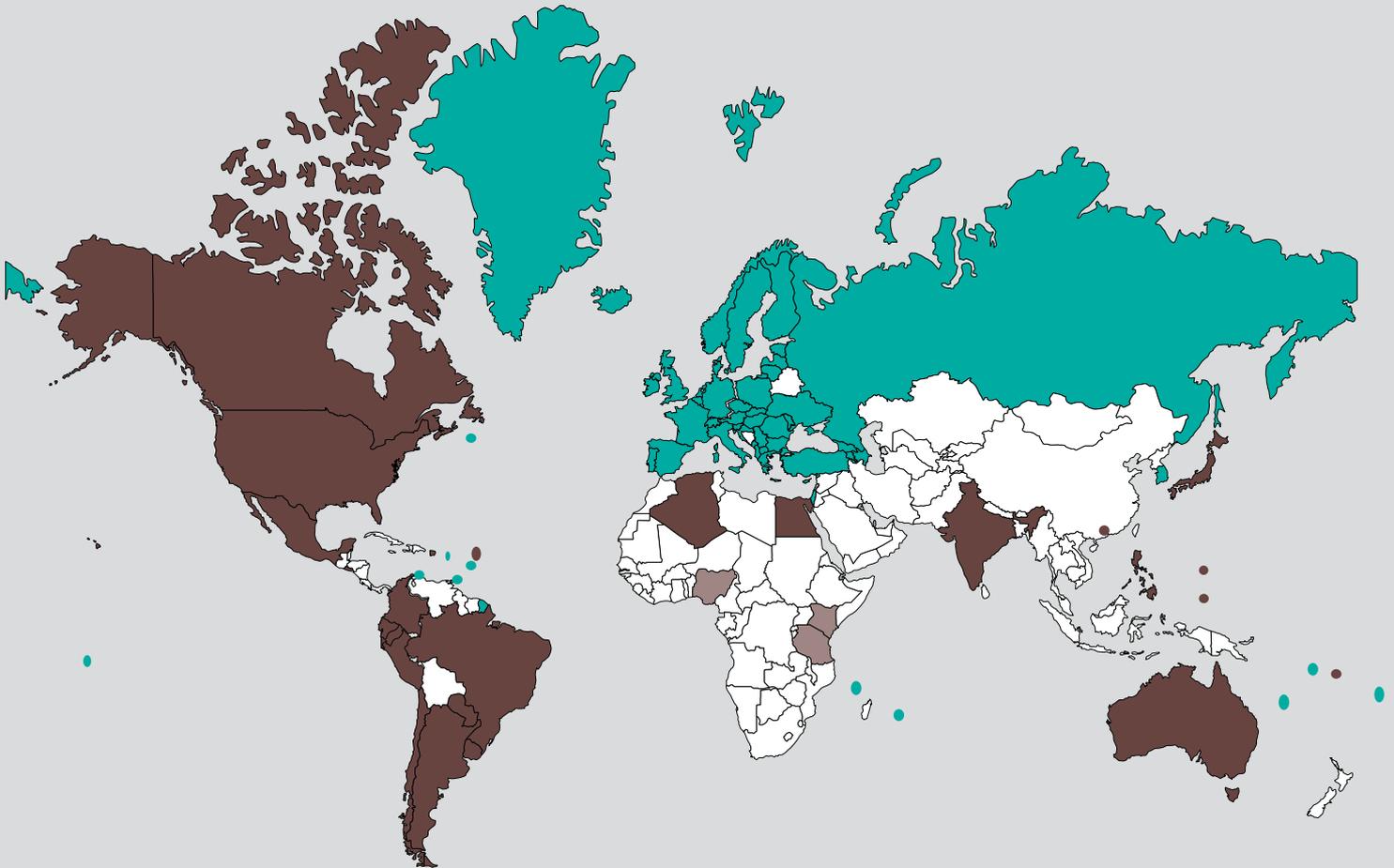


# Rapporto di attività 2016

## 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 2017

Redazione:  
Ufficio federale di giustizia UFG

Traduzioni:  
Servizio linguistico DFGP

In copertina:

Un'ampia rete di trattati di assistenza giudiziaria in materia penale disciplina la cooperazione della Svizzera con molti altri Stati a prescindere, in linea di massima, dal reato commesso. A titolo di esempio, la copertina illustra questa rete per il settore dell'assistenza giudiziaria accessoria («piccola»). I Paesi in verde, come la Svizzera, sono membri della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. In marrone sono indicati i Paesi con cui la Svizzera ha concluso un trattato bilaterale di assistenza giudiziaria (marrone: accordi; marrone chiaro: Memorandum d'intesa/MoU). Inoltre, la Svizzera è legata a numerosi altri Stati da convenzioni multilaterali che disciplinano la cooperazione per determinati reati, ad esempio le convenzioni dell'ONU nel settore della corruzione e in quello della criminalità organizzata internazionale – entrambe forme di reati che il presente rapporto d'attività tratta in modo dettagliato.

Maggio 2017

05.17 70 860393635

# Indice

	<b>Editoriale</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale e i suoi settori</b>	<b>6</b>
1.1	Ambito direzionale	6
1.2	I settori e i loro compiti	7
1.3	Sfide organizzative: ampliamento del sistema elettronico di gestione delle pratiche all'ambito dei fascicoli personali	8
<b>2</b>	<b>Attività operativa nel 2016</b>	<b>9</b>
2.1	Lotta contro la criminalità organizzata	9
2.2	Lotta contro la corruzione	12
2.3	Consegna di valori patrimoniali di provenienza illecita: asset recovery	15
2.4	Cooperazione ricompensata: ripartizione	16
2.5	Misure di assistenza giudiziaria «dinamiche»	19
2.6	Follow-up: ... ma com'è andata a finire...?	20
2.7	Un ponte tra Eurojust e le autorità di perseguimento penale svizzere: la Procuratrice svizzera di collegamento	21
<b>3</b>	<b>Trattati internazionali: una base per la cooperazione internazionale nel settore del diritto penale</b>	<b>23</b>
3.1	La strategia in materia di trattati internazionali: parametri per la negoziazione di strumenti di cooperazione	23
3.2	Nuovi strumenti nel settore dell'estradizione e loro ripercussioni	24
<b>4</b>	<b>L'UFG IRH come fornitore di servizi</b>	<b>25</b>
4.1	Convegno sull'assistenza giudiziaria 2016: priorità trasferimento di condannati	25
4.2	Panoramica degli strumenti ausiliari elettronici sul sito dell'UFG IRH	26
<b>5</b>	<b>Selezione di decisioni dei tribunali svizzeri nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale</b>	<b>27</b>
5.1	Estradizione e trasferimento	27
5.2	Assistenza giudiziaria accessoria	27
<b>6</b>	<b>Dati statistici importanti sull'assistenza giudiziaria internazionale 2012–2016</b>	<b>28</b>



# Editoriale



«Crime should not pay – il crimine non deve pagare.»  
Trovate anche voi che si tratti di un principio ovvio? Oltre a essere puniti, gli autori di reati non devono poter trarre vantaggi finanziari dalla loro attività criminale – logico, no? Lo Stato deve pertanto confiscare i valori patrimoniali ottenuti illecitamente ed eventualmente utilizzarli per rimborsare le vittime o altre

persone coinvolte. Ma come si può mettere in atto questo principio se per il perseguimento penale e un'eventuale confisca è necessario intervenire su scala internazionale? Per citare un esempio concreto: come possiamo impedire l'arricchimento illecito di un ex politico sudamericano che si è fatto pagare da un'impresa in cambio di determinati vantaggi e in seguito, attraverso transazioni finanziarie difficilmente individuabili, ha investito questi soldi in Svizzera?

L'assistenza giudiziaria in materia penale si occupa proprio di queste situazioni; non solo i miei collaboratori e io all'Ufficio federale di giustizia, ma anche decine di Procuratori Pubblici dei Cantoni e del Ministero pubblico della Confederazione si impegnano quotidianamente affinché il crimine internazionale non paghi. Ciò vale in particolare per i casi di corruzione:

spesso i soldi ottenuti giungono, per vie contorte, anche in Svizzera. Questo denaro deve essere restituito allo Stato estero, a condizione che esso persegua e punisca seriamente il reato e riesca infine a confiscare i valori patrimoniali. Prima tuttavia questi ultimi devono essere sequestrati in Svizzera e non di rado i giudici competenti devono difendere il sequestro contro il ricorso dei titolari dei conti. Solo in questo modo si può impedire che il titolare ritiri il denaro prima della conclusione regolare del procedimento penale straniero. Questo contributo svizzero alla lotta internazionale contro la corruzione è fondamentale per prevenire le conseguenze nocive di questo fenomeno per la società e lo Stato e contribuire a strutture più stabili, trasparenti e democratiche in altri Stati.

Analogamente complessa è la situazione nel settore della criminalità organizzata. Anche in questo caso l'assistenza giudiziaria è fondamentale per individuare e perseguire penalmente attività criminali o addirittura terroristiche. Se riusciamo a fornire il sostegno necessario, il risultato del nostro lavoro è utile non solo ai fini del perseguimento penale ma per l'intera società.

Con il rapporto d'attività 2016 sull'assistenza giudiziaria in materia penale intendiamo rendere visibile l'utilità del nostro lavoro quotidiano, spiegare le forme complesse di criminalità internazionale, ma anche illustrare gli ostacoli giuridici e materiali che si oppongono a una lotta efficace contro questi fenomeni. Vi offriamo uno sguardo sul modo in cui può essere realizzato, anche su scala internazionale, il principio secondo cui il crimine non deve pagare.

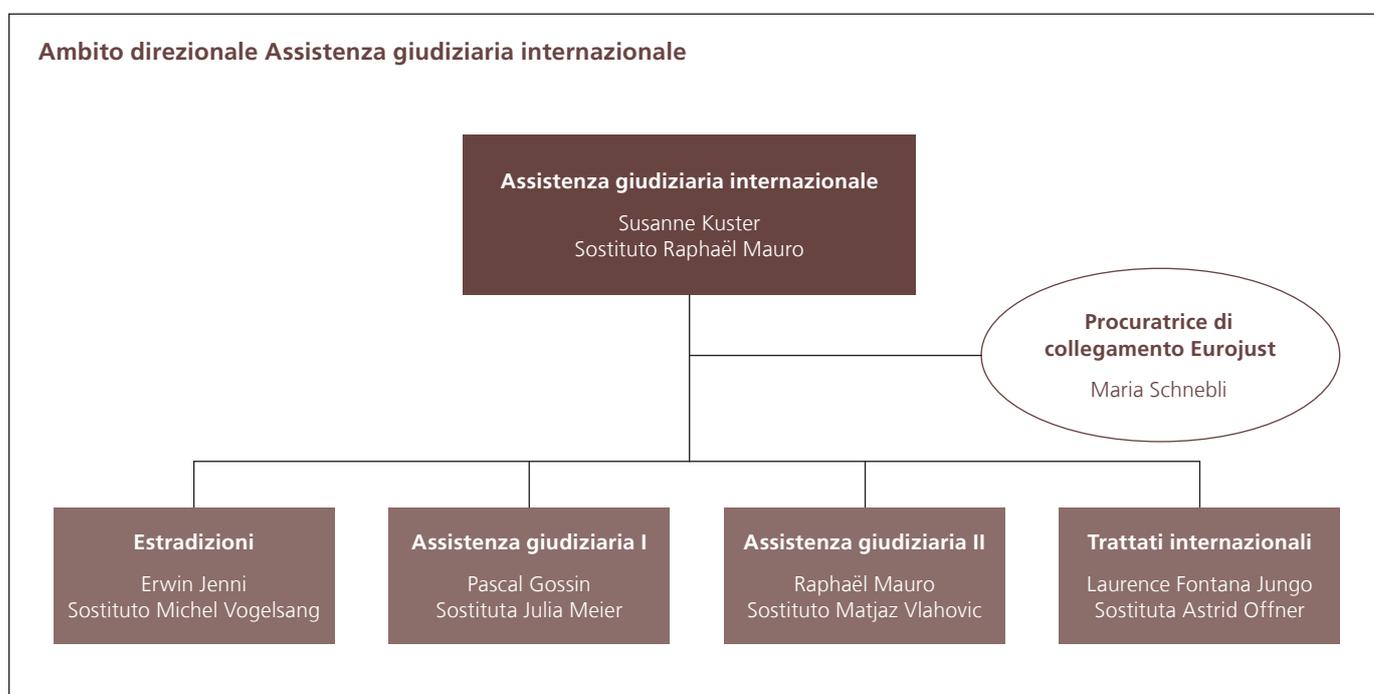
Susanne Kuster,  
Vicedirettrice UFG, capo ambito direzionale IRH

# 1

## L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale e i suoi settori

### 1.1 Ambito direzionale

L'ambito direzionale Assistenza giudiziaria internazionale dell'Ufficio federale di giustizia (UFG IRH) è suddiviso in quattro settori e un servizio di stato maggiore della Procuratrice svizzera di collegamento presso Eurojust. Vi lavorano 45 persone – 31 donne e 14 uomini di tutte le regioni linguistiche della Svizzera – per un totale di 36,5 posti a tempo pieno.



