappresentanti rumeni presso l'Eurojust emerge che tali persone sono indagate per gli stessi fatti anche in Romania. Si decide pertanto di istituire una squadra investigativa comune per questo caso.

La squadra investigativa comune consente di condurre le indagini in entrambi i Paesi con la maggiore efficienza possibile grazie allo scambio d'informazioni. Questo approccio offre la possibilità di svolgere procedimenti penali costosi e complessi anche agli Stati meno privilegiati dello spazio europeo. Infatti i costi della squadra investigativa comune sono assunti dall'Eurojust, che con questo sostegno finanziario fornisce un contributo decisivo alla lotta al crimine nei vari Stati partner.



La lotta alla tratta di esseri umani ha valenza internazionale.
Immagine: Thinkstock, Microgen

3

Nuovi strumenti di cooperazione

Anche nel 2017 l'UFG IRH ha intrattenuto fitti contatti con altri Stati per risolvere varie questioni legate alla creazione delle basi legali bilaterali o multilaterali per la cooperazione. Diversi negoziati di lunga data su trattati e altri strumenti di assistenza giudiziale in materia penale sono stati portati a termine nell'anno in rassegna. Da citare in particolare il trattato di assistenza giudiziaria in materia penale con l'Indonesia e l'accordo con la Francia per l'istituzione di squadre investigative comuni. Il Memorandum of understanding negoziato con lo Sri Lanka ha permesso di estendere la rete di dichiarazioni d'intenti per l'assistenza giudiziaria in materia penale. Su scala multilaterale la Svizzera ha firmato un protocollo del Consiglio d'Europa per far fronte alle difficoltà riscontrate negli attuali strumenti di trasferimento dei condannati e di esecuzione delle decisioni penali in via sostitutiva.

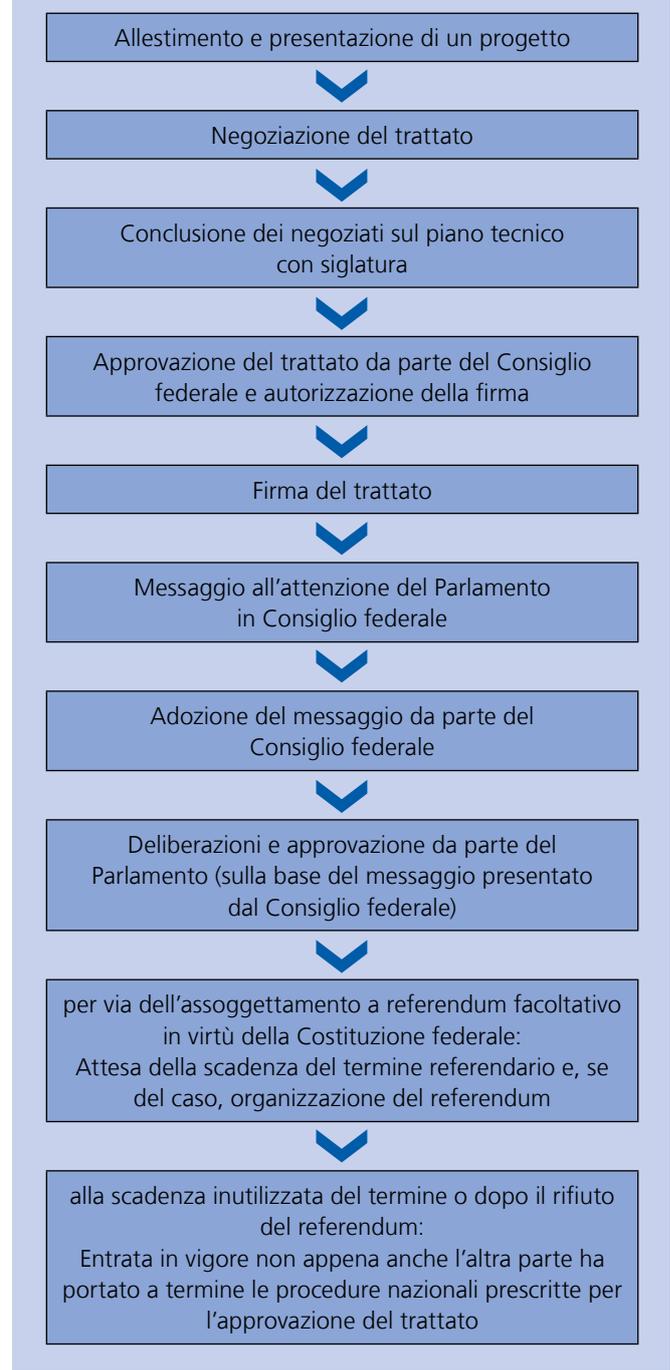
Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale con l'Indonesia

A poco meno di due anni e mezzo dalla prima tornata negoziale, nell'agosto 2017 si sono conclusi i negoziati con l'Indonesia per un trattato di assistenza giudiziaria in materia penale. L'obiettivo era di creare una base vincolante per la cooperazione delle autorità giudiziarie dei due Paesi nel perseguire e punire i reati al fine di combattere più efficacemente la criminalità internazionale. I negoziati si sono fondati su un progetto presentato dalla Svizzera e conforme all'AIMP e alle pertinenti disposizioni degli strumenti multilaterali del Consiglio d'Europa e dell'ONU. Il nuovo testo si allinea ai precedenti trattati in materia conclusi dalla Svizzera: alla stregua di questi, disciplina le condizioni per prestare assistenza giudiziaria; elenca poi le misure di assistenza ammissibili e le modalità per la loro esecuzione, i requisiti che devono adempiere le domande e i motivi che possono giustificare il rifiuto; e formula infine prescrizioni sostanziali sulla procedura da seguire.

Il trattato intende contribuire a consolidare e rendere più efficaci le relazioni in materia di assistenza giudiziaria con questo Stato, importante per dimensioni e potenziale economico. Resta in attesa dell'approvazione da parte del Consiglio federale e del Parlamento.

Dal progetto al trattato di assistenza giudiziaria in materia penale

L'iter che porta dal progetto di un accordo all'entrata in vigore di un trattato bilaterale di assistenza giudiziaria in materia penale è sempre molto lungo e può durare svariati anni. Richiede varie tappe, nella cui preparazione è attivamente coinvolto l'UFG IRH:



Accordo tipo per la costituzione di una squadra investigativa comune franco-svizzera

Per costituire squadre investigative comuni franco-svizzere è stato allestito un accordo tipo, approvato dalla Francia il 27 luglio 2017 e dalla Svizzera il 4 agosto 2017.

Squadre del genere sono uno strumento di cooperazione internazionale, retto soprattutto dall'articolo 20 del secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (secondo Protocollo addizionale; RS 0.351.12) e dalla guida pratica «Squadre investigative comuni», adottata il 14 febbraio 2017 dal Consiglio dell'Unione europea. La guida aggiorna quella vecchia in materia. Le squadre comuni servono a meglio combattere il crimine organizzato e il terrorismo.

L'accordo tipo è una misura di assistenza giudiziaria: costituisce la base per un accordo concreto tra procuratori e giudici svizzeri e francesi (e, all'occorrenza, omologhi di altri Stati interessati) nei casi che richiedono un'azione parallela e coordinata dei Paesi coinvolti. L'accordo disciplina quasi tutti gli aspetti inerenti all'attività delle squadre investigative comuni. Può rivestire grande importanza quando occorre una cooperazione rapida, ad esempio per impedire un attacco terroristico. È valida a tempo determinato e ha uno scopo preciso, finalizzato a svolgere inchieste penali in uno, due o più Paesi. Le informazioni e le prove sono raccolte in base alla legge del Paese in cui opera la squadra e sono scambiate alle condizioni definite nell'accordo. Le squadre investigative comuni sono quindi un'efficace strumento di cooperazione, volto ad agevolare il coordinamento di indagini e azioni penali svolte in parallelo in uno o più Stati.