### Panoramica dei compiti principali

- garantire una rapida assistenza giudiziaria internazionale in materia penale in quanto autorità centrale svizzera competente
- presentare e ricevere le domande di cooperazione svizzere ed estere, qualora non sia possibile il contatto diretto tra le autorità coinvolte
- prendere determinate decisioni nell'ambito di domande di assistenza giudiziaria, estradizioni, trasferimenti di condannati, perseguitamenti ed esecuzioni penali in via sostitutiva
- 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 I settori e i loro compiti

### Estradizione

- Estradizione: ordine di arresto di persone ricercate all'estero in vista della loro estradizione. Decisione d'extradizione di prima istanza. Diritto di ricorrere contro eventuali decisioni del Tribunale penale federale. Disporre l'esecuzione dell'extradizione. Presentare all'estero, su richiesta di Ministeri Pubblici o di autorità di esecuzione delle pene svizzeri, 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'extradizione non è possibile o opportuna. 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 detenuti.

### Assistenza giudiziaria I: sequestro e consegna di valori patrimoniali

- Procedure di assistenza giudiziaria nel caso di persone politicamente esposte (PEP): in parte svolgere in modo autonomo le procedure nazionali.
- Trasmettere all'estero le domande di assistenza giudiziaria svizzere e, dopo esame preliminare, delegare 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 competente per l'assistenza giudiziaria e le sentenze del Tribunale penale federale.
- Ordinare, in casi urgenti, provvedimenti cautelari, p. es. sequestro di conti.
- Decidere in merito all'ulteriore uso di mezzi di prova (principio della specialità).
- Collaborare in organi nazionali e internazionali nonché in gruppi di lavoro nel settore del sequestro e della consegna di valori patrimoniali.
- Condurre trattative con altri Stati o con autorità cantonali e federali sulla ripartizione di valori patrimoniali sequestrati (sharing) su scala internazionale e nazionale.
- Fornire assistenza giudiziaria a Corti penali internazionali e ad altri tribunali penali internazionali.
- Trattare casi di trasmissione spontanea di mezzi di prova e informazioni ad autorità di perseguimento penale estere.

### 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 competente e le sentenze del Tribunale penale federale.
- In casi urgenti, ordinare provvedimenti cautelari, p. es. sequestro di conti.
- Uffici centrali USA e Italia: condurre autonomamente procedure di assistenza giudiziaria inclusi il sequestro e la consegna di valori patrimoniali (nel caso degli USA in generale, nel caso dell'Italia in casi penali complessi o particolarmente importanti che riguardano la criminalità organizzata, la corruzione o altri reati gravi). Condurre trattative sulla ripartizione di valori patrimoniali sequestrati (sharing) con questi Stati.
- 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 (extradizione, 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 nel settore dell'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.

### Procuratrice di collegamento Eurojust

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

- Fornire un rendiconto al gruppo di accompagnamento Eurojust (direzione UFG IRH, rappresentanti della Conferenza dei procuratori della Svizzera, rispettivamente Ministeri Pubblici cantonali e del Ministero pubblico della Confederazione).

### **1.3 Sfide organizzative: ampliamento del sistema elettronico di gestione delle pratiche all'ambito dei fascicoli personali**

Da inizio novembre 2016 tutti i fascicoli personali nei settori dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale nonché del diritto internazionale privato e del diritto di procedura civile internazionale sono registrati e trattati elettronicamente. Al contrario di quanto previsto con il vecchio sistema PAGIRUS, ormai antiquato sotto il profilo tecnico, nel nuovo sistema TROVA il cosiddetto fascicolo master non è più gestito in forma cartacea. Tutte le entrate postali vengono scannerizzate e l'intera procedura di assistenza giudiziaria è gestita elettronicamente in seno all'UFG. Dopo una fase di consolidamento transitoria, s'intendono semplificare le procedure interne e migliorare la collaborazione grazie alla disponibilità costante delle informazioni necessarie. In una fase successiva sarà possibile anche la consultazione elettronica degli atti da parte delle persone interessate. Inoltre, le istanze dell'UFG ai Tribunali della Confederazione potranno in linea di massima essere presentate per via elettronica senza dover cambiare supporto.

L'impiego di TROVA si fonda sulla nuova ordinanza sul sistema elettronico di gestione delle persone, degli atti e delle pratiche dell'Ufficio federale di giustizia (Ordinanza EGPAP; RS 351.12), entrata in vigore il 1° novembre 2016. Il nuovo sistema è stato acquistato nell'ambito di una procedura libera conformemente alla legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (LAPub; RS 172.056.1).

Nell'anno in rassegna, il passaggio a un modo di lavorare completamente elettronico ha posto l'UFG IRH di fronte a grandi sfide dal punto di vista sia organizzativo che delle risorse. Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è tuttavia avvenuto in modo soddisfacente, anche se vi sono ancora alcune difficoltà iniziali e occorre porre particolare attenzione alle ripercussioni del lavoro esclusivamente elettronico sull'organizzazione interna del lavoro.

## 2

## Attività operativa nel 2016

Il presente capitolo non offre una panoramica completa dell'attività operativa dell'ambito direzionale UFG IRH nel 2016. I temi e i casi scelti intendono piuttosto illustrare la molteplicità dei campi d'attività e dei compiti dell'UFG IRH. Oltre a casi che hanno attirato l'attenzione dei media, la scelta comprende anche ambiti tematici che sono stati importanti dietro le quinte o d'importanza giuridica particolare.

### 2.1 Lotta contro la criminalità organizzata

Criminalità organizzata in Svizzera? Molti non se lo possono immaginare perché pensano subito a cliché quali «Il padrino». Tuttavia i fatti lo dimostrano: negli ultimi anni la criminalità organizzata è diventata, in quanto fenomeno internazionale, una seria sfida anche per la Svizzera. Spesso si tratta di riciclaggio di denaro proveniente dal traffico di stupefacenti, dalla tratta di essere umani, dal traffico di migranti, dal commercio di rifiuti tossici o dal commercio illegale di armi mediante il deposito su conti bancari o l'investimento in immobili o imprese gastronomiche per oscurarne la provenienza illegale. In questo ambito anche la Svizzera è minacciata dalla criminalità organizzata internazionale.

Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale sono da considerarsi organizzazioni criminali, oltre ai consorzi criminali di stampo mafioso di origine italiana o dell'Europa dell'Est, in particolare i gruppi terroristici, quali ad esempio il gruppo estremista islamico «Martiri per il Marocco», il gruppo estremista kosovaro-albanese «ANA», le «Brigate rosse» italiane o la rete internazionale di «Al Quaïda» (elenco non esaustivo).

Le cifre relative all'assistenza giudiziaria in materia penale mostrano in modo impressionante che in Svizzera la minaccia costituita da organizzazioni criminali è reale. Nel 2016 l'UFG IRH ha trattato 16 domande di estradizione (8 della Turchia, 4 della Francia, 3 dell'Italia e 1 del Tagikistan) e 34 altre domande di assistenza giudiziaria (9 dall'Italia, 8 dalla Francia, 4 dalla Turchia, 3 dalla Germania, 3 dalla Spagna e 7 da altri Paesi) in relazione alla criminalità organizzata.

Vista la loro complessità, le procedure nel settore della criminalità organizzata richiedono spesso molto lavoro e sono impegnative sotto il profilo giuridico. Inoltre molti casi fanno scalpore e sono seguiti con grande interesse dai media. Soprattutto nel caso di arresti le procedure dell'UFG IRH sono sotto attenta osservazione sia in Svizzera che all'estero. Nel 2016 ha fatto discutere in particolare il caso della cosiddetta cellula della 'Ndrangheta di Frauenfeld.



In marzo 2016 la polizia ha arrestato a Frauenfeld dei presunti membri della «'Ndrangheta».

Foto: Carabinieri di Reggio Calabria

### **Cellula della 'Ndrangheta di Frauenfeld**

All'inizio del 2015 il Ministero della Giustizia italiano ha chiesto alla Svizzera di estradare varie persone sospettate di essere membri di un ramo svizzero dell'organizzazione criminale italiana «'Ndrangheta». In base allo stesso sospetto, dal 2009 il Ministero pubblico della Confederazione conduce un procedimento penale contro queste persone (per appartenenza a un'organizzazione criminale).

L'UFG ha ritenuto che sussistano a priori le condizioni per l'estradizione e l'8 marzo 2016 ha ordinato l'arresto delle 13 persone ricercate dall'Italia che non hanno la cittadinanza svizzera. Tutti gli arrestati si sono opposti all'estradizione verso l'Italia. Dato che il pericolo concreto di fuga era esiguo, poco tempo dopo sono stati scarcerati e assoggettati a varie misure sostitutive.

Nei casi in cui, per la stessa causa, viene promosso un procedimento penale in Svizzera e all'estero, il procedimento sviz-

zero prevale sull'estradizione. Nel caso in esame, dal procedimento del Ministero pubblico della Confederazione è tuttavia emerso che i reati perseguiti in Svizzera sono parte di ampie indagini condotte dalle autorità italiane. Su domanda dell'UFG IRH, il Ministero pubblico della Confederazione si è pertanto pronunciato a favore della priorità dell'estradizione verso l'Italia. Dopo l'esame della voluminosa domanda di estradizione italiana, anche l'UFG IRH ha concluso che i reati in questione hanno origine in Italia, dove la 'Ndrangheta sembra tuttora in grado di infiltrare la politica, l'economia e lo Stato, mettendo a repentaglio lo Stato di diritto. Per motivi di economia procedurale si è pertanto deciso di dare la priorità all'estradizione verso l'Italia. Entro la fine del 2016 l'UFG IRH ha ordinato l'estradizione all'Italia dei 13 imputati che hanno impugnato la decisione dinanzi al Tribunale penale federale. Un'estradizione ha quindi potuto essere eseguita in febbraio 2017, mentre gli altri ricorsi sono attualmente ancora pendenti.

La concessione dell'assistenza giudiziaria in materia penale presuppone in linea di massima che lo Stato richiedente sia competente per eseguire un procedimento penale, ossia che il reato su cui si fonda la domanda di assistenza giudiziaria sia soggetto alla giurisdizione penale di tale Stato. Secondo l'articolo 7 capoverso 1 della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS 0.353.1), lo Stato richiesto può rifiutare l'estradizione per un reato che, secondo la sua legislazione, è stato commesso in tutto o in parte sul suo territorio o in un luogo equiparato al suo territorio. Si tratta di una disposizione potestativa che permette allo Stato richiesto di rinunciare all'estradizione. Il diritto svizzero prevede che l'estradizione è in linea di massima ammissibile se, secondo i documenti a sostegno della domanda, il reato non soggiace alla giurisdizione svizzera (art. 35 cpv. 1 lett. b della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale; AIMP; RS 351.1). Eccezionalmente, la persona perseguita può tuttavia essere estradata per un fatto assoggettato alla giurisdizione svizzera, qualora circostanze particolari, segnatamente la possibilità di un migliore reinserimento sociale, lo giustificano (art. 36 cpv. 1 AIMP). Questa regola intende in particolare garantire che una persona non sia

oggetto di due procedimenti per lo stesso reato. Secondo la giurisprudenza, il giudice dell'estradizione dispone di un ampio margine d'apprezzamento nel decidere se, nonostante la Svizzera abbia giurisdizione, si possa procedere eccezionalmente all'estradizione. In tale contesto è importante osservare che la persona perseguita non ha il diritto di essere o non essere estradata e che la possibilità di un migliore reinserimento sociale è solo uno dei criteri per applicare l'articolo 36 capoverso 1 AIMP. Infatti, secondo la giurisprudenza, circostanze particolari, ad esempio motivi procedurali e la possibilità di giudicare vari autori di reati in un solo procedimento, possono far propendere per l'estradizione anche in casi in cui è probabile che il reinserimento sociale sia più facile in Svizzera.

Dalle organizzazioni criminali quali la mafia, che agiscono prevalentemente a scopo di lucro, vanno distinte quelle che si concentrano piuttosto su obiettivi politici cercando di raggiungerli con la violenza. In questo caso si parla anche di organizzazioni terroristiche. In questo tipo particolare di criminalità organizzata rientra in particolare un caso che è stato chiuso nel 2016.