Nell'accordo tipo con la Francia, la Svizzera ha tenuto a precisare che le informazioni e le prove raccolte nel nostro Paese non possono essere utilizzate a scopi probatori durante la promozione dell'accusa o l'udienza nel procedimento penale francese per il quale è stata costituita la squadra comune, ma che il loro uso è ammesso esclusivamente a fini indiziari per portare avanti le indagini. Possono essere utilizzate a scopi probatori soltanto una volta chiuso il corrispondente procedimento di assistenza giudiziaria in materia penale e dopo che le informazioni e le prove raccolte in Svizzera sono state trasmesse dalle competenti autorità svizzere conformemente al diritto svizzero.

Memorandum of understanding con lo Sri Lanka

Nell'anno in rassegna, l'UFG IRH è riuscito a negoziare un Memorandum of understanding in materia di assistenza giudiziaria penale con lo Sri Lanka. Lo strumento vuole ravvicinare ancor più i due Paesi. Rinuncia esplicitamente a creare obblighi giuridici – anche in futuro l'assistenza giudiziaria sarà prestata secondo il diritto nazionale delle parti oppure, se del caso, in conformità con le convenzioni internazionali applicabili. Il Memorandum rievoca comunque alcuni principi della cooperazione, elenca possibili misure in materia di assistenza giudiziaria e disciplina le modalità pratiche. Un'importante novità organizzativa è che in futuro le

autorità centrali dei due Stati (per la Svizzera, l'UFG IRH) potranno intrattenere contatti diretti e aiutarsi a vicenda nel redigere le domande di assistenza. Come per gli altri memorandum negoziati dall'UFG IRH, anche la Svizzera e lo Sri Lanka hanno redatto una domanda modello in sede negoziale. Indirizzato alle autorità di assistenza giudiziaria, il modello intende illustrare, per determinate importanti misure di assistenza, i requisiti che una domanda deve soddisfare per essere accolta. Il Memorandum è stato firmato il 12 dicembre 2017 ed è entrato in vigore con effetto immediato.

Protocollo di emendamento per il trasferimento di condannati

Il 22 novembre 2017 la Svizzera è stata tra i primi Stati a firmare il protocollo che modifica il Protocollo addizionale alla Convenzione sul trasferimento dei condannati del Consiglio d'Europa. Questo protocollo di emendamento, realizzato con il contributo dell'UFG IRH, sviluppa e aggiorna le basi legali multilaterali per il trasferimento dei condannati, rispettivamente per l'esecuzione di decisioni penali in via sostitutiva. È stato elaborato dopo che un sondaggio sull'applicazione degli strumenti esistenti condotto tra gli Stati firmatari aveva evidenziato problematiche nel testo e corrispondenti difficoltà di applicazione.

Quali novità introduce il protocollo di emendamento?

- Possibilità di far assumere l'esecuzione di decisioni penali in via sostitutiva dallo Stato d'origine anche nei casi in cui una persona si reca legalmente dallo Stato del giudizio nello Stato d'origine ben sapendo di essere oggetto di una condanna o inchiesta penale, senza in seguito fare ritorno nello Stato del giudizio. Finora era presupposta la fuga nello Stato d'origine. (Resta invariata la prassi attuale del trasferimento su richiesta dell'interessato e del trasferimento contro la sua volontà nei casi previsti finora.)
- Soppressione della necessità di un nesso di causalità tra condanna e decisione di espulsione per i trasferimenti in vista di espulsione o allontanamento successivi: è determinante unicamente il fatto che il condannato non può più soggiornare nello Stato del giudizio una volta scontata la pena detentiva, il che pregiudica a priori la reintegrazione sociale in tale Paese. Comunque anche in futuro l'interessato sarà sentito in merito al trasferimento previsto: se però rinuncia ad esprimersi, non per questo eviterà il trasferimento.
- Introduzione di un termine per la decisione dello Stato del giudizio di limitare, su richiesta dello Stato d'origine, il principio di specialità (nessun perseguimento, nessuna condanna o restrizione della libertà nello Stato d'origine per altri reati commessi prima del trasferimento). Inoltre l'effetto esplicato dal principio di specialità verrà ridotto nel tempo.