### **Estradizione alla Germania di un rifugiato riconosciuto di origine turca per appartenenza a un'organizzazione terroristica**

Le autorità tedesche imputano al cittadino turco, che viveva da alcuni anni in Svizzera dove era stato riconosciuto come rifugiato, di essere stato membro dell'organizzazione terroristica «Partito comunista della Turchia/marxista-leninista (TKP/ML)». Dall'estate 2012 avrebbe partecipato regolarmente alle riunioni dell'organizzazione e contribuito alle sue decisioni, ad esempio l'acquisizione di fondi in tutta Europa e il reclutamento e l'istruzione di nuovi membri. Avrebbe inoltre organizzato manifestazioni propagandistiche e effettuato personalmente o partecipato a trasferimenti di denaro in Turchia.

Su pertinente richiesta, l'UFG ha deciso già nel 2015 di autorizzare l'estradizione della persona sospetta verso la Germania.

Con decisione del 23 febbraio 2016 il Tribunale federale ha respinto in ultima istanza il ricorso del cittadino turco contro la sua estradizione. Analogamente al Tribunale penale federale, la Corte suprema ha negato che vi fosse un reato politico, precisando nella sua sentenza che la distinzione tra legittima lotta di resistenza politica e criminalità terroristica è molto delicata. In virtù di quanto esposto dalle autorità tedesche, il comportamento imputato al cittadino turco non può più essere qualificato come reato politico. Il Tribunale federale ha inoltre sottolineato che, in base alle informazioni contenute nella domanda tedesca di estradizione, secondo il diritto svizzero il TKP/ML è da considerarsi un'organizzazione criminale (terroristica).

L'8 marzo 2016 il cittadino turco è stato consegnato alle autorità tedesche.

Il caso di estradizione esposto, che ha suscitato grande interesse (in particolare in Svizzera si sono svolte alcune manifestazioni contro l'estradizione), illustra innanzitutto quali sono le condizioni dell'estradizione per appartenenza a un'organizzazione criminale (terroristica). Inoltre chiarisce anche che lo statuto di rifugiato protegge una persona soltanto dall'estradizione o dall'espulsione verso lo Stato in cui è perseguito, ma non dal perseguimento

penale in Svizzera o in uno Stato terzo. Un'ulteriore estradizione o espulsione verso lo Stato in cui è perseguito sarebbe invece possibile soltanto con l'espresso consenso della Svizzera.

È ancora pendente un altro caso che ha suscitato un forte interesse mediatico e per il quale si sono mossi vari attori a livello politico.

### **Domanda d'estradizione per eseguire una sentenza per appartenenza a un'organizzazione criminale (ETA)**

Nel 2012 la Spagna ha diffuso una domanda di ricerca relativa a una cittadina spagnola per appartenenza a un'organizzazione criminale (terroristica), l'Euskadi ta Askatasuna (ETA), e nel 2015 ha chiesto alla Svizzera di estradirla. Nel 2009 la donna ricercata era stata definitivamente condannata a una pena detentiva di sei anni e 9 mesi. Nell'aprile 2016 la donna è stata arrestata in Svizzera.

La cittadina spagnola, che si trovava in Svizzera già da parecchio tempo sotto falsa identità, non ha impugnato l'ordine di estradizione dell'UFG. Si è tuttavia opposta all'estradizione verso la Spagna adducendo in particolare che la sentenza spagnola, che si riferisce a reati commessi nel 1999, è stata possibile soltanto in seguito alla confessione estorta con la tortura e che non è pertanto una base valida. Inoltre, poco tempo dopo il suo arresto, la donna ha presentato una domanda d'asilo.

In seguito l'UFG ha chiesto alle autorità spagnole informazioni e documenti supplementari per esaminare in modo approfondito la questione. Poiché contemporaneamente è in corso una procedura d'asilo, conformemente alla legge federale del 1° ottobre 2010 sul coordinamento tra la procedura d'asilo e la procedura d'estradizione (RU 2011 925 segg.) l'UFG ha esaminato gli atti della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e ha messo a disposizione di quest'ultima gli atti relativi all'estradizione.

Il 23 marzo 2017, l'UFG IRH ha autorizzato l'estradizione, successivamente il SEM ha deciso di non concedere l'asilo all'interessata. Le decisioni non sono ancora cresciute in giudicato.

Anche se non deve esaminare i fatti, l'autorità richiesta esamina le questioni relative ai diritti fondamentali della persona interessata. Il chiarimento di questioni delicate che possono riguardare

anche fatti di un passato relativamente lontano, il coordinamento tra diverse autorità e la comunicazione nei confronti del pubblico richiedono un notevole dispendio di tempo e di risorse.

## 2.2 Lotta contro la corruzione

Nel 2016 il tema della corruzione ha fortemente impegnato l'UFG IRH. Negli ultimi anni l'importanza del fenomeno è notevolmente aumentata ed è divenuto, in Svizzera ma anche nella politica internazionale, uno dei settori più importanti della lotta alla criminalità. Alla base delle varie fattispecie penali rilevanti, quali la corruzione, l'accettazione di vantaggi, l'appropriazione indebita o l'abuso d'ufficio, vi è un abuso del potere a proprio vantaggio. Una persona sfrutta il potere di cui dispone grazie all'ufficio o alla posizione che riveste per ottenere un vantaggio personale, ad esempio per arricchirsi. Questo comportamento pregiudica la fiducia nello Stato di diritto e nella politica.

Già 20 anni fa il Consiglio federale ha descritto la portata della corruzione come segue: «Dove essa si diffonde [la corruzione], la volontà di attenersi a principi democratici e obiettivi e l'imparzialità delle autorità non sono più garantite. Simili risvolti provocano uno sgretolamento della fiducia nello Stato e nel diritto e per questo costituiscono una minaccia per l'esistenza dello Stato di diritto» (parere del Consiglio federale del 9 dicembre 1996 relativo alla mozione 96.3457 Schüle «Casi di corruzione. Conseguenze legislative»). La corruzione è un fenomeno che disgrega la società, mina le istituzioni statali, conduce a un accumulamento iniquo delle risorse statali e all'impovertimento di vaste fasce della popolazione. Sistemi statali e società già poco stabili vengono ulteriormente destabilizzati.

Con la ratifica di varie convenzioni multilaterali (ONU, Consiglio d'Europa, OCSE) la Svizzera si è impegnata a collaborare alla lotta contro la corruzione. Partecipa inoltre attivamente ai lavori degli organi competenti, che si occupano ad esempio di questioni legate all'attuazione e allo sviluppo del diritto in materia, e l'UFG IRH vi svolge un ruolo importante. Già precedentemente la Svizzera ha collaborato in modo intenso con altri Stati fondandosi sull'AIMP. In quanto piazza finanziaria e bancaria rilevante, la Svizzera ha una responsabilità particolare, soprattutto nel caso in cui il denaro risultante dalla corruzione è trasferito su conti bancari svizzeri. In questi casi, oltre che per ragioni di principio inerenti alla giustizia e allo Stato di diritto, una cooperazione efficiente con i Paesi interessati s'impone anche nell'interesse della Svizzera, poiché i suddetti conti bancari costituiscono un rischio per la reputazione delle banche e della piazza finanziaria svizzera.

Per lottare contro la corruzione e il riciclaggio di denaro ad essa connesso, la Svizzera stessa deve affidarsi alla cooperazione internazionale, poiché spesso i reati preliminari sono commessi all'estero, dove devono pertanto essere raccolti gli elementi probatori. E sovente più Stati conducono un procedimento penale nello stesso contesto e pertanto le indagini devono essere coordinate. In questi casi la cooperazione e il coordinamento sono caratterizzati da condizioni quadro specifiche. A titolo di esempio si possono citare i casi «Petrobras» e «1MDB», di cui l'UFG IRH si è occupata intensamente nell'anno in rassegna.



Caso Petrobras: una stazione di autolavaggio è all'origine di uno dei più grandi casi di corruzione in Sudamerica. Foto: Keystone, Marcelo Sayao

### **Dalla stazione di autolavaggio al caso di corruzione che fa tremare un'intera società: «Petrobras»**

L'enorme scandalo di corruzione che scuote le fondamenta della politica e dell'economia brasiliana e che avrà ripercussioni massicce anche per altri Stati soprattutto sudamericani, inizia con un innocuo arresto in una stazione di autolavaggio in Brasile. In seguito a questo arresto il Ministero Pubblico del Brasile scopre, in collaborazione con altri Stati, un sistema di corruzione al cui centro vi sono l'impresa parastatale brasiliana Petrobras, operante nel settore del petrolio, e il gruppo edile privato Odebrecht. Delle imprese brasiliane e straniere avrebbero corrotto dirigenti di Petrobras, al fine di ottenere l'assegnazione di contratti. La sovrapproduzione di questi contratti è spesso riversata a politici brasiliani. È soprattutto il gruppo Odebrecht ad approfittare di incarichi statali. Alcune tangenti sono riciclate su conti bancari svizzeri e una parte di esse vi rimane depositata. Accanto ai numerosi procedimenti penali brasiliani, anche il Ministero pubblico della Confederazione conduce vari procedimenti per riciclaggio di denaro, delegando determinate parti del perseguimento alle autorità

brasiliane. L'assistenza giudiziaria in materia penale è di fondamentale importanza per far progredire i procedimenti nei due Paesi. Numerose domande di assistenza giudiziaria sono state presentate soprattutto dal Brasile alla Svizzera, ma anche dalla Svizzera al Brasile attraverso l'UFG IRH. Le domande vertono su tipiche misure di assistenza giudiziaria, quali interrogatori, trasmissione di documenti bancari e di altri documenti. Sono tuttavia atipici il gran numero di conti bancari interessati e la portata dei mezzi di prova raccolti. Nonostante l'opposizione di varie persone coinvolte, la Svizzera ha dato seguito a varie domande di assistenza giudiziaria brasiliane e ha trasmesso al Brasile i mezzi di prova raccolti. Anche grazie al sostegno della Svizzera, in Brasile hanno potuto essere condannate varie persone coinvolte.

L'estensione dello scandalo di corruzione a numerosi altri Stati sudamericani in seguito alle indagini nel caso Petrobras e in particolare Odebrecht ha generato nuove domande di assistenza giudiziaria.

Vista la sua portata e la sua importanza, la cooperazione in un caso di corruzione che suscita scalpore come quello di «Petrobras», in cui sono coinvolti molti rappresentanti della politica e dell'economia e che di conseguenza suscita il forte interesse dei media internazionali, rappresenta una grande sfida per tutte le autorità coinvolte: per il Ministero pubblico della Confederazione e le autorità di perseguimento penale brasiliane e di altri Stati sudamericani, che dirigono sia il procedimento penale nazionale che la procedura di assistenza giudiziaria, ma anche per l'UFG IRH, che trasmette le domande di assistenza giudiziaria in ambo le direzioni ovvero delega le domande brasiliane al Ministero pubblico della Confederazione per l'esecuzione e presenta al Brasile le domande per il perseguimento penale in via sostitutiva e, in quanto autorità di vigilanza, provvede a uno svolgimento efficace delle procedure di assistenza giudiziaria. Finora queste sfide sono state affrontate con successo. Le sinergie e la cooperazione tra

tutte le autorità coinvolte, basata sulla fiducia reciproca, hanno permesso di trattare in modo efficiente questo caso complesso e oneroso. Per questo motivo si è già potuto dare seguito a numerose domande.

Mentre il caso Petrobras è un esempio positivo degli sforzi internazionali comuni, il caso 1MDB mostra le difficoltà nel caso in cui nel principale Stato coinvolto manca la volontà politica di perseguire il reato e di affrontare la corruzione. Infatti, proprio nel caso di atti di corruzione in cui sono coinvolte le più alte sfere politiche dello Stato estero, l'interesse a far luce non è scontato. Il rifiuto di uno degli attori chiave di condurre procedimenti penali propri e collaborare con altri Stati può ostacolare o addirittura impedire il successo del perseguimento penale. Ciò mostra, d'altronde, che la corruzione internazionale può essere combattuta soltanto con una cooperazione interstatale efficiente.



Se a causa della corruzione vengono sottratti fondi che, come nel caso della «1MDB», sono destinati allo sviluppo economico e sociale di uno Stato, la società colpita subisce un danno enorme. Foto: Keystone, Joshua Paul

### **Scandalo di miliardi riguardante il fondo statale malese «1MDB»**

Nell'agosto 2015 il Ministero pubblico della Confederazione ha avviato un procedimento penale contro due ex organi del fondo statale malese 1MDB (1Malaysia Development Berhad) e contro ignoti per corruzione di pubblici ufficiali stranieri, infedeltà nella gestione pubblica, riciclaggio di denaro e amministrazione infedele. Sussistono seri indizi di appropriazione indebita di denaro ai danni del fondo statale 1MDB; un fondo originariamente destinato allo sviluppo economico e sociale della Malaysia. Le indagini del Ministero pubblico della Confederazione hanno accertato che una parte del denaro è stata trasferita su conti svizzeri di ex pubblici ufficiali malesi e a pubblici ufficiali degli Emirati arabi uniti. L'importo del denaro presumibilmente sottratto ammonta a vari miliardi di dollari statunitensi.

Il Ministero pubblico della Confederazione dipende dall'assistenza giudiziaria della Malaysia, poiché in tale Paese sono stati commessi i presunti reati a monte del riciclaggio di denaro. Il MPC ha pertanto chiesto alla Malaysia di raccogliere e trasmettergli i mezzi di prova. Nel contempo ha informato le autorità malesi che possono partecipare al procedimento svizzero in quanto parte lesa, il che darebbe loro diversi vantaggi. Il Ministero pubblico della Confederazione ha atteso a lungo e invano l'assistenza giudiziaria dello Stato richiesto. Alla fine del 2016 la Malaysia ha comunicato che non avrebbe dato seguito alla domanda di assistenza giudiziaria della Svizzera.

Il caso riguarda tuttavia anche altri Stati. La cooperazione tra questi e la Svizzera è ottima. I reati commessi ai danni del fondo statale malese e il riciclaggio del denaro sottratto sono oggetto di indagini anche a Singapore, negli Stati Uniti e in Lussemburgo. Questi Stati e la Svizzera cooperano in modo rapido ed efficiente nell'ambito dell'assistenza giudiziaria reciproca. La cooperazione permette a questi Paesi di portare avanti le indagini penali, nonostante il mancato sostegno dello Stato presumibilmente danneggiato.

### 2.3 Consegna di valori patrimoniali di provenienza illecita: asset recovery

Il termine «asset recovery» designa in generale l'individuazione, il sequestro provvisorio, la confisca e la consegna di valori patrimoniali incriminati.

La Svizzera ha partecipato all'elaborazione di diverse convenzioni multilaterali in materia che ha poi ratificato. Inoltre l'AIMP costituisce una base legale interna che consente alla Svizzera di cooperare ampiamente con l'estero e di restituire al legittimo proprietario i valori patrimoniali acquisiti illecitamente o di confiscarli. In virtù dell'articolo 74a AIMP, la Svizzera può in particolare restituire i valori patrimoniali sequestrati direttamente all'avente diritto, anche in assenza di obblighi derivanti da trattati internazionali. Ciò consente di rinunciare a una procedura d'exequatur, molto più onerosa, e consegnare i valori patrimoniali direttamente in base alla sentenza di confisca estera. D'altronde la Svizzera ritiene che i valori patrimoniali confiscati debbano sempre essere restituiti agli eventuali danneggiati. Con queste basi legali e con questa prassi il nostro Paese assume un ruolo di precursore, poiché gli impegni multilaterali vigenti prevedono al massimo la confisca nello Stato richiesto, ma non la consegna allo Stato richiedente. Quanto ai valori patrimoniali che persone politicamente esposte (PEP) hanno acquisito illecitamente per mezzo della corruzione o di altri crimini, l'UFG IRH può fornire, nell'ambito dei suoi compiti, un contributo alla stabilizzazione di Stati esteri e nel contempo a una piazza finanziaria svizzera pulita. Entrambi gli obiettivi sono conformi alla strategia del Consiglio federale relativa all'asset recovery.

Adottata nel 2014, la strategia del Consiglio federale per il sequestro, la confisca e la restituzione dei valori patrimoniali che PEP hanno acquisito illecitamente perseguita, come già illustrato nel rapporto d'attività dell'anno scorso, quattro obiettivi:

1. restituzione più rapida possibile e conforme ai principi dello Stato di diritto;
2. impegno internazionale per rafforzare il Level playing field (evitare le distorsioni della concorrenza);
3. accordo su modalità di restituzione trasparenti e attentamente selezionate;
4. comunicazione attiva e chiara su tali obiettivi.

Anche se i media riferiscono regolarmente soprattutto dei casi di valori patrimoniali di PEP, il termine «asset recovery» non comprende soltanto l'individuazione, il sequestro, la confisca e la consegna di tali valori patrimoniali, come ad esempio quelli dell'ex presidente dell'Ucraina Janukovyč (per il caso Janukovyč cfr. n. 2.6). Nel contesto dell'assistenza giudiziaria internazionale della Svizzera il termine è infatti usato in generale per designare il processo dell'individuazione e della restituzione di valori patrimoniali nell'ambito di indagini penali e di procedure di assistenza giudiziaria. Nella maggior parte dei casi trattati dall'UFG IRH non vi è in realtà un legame con una PEP. Inoltre, non sempre è chiesto il sequestro dei valori patrimoniali, ma si tratta innanzitutto di rintracciare la documentazione bancaria (*paper trail*) al fine di individuare il denaro incriminato. In questi casi è prioritaria la consegna di documenti bancari svizzeri in quanto mezzi di prova.

Secondo il diritto svizzero vigente in materia di assistenza giudiziaria, gli obiettivi strategici inerenti ai valori patrimoniali delle PEP si applicano per analogia anche ai casi «normali» di valori patrimoniali incriminati, ad esempio proprio in casi di corruzione. Le questioni individuate nell'ambito della pertinente strategia si presentano in tutti i casi di asset recovery. Spesso la difficoltà per le autorità di perseguimento penale svizzere risiede nel fatto che il denaro è trasferito attraverso innumerevoli canali in un altro Paese in cui è difficile individuarlo a causa degli ostacoli nella cooperazione. D'altra parte è importante spiegare agli Stati esteri come funziona il sistema di assistenza giudiziario svizzero, al fine di rendere comprensibili i nostri requisiti e chiarire la misura in cui le autorità svizzere possono sostenere attivamente procedimenti penali stranieri.

Per raggiungere gli obiettivi 1 e 4 della strategia del Consiglio federale, l'UFG IRH assolve un ruolo importante in particolare nell'ambito del trasferimento di know how su scala internazionale e attraverso la sua cooperazione in organi multilaterali.

L'UFG IRH rappresenta ad esempio regolarmente la Svizzera nel Working Group on Asset Recovery nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite del 31 ottobre 2003 contro la corruzione (UNCAC; RS 0.311.56). Il gruppo si riunisce una volta all'anno per discutere aspetti specifici del capitolo V dell'UNCAC («recupero di valori patrimoniali»). In novembre 2016 l'UFG IRH ha partecipato a un incontro dal titolo «Open-ended intergovernmental expert meetings to enhance international cooperation under the UNCAC», dove ha presentato la sua posizione in seno a un gruppo speciale (*panel*). In tale contesto l'UFG IRH ha fatto presente che le disposizioni sull'individuazione, il sequestro e la restituzione di valori patrimoniali rinviano di regola al diritto nazionale applicabile. Nonostante l'UNCAC e altre basi legali multilaterali, in questo settore le discrepanze tra i diversi sistemi giuridici non sono ancora state eliminate.

Oltre che negli organi dell'ONU, l'UFG IRH è presente anche in quelli dell'Unione europea e intrattiene in particolare buoni contatti con gli *Asset recovery office* degli Stati membri. Questi si riuniscono due volte all'anno e, grazie alla sua esperienza nel settore del recupero di valori patrimoniali, la Svizzera è sempre un ospite benvenuto. Un argomento al centro delle discussioni tra gli Stati membri dell'UE è la progressiva estensione dello scambio diretto di informazioni. Un altro elemento importante è la direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea (GU L 127 del 29.4.2014, pag. 39), che fissa per tutti gli Stati membri prescrizioni minime per la confisca di beni da reato e per il loro congelamento in vista di un'eventuale futura confisca. Per la Svizzera si è rivelato molto proficuo osservare le tendenze in seno all'UE e procedere a uno scambio di opinioni con i colleghi degli Stati membri dell'UE.

L'UFG IRH s'impegna affinché le autorità federali e cantonali coinvolte siano ancora maggiormente informate sui quattro obiettivi del Consiglio federale nel settore del recupero di valori patrimoniali. Su richiesta, l'UFG IRH invia relatori a seminari e congressi specializzati ed è a disposizione per svolgere corsi di formazione specifici.

## 2.4 Cooperazione ricompensata: ripartizione

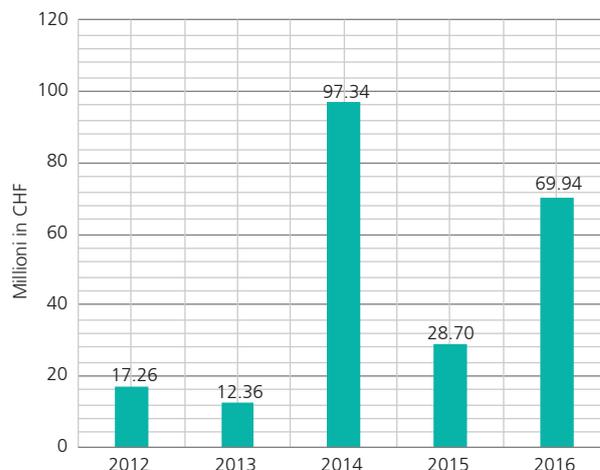
Per promuovere la cooperazione internazionale in materia penale e in particolare nell'ambito della confisca di valori patrimoniali incriminati, i trattati internazionali raccomandano di ripartire i valori patrimoniali confiscati tra tutti gli Stati che hanno sostenuto il procedimento penale di un determinato Stato (sharing). La Svizzera dispone di una propria base legale, la legge federale del 19 marzo 2004 sulla ripartizione di valori patrimoniali confiscati (LRVC; RS 312.4), che permette in linea di massima di ripartire i valori patrimoniali confiscati tra tutti gli Stati coinvolti. Tuttavia, secondo la Svizzera i valori patrimoniali si possono ripartire su scala internazionale soltanto se non vi sono parti lese. La legge disciplina la conclusione di accordi di ripartizione tra la Svizzera e gli Stati esteri e tra la Confederazione e i Cantoni. All'UFG IRH compete sia la ripartizione internazionale che quella nazionale.

### Ripartizione internazionale

La LRVC distingue tra ripartizione internazionale attiva e passiva (ripartizione tra Stati). Nel caso della ripartizione internazionale attiva le autorità svizzere confiscano, nell'ambito di un proprio procedimento penale e conformemente al diritto svizzero, i valori patrimoniali provenienti da reato e successivamente ne offrono una parte allo Stato estero che ha fornito assistenza nell'ambito del procedimento penale. Nel caso della ripartizione internazionale passiva, invece, è un'autorità estera che conduce il procedimento penale e confisca conformemente al proprio ordinamento giuridico i valori patrimoniali provenienti da reato depositati in Svizzera. Su richiesta, le autorità svizzere trasmettono i mezzi di prova e i documenti necessari o consegnano, in virtù dell'articolo 74a AIMP, i valori patrimoniali situati in Svizzera. In contropartita lo Stato estero può destinare una parte dei valori patrimoniali confiscati alla Svizzera.

### Sharing internazionale 2012–2016

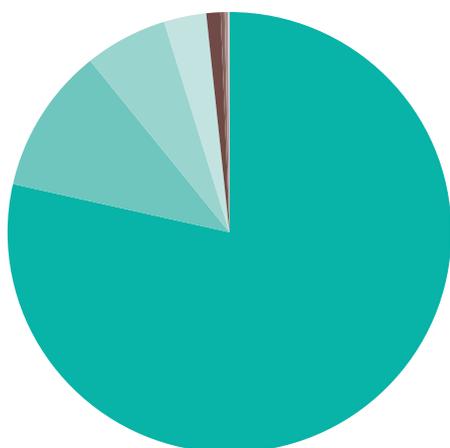
contanti in diverse valute, azioni e metalli preziosi



Nel 2016, grazie alle ripartizioni internazionali la Svizzera ha ottenuto un importo di 37 milioni di franchi (dalla ripartizione di un importo complessivo di 70 milioni). Rispetto agli anni precedenti si registrano notevoli differenze: nel 2015 la Svizzera ha ottenuto circa 5 milioni di franchi (ripartizione di circa 28 milioni), nel 2014 circa 32 milioni (ripartizione di circa 97 milioni), nel 2013 circa 6 milioni di franchi (ripartizione di circa 12 milioni) e nel 2012 circa 8,5 milioni di franchi (ripartizione di circa 17 milioni di franchi).