Riveste particolare importanza per la Svizzera l'estensione del campo di applicazione ai casi nei quali una persona perseguita penalmente in uno Stato si reca legalmente nello Stato d'origine sottraendosi in questo modo all'esecuzione di una pena pronunciata nei suoi confronti. In un caso con la Francia, l'assenza di una pertinente base legale ha avuto conseguenze sconcertanti per le autorità cantonali coinvolte (cfr. in merito il contributo intitolato «Il diavolo sta nella lacuna...» al punto 2.5 del rapporto d'attività 2015). Se lo Stato d'origine, alla stregua della Svizzera, non estrada i propri cittadini in uno Stato estero e lo Stato del giudizio ritiene inopportuno o poco auspicabile chiedere il perseguimento penale in via sostitutiva, può infatti capitare che una persona condannata con sentenza passata in giudicato resti impunita. È un'eventualità da evitare.

Proprio come la Convenzione e il Protocollo addizionale, anche il protocollo di emendamento non impone agli Stati di cooperare: lo Stato d'origine non è tenuto ad accogliere una domanda di esecuzione in via sostitutiva. Tuttavia si può presumere che uno Stato che ratifichi il protocollo intenda poi effettivamente applicarlo.

Il Parlamento deve ancora approvare il protocollo di emendamento firmato.

4

L'UFG IRH come fornitore di servizi

4.1 Convegno sull'assistenza giudiziaria 2017

Il convegno annuale dell'UFG IRH sull'assistenza giudiziaria si è svolto il 2 novembre 2017 a Berna. Le tematiche affrontate comprendevano l'audizione in videoconferenza, le intercettazioni telefoniche, la raccolta di dati da provider statunitensi e le molteplici possibilità dello scambio transfrontaliero di informazioni. Le sei relazioni presentate hanno illustrato problemi di natura giuridica e pratica ed esposto possibili soluzioni. Alla fine i partecipanti – tutti rappresentanti delle autorità cantonali e federali incaricate del perseguimento penale e dell'assistenza giudiziaria – hanno avuto modo di porre domande.

L'audizione in videoconferenza è una forma di assistenza giudiziaria dinamica che sta acquisendo sempre maggiore attualità e pone le competenti autorità svizzere di fronte a difficoltà di carattere pratico, tecnico e giuridico. Nel suo intervento, il rappresentante dell'UFG IRH ha illustrato questi problemi indicando le possibili soluzioni. Nel corso della discussione sull'assistenza giudiziaria dinamica sono state affrontate anche le intercettazioni telefoniche e in particolare le due decisioni di principio del Tribunale federale (TF, 27.03.2017, 1C_1/2017 e 1C_2/2017). La Corte suprema ritiene sprovvista di basi legali la consegna anticipata di dati di intercettazioni telefoniche a un'autorità straniera senza sentire l'interessato ed emanare una decisione finale. Ha pertanto ritenuto inammissibile la prassi fino ad allora seguita dalle autorità di assistenza giudiziaria. I dettagli, in particolare anche nell'ottica delle conseguenze, figurano nel capitolo «Assistenza giudiziaria dinamica» al punto 2.4 del presente rapporto. Un altro tema di attualità che occupa sempre di più le autorità inquirenti svizzere e pone loro qualche problema è la raccolta di dati dai fornitori di servizi Internet statunitensi. Poiché la maggior parte dei provider ha sede negli Stati Uniti, le autorità inquirenti hanno una reale necessità di ricevere i dati necessari dagli Stati Uniti in via di assistenza giudiziaria. All'atto pratico, però, questa via si rivela spesso ardua, in genere a causa del diritto procedurale statunitense, non privo di diversi ostacoli. Nel corso del suo intervento, il rappresentante dell'UFG IRH ha tra le altre cose dato consigli per aumentare le probabilità di successo delle domande di assistenza che le autorità inquirenti svizzere presentano agli Stati Uniti.