### Sharing internazionale per Stato 2016

valori patrimoniali in CHF arrotondati a cento



2016	Totale	Attivo	Passivo
Stati Uniti	54 910 700	4 803 900	50 106 800
Monaco	7 478 700	7 478 700	0
Spagna	4 219 100	0	4 219 100
Italia	2 158 900	0	2 158 900
Liechtenstein	720 000	720 000	0
Paesi Bassi	202 100	0	202 100
Germania	177 100	15 800	161 300
Regno Unito	69 900	0	69 900
<b>Numero di Stati n = 8</b>	<b>69 936 500</b>	<b>13 018 400</b>	<b>56 918 100</b>

Nel 2016 l'UFG IRH ha concluso 16 ripartizioni attive e passive con 8 Stati. La maggior parte dei casi ha riguardato la Germania (4), gli USA (3), l'Italia, i Paesi Bassi e la Spagna (2 ciascuno). La ripartizione di valore più elevato è avvenuta tra la Svizzera e gli Stati Uniti (importo totale circa 55 milioni di franchi, di cui 26 milioni alla Svizzera).

Per avviare una procedura di ripartizione internazionale le autorità federali o cantonali devono informare l'UFG non appena entra in considerazione una ripartizione con uno Stato estero a seguito di una confisca. L'UFG sente le autorità dei Cantoni e della Confederazione coinvolti e negozia con le autorità estere la conclusione di un accordo di ripartizione. Di regola, i valori patrimoniali sono ripartiti in parti uguali tra la Svizzera e lo Stato estero. Se vi sono parti lese – anche uno Stato – la Svizzera segue la prassi di consegnare i valori patrimoniali allo Stato o alle persone lese e, nel caso in cui i valori patrimoniali sono confiscati dallo Stato estero, chiede di consegnare i valori patrimoniali alle parti lese.

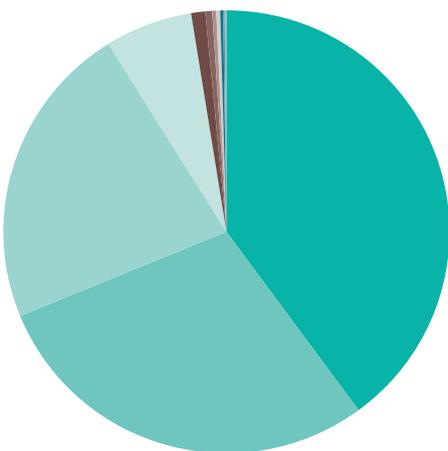
### Ripartizione nazionale

La LRVC disciplina anche la ripartizione nazionale tra la Confederazione e i Cantoni. Grazie a semplici norme di ripartizione, instaura un equilibrio tra gli enti pubblici coinvolti nel procedimento penale, scongiurando così conflitti d'interesse. La ripartizione nazionale può avvenire anche in seguito a una ripartizione internazionale. In tal caso la LRVC non prevede un importo minimo. Senza una precedente ripartizione internazionale, invece, la ripartizione nazionale dipende da determinate condizioni. Secondo la LRVC la procedura di ripartizione tra i Cantoni e la Confederazione va avviata soltanto se i valori patrimoniali sono stati confiscati in applicazione del diritto penale federale e il loro importo lordo è di almeno CHF 100 000.

Per i Cantoni la LRVC prevede il cosiddetto obbligo di consegna. Le autorità cantonali o federali comunicano entro dieci giorni le decisioni definitive di confisca all'UFG, salvo che l'importo lordo

dei valori patrimoniali confiscati sia manifestamente inferiore a CHF 100 000. L'UFG notifica la procedura ai Cantoni o alle autorità federali coinvolti e ingiunge loro di trasmettere alla Confederazione i valori patrimoniali confiscati, sempreché non si trovino già presso l'UFG. Nel contempo l'UFG dà agli enti pubblici coinvolti la possibilità di indicare le spese derivanti dal procedimento penale all'origine della procedura di ripartizione. Secondo la LRVC, queste spese possono essere dedotte se è prevedibile che non saranno rimborsate. L'importo netto che ne risulta è ripartito tra gli enti pubblici coinvolti in linea di massima secondo la seguente chiave: 5/10 spettano all'ente pubblico (Cantone o Confederazione) che ha condotto l'inchiesta penale e pronunciato la confisca effettuando quindi il lavoro maggiore. In ragione del loro contributo al procedimento penale, 2/10 spettano ai Cantoni in cui si trovavano i valori patrimoniali confiscati. In ragione dell'assistenza fornita ai Cantoni nella lotta alla criminalità, del sostegno nell'assistenza giudiziaria internazionale come pure della gestione di vari uffici centrali per la lotta alla criminalità organizzata e di banche dati elettroniche, 3/10 vanno sempre alla Confederazione. Prima di emanare la decisione di ripartizione definitiva, l'UFG redige un progetto di decisione sottoponendolo per parere agli enti pubblici coinvolti. La decisione definitiva è impugnabile mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. La LRVC non vincola la destinazione degli importi ricevuti e consente ai beneficiari di disporne liberamente. I valori patrimoniali attribuiti alla Confederazione sono versati nella cassa generale della Confederazione.

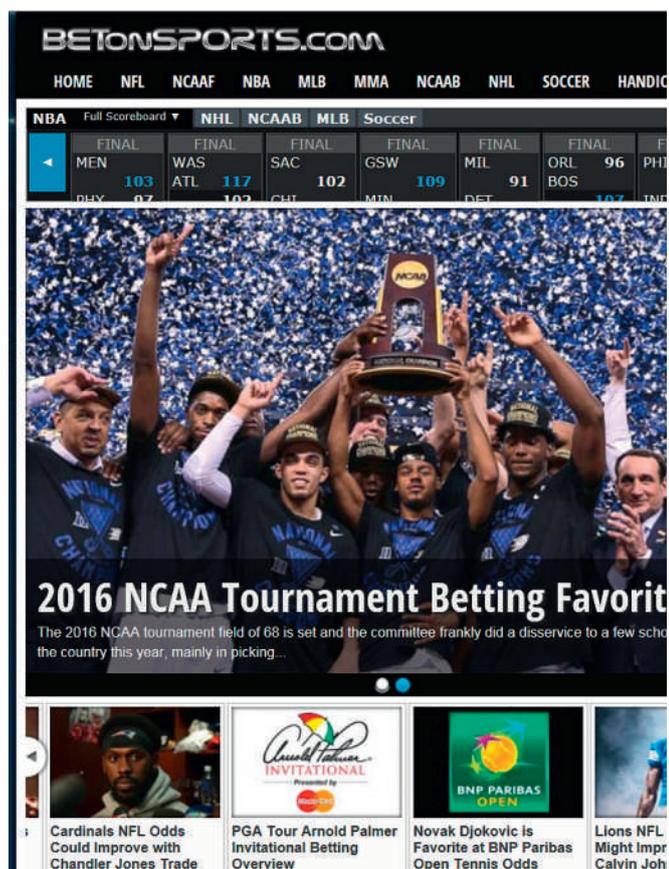
### Ripartizione dei beni a Confederazione e Cantoni valori patrimoniali in CHF arrotondati a cento



2016	Importo	Numero
Confederazione	32 837 000	42
ZH	23 754 100	13
GE	18 374 700	5
TI	5 211 000	15
AG	842 800	3
ZG	404 800	2
SG	239 600	2
BS	233 900	2
BE	165 600	4
SH	89 100	1
FR	63 000	1
LU	48 800	1
JU	1 200	1
Confed. e 12 Cantoni	82 265 600	-

Nel 2016 l'UFG IRH ha concluso 42 procedure di ripartizione nazionali. Sono stati ripartiti 82 milioni di franchi: 49,5 milioni sono andati ai Cantoni coinvolti e 32,5 milioni alla Confederazione (inclusa l'autorità federale confiscante). I Cantoni maggiormente coinvolti sono stati il Canton Ticino (15 volte / CHF 5 mio.), il Cantone di Zurigo (13 volte / CHF 24 mio.), e il Cantone di Berna (4 volte / CHF 165 000). Quanto agli importi ripartiti, la somma maggiore, pari a 24 milioni di franchi, è stata versata al Cantone di Zurigo.

Nei casi di ripartizione le somme in gioco sono spesso elevate. Nel 2016 l'UFG IRH si è occupato di un caso di dimensioni particolarmente grandi. La somma da ripartire era di 25 milioni di dollari e di conseguenza anche l'interesse dei media è stato notevole.



Scommesse sportive illegali: un affare che genera miliardi.

Foto: Bet on Sports

### «Bet on Sports»

Il 1° febbraio 2008 gli USA hanno presentato una domanda di assistenza giudiziaria volta a sostenere un procedimento penale contro diverse persone per scommesse sportive illegali. La domanda chiedeva di sequestrare vari conti bancari nel Cantone di Ginevra. L'esecuzione concreta della domanda è stata affidata al Cantone di Ginevra. Dopo la consegna da parte della Svizzera della pertinente documentazione, gli USA hanno negoziato un patteggiamento con gli imputati. I responsabili dell'operatore di scommesse «Bet on Sports» si sono dichiarati disposti a trasferire al Tesoro statunitense i valori patrimoniali sequestrati, per cui l'UFG ha dissequestrato i 49,65 milioni di dollari sequestrati e li ha trasferiti su un conto degli Stati Uniti. Successivamente gli Stati Uniti hanno proposto alla Svizzera di dividere a metà i fondi confiscati. L'UFG IRH ha firmato per la Svizzera l'accordo di ripartizione proposto dagli Stati Uniti che alla fine del 2015 hanno versato la somma alla Svizzera. Nel febbraio 2016, con una procedura di ripartizione nazionale i circa 25 milioni di dollari sono stati ripartiti conformemente alla LRVC tra la Confederazione e il Cantone di Ginevra.

## 2.5 Misure di assistenza giudiziaria «dinamiche»

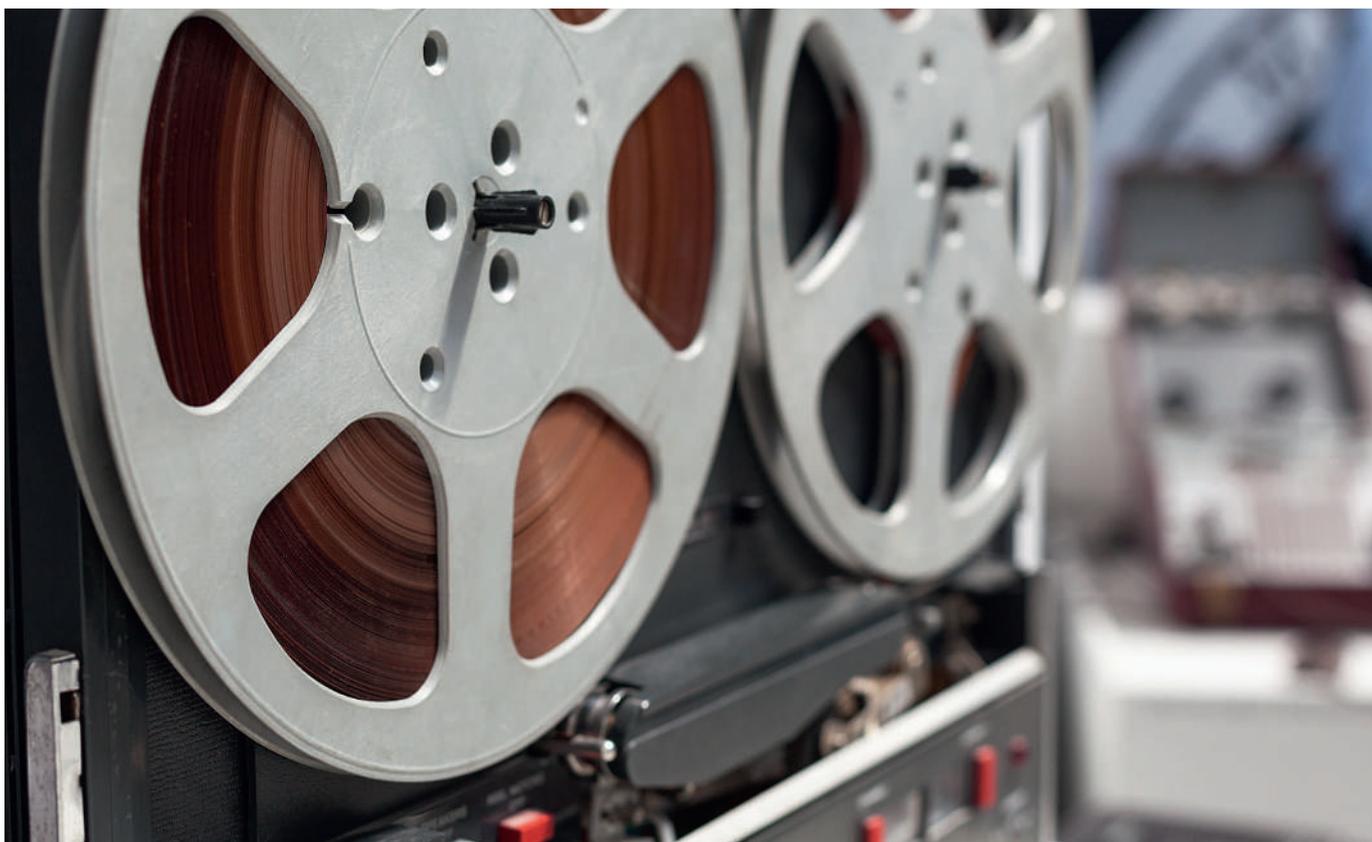
Per non vanificare lo scopo del perseguimento penale, determinati atti di assistenza giudiziaria devono restare segreti. A volte è inoltre necessario rendere noti i risultati in modo veloce e continuo all'autorità richiedente estera, affinché possa usarli immediatamente nella procedura d'indagine. In questi casi si parla di assistenza giudiziaria «dinamica». Spesso si tratta ad esempio del risultato di misure di sorveglianza segrete nel settore della sorveglianza delle telecomunicazioni. Poiché, a causa del rischio di collusione, le persone coinvolte non dovrebbero venire a conoscenza di una siffatta misura, sorge un conflitto con il diritto di essere sentiti previsto dall'AIMP. Tale diritto prevede, tra le altre cose, che le informazioni e i mezzi di prova inerenti alla sfera segreta possono essere trasmessi all'autorità straniera soltanto con l'autorizzazione della persona interessata o in virtù di una decisione cresciuta in giudicato e notificata alla persona interessata. Negli ultimi anni le autorità svizzere di assistenza giudiziaria e in particolare l'UFG si sono impegnati a risolvere questo conflitto d'interesse tra il perseguimento penale dello Stato richiedente e gli obblighi di assistenza giudiziaria della Svizzera da una parte e la concessione dei diritti di parte nella procedura di assistenza giudiziaria dall'altra.

Nella sua ultima direttiva del 2009 l'UFG IRH ha proposto per questi casi una procedura concreta che tenga conto sia dell'interesse al perseguimento penale sia dei diritti delle parti. Secondo tale procedura, l'autorità competente esamina la domanda di assistenza giudiziaria, decide di entrare nel merito ordinando la trasmissione anticipata e in parte anche continua di informazioni e mezzi di prova. La decisione non è per il momento notificata alla persona interessata. Dopo l'eventuale procedura di autorizzazione dinnanzi al giudice delle misure coercitive si chiede allo Stato richiedente la garanzia che le informazioni siano temporaneamente usate soltanto ai fini delle indagini e non per la raccolta di prove. Successivamente si procede alle misure di assistenza giudiziaria e le informazioni e gli atti raccolti vengono selezionati e trasmessi all'autorità estera ai fini delle indagini. Non appena il procedimento penale estero lo permette, le persone interessate sono informate delle misure di assistenza giudiziaria effettuate ed è loro notificata la decisione di entrata nel merito e concesso il diritto di essere sentiti. La successiva decisione finale è impugnabile. Dopo il suo passaggio in giudicato, si comunica all'autorità estera che le informazioni e i documenti trasmessi possono essere utilizzati anche come mezzi di prova.

In una decisione del 22 aprile 2015, il Tribunale penale federale ha per la prima volta implicitamente avallato questa soluzione rinviando alla direttiva dell'UFG. Nel caso in esame si trattava tuttavia della trasmissione di verbali di una sorveglianza telefonica svolta nell'ambito di un procedimento penale svizzero (TPF, 22.4.2015, RR.2015.20, in particolare consid. 5.2.2 e 6.4). In un'altra decisione del 30 ottobre 2015, il Tribunale penale federale ha osservato che il modo di procedere raccomandato dall'UFG e seguito dall'autorità inferiore era ammissibile (TPF, 30.10.2015, RR.2015.142, consid. 6.4). In questo caso, tuttavia, la trasmissione dei risultati di una sorveglianza telefonica era stata ordinata ma non eseguita.

Nel 2016 il Tribunale penale federale si è per la prima volta pronunciato in merito a una situazione che corrisponde esattamente a quella a cui si riferisce la procedura proposta nella direttiva dell'UFG: la trasmissione di dati della sorveglianza telefonica ai fini dell'indagine senza concedere all'interessato il diritto di essere sentito. Anche in questo caso il Tribunale penale federale ha constatato che la trasmissione dei dati senza informare la persona interessata è ammissibile, a condizione che l'autorità estera abbia garantito di non usarli ai fini della raccolta delle prove, bensì soltanto ai fini delle indagini (TPF, 21.12.2016, RR.2016.174 come pure RR.2016.175-176). I ricorsi contro queste decisioni erano ancora pendenti alla fine del 2016 dinnanzi al Tribunale federale. (Nel frattempo il Tribunale federale è entrato nel merito e ha accolto i due ricorsi, con le decisioni del 27 marzo 2017, 1C\_1/2017 e 1C\_2/2017. Il Tribunale federale ha ritenuto che non vi fosse né nel diritto svizzero, né nei trattati internazionali una base legale che consentisse la trasmissione anticipata di dati relativi a sorveglianze telefoniche senza che il diritto di essere sentito della persona interessata fosse garantito. Questo modo di procedere è certamente utile in indagini che devono restare segrete per un certo lasso di tempo, ma potrebbe essere lecito unicamente a seguito di una revisione della legislazione in merito.)

Fino all'arrivo di queste due nuove decisioni del Tribunale federale, lo sviluppo della prassi e della giurisprudenza era favorita dall'UFG in vista di una collaborazione internazionale. Tuttavia, – anche se il Tribunale federale avesse approvato il modo di procedere summenzionato – sarebbe stato opportuno un'evoluzione che tenesse conto della sicurezza del diritto anche a livello legislativo e per questo tale prassi avrebbe dovuto essere esplicitamente ancorata fra le misure dinamiche della legge sull'assistenza giudiziaria internazionale. A seguito delle decisioni del Tribunale federale, una revisione della legge in questo senso è più che mai indispensabile, affinché la Svizzera possa cooperare in maniera efficiente con l'estero con questo tipo di provvedimenti.



Conflitto tra l'interesse al perseguimento penale e i diritti delle parti: misure di assistenza giudiziaria «dinamiche», quali la trasmissione continua dei dati delle misure di sorveglianza nel settore della telecomunicazione. Foto: Thinkstock, Mihajlo Maricic

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

### «Operazione Soccer» o «caso FIFA»

Nel 2016 sono proseguite le estradizioni nell'ambito dell'operazione «Soccer». Dopo gli arresti a Zurigo del 27 maggio e del 3 dicembre 2015 di nove funzionari della FIFA, alla fine del 2015 quattro persone erano già state consegnate agli USA. In gennaio 2016 un altro funzionario ha acconsentito alla sua estradizione semplificata. Due altre persone sono state consegnate agli USA dopo che nella primavera 2016 il Tribunale penale federale aveva respinto il loro ricorso. Il Tribunale federale si è dovuto occupare solo di un caso di estradizione. La Corte suprema lo ha giudicato particolarmente importante poiché l'operazione aveva fortemente scosso la FIFA, la federazione sportiva più grande del mondo, e suscitato l'interesse dei media, gli Stati Uniti vi avevano dato notevole importanza, come ha dimostrato l'intervento personale del ministro della giustizia statunitense, e la situazione poteva ripercuotersi sui rapporti tra la Svizzera e gli USA. Sotto il profilo materiale il Tribunale federale ha confermato le decisioni dell'UFG IRH e del Tribunale penale federale. Ha sottolineato che

secondo il diritto svizzero il comportamento imputato all'interessato era qualificabile come corruzione privata ai sensi della legge federale del 19 dicembre 1986 sulla concorrenza sleale (LCSI; RS 241) e che i fatti in questione avevano legami sufficientemente stretti con gli Stati Uniti da giustificare la competenza delle autorità di perseguimento penale statunitensi. Il nono e ultimo funzionario della FIFA è stato pertanto consegnato agli USA il 18 maggio 2016.

Nell'ambito dell'operazione «Soccer», l'UFG IRH è intervenuto e continua tuttora a operare anche nel settore dell'assistenza giudiziaria accessoria. Dopo il sequestro di vari conti bancari e la raccolta di prove avvenuti nel maggio 2015 su richiesta delle autorità statunitensi, nel 2016 gran parte della documentazione bancaria raccolta è stata trasmessa agli Stati Uniti. Il volume dei documenti è stato cospicuo e, a causa della complessità di questo caso prioritario, nell'anno in rassegna l'UFG IRH si è trovato di fronte a una grande sfida, anche sotto il profilo delle risorse di personale.

Oltre alla documentazione bancaria, è stato necessario raccogliere ed esaminare una gran mole di atti penali di un Ministero Pubblico cantonale. Gli atti riguardano un procedimento penale chiuso concernente funzionari della FIFA. L'UFG IRH ne ha esaminato la rilevanza per il procedimento penale statunitense e, nella misura in cui erano soddisfatte le condizioni, li ha trasmessi alle autorità statunitensi.

I valori patrimoniali sequestrati in Svizzera, ammontanti a decine di milioni di franchi, continuano a essere sottratti alla facoltà di disporre dei titolari dei conti. I fondi rimarranno bloccati fino alla decisione degli USA in merito alla confisca o fino a quando non sussisteranno più le condizioni per il sequestro.

Anche se gran parte della procedura è stata portata a termine nel 2016, alcuni aspetti parziali sono quindi ancora pendenti. Parlando in termini calcistici l'UFG IRG sta giocando l'ultimo quarto d'ora del secondo tempo. Non si può tuttavia escludere che l'analisi dei mezzi di prova da parte delle autorità statunitensi dia luogo a nuove domande di assistenza giudiziaria. I tempi supplementari non sono pertanto da escludere.

#### **Ucraina – caso Janukovyč**

Nella primavera 2015, l'UFG IRH è entrato nel merito di una prima commissione rogatoria ucraina, bloccando i valori patrimoniali di un rappresentante di spicco del precedente regime e ordinando l'edizione di documenti bancari. A seguito di una domanda complementare, l'UFG IRH ha proceduto al sequestro di altri valori e documenti bancari. Nel 2016 ha emanato le prime decisioni finali nel caso Janukovyč, ordinando il mantenimento dei sequestri e la trasmissione all'Ucraina della pertinente documentazione bancaria come mezzo di prova.

Le decisioni finali sono cresciute in giudicato e i mezzi di prova sono stati consegnati all'Ucraina.

I valori patrimoniali depositati in Svizzera rimangono sequestrati fino alla decisione di confisca cresciuta in giudicato ed esecutiva dell'Ucraina.

Inoltre, nell'anno in rassegna l'UFG IRH ha potuto trattare altre rogatorie dell'Ucraina in seguito ai sovvertimenti politici avvenuti nel Paese e in alcuni casi ha già emanato decisioni finali.

#### **2.7 Un ponte tra Eurojust e le autorità di perseguimento penale svizzere: la Procuratrice svizzera di collegamento**

In carica dalla primavera 2015, la Procuratrice di collegamento della Svizzera presso Eurojust è diventata un importante anello che unisce le autorità svizzere preposte al perseguimento penale e all'assistenza giudiziaria e quelle dell'UE. Nella sede di Eurojust all'Aia sono riuniti Procuratori, spesso di lunga esperienza, inviati da tutti gli Stati membri dell'UE, dalla Norvegia, dalla Svizzera e dagli Stati Uniti, il che contribuisce in maniera determinante alla cooperazione efficiente tra le autorità dei diversi Stati coinvolte in un caso internazionale.

Il caso esposto qui di seguito illustra i vantaggi di una cooperazione diretta e mirata tra le autorità inquirenti con il sostegno di Eurojust, soprattutto quando è necessario agire urgentemente.