Il pomeriggio è stato dedicato alle diverse possibilità per lo scambio interstatale di informazioni in sede di assistenza giudiziaria e amministrativa in svariati settori. Le discussioni si sono concentrate sulla trasmissione attiva di informazioni a partner stranieri – un ottimo modo per rafforzare il perseguimento penale nei casi di criminalità transfrontaliera. Nel quadro dell'assistenza giudiziaria, un'autorità inquirente può decidere di far pervenire all'omologo estero informazioni che potrebbero interessarlo sia per avviare un procedimento penale sia per facilitare un'inchiesta penale già in corso. In proposito il rappresentante dell'UFG IRH ha illustrato il campo d'applicazione, il contenuto e le modalità della cosiddetta trasmissione spontanea di mezzi di prova e di

informazioni secondo l'articolo 67a AIMP. Da notare che le autorità inquirenti svizzere sono molto attive in questo tipo di cooperazione (trasmissione di un centinaio di informazioni all'estero ogni anno). A titolo esemplificativo, il relatore ha citato una trasmissione spontanea al Perù nel caso Montesinos, che aveva preparato il terreno per uno scambio di rogatorie tra i due Stati, sfociando infine nella consegna al Perù di un importo milionario a due cifre (cfr. al punto 2.2 «Perù: fondi consegnati grazie a una legge ex post»).

Nella lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo riveste particolare importanza la cooperazione in sede di assistenza amministrativa tra le cosiddette unità d'intelligence finanziaria. Il capo dell'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (MROS), l'unità svizzera in materia, ha riferito sulle possibilità offerte da tale cooperazione: oltre a cooperare dando seguito a domande estere, il MROS può in particolare trasmettere informazioni anche di propria iniziativa e autorizzare le unità straniere, a determinate condizioni, a far pervenire tali informazioni alle proprie autorità inquirenti. Le trasmissioni spontanee sono ammesse anche nell'assistenza amministrativa fiscale, dove si affiancano allo scambio d'informazioni retto dalle convenzioni di doppia imposizione e dalle normative per lo scambio automatico d'informazioni a fini fiscali. Le opportunità e le modalità di questa cooperazione sono state illustrate dal Capodivisione per lo scambio d'informazioni in materia fiscale dell'Amministrazione federale delle contribuzioni.

Il grande interesse suscitato dall'evento e i riscontri positivi dei partecipanti sono stati molto incoraggianti per l'UFG IRH, che in veste di interlocutore principale in materia di assistenza giudiziaria internazionale tiene molto a istituire e intrattenere piattaforme di scambio per le competenti autorità svizzere. Le competenze comuni derivanti dall'assistenza giudiziaria internazionale possono essere adempiute in maniera efficiente soltanto se lo scambio di conoscenze tra le autorità coinvolte funziona alla perfezione.

4.2 Keep calm and fight crime! – Calma e abbasso il crimine! Resoconto del primo incontro tra inquirenti svizzeri e britannici

Gli interessi di Svizzera e Gran Bretagna nella lotta ai reati finanziari globali coincidono spesso, in considerazione anche del fatto che i due Stati ospitano le due maggiori piazze finanziarie europee. Eppure la cooperazione operativa nell'assistenza giudiziaria in materia penale non sempre dà l'esito sperato: mentre il sistema penale svizzero affonda le radici in una tradizione giuridica continentale (diritto romano-germanico o civil law), la Gran Bretagna è la patria del common law, il diritto anglo-americano. Le grosse differenze di funzionamento dei due sistemi giuridici alimentano il rischio di malintesi tra gli inquirenti.

Ecco perché nel giugno 2017 l'UFG IRH e l'ambasciata britannica hanno organizzato a Berna un primo incontro tra inquirenti svizzeri e britannici (Joint Legal Practitioners' Day), al quale hanno preso parte l'UFG IRH, rappresentanti dei pubblici ministeri di Confederazione e Cantoni nonché dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), da un lato, e delegati del Crown Prosecution Service, del Serious Fraud Office e del HM Revenue and Customs, dall'altro. Già nel corso della presentazione dei rispettivi sistemi di assistenza giudiziaria sono emerse differenze notevoli. In Svizzera l'inchiesta penale fa capo al procuratore, dotato di competenze molto estese sia a titolo di conduzione esecutiva dell'inchiesta sia in termini di controllo giudiziale delle forze operative, grazie alla disposizione di provvedimenti coercitivi. In Gran Bretagna una tale cumulo di ruoli è impensabile per via della concezione anglo-americana di separazione dei poteri: in sede d'indagine la polizia opera con la massima indipendenza, mentre la procura svolge una funzione puramente giudiziaria, difendendo la pretesa punitiva dello Stato – oppure la domanda estera di assistenza giudiziaria – dinanzi ai tribunali britannici. Ed ecco spiegata anche un'altra differenza fondamentale: mentre in Svizzera il procuratore conduce l'inchiesta penale allo scopo di appurare la verità materiale – dovendo quindi assumere le prove a carico e a discarico – in Gran Bretagna il procuratore riveste puramente il ruolo dell'accusa. Il processo penale britannico è impostato sulla parità delle armi per accusa e difesa. L'obiettivo consiste non tanto nello scoprire la verità materiale quanto più nel garantire la correttezza nel procedimento, dalla quale risulterebbe una verità processuale accettata come giusta e sulla quale a sua volta si fonda la sentenza penale.

Non è possibile rimuovere queste fondamentali differenze tra i due sistemi penali, come non è possibile negare le difficoltà che ne risultano in sede di assistenza giudiziaria. Tutti i presenti ne erano consapevoli. Partendo da tale premessa, in tre workshop paralleli hanno potuto approfondire le tematiche «Provvedimenti coercitivi e cooperazione di polizia», «Confidenzialità delle rogatorie» nonché «Blocco di valori patrimoniali e aspetti tecnici della cooperazione». I partecipanti hanno condiviso le proprie esperienze in un clima aperto e collegiale formulando, per ciascuna delle tre tematiche, raccomandazioni operative concrete da far confluire nei propri sistemi giuridici e sottoporre alle proprie autorità. L'UFG IRH spera pertanto di essere riuscito a porre le fondamenta per una migliore cooperazione con un partner importante.

4.3 Panoramica degli strumenti ausiliari elettronici sul sito dell'UFG IRH

Per tutti i settori della cooperazione internazionale in materia penale:

Sito dell'UFG (www.bj.admin.ch > Sicurezza > Assistenza giudiziaria internazionale > Assistenza giudiziaria internazionale in materia penale)

- Informazioni generali: indirizzo e modulo di contatto, rapporti d'attività, statistica
- Basi legali
- Panoramica delle singole procedure di assistenza giudiziaria in materia penale, inclusi i link a direttive, liste di controllo, modelli e guida all'assistenza giudiziaria (cfr. qui di seguito)
- Rete di trattati internazionali e progetti legislativi

Specificamente per l'assistenza giudiziaria accessoria: Guida all'assistenza giudiziaria (www.rhf.admin.ch)

- Strumento ausiliare per le domande di assistenza giudiziaria delle autorità svizzere, soprattutto per l'assunzione delle prove e la notifica all'estero
- Indice dei Paesi: panoramica di tutte le informazioni utili per presentare una domanda a un determinato Paese (a sostegno di un procedimento penale o civile)
- Modelli di domande, moduli per l'assunzione delle prove o la notifica

Banca dati delle località e dei tribunali svizzeri (www.elorge.admin.ch)

- Destinata soprattutto alle autorità straniere che, inserendo il numero di avviamento postale o il nome di una località, possono individuare l'autorità locale svizzera competente per lo scambio diretto ai fini dell'assistenza giudiziaria internazionale accessoria in materia penale e civile
- Elenco delle autorità svizzere legittimate allo scambio diretto con le omologhe autorità estere ai fini dell'assistenza giudiziaria accessoria in materia penale

5

Decisioni giudiziarie svizzere vertenti sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