Nell'ambito di un procedimento per corruzione, riciclaggio di denaro e appropriazione indebita di fondi pubblici, il Ministero Pubblico ginevrino indaga sul vicepresidente e figlio del presidente di uno Stato dell'Africa centrale. Nell'ambito del procedimento, nel mese di novembre 2016 all'aeroporto di Ginevra sono state sequestrate 11 automobili di lusso di un valore di oltre 10 milioni di dollari, prima che fossero trasferite all'estero. Poco dopo si prevede di sequestrare anche uno yacht di lusso ormeggiato nei Paesi Bassi. Il 2 dicembre 2016 il Ministero Pubblico di Ginevra contatta la Procuratrice di collegamento comunicandole che dispone di informazioni secondo cui il giorno stesso lo yacht dovrebbe essere trasferito in Guinea equatoriale passando per Gibilterra, al fine di sottrarlo al sequestro da parte della Svizzera o delle autorità inquirenti olandesi. Il Ministero Pubblico ginevrino chiede assistenza giudiziaria per far sequestrare lo yacht nelle acque olandesi. Grazie al sostegno immediato del rappresentante olandese presso Eurojust e la rapida reazione del Ministero Pubblico competente e della polizia olandese lo yacht è sequestrato il giorno stesso. Anche in seguito, la Procuratrice di collegamento della Svizzera e il rappresentante olandese presso Eurojust sostengono le autorità inquirenti dei due Stati. Alcuni giorni dopo, in occasione di una videoconferenza nei locali di Eurojust, un colloquio diretto tra le autorità inquirenti olandesi, responsabili dell'esecuzione della rogatoria ginevrina, e i Procuratori ginevrini permette di chiarire le questioni più urgenti concernenti il sequestro dello yacht.

Ci sono tuttavia anche casi come il seguente, in cui la cooperazione è più complessa e quindi più lunga.

In un caso di rapine compiute da cittadini lituani in gioiellerie di tutta la Svizzera, ma anche di numerosi Paesi dell'UE, la Procuratrice di collegamento apre un dossier già nel 2015 e organizza, nel dicembre 2015, un primo incontro di coordinamento presso Eurojust a cui partecipano la Procuratrice competente del Cantone di Vaud e i rappresentanti delle autorità inquirenti coinvolte di vari Stati membri dell'UE. L'obiettivo di questo incontro è discutere con le autorità lituane le possibilità di cooperare nel miglior modo e in particolare l'apertura di un'inchiesta penale nei confronti degli organizzatori delle rapine, operanti dalla Lituania. In luglio 2016 la Procuratrice di collegamento organizza un nuovo incontro di coordinamento, stavolta a Losanna. Vi partecipano, per la Lituania, il Procuratore competente del Ministero Pubblico lituano, due responsabili delle indagini di polizia e il rappresentante della

Lituania presso Eurojust e, per la Svizzera, i Procuratori dei Cantoni di Zurigo, Neuchâtel e Ginevra, nonché i rappresentanti della divisione Coordinamento della Polizia giudiziaria federale (PGF) e della filiale della PGF di Losanna. Si rivela inoltre importante la partecipazione del Procuratore capo del Ministero pubblico della Confederazione responsabile per la criminalità organizzata. Per i Ministeri Pubblici cantonali inquirenti, un argomento importante dell'incontro di coordinamento è infatti la questione se nel caso in esame si tratti di criminalità organizzata e quindi di una fattispecie di competenza federale. Alla luce di queste premesse possono essere discusse in modo mirato le questioni riguardanti la strategia d'indagine coordinata in Svizzera e quindi anche le richieste alle autorità inquirenti lituane.

## 3 Trattati internazionali: una base per la cooperazione internazionale nel settore del diritto penale

### 3.1 La strategia in materia di trattati internazionali: parametri per la negoziazione di strumenti di cooperazione

L'AIMP consente alla Svizzera di cooperare ampiamente con altri Stati nei settori dell'assunzione delle prove, della notificazione e dell'estradizione. Con determinati Paesi una cooperazione senza una base convenzionale non è tuttavia sempre possibile. Per la Svizzera è quindi importante dotarsi di un'ampia rete di trattati. La strategia del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) in materia di trattati internazionali fissa le condizioni per l'avvio di negoziati da parte dell'UFG IRH e definisce le priorità e gli obiettivi dei trattati. S'intende così garantire l'estensione coerente dei rapporti bilaterali e l'impiego ottimale delle risorse a disposizione. Ad intervalli regolari il DFGP verifica la necessità di adeguare la strategia e, per mezzo di un elenco delle priorità, definisce in particolare gli obiettivi a medio termine. L'ultima verifica si è svolta nel 2016 e mese di dicembre la strategia aggiornata è stata approvata dal DFGP.

Per l'avvio di negoziati riguardanti uno strumento di cooperazione sono determinanti vari criteri. Se questi si contraddicono, è necessario valutare e ponderare gli interessi in gioco.

Per decidere con quali Stati avviare trattative sono innanzitutto determinanti gli interessi delle autorità inquirenti svizzere. Un tale interesse sussiste ad esempio se uno Stato estero non può o non

vuole cooperare con la Svizzera in assenza di un accordo interstatale specifico o se la cooperazione è notevolmente ostacolata da tale assenza. Nel valutare l'interesse, occorre inoltre tenere conto del numero di casi di assistenza giudiziaria con un determinato Stato e delle esperienze maturate. Inoltre, in specifiche circostanze può rivelarsi utile avviare trattative con un altro Stato anche se gli interessi della Svizzera riguardano altri settori del diritto o se si tratta di interessi superiori, ad esempio di politica estera. Quanto ai contenuti, come illustrato al capitolo 2.2, diventa sempre più prioritaria la lotta internazionale alla corruzione.

I principi dello Stato di diritto e i diritti umani sono d'importanza fondamentale per la Svizzera. Il loro rispetto da parte degli altri Stati è un criterio importante per decidere se avviare negoziati per un trattato. Per combattere efficacemente la criminalità internazionale può tuttavia essere opportuno anche cooperare con Stati la cui idea di democrazia e di Stato di diritto diverge (ancora) dalla nostra. L'esigenza pratica di instaurare o consolidare la cooperazione con un tale Stato e in generale con Stati con i quali sono maturate poche esperienze in materia può essere soddisfatta attraverso un avvicinamento graduale. Un accordo tra governi sotto forma di dichiarazione d'intenti o Memorandum of Understanding (MoU) può costituire un primo passo verso una cooperazione formale.

#### **Il Memorandum of Understanding – un primo passo verso la cooperazione bilaterale**

Anche se non è vincolante sotto il profilo giuridico, il Memorandum of Understanding ha un'utilità concreta sotto diversi punti di vista:

- permette un primo avvicinamento e la raccolta di esperienze pratiche;
- è realizzabile in poco tempo, poiché può essere concluso autonomamente dal Consiglio federale e non deve essere sottoposto al Parlamento.

Le condizioni per prestare assistenza giudiziaria sono sempre rette dal pertinente diritto nazionale. Varie disposizioni del Memorandum of Understanding servono tuttavia ad eliminare ostacoli, agevolano il contatto con l'autorità competente

dell'altro Stato e favoriscono una migliore comprensione reciproca nell'interesse di una cooperazione in materia di assistenza giudiziaria mirata ed efficiente.

I possibili contenuti di un MoU sono:

- designazione delle autorità centrali di contatto responsabili della cooperazione;
- consulenza prima della domanda formale di assistenza giudiziaria, il che migliora le probabilità di successo della domanda;
- informazioni reciproche sui rispettivi ordinamento giuridico o sul diritto in materia di assistenza giudiziaria / organizzazione di incontri tra esperti;
- elaborazione di una domanda modello che chiarisca i requisiti di determinate misure di assistenza giudiziaria.

Nell'anno in rassegna si è continuato ad applicare il modo di procedere graduale con un MoU come primo passo. Sono stati negoziati due MoU in materia di assistenza giudiziaria con la Nigeria e il Kenia. Quello con la Nigeria e un trattato già precedentemente negoziato con la Tanzania sono stati firmati e sono pertanto entrati in vigore. In questi casi si tratta di Stati per i quali era opportuno un primo avvicinamento, in particolare nei settori della lotta alla corruzione e al traffico di stupefacenti.

### **3.2 Nuovi strumenti nel settore dell'estradizione e loro ripercussioni**

La Convenzione europea di estradizione del 1957 è stata un successo. Oltre l'80 per cento delle procedure di estradizione svizzere poggiano su questa base legale. Dal 1957 i rapporti e la fiducia tra gli Stati europei sono notevolmente cresciuti. Sono cambiati anche i mezzi e le vie di comunicazione. Per preservare l'efficienza della Convenzione europea di estradizione e la sua importanza quale base per la cooperazione tra gli Stati, è stato necessario tenere conto di questi sviluppi. Il Consiglio d'Europa ha pertanto elaborato un terzo e un quarto protocollo addizionale (Terzo protocollo addizionale del 10 novembre 2010 e Quarto protocollo addizionale del 20 settembre 2012 alla Convenzione europea di estradizione; RS 0.353.13, RS 0.353.14). Per la Svizzera, entrambi i protocolli sono entrati in vigore il 1° novembre 2016.

Il Terzo protocollo addizionale prevede l'estradizione semplificata, che permette di estradare una persona a un altro Stato contraente in modo più rapido e meno formale, a condizione che la persona vi acconsenta. Inoltre, la persona interessata può rinunciare alla tutela della specialità, secondo cui non può essere perseguita, condannata o sottoposta a una restrizione della libertà per un altro reato commesso prima dell'estradizione.

Il Quarto protocollo addizionale aggiorna singole disposizioni della Convenzione. La prescrizione in quanto ostacolo all'estradizione (in linea di massima la prescrizione costituisce un ostacolo all'estradizione soltanto se il reato è prescritto secondo il diritto dello stato richiedente; art. 1), la trasmissione di domande e atti (art. 2), le regole della specialità in occasione di domande successive (art. 3), la riestradizione a uno Stato terzo (art. 4) e il transito (art. 5) sono adeguati alle esigenze odierne. In tali ambiti il protocollo introduce in particolare termini più brevi o nuovi. Inoltre, prevede la possibilità di trasmettere le domande d'estradizione e i relativi atti per via elettronica (art. 6). Queste misure sono tese ad accelerare le procedure e ad agevolare il lavoro delle autorità coinvolte, senza che ne risenta l'esame materiale delle questioni giuridiche sollevate dall'estradizione.

Grazie ai due protocolli addizionali, il Consiglio d'Europa e i suoi Stati membri sono riusciti a creare, in determinati ambiti, uno strumento moderno in materia di estradizione. Si tratta di un dato di fatto importante soprattutto in considerazione del mandato d'arresto europeo, che, secondo il principio del riconoscimento reciproco di decisioni giudiziarie, ha in parte sostituito la tradizionale procedura di estradizione tra gli Stati dell'UE con una mera procedura di consegna rapida e informale. Le novità introdotte dai due protocolli addizionali non possono tuttavia essere equiparate alla cooperazione nell'ambito del mandato d'arresto europeo, soprattutto per quanto riguarda la procedura più breve prevista dalla consegna nell'ambito del mandato d'arresto. In alcuni casi però, ad esempio grazie alla nuova possibilità del consenso all'estradizione da parte dell'interessato (estradizione semplificata), è per lo meno ipotizzabile un'estradizione alla Svizzera più rapida e semplice, il che abbrevierebbe la durata delle singole procedure e aumenterebbe l'efficienza del procedimento penale svizzero. La Svizzera consente già da tempo l'estradizione semplificata verso uno Stato estero e grazie ai protocolli addizionali il nostro Stato ne approfitterà anche in quanto Stato richiedente.

## 4 L'UFG IRH come fornitore di servizi

### 4.1 Convegno sull'assistenza giudiziaria 2016: priorità trasferimento di condannati

Il 18 novembre 2016 si è svolto a Berna il convegno annuale dell'UFG IRH sull'assistenza giudiziaria. I temi all'ordine del giorno erano il trasferimento di condannati nel loro Stato d'origine e l'esecuzione penale in via sostitutiva. A questo convegno hanno quindi partecipato soprattutto rappresentanti della autorità cantonali di perseguimento penale. Sono dapprima state spiegate e illustrate con esempi pratici le basi teoriche del trasferimento di condannati e dell'esecuzione penale in via sostitutiva. In una seconda parte si sono svolti dei workshop in tedesco e francese in cui i partecipanti hanno discusso i problemi pratici posti dall'esecuzione delle relative procedure, illustrando le possibili soluzioni. Gli specialisti hanno inoltre potuto rispondere alle domande dei partecipanti.

Le discussioni proficue nei workshop e il riscontro positivo dei partecipanti testimoniano l'esigenza delle autorità cantonali di uno scambio di esperienze con l'UFG IRH.

Un punto che dà ripetutamente adito a discussioni è l'esiguo numero di trasferimenti effettivamente realizzati e questo nonostante i dati statistici degli ultimi anni mostrino che l'UFG riceve un maggior numero di domande di persone condannate in Svizzera che desiderano scontare la propria pena nello Stato d'origine. Durante il convegno è emerso che i motivi sono la lunga

durata della procedura di trasferimento, il suo esito incerto e i costi che ne derivano, ad esempio per la traduzione della documentazione relativa al trasferimento. È inoltre possibile che le competenze e le procedure intracantonali siano poco chiare.