5.1 Estradizione e trasferimento

- Sentenza del 30 gennaio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.311: diritto alla protezione della vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 8 CEDU. La madre deve avere la possibilità di accudire suo figlio mentre sconta la pena nello Stato richiedente.
- Sentenza del 14 febbraio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.246, e sentenza del 20 marzo 2017 del Tribunale penale federale, 1C_129/2017: partecipazione a un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP. Caso di 'Ndrangheta.
- Sentenza del 1° marzo 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.278. Il rischio di rappresaglie private non costituisce impedimento all'estradizione.
- Sentenza dell'11 aprile 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.55, e sentenza del 24 maggio 2017 del Tribunale penale federale, 1C_226/2017: diritti della difesa e condanna contumacia. Garanzia ai sensi dell'articolo 3 del secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione. Articolo 3 CEDU. Condizioni di detenzione in Italia.
- Sentenza del 20 aprile 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.66: se è richiesta la forma scritta, l'atto da compiersi entro i termini non può essere validamente compiuto per fax. Il timore di una violazione dei diritti umani va reso verosimile. Principio di mutua fiducia del diritto pubblico internazionale.
- Sentenza del 4 maggio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.255: calcolo delle spese per il patrocinio d'ufficio.
- Sentenza del 1° giugno 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.47: articolo 62 AIMP; confisca di valori patrimoniali a copertura dei costi del carcere in vista di estradizione.
- Sentenza del 6 giugno 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.285: condizioni di detenzione. Problemi di salute non costituiscono di regola impedimento all'estradizione.
- Sentenza del 29 agosto 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.126: trasferimento di un condannato contro la sua volontà per scontare la pena nel Paese di origine.
- Sentenza del 21 novembre 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.289: articolo 3 CEDU; condizioni di detenzione in Macedonia. L'estradizione va vincolata alla concessione di specifiche garanzie.

5.2 Assistenza giudiziaria accessoria

- Sentenza del 25 gennaio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.170: apposizione di sigilli; obiezioni contro la decisione di dissigillamento del giudice dei provvedimenti coercitivi nel ricorso contro la decisione finale.
- Sentenza del 30 gennaio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.147: consegna di valori patrimoniali al Perù; nessun motivo d'irricevibilità secondo gli articoli 2 e 3 AIMP / articolo 4 cpv. 1 lettera a del trattato di assistenza giudiziaria tra Svizzera e Perù.
- Sentenza del 16 febbraio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.74: corruzione di pubblici ufficiali stranieri; concetto di funzionario secondo l'articolo 110 cpv. 3 CP; principio del «ne bis in idem».
- Sentenza del 29 marzo 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.173: consegna di un verbale d'interrogatorio allestito nel procedimento penale nazionale; legittimazione, misure di protezione dei testimoni.
- Sentenza del 30 marzo 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.182: assistenza giudiziaria alla Turchia; nessun motivo d'irricevibilità secondo l'articolo 2 AIMP.
- Sentenze del 27 marzo 2017 del Tribunale penale federale, 1C_1/2017 e 1C_2/2017: inammissibilità della consegna anticipata e continua di dati di intercettazioni telefoniche a puro scopo d'indagine senza sentire l'interessato (basi legali mancanti).
- Sentenza del 26 maggio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2016.206+207+208+210+211+212/213+215/216: assistenza giudiziaria al Brasile; nessun motivo di irricevibilità secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera f del trattato di assistenza giudiziaria tra la Svizzera e il Brasile / articolo 2 AIMP; doppia punibilità (corruzione di privati secondo l'art. 4a cpv. 1 lett. a LCSI in combinato disposto con l'art. 23 LCSI).
- Sentenza del 12 luglio 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.75: deposizione di testimoni in videoconferenza.
- Decisione del 10 agosto 2017 del Tribunale penale federale, 1C_635/2015: assistenza giudiziaria all'Italia (archiviazione del ricorso e decisione sulle spese processuali).
- Sentenza del 30 ottobre 2017 del Tribunale penale federale, 1C_423/2017: nessuna prevenzione dei giudici penali federali che, nella medesima composizione e nella stessa causa, avevano deliberato sul procedimento di assistenza giudiziaria e di estradizione; nessuna irricevibilità per reato politico secondo l'articolo 3 AIMP.
- Sentenza del 7 novembre 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.204-206: assistenza giudiziaria al Venezuela; nessun motivo di irricevibilità secondo l'articolo 2 AIMP.
- Sentenza del 29 dicembre 2017 del Tribunale penale federale, RR.2017.265-277: estensione del principio di specialità; non entrata nel merito del ricorso in quanto la violazione del principio di specialità va fatta valere dinanzi al tribunale penale dello Stato estero e non vi sono rimedi giuridici in Svizzera.