Dal punto di vista politico vi è un'esigenza giustificata di aumentare il numero dei trasferimenti. L'UFG IRH intende pertanto dare un seguito al convegno sull'assistenza giudiziaria e costituire nel 2017 un gruppo di lavoro composto di rappresentanti delle competenti autorità cantonali, che dovrà elaborare raccomandazioni destinate alle autorità cantonali e tese a migliorare le procedure di trasferimento.

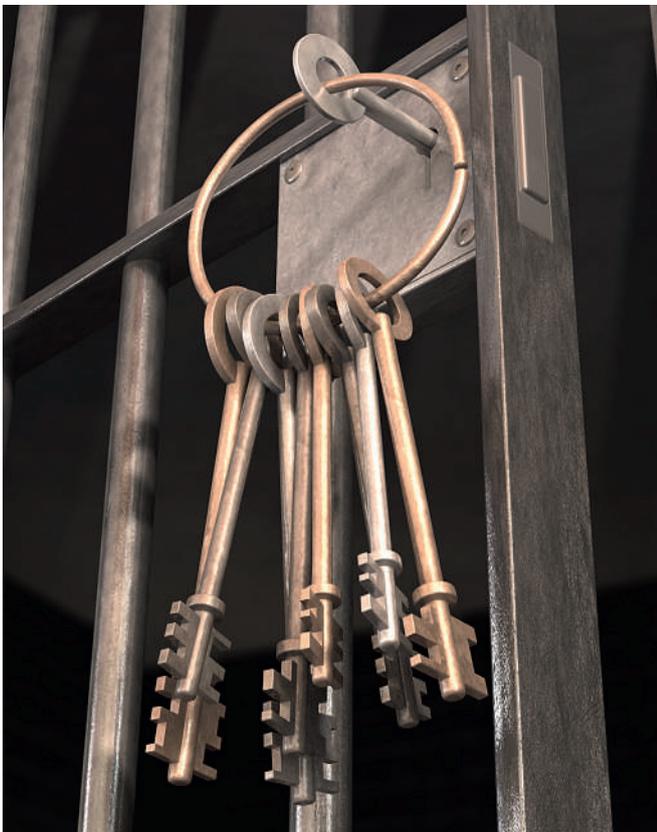
Nell'anno in rassegna anche il Consiglio d'Europa ha trattato questioni inerenti al trasferimento dell'esecuzione delle pene. I problemi pratici di attuazione lo hanno spinto ad avviare una revisione degli strumenti a disposizione nell'ambito del trasferimento di condannati, con l'obiettivo principale di colmare le lacune del sistema odierno.

#### **Il protocollo di emendamento del Protocollo addizionale del 1997 alla Convenzione sul trasferimento di condannati**

In giugno 2016 il Comitato europeo per i problemi criminali (CDPC) ha adottato una modifica del Protocollo del 1997 e ha sottoposto il progetto di protocollo di emendamento al Comitato dei Ministri per approvazione. Le modifiche sono tese a estendere il campo d'applicazione del Protocollo del 1997. Definiscono, tra le altre cose, le regole per il trasferimento dell'esecuzione delle pene non soltanto nel caso in cui il condannato fugge nel proprio Paese d'origine, ma anche quando vi si reca legalmente e non torna più nello Stato in cui è stato condannato, sottraendosi di fatto all'esecuzione della pena. Ciò permette di soddisfare anche un'esigenza pratica che ha condotto a un intervento parlamentare in seguito a un caso che vede coinvolte la Svizzera e la Francia (15.3510 - mozione Feller: Esecuzione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa delle pene pronunciate in Svizzera. Colmare le lacune attuali).

Una volta approvato dal Comitato dei ministri, il nuovo strumento potrà entrare in vigore se tutti gli Stati contraenti del Protocollo del 1997 lo approveranno. Gli Stati contraenti possono tuttavia dichiarare di applicare il protocollo d'emendamento provvisoriamente, ossia prima della sua entrata in vigore.

L'UFG IRH ha seguito da vicino i lavori inerenti al protocollo di emendamento, portandoli a termine con successo sotto la direzione della Svizzera (nell'anno in rassegna il comitato di esperti del CDPC responsabile per le convenzioni in materia di assistenza giudiziaria, il PC-OC, è stato presieduto da una rappresentante dell'UFG IRH).



È necessario trovare mezzi e modalità per promuovere ulteriormente il trasferimento di condannati affinché i condannati possano scontare la propria pena detentiva nel proprio Paese d'origine. Foto: Thinkstock, Allanswart

#### **4.2 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](http://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 alla Guida all'assistenza giudiziaria (cfr. qui appresso)
- Rete di trattati internazionali e progetti legislativi

##### **Specificamente per l'assistenza giudiziaria accessoria:**

##### **Guida per l'assistenza giudiziaria ([www.rhf.admin.ch](http://www.rhf.admin.ch))**

- Strumento ausiliare per le domande di assistenza giudiziaria delle autorità svizzere soprattutto nell'ambito della raccolta delle prove e della notifica all'estero
- Indice per Paese: panoramica di tutte le informazioni utili per presentare una domanda a un determinato Paese (domanda di sostegno sia a un procedimento penale sia a un procedimento civile)
- Modelli di domande, moduli relativi alla raccolta delle prove o alla notifica

##### **Banca dati delle località e dei tribunali svizzeri ([www.elorge.admin.ch](http://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 nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale accessoria in materia penale e civile.
- Elenco delle autorità svizzere che sono legittimate allo scambio diretto con le autorità omologhe estere nell'ambito dell'assistenza giudiziaria accessoria in materia penale.

# 5 Selezione di decisioni dei tribunali svizzeri nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale

## 5.1 Estradizione e trasferimento

- Sentenze del Tribunale penale federale RR.2015.298 del 12 gennaio 2016 e RR.2016.199 del 29 dicembre 2016: rischio di violazione dei diritti umani, requisiti della credibilità;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.280 del 27 gennaio 2016: incapacità di scontare la pena non è un ostacolo all'estradizione;
- Sentenza del Tribunale federale 1C\_53/2016 dell'8 febbraio 2016: giudizio di rinvio del Tribunale penale federale = giudizio di rinvio; non impugnabile;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.292 del 3 marzo 2016: doppia punibilità in caso di reato particolare;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.315 del 7 marzo 2016: condanna in contumacia; applicazione dell'art. 37 cpv. 2 AIMP, se è applicabile la Convenzione sull'estradizione?;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.297 del 16 marzo 2016 e sentenza del Tribunale federale 1C\_143/2016 del 2 maggio 2016: principio della territorialità; giurisdizione penale?;
- Sentenza del Tribunale federale 1C\_268/2016 del 6 luglio 2016: trasferimento in Romania contro la volontà del condannato; questione della liberazione condizionale in relazione a un trasferimento;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2016.236 del 21 dicembre 2016: sequestro di valori patrimoniali in relazione all'estradizione all'Italia.

## 5.2 Assistenza giudiziaria accessoria

- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.246 del 14 gennaio 2016: sanzioni penali secondo la legge sui cartelli; motivo di esclusione in caso di reati in materia di valute;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.310 del 27 gennaio 2016: presenza delle parti estere coinvolte nel procedimento;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.253 del 16 febbraio 2016: sequestro di valori patrimoniali; carattere penale della procedura di confisca straniera;
- Sentenza del Tribunale federale 1C\_46/2016 dell'11 marzo 2016: sanzioni penali secondo la legge sui cartelli; procedura di confisca civile all'estero;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2015.318 del 1° giugno 2016: legittimazione della persona giuridica imputata all'estero in caso d'interrogatorio per via di assistenza giudiziaria del presidente del suo consiglio d'amministrazione;
- Sentenze del Tribunale penale federale RR.2016.65 del 14 luglio 2016 e RR.2016.66 del 15 luglio 2016: sovranità penale dello Stato richiedente;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2016.64 del 29 luglio 2016: nessuna limitazione all'estero per l'uso di mezzi di prova che l'accusatore privato ha ottenuto in un procedimento penale svizzero;
- Sentenze del Tribunale federale 1C\_344/2016 e 1C\_345/2016 dell'8 agosto 2016: nessun caso particolarmente importante solo per il fatto che si tratta di un procedimento penale che solleva l'interesse dei media;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2016.61 del 10 agosto 2016: nessuna violazione del diritto di essere sentiti; censura inammissibile di una violazione dell'art. 2 AIMP in caso di persone giuridiche;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2016.128 del 28 settembre 2016: legittimazione al ricorso dell'autorità cantonale d'esecuzione;
- Sentenza del Tribunale federale 1C\_376/2016 del 5 ottobre 2016: conferma della giurisprudenza secondo cui le persone giuridiche non possono appellarsi all'articolo 2 AIMP;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2016.159 del 16 novembre 2016: legittimazione al ricorso in caso di consegna di atti penali svizzeri;
- Sentenza del Tribunale penale federale RR.2016.77 del 13 dicembre 2016: ricorso contro una domanda svizzera di assistenza giudiziaria a un altro Stato;
- Sentenze del Tribunale penale federale RR.2016.174 e RR.2016.175-176 del 21 dicembre 2016: consegna di verbali della sorveglianza telefonica prima dell'emanazione della decisione finale.

## 6 Dati statistici importanti sull'assistenza giudiziaria internazionale 2012–2016

Gruppo	Tipo	2012	2013	2014	2015	2016
Domande d'estradizione all'estero		186	216	259	257	<b>282</b>
Domande d'estradizione alla Svizzera		358	413	364	397	<b>372</b>
Domande di ricerca all'estero		202	251	289	278	<b>312</b>
Domande di ricerca alla Svizzera		19 999	21 862	24 940	29 664	<b>33 401</b>
Domande di assunzione del perseguimento all'estero		171	225	220	199	<b>164</b>
Domande di assunzione del perseguimento alla Svizzera		55	65	113	110	<b>117</b>
Domande di esecuzione della pena all'estero	pene detentive	16	6	4	5	<b>10</b>
Domande di esecuzione della pena alla Svizzera	pene detentive	2	2	6		<b>2</b>
	multe			2		<b>5</b>
Trasferimento di condannati all'estero	su richiesta del condannato	31	51	47	48	<b>48</b>
	conformemente al Protocollo addizionale	1		2	3	<b>4</b>
Trasferimento di condannati alla Svizzera	su richiesta del condannato	18	18	14	13	<b>18</b>
Ricerca per tribunali internazionali		2	1		1	
Domande di assistenza giudiziaria alla Svizzera	assunzione penale delle prove	987	1 088	1 173	1 180	<b>1 268</b>
	assunzione penale delle prove: vigilanza	1 091	1 089	1 033	1 113	<b>1 171</b>
	assunzione penale delle prove: caso proprio	35	24	33	43	<b>46</b>
	consegna di valori patrimoniali	10	15	13	16	<b>13</b>
	assunzione penale delle prove: caso proprio	4	8	4	2	<b>4</b>

	assunzione civile delle prove	74	61	44	43	<b>57</b>
Assistenza giudiziaria per i tribunali internazionali	Corte penale internazionale	5	1	2		<b>3</b>
Domande di assistenza giudiziaria all'estero	assunzione penale delle prove	853	869	1 052	900	<b>982</b>
	consegna di valori patrimoniali	5		5	5	<b>6</b>
	assunzione civile delle prove	44	29	23	13	<b>34</b>
Assistenza giudiziaria secondaria	da utilizzare in procedimenti penali	7	10	11	10	<b>9</b>
	trasmissione a uno Stato terzo	4	7	3	10	<b>7</b>
Assistenza giudiziaria spontanea	all'estero (art. 67a AIMP)	118	133	88	105	<b>114</b>
	alla Svizzera	3	8	2	3	<b>2</b>
Domande di notifica alla Svizzera	in materia penale	227	257	368	306	<b>264</b>
	in materia civile	8 190	577	579	586	<b>777</b>
	in materia amministrativa	79	79	50	59	<b>55</b>
Domande di notifica all'estero	in materia penale	606	744	629	549	<b>552</b>
	in materia civile	981	952	990	924	<b>855</b>
	in materia amministrativa	258	673	587	588	<b>602</b>
Sharing	sharing internazionale (sentenza svizzera di confisca)	10	3	6	1	<b>9</b>
	sharing internazionale (sentenza estera di confisca)	3	5	8	5	<b>7</b>
	sharing nazionale				120*	<b>33</b>
Istruzione per il DFGP	limitazione della cooperazione (art. 1a AIMP)			1		
	autorizzazioni secondo l'art. 271 CP		1	6		

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

### Decisioni di tribunali

Autorità	2012	2013	2014	2015	2016
Tribunale penale federale TPF	208	257	265	242	195
Tribunale federale TF	50	61	50	67	56
<b>Totale</b>	<b>258</b>	<b>318</b>	<b>315</b>	<b>309</b>	<b>251</b>