6

Dati statistici importanti sull'assistenza giudiziaria internazionale 2013–2017

Gruppo	Tipo	2013	2014	2015	2016	2017
Domande d'estradizione all'estero		216	259	257	282	259
Domande d'estradizione alla Svizzera		413	364	397	372	360
Domande di ricerca all'estero		251	289	278	312	281
Domande di ricerca alla Svizzera		21862	24940	29664	33401	32005
Domande di assunzione del perseguimento all'estero		225	220	199	164	153
Domande di assunzione del perseguimento alla Svizzera		65	113	110	117	133
Domande di esecuzione della pena all'estero	pene detentive	6	4	5	10	15
Domande di esecuzione della pena alla Svizzera	pene detentive	2	6		2	6
	multe		2		5	
Trasferimento di condannati all'estero	su richiesta del condannato	51	47	48	48	65
	conformemente al Protocollo addizionale		2	3	4	2
Trasferimento di condannati alla Svizzera	su richiesta del condannato	18	14	13	18	14
Ricerca per tribunali internazionali		1		1		
Domande di assistenza giudiziaria alla Svizzera	assunzione penale delle prove	1088	1173	1180	1268	1085
	assunzione penale delle prove: vigilanza	1089	1033	1113	1171	1333
	assunzione penale delle prove: caso proprio	24	33	43	46	44
	consegna di valori patrimoniali	15	13	16	13	14
	consegna di valori patrimoniali: caso proprio	8	4	2	4	4
	richiesta Eurojust	52	89	179	144	131
	assunzione civile delle prove	61	44	43	57	34

Assistenza giudiziaria per i tribunali internazionali	Corte penale internazionale	1	2		3	4
Domande di assistenza giudiziaria all'estero	assunzione penale delle prove	869	1052	900	982	946
	consegna di valori patrimoniali		5	5	6	5
	richiesta Eurojust	5	15	50	90	70
	assunzione civile delle prove	29	23	13	34	28
Assistenza giudiziaria secondaria	da utilizzare in procedimenti penali	10	11	10	9	13
	trasmissione a uno Stato terzo	7	3	10	7	2
Assistenza giudiziaria spontanea	all'estero (art. 67a AIMP)	133	88	105	114	121
	alla Svizzera	8	2	3	2	2
Domande di notifica alla Svizzera	in materia penale	257	368	306	264	238
	in materia civile	577	579	586	777	584
	in materia amministrativa	79	50	59	55	102
Domande di notifica all'estero	in materia penale	744	629	549	552	562
	in materia civile	952	990	924	855	917
	in materia amministrativa	673	587	588	602	529
Sharing	sharing internazionale (sentenza svizzera di confisca)	3	6	1	9	5
	sharing internazionale (sentenza estera di confisca)	5	8	5	7	3
	sharing nazionale			120*	33	36
Istruzione per il DFGP	limitazione della cooperazione (art. 1a AIMP)		1			
	autorizzazioni secondo l'art. 271 CP	1	6			1

* Questa competenza spetta all'UFG IRH soltanto dal 2015 (assunta dall'ambito direzionale Diritto penale dell'UFG).

Decisioni di tribunali

Autorità	2013	2014	2015	2016	2017
Tribunale penale federale TPF	257	265	242	195	241
Tribunale federale TF	61	50	67	56	79
Totale	318	315	309	251	320

